



DIREITO E TURISMO COMO INSTRUMENTOS DE PODER

OS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

TÍTULO

Direito e Turismo como instrumentos de Poder – Os Territórios Turísticos

AUTOR

Virgílio Miguel Machado

EDIÇÃO

Editorial Novembro
www.novembro.pt

IMPRESSÃO

Penagráfica – Artes Gráficas, Lda.

CONCEPÇÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA

Novembro Design
www.design.novembro.pt

DISTRIBUIÇÃO

Sodilivros, S. A.
Tel.: 213 815 600

1.ª EDIÇÃO 2009

ISBN 978-989-8136-46-6

DEPÓSITO LEGAL N.º 304729/10

APOIOS:

Câmara Municipal de Portimão

Câmara Municipal de Loulé

Câmara Municipal de Silves

Câmara Municipal de Lagoa

Turismo de Portugal

Comissão de Coordenação e
Desenvolvimento da Região do
Algarve



UNIÃO EUROPEIA

FEDER

DIREITO E TURISMO COMO INSTRUMENTOS DE PODER

OS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

VIRGÍLIO MIGUEL MACHADO



EDITORIAL .
NOVEMBRO

Aos meus pais, Maria e José.

PREFÁCIOS

O Turismo é uma importante realidade dos nossos tempos. A sua dimensão económica, ambiental, social e política tem feito com que os países de todo o mundo não consigam passar ao lado deste fenómeno que se desenrola à escala planetária.

Mas apesar da sua escala eminentemente global, é dentro dos países, numa base nacional e regional, que se decide quem consegue ganhar o turismo a seu favor. Em Portugal, o turismo assumiu, desde há mais de três décadas, o estatuto de ‘sector estratégico’. Portugal para crescer precisa de exportar. E desde que as remessas dos nossos emigrantes têm vindo a diminuir gradualmente, o sector do turismo, lado a lado com outros sectores exportadores, tem vindo a assumir um papel critico para a economia, e sociedade, nacionais.

Apesar do elevado estatuto que o Turismo possui no nosso país – Portugal encontra-se entre os vinte maiores destinos turísticos mundiais –, o país precisa de se preparar para a crescente competição mundial que se encontra a emergir nesta área. A competitividade e a inovação serão, de uma forma crescente, as palavras-chave para o sucesso do sector. Destinos mais competitivos, são destinos capazes de se organizarem e galvanizarem em torno dos seus recursos naturais e patrimoniais. A estes, os países necessitam de adicionar competitividade, inovação, modernidade e um sentido especial de autenticidade que os diferencie no mercado mundial.

Para que esta ‘fórmula’ de sucesso possa acontecer, é fundamental que os destinos nacionais se socorram de organizações, e de uma estrutura jurídico-legal, susceptível de lhes dar a organização, consistência, flexibilidade e adaptabilidade que os mesmos necessitam para melhor se posicionarem no mercado.

O presente livro discorre uma vertente altamente inovadora nesta área. Pela primeira vez em Portugal é apresentada uma reflexão profunda, decorrente de uma tese de doutoramento, sobre a forma como a organização e estrutura jurídica dos destinos determina a sua competitividade. Neste sentido, o livro apresenta uma abordagem que necessita de ser incorporada no sector do turismo... ou, de outra forma, passaremos ao lado da competitividade que se avizinha cada vez mais feroz, e continuaremos a ‘deslizar’ nos *rankings* mundiais e a perder a oportunidade de afirmarmos o Turismo como sector estratégico para o futuro do nosso país.

Carlos Costa
Professor Associado com Agregação da
Universidade de Aveiro

Aveiro, Dezembro de 2009

A presente obra versa tema interdisciplinar, económica e socialmente relevante, política e administrativamente desafiante e de particular acuidade e actualidade em Portugal.

Surge, pois, no momento azado e permite reflexões e debates com plausíveis consequências para o futuro.

O seu autor, tendo embora formação teórica jurídica, faz valer sobretudo a sua experiência prática quanto à realidade nacional e algarvia – nos planos da sociedade, da actividade privada e da administração pública – o que explica quer o enfoque central de Poder sobre o território, quer a concretização relativamente ao Algarve.

Nasceu, assim, uma dissertação de doutoramento não jurídica, mas de Ciências da Administração em sentido amplo, para não dizer de Sociologia e Politologia aplicadas ao domínio do turismo, e que tenta explicar a importância da divisão territorial – em particular a administrativa – na definição e execução de políticas turísticas e na economia do sector. Lá fora, como cá dentro, ao longo de praticamente um século. E, como se disse, com especial expressão no Algarve.

Para dissertação da presente índole, escolheu o Doutor Virgílio Machado um orientador vocacionado pelo seu saber e conhecimento do essencial da matéria versada – o Professor Doutor Carlos Costa, da Universidade de Aveiro.

Coube-me a mim a tarefa muito mais simples de o acompanhar, formalmente, como co-orientador, mas, substancialmente, como mero garante de que o uso, adjuvante, do Direito não apresentava entorses limitativas do propósito essencial do trabalho.

Como se compreenderá pela leitura – ou, melhor dizendo, a consulta – da obra, não foi, ainda assim, tarefa fácil.

O Doutor Virgílio Machado, pelo seu próprio espírito criativo e absorvente, tudo queria abarcar, numa transversalidade incomensurável, num permanente

abrir e reabrir de novas pistas e perspectivas, numa prolixidade de ideias e de verbo, ameaçando alargar sem fim o seu horizonte material em tempo necessariamente limitado.

De todo o modo, o resultado final – fruto de laboriosa transacção entre a ambição do autor e a teimosia dos orientadores – aí está: a tratar temas inovadores, a sugerir discussões interessantes, a formular propostas prospectivas.

O papel da Universidade também é esse: juntar à elaboração teórica aquela outra mais presa à realidade, capaz de discernir conceitos e conjugar especulações, mas, sobretudo, impaciente com o afeiçoar dos factos e o mudar das práticas.

Como não deixar, por conseguinte, uma palavra derradeira de sublinhado do gosto do risco, da insaciável curiosidade, da incansável persistência do novo doutor, e, por igual, do desafio que lança na sua dissertação a todos quantos – com formações diversas – estudaram ou estudam, geriram ou gerem, definiram ou definem políticas, tomaram ou tomam decisões na área nela versada?

Por mim, afeiçoado a outras áreas e a outros tipos de dissertações, constituiu uma aventura inesperada e gratificante descobrir que há, em Portugal, mais formas de vivência universitária do que aquelas que a minha decerto clássica maneira de ver permite lobrigar.

Marcelo Rebelo de Sousa
Professor Catedrático
jurisconsulto e político

Lisboa, Novembro de 2009

ÍNDICE

PREFÁCIOS	9
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO.....	21
1.1. Âmbito dos problemas e objecto da investigação.....	22
1.2. Objectivos da investigação	29
1.3. Metodologia da investigação.....	32
CAPÍTULO 2	
OS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS.....	35
2.1. Introdução	36
2.2. Turismo e Direito	37
2.3. Poder e Turismo	44
2.4. Poder e Território	49
2.4.1. Poder e Territórios Turísticos.....	52
2.5. Poder e Direito	60
2.6. Turismo, Direito, Poder e Territórios	67
2.7. Conceito e delimitação dos Territórios Turísticos	75
2.8. Territórios Turísticos e Contrato	81
2.9. Territórios Turísticos e <i>property rights</i>	88
2.10. Conclusão	98
CAPÍTULO 3	
AValiação ESTRATÉGICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS	101
3.1. Introdução	102
3.2. Eficiência, efectividade, eficácia e revisão dos conceitos	104
3.3. O conceito de avaliação estratégica	108
3.4. Estrutura da avaliação estratégica nos Territórios Turísticos	111
3.5. Características dos Territórios Turísticos	116
3.5.1. Qualidade do título.....	116
3.5.2. Exclusividade.....	121
3.5.3. Duração.....	127

3.5.4. Flexibilidade	131
3.5.5. Transferibilidade	135
3.5.6. Divisibilidade.....	139
3.6. Avaliação estática dos Territórios Turísticos	142
3.6.1. Hierarquias e mercados	142
3.6.2. Organizações híbridas	149
3.6.3. Apresentação.....	154
3.7. Avaliação dinâmica dos Territórios Turísticos	156
3.7.1. Considerações gerais.....	156
3.7.2. Apresentação.....	160
3.8. Conclusão.....	164

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA	167
4.1. Introdução	168
4.2. Definição e objectivos da revisão da literatura.....	170
4.3. Do problema, âmbito e finalidades da investigação	172
4.4. Metodologia, abordagem, problemas e hipóteses da investigação	179
4.5. Escolha dos métodos-técnicos de exploração. Plano de amostragem e recolha de dados	189
4.5.1. O método comparado	195
4.5.2. O estudo de caso (Algarve).....	200
4.6. Originalidade da tese e sua contribuição para a ciência.....	210
4.6.1. Ciência da Administração	210
4.6.2. Direito, Política e Economia	212
4.6.3. Turismo e Organizações de Planeamento e Desenvolvimento Turístico.....	214
4.7. Conclusão.....	218

CAPÍTULO 5

PORTUGAL.....	221
5.1. Introdução	222
5.2. Fases de evolução histórica.....	224
5.2.1. Os primórdios e a I República (1906-1926)	224
5.2.2. O Estado Novo (1926-1974)	234
5.2.2.1. A 1.ª fase (1926-meados anos 50)	234
5.2.2.2. A 2.ª fase (meados anos 50-1974)	248
5.3. A III República e a actualidade.....	260
5.3.1. Considerações gerais.....	260

5.3.2. Territórios Turísticos e Organizações de Mercado	262
5.3.3. Territórios Turísticos e Organizações de Planeamento e Ordenamento Turístico	271
5.3.4. Territórios Turísticos e contratos de concessão	280
5.3.5. Territórios Turísticos e organização local e regional do Turismo	289
5.4. Actualidade e recentes desenvolvimentos	299
5.5. Conclusão	311

CAPÍTULO 6

TERRITÓRIOS TURÍSTICOS INTERNACIONAIS	317
---	-----

6.1. Introdução	318
6.2. Espanha	319
6.2.1. Enquadramento geral	319
6.2.2. Adm. central e Territórios Turísticos	323
6.2.3. Adm. autonómica e local e Territórios Turísticos	329
6.2.4. Organizações de Mercado e Territórios Turísticos	342
6.2.5. Relatório preliminar comparativo	353
6.3. França	356
6.3.1. Enquadramento geral	356
6.3.2. Adm. central e Territórios Turísticos	359
6.3.3. Adm. regional e local e Territórios Turísticos	369
6.3.4. Organizações de Mercado e Territórios Turísticos	379
6.3.5. Relatório preliminar comparativo	388
6.4. Reino Unido	391
6.4.1. Enquadramento geral	391
6.4.2. Adm. central e Territórios Turísticos	393
6.4.3. Adm. regional e local e Territórios Turísticos	399
6.4.4. Organizações de Mercado e Territórios Turísticos	413
6.4.5. Relatório preliminar comparativo	422
6.5. Quadro sinóptico comparativo	425
6.6. Conclusão	438

CAPÍTULO 7

ALGARVE	441
---------------	-----

7.1. Introdução	442
7.2. Os primórdios (séc. XX-1962)	444
7.3. Evolução do alojamento turístico (1962-2005)	447
7.4. Projectos estruturantes no âmbito do PROTAL (1991-2007)	467

7. 5. Vilamoura	477
7. 6. Conclusão	492
CAPÍTULO 8	
CONCLUSÃO E IMPLICAÇÕES.....	495
8.1. Introdução	496
8.2. Novas perspectivas para os sistemas de Turismo	497
8.3. O sistema jurídico do Planeamento e Desenvolvimento Turístico	506
8.4. Implicações para Portugal.....	512
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	517

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. Poder e centralidade do território-espço no Território Turístico	58
FIGURA 2. Direito-poder político e grupos sociais nos territórios	66
FIGURA 3. O funcionamento do Território Turístico.....	87
FIGURA 4. Estrutura do Território Turístico	98
FIGURA 5. Avaliação estática estratégica dos Territórios Turísticos.....	114
FIGURA 6. Avaliação estática dos Territórios Turísticos (variáveis de eficiência).....	155
FIGURA 7. As relações de poder nos Territórios Turísticos (exemplo)	160
FIGURA 8. Avaliação dinâmica dos Territórios Turísticos (simulação)	162
FIGURA 9. Áreas temáticas da revisão da literatura	171
FIGURA 10. Dimensões e perspectivas do Direito na investigação.....	175
FIGURA 11. Grelha sinóptica sobre pergunta de partida, problemas, hipóteses e variáveis	185
FIGURA 12. Posição internacional nas estatísticas de Turismo.....	198
FIGURA 13. Critério de selecção da região em que devia incidir a investigação	201
FIGURA 14. Quadro comparativo da posição das regiões em relação aos critérios seleccionados	201
FIGURA 15. Análise de conteúdo de lei-contrato (Vilamoura) no estudo de caso Algarve.....	206
FIGURA 16. O processo de investigação.....	209
FIGURA 17. Avaliação dinâmica das Comissões de Iniciativa (Portugal – 1921)	230
FIGURA 18. Avaliação dinâmica das Regiões de Turismo (Portugal – 1982)	293
FIGURA 19. Distribuição de fundos públicos na Grã-Bretanha (1979-2003)	411
FIGURA 20. Quadro sinóptico comparativo Territórios Turísticos internacionais.....	427
FIGURA 21. Distribuição regional da capacidade hoteleira (camas) (1962-1970) Portugal/Algarve (geral/hotéis)	447
FIGURA 22. Distribuição regional da capacidade hoteleira (camas) (1972-1975) Portugal/Algarve (geral, hotéis e hotéis-apartamentos)	450
Figura 23. Distribuição regional da capacidade alojamento (camas) Portugal/Algarve (1980-2000), hotéis (hot.), hotéis-apartamentos (hot. apart), aldeamentos turísticos (at), apartamentos turísticos (apt).....	452
Figura 24. Distribuição regional da capacidade de alojamento (camas) Portugal/Algarve (1997-2005) hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos (at), apartamentos turísticos (apt)	455
Figura 25. Pessoal ao serviço (relação empregado/cama) (1985-2006), hotéis, hotéis- apartamentos (hot. apart), aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos.....	456

FIGURA 26. Proveito total cama/ano (1985-2005) hotéis, hotéis-apartamentos (hot. apart), aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos458

FIGURA 27. Dimensão média da capacidade de alojamento (camas) (1985-2006) Portugal/Algarve (hotéis), hotéis-apartamentos (hot. apart), aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos460

FIGURA 28. Algarve (2004-2006) distribuição local das dormidas por municípios463

FIGURA 29. Algarve (1997-2005) distribuição local da capacidade alojamento (camas) hotéis, hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos (at), apartamentos turísticos (apt)464

FIGURA 30. Grelha dos dados de projectos turísticos estruturantes – PROTAL (1991-2007)473

FIGURA 31. Análise de conteúdo da lei-contrato (protocolo do art.º 41.º n.º 3 do PROTAL) no estudo de caso Vilamoura.....483

FIGURA 32. Avaliação dinâmica das leis-contrato (protocolo do art.º 41.º n.º 3 do PROTAL e plano de urbanização) no estudo de caso Vilamoura.....489

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. ÂMBITO DOS PROBLEMAS E OBJECTO DA INVESTIGAÇÃO

Esta dissertação tem por objecto o “território turístico”. Mas o que são “territórios turísticos”? São destinos turísticos? Elementos territoriais dos destinos turísticos? São sistemas ou programas de planeamento territorial turístico? Existem em Portugal? E a nível internacional? Como se formam e/ou são estruturados? Que características têm? Tem o Direito algum papel nessa estruturação? Qual? Existe algum fundamento, sentido ou ordem inteligível na relação entre Direito e “territórios turísticos”?

As ciências sociais constroem o seu próprio objecto em função de uma dada problemática, ou seja, deverão ser colocadas correctamente questões que permitirão, em seguida, analisar a realidade (Caupers, 1994).

À pergunta “o que são ‘territórios turísticos’?” entende-se que se deve dar uma resposta clara que oriente o sentido desta investigação. Consideramo-las organizações que estão legitimadas pelo Direito para a governação e exercício de Poder num determinado território, caracterizado pela deslocação e/ou permanência de turistas. Governação define territórios e define-se através de territórios (Reis, 2007).

O Direito é aqui entendido, simultaneamente, como ordem e como técnica normativa de controlo social, de estruturação e de legitimidade de factos sociais que vai permitir governação e efectividade a um exercício efectivo de Poder com eficiência (entendida aqui como capacidade de obter a máxima realização de fins e objectivos a partir de um determinado conjunto de meios e instrumentos jurídicos) por determinadas organizações. As ligações entre Direito e eficiência merecerão especial atenção no decurso desta investigação.

Pretende-se, assim, construir um contributo para uma nova teoria do conhecimento da regulação, ao que se supõe, não estudada, na relação entre Direito e áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas que procure descrever e explicar um sentido, um fundamento, uma ordem inteligível a essa relação.

Como ponto de partida desta investigação, entende-se que as relações entre Direito e Turismo e, em especial, as relações que se estabelecem pelo Direito e pelo Turismo entre várias formas de Poder social e o Poder político, não estão suficientemente esclarecidas, quer para a comunidade científica, quer para a sociedade em geral.

Pergunta-se que ordem ou factos sociais existem no Turismo e que justificam uma razão pela qual determinados territórios atraem turistas, por que motivo e através de que processos se geram, ali e não noutro local, dinâmicas capazes de mobilizar a atracção e permanência de turistas? Tem o Direito algum papel ou intervenção nessa ordem?

Não constitui surpresa a constatação que a ocupação espacial turística é bastante polarizada e concentrada nalgumas regiões e, dentro destas, em algumas áreas específicas. Elucidemos o caso português.

Segundo dados do INE de 2002 (acessíveis em <http://www.ine.pt>), o Algarve, a Madeira e a Região de Lisboa e Vale do Tejo receberam 79,3 % das dormidas. A percentagem de estabelecimentos turísticos no conjunto destas regiões constituía então 55 % do total da capacidade instalada. Se atentarmos ao peso turístico das cidades de Lisboa e Funchal, naquelas regiões e à conhecida importância de alguns centros turísticos no Algarve como Vilamoura, Albufeira, Montegordo ou Praia da Rocha, verificaremos que a ocupação espacial turística é preenchida por pontos concentrados no território portadores de elevada capacidade de atracção.

Por seu turno, os indicadores de intensidade turística de 2002 a 2004, medidos pelo rácio [dormidas em estabelecimentos hoteleiros / (n.º habitantes* n.º dias *100)], divulgados pelo INE, também apresentam um forte desequilíbrio, salientando-se a liderança do Algarve (9,91; 9,73 e 9,19), seguida da Madeira (6,12; 6,26 e 6,14), com forte distância da terceira região (Lisboa e Vale do Tejo, com indicadores de 0,67; 0,66 e 0,72, respectivamente, para 2002, 2003 e 2004).

As questões fundamentais que despertam o sentido inicial da investigação são as seguintes: existe alguma relação causal, sentido, fundamento ou ordem inteligível entre tais focos de ocupação espacial turística e “territórios turísticos”, enquanto organizações legitimadas pelo Direito para o exercício de Poder

nesses focos? Existem mais “territórios turísticos” que justificam, enquanto relação causa-efeito, mais ocupação turística nesses pontos do território?

E o rol de dúvidas que se colocam à investigação, estende-se também aos fins que se pretendem (em especial, os fins económicos) com a deslocação e permanência de turistas nesses territórios, pois os mesmos convocam algum fundamento, sentido ou ordem ao Direito? Tais relações, sentidos ou fundamentos também se poderão descortinar com regularidade em ordenamentos jurídicos de outros Estados ou Regiões receptoras de Turismo?

Assim, a problemática desta dissertação implica a convocação de vários contributos das Ciências Sociais, designadamente:

- a) Da Ciência Jurídica, pela compreensão do sistema jurídico, não só através da hermenêutica e interpretação dos textos legais e consequente organização sistemática, mas também do seu conhecimento genético, pelo entendimento das forças que deram origem às normas do sistema jurídico, em que circunstâncias nascem, conhecimento crítico que permita formar um juízo valorativo dos sistemas e das normas (Machete, 1991);
- b) Da Ciência Política, entendida como “estudo científico do Poder, como a actividade humana tendente à conquista, manutenção e exercício do Poder no Estado” (Amaral, 1990, cit. por Caupers, 2002) e que implica o estudo dos substractos organizativos pelos quais se adquire, controla, exerce e mantém o Poder;
- c) Da Ciência Económica; “como ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos susceptíveis de aplicações alternativas” (Robbins, 1932, cit. por Araújo, 2006) e, consequentemente, de avaliação da eficiência dos meios utilizados para a prossecução desses fins.

Partilha-se, assim, a preocupação de Honoré (2001), de contributo heurístico na construção de uma “ciência da governação”, em que a economia, a política, a gestão e o social sejam simples campos de aplicação de uma mesma ciência de governo dos comportamentos, compreendendo-se a regulação dessa governação como instituição capaz de garantir a coerência na interacção desses campos e governar o comportamento dos indivíduos e suas organizações em direcção a

atitudes comuns e partilhadas, de modo a permitirem um funcionamento coerente do conjunto, enquanto sistema.

Tal articulação não prescinde da delimitação da dissertação do ponto de vista do conhecimento científico. Entende-se, sem prejuízo do alerta dos juristas romanos que diziam que “toda a definição é perigosa, pois raro é que não possa ser subvertida” (Hespanha, 2007), que a presente investigação constitui um estudo de Ciência da Administração, que se ocupa da Administração como instrumento de Poder (Caupers, 2002).

Assume-se também a tendência da doutrina dominante dos Estados Unidos, conforme referido por Caupers (1994), de considerar que o carácter público ou administrativo deve ser entendido em sentido amplo, pois o mesmo não é uma criação dos juristas, baseada em considerações de carácter normativo, mas outrossim, da sua capacidade para influenciar a vida de grandes grupos humanos, o que conduz à qualificação como públicas de entidades privadas que exercem de facto Poder.

Precisando o nosso estudo no âmbito da Ciência da Administração abrange, simultaneamente, dois domínios de estudo em interacção e que se conjugam, a saber:

- a) A disciplina da Política Administrativa, enquanto capítulo da Ciência Política (Rebello de Sousa, 2004), entendida como plataforma intercientífica no domínio das ciências sociais (Pires, 1998) e que se ocupa do enquadramento da administração, entendida no sentido amplo atrás referido, nos fenómenos políticos ou do Poder político;
- b) A disciplina da Economia Institucional, enquanto capítulo da Ciência Económica em que as instituições, onde se inclui o Direito, são entendidas como elementos activos sociais que determinam a forma de preferências e o Poder (Soares, 2007), constituindo as “regras do jogo” fundamentais na actividade dos indivíduos e suas organizações (North, 1990).

O Poder político é assumido como quadro qualificador das várias manifestações de Poder social existentes numa sociedade e assente numa vertebração reguladora pelo Direito como “fundamento e instrumento de costura das instituições e instrumento útil à compreensão dos mecanismos políticos e de Poder” (Pires, 1998).

Por sua vez, a regulação é entendida como instituição, estabelecimento de regras pelo Estado, utilizando o seu Poder coercivo, com incidência nos mercados (Confraria, 2005), sendo tal Poder coercivo susceptível de apropriação e benefício por determinados grupos específicos de interesse (Soares, 2007).

O Poder pode ser medido a partir da posição ocupada por um grupo (entenda-se, uma organização) numa instituição (a regulação) e na capacidade de utilizar os recursos desta (Mabilon, B., Etienne, B., 2002).

O nosso trabalho de investigação preocupar-se-á na detecção de “normas de reconhecimento”, meta-normas ou princípios estruturantes (Hespanha, 2007) emanados do Direito e que vão assegurar legitimidade, controlo e eficácia, com partilha de resultados, ao exercício de um determinado Poder ou Poderes públicos ou privados por determinadas organizações (os “territórios turísticos”) e aplicados a áreas territoriais para onde se deslocam e/ou permanecem turistas.

Estes princípios pretendem obter a explicação dos processos pelas quais as organizações se criam, se mantêm, e se justificam, pelo Direito, com suficiente estabilidade para serem reconhecidas e com sentido num determinado ambiente económico (Douglas, 2004).

A dissertação procurará, assim, um contributo para a formulação de uma Teoria da Regulação aplicada a organizações de planeamento e desenvolvimento turístico, estudando-se a viabilidade do ambiente regulatório onde operam, por referência aos seus modos de organização, explicando as interacções entre a economia da organização e análise jurídico-institucional (Menard, 2005), numa acepção particular de Direito Económico, como direito de organização da Economia (Remiche, 2001) onde interagem, entre outros, Poderes públicos, grupos privados e organismos profissionais.

Em sede de revisão de literatura, as relações entre Poder e Direito e a explicação do que são “normas de reconhecimento”, na perspectiva da Escola Realista do Direito (Hart, 2007, Dworkin, 1984), muito importantes para as problemáticas da Ciência da Administração e da Ciência Política, merecerão especial relevância no Capítulo 2.5.

Neste sentido, inserimos a problemática da tese no âmbito do planeamento jurídico e estratégico de organizações (públicas ou privadas, nacionais, regionais, locais) de Turismo vocacionadas para o exercício de Poder nos territórios.

A tese aborda o papel do Direito na sua capacidade estratégica de “motorização”, com eficiência, ao desempenho de Organizações de Turismo e das suas políticas de planeamento e desenvolvimento, aplicadas aos territórios. Trata-se de um exercício *ex-ante* de avaliação do Direito.

A investigação apresenta assim uma abordagem, um contributo diferenciado na vertente do Planeamento Estratégico das Organizações de Turismo e que vai tomar o Direito como objecto de análise, à luz da preocupação de feitura de uma avaliação estratégica que o parametrize, na sua capacidade de produzir “eficiência” aos “territórios turísticos”, enquanto organizações vocacionadas para o exercício de um determinado Poder num território.

Assim, entende-se que o problema de investigação (*research question*) que se procurará resolver na presente dissertação é o seguinte: a eficiência e efectividade económicas dos processos de Planeamento e Desenvolvimento nos “territórios turísticos” dependem da existência de uma ordem inteligível com o Direito?

Assente o problema de investigação, importa perceber que problemáticas de Ciência Política e de Ciência Económica estão convocadas nesta dissertação de forma a percebermos o seu papel e posicionamento na mesma.

Na verdade, importa responder a uma questão fundamental que é esta: que ordem social, que factos sociais pré-jurídicos (factos de Poder) existem na actividade turística na sua relação com os territórios e que estão por detrás do Direito, convocando este a uma vertebração para assegurar legitimidade e exercício de controlo de Poder a essa ordem social?

É nesta abordagem que se posicionam os papéis da Ciência Económica e da Ciência Política nesta dissertação, ou seja, na análise pré-jurídica do que são “territórios turísticos”, das suas dinâmicas de governação políticas e económicas, atendendo às especificidades do Turismo e que justificam a convocação do Direito à aludida vertebração dessa ordem social.

A análise é, assim, dos “territórios turísticos” para o Direito e deste para uma melhor *performance* destes territórios. O Direito é aqui tratado como objecto de observação e comprovação de uma realidade analisada por uma teoria, que constitui a potência, o facto, a força, a ordem do Direito na expressão de Goyard-Fabre (1999).

Nesta abordagem pré-jurídica recorre-se, em especial, em sede de revisão de literatura, aos contributos da Análise Económica do Direito e das suas vertentes institucionalistas, para a compreensão das dinâmicas de governação dos “territórios turísticos” e que suporte um sentido e ordem inteligível à relação entre o Direito e tais dinâmicas de governação, baseadas em propósitos de eficiência e efectividade no cumprimento de objectivos de Poder (*maxime*, com a captação de rendimento económico com a permanência e deslocação de turistas).

Visando a Análise Económica do Direito, o uso da Economia para determinar que normas são eficientes para explicarem a ordem do Direito (Friedman, 1992) e entendendo-se o Poder como a capacidade de intervir com efectividade no meio social, de tal modo que este se comportaria de maneira diferente da adoptada no caso de não ter recebido tal iniciativa ou estímulo (Pires, 1998), compreende-se como os conceitos de eficiência ou efectividade, não sendo equivalentes (ver Capítulo 3.2.), devem trabalhar em articulação, possibilitando as teses institucionalistas a visão de conjunto para o efeito.

Eficiência, partilha de resultados e organizações legitimam também uma abordagem pelos contributos da Ciência Política, através do Estruturalismo ou da Teoria dos Sistemas que explicam uma visão coordenada das dinâmicas de governação, atribuição de sentido ao seu exercício nos processos e relações, influência das estruturas económicas, sociais e culturais nos factos políticos (Rebelo de Sousa, 1998), evidenciando os conjuntos fundamentais de factores que governam cada um dos sistemas (Bertrand, Guillemet, 1994).

Sintetizando os contributos das várias Ciências, dir-se-á que se pretende com a presente dissertação, um contributo diferenciado no conhecimento científico do Turismo, através de uma investigação de Ciência Política economicamente instruída através do Direito.

A análise dos factores institucionais (*maxime*, dos ordenamentos jurídicos) na investigação do funcionamento da economia e do mercado, e bem assim, a influência de factores económicos na formação de decisões políticas e normativas, consideram-se eixos fundamentais em sede de revisão de literatura nesta dissertação.

Especial atenção nesta dissertação merecerá o desenvolvimento dos conceitos de Turismo, Poder, Direito, Territórios, Eficiência, Planeamento, Desenvolvimento, que deverão ser integrados através de um processo a que se designará como de “codificação do conhecimento” e que permitirá uma visão de conjunto holística, sistémica, funcional e transdisciplinar na abordagem ao problema de investigação.

Esta perspectiva constitui o ponto de partida que se coloca para a realização deste trabalho de investigação e que será assinalado nos Capítulos 2 e 3, com identificação do que são “territórios turísticos”, como se formam, quais são as suas dinâmicas de governação, em ordem não só a se concluir por uma maior segurança na definição do conceito e que possibilite a sua abordagem jurídica, mas também a entender quais são os princípios estruturantes do Direito que dão força, eficiência e efectividade aos objectivos de Poder dos “territórios turísticos”.

A metodologia será descrita no Capítulo 4. Por sua vez, a análise e apresentação dos dados será feita nos Capítulos 5, 6 e 7, reservando-se para o Capítulo 8 as conclusões finais da investigação.

1.2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Quais são os objectivos da investigação? Enumeram-se sete objectivos globais da investigação:

PRIMEIRO: Contribuir para a formulação de uma Teoria da Regulação, na ligação entre o Direito e áreas territoriais, caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas, que fundamente uma ordem, um sentido inteligível a essa ligação, com identificação de homologias estruturantes e sistemáticas

das organizações de planeamento e desenvolvimento turístico nessas áreas territoriais.

SEGUNDO: Discutir a existência dos “territórios turísticos”, enquanto conceito. Far-se-á uma análise de compreensão dos seus processos de formação, razões da sua existência e finalidades a atingir, tendo em vista a identificação de características estruturantes ou unitárias, próprias de uma abordagem sistémica dessas organizações e defensivas do conceito proposto. Far-se-á a sua apresentação e identificação da sua importância em confronto com o conceito de “destinos turísticos”, muito recorrente em publicações oficiais na literatura científica e técnica sobre Turismo.

TERCEIRO: Contribuir para a construção de um quadro compreensivo padronizado dos sistemas de governação que se colocam a propósito dos “territórios turísticos”, enquanto organizações, posicionando e avaliando o papel do Direito como instrumento estratégico, com elevado potencial, para a mobilização de um exercício de eficiência à titularidade e exercício de Poder por parte dessas organizações.

QUARTO: Identificar os processos regulares pelos quais os “territórios turísticos”, nos seus processos de planeamento e desenvolvimento, obtêm, pelo Direito, uma efectividade de Poder no seu ambiente institucional, concluindo pela detecção dos sinais, equilíbrios e ajustamentos que fundamentam sistemas de Turismo e quais os desvios que podem impor, em nome do Turismo, menor ou maior sacrifício aos equilíbrios sociais e às estruturas normativas da sociedade, com consequente caracterização do posicionamento de “territórios turísticos” em relação a tais sistemas.

QUINTO: Observar e analisar, numa perspectiva sistémica, o ordenamento jurídico nacional na sua evolução histórica, tendo em vista a comprovação da regulação dos “territórios turísticos” como um processo que a si mesmo se reforça, que repete “padrões do passado”, sendo dependente da sua própria história e cujo dinamismo, impulsionado pelos processos identificados no quarto objectivo da investigação, identifica mecanismos de retroacção positiva entre reguladores e regulados, em especial, decisores públicos e “territórios turísticos”.

SEXTO: Observar e analisar, em igual perspectiva sistémica, o ordenamento jurídico nacional, em comparação com ordenamentos jurídicos internacionais conhecidos e considerados importantes em matéria de indicadores económicos do Turismo, confirmando os pressupostos da importância dos “territórios turísticos” nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, identificando os sinais e equilíbrios que, pelo Direito, garantem a efectividade do seu Poder, e quais as suas semelhanças e diferenças que se verificam em cada ordenamento internacional estudado com o ordenamento jurídico nacional.

SÉTIMO: Analisar a evolução da regulação dos “territórios turísticos” numa região (Algarve), com recurso a estudos de caso relevantes (ex: Vilamoura), caracterizados por uma maior intensidade de indicadores económicos do Turismo, verificando, em primeiro lugar, se existe relação de causalidade, pelos números, factos e estatísticas entre tal intensidade e a existência de “territórios turísticos”, enquanto organizações, em segundo lugar, qualificar tais organizações à luz das perspectivas sistémicas construídas nos objectivos segundo, terceiro e quarto e com os contributos do capítulo 5, provindos da análise histórica do ordenamento jurídico nacional.

OITAVO: Construir grelhas, estruturas e variáveis de avaliação da regulação dos “territórios turísticos”, que constituam barómetro de observação de indicadores para permitir a avaliação de maior qualidade normativa da intervenção do Estado em políticas públicas com relevo para o Turismo, designadamente, contra os “riscos de captura” do Poder regulatório do Estado em benefício de grupos e interesses privados, invocando o Turismo, mas sem redistribuição equitativa de benefícios para a sociedade.

NONO: Contribuir para a melhoria do conhecimento científico sobre os “territórios turísticos” que possibilite aos seus agentes (Estado, empresários turísticos, população residente e turistas), um conhecimento mais transparente, compreensivo e informado das estruturas de governação dos “territórios”, onde se dá o processo de produção e consumo turístico, concluindo pela sua maior aproximação ou distanciamento em relação aos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

1.3. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

A metodologia de investigação terá um capítulo próprio (Capítulo 4), onde serão aprofundados os aspectos relevantes sobre a abordagem, metodologia e métodos da investigação. Remeter-nos-emos, por ora, a algumas considerações iniciais sobre a metodologia da investigação.

Versando a presente investigação sobre um contributo heurístico para a formulação de uma teoria do conhecimento na ligação entre Direito e territórios caracterizados pela deslocação e ou permanência de turistas, rejeita-se, em sede de metodologia, que se possa construir uma “Teoria do Direito sem Direito”.

Assim, como elucida Caetano (2006), o conhecimento científico do Direito exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo segundo objectos e afinidades, procurar nele princípios comuns que as normas sejam manifestação, elaborar princípios de modo a construir um sistema logicamente coerente.

Tais instrumentos supõem a utilização de uma análise sistémica, que identifica o Direito e sua regulação como processos que têm por fim assegurar a estabilidade e o crescimento dinâmico nas relações entre a organização “território turístico” e seu ambiente externo, através de variáveis de retroacção positiva e circulação, a que alguns autores (Bertrand, Guillemet, 1994) designam por “causalidade cibernética”, fazendo inserir o Direito nas actividades de planificação sistémica das organizações.

Assim, o método jurídico sistemático no estudo da regularidade dos processos e regras de criação e funcionamento que enformam as organizações, denominadas “territórios turísticos”, a fim que delas se extraiam princípios e compreensão da sua lógica interna (Caupers, 1994), é o preferido para a análise dos ordenamentos jurídicos seleccionados, em ordem à comprovação dos objectivos da investigação.

A perspectiva de análise evolutiva do ordenamento jurídico nacional, de forma a detectarem-se os mesmos mecanismos de retroacção positiva acima referidos ao longo do tempo, de padrões que se repetem, comprovando que a regulação destas organizações é um processo marcado por uma grande dependência da sua

própria história, reforçará a visão sistémica desse ordenamento. Tal exercício será feito no Capítulo 5.

Igualmente, procura-se recorrer ao método comparativo das Ciências Jurídicas e das Ciências Políticas para analisar os “territórios turísticos”, enquanto organizações ou instituições de Poder, com processos reconhecidos e legitimados pelo Direito, no que a doutrina anglo-saxónica denomina *comparative government*, em vários ordenamentos jurídicos internacionais, seleccionados de acordo com critérios contidos num plano de amostragem. A análise de dados, segundo este método, será apresentada no Capítulo 6.

A inclusão de um método histórico e de um método comparativo está em consonância com os métodos defendidos para o estudo da Ciência Política (Caetano, 2006, Machete, 1991, Pires, 1998, Rebelo de Sousa, 1998), em que o primeiro permite comparar épocas diversas em condições semelhantes de território e temperamento nacional e o segundo estuda as mesmas instituições em diferentes países e em diferentes épocas, procurando determinar o que nelas há de constante ou regular.

Inserindo-se o nosso estudo no âmbito da Ciência e Política da Administração das Organizações de Turismo, sendo o Direito tratado como objecto de observação e análise e de forma a nele se descobrir uma ordem, uma estrutura, um sistema, pensa-se como mais adequada e segura a utilização de métodos ou técnicas que aproximem, com respeito das suas diferenças, a Ciência Jurídica e a Ciência Política no estudo da problemática da investigação proposta.

Caetano (2006) afirma ainda que “o Direito não pode contemplar-se unicamente nas normas ou nos produtos lógicos da sua elaboração doutrinal. Ele nasce de impulsos, interesses, aspirações e necessidades sociais e só cumpre o seu destino, na medida em que é efectivamente aplicado, em que as condutas humanas com ele se conformam, em que se transformam em vida social vivida”. Assim, o Direito pode ser estudado, diz, sob o prisma da sua aplicação prática, como ponto de partida para os acontecimentos.

Abre-se, assim, a perspectiva de transacção entre a norma e o meio, aquilo a que a doutrina realista do Direito, em especial, do direito anglo-saxónico (Hart, 1994, cit. por Hespanha, 2007), designa por confronto entre o direito dos livros

(*law in the books*) com o direito enraizado, praticado e reconhecido na comunidade (*law in action*).

Desta forma, as estatísticas, os resultados, os factos, a experiência, de acordo com um senso comum pragmático em que o valor do Poder reconhecido pelo Direito não é obtido dos fundamentos, mas de acordo com as vantagens que pode acarretar (Gabardo, 2003), deve ocupar também um lugar de referência nos métodos da investigação.

Assim, as estatísticas, os números, os resultados (fontes da Direcção Geral do Turismo e Instituto Nacional de Estatística) vão ser aplicadas a um estudo de caso (Algarve) e a zonas específicas desse território (ex: Vilamoura), visando a comprovação de que o chamado “desenvolvimento turístico” tem uma correlação positiva directa de Poder com o crescimento e implantação de determinadas organizações (os “territórios turísticos”), podendo ser avaliado o posicionamento desse Poder, à luz dos sistemas de Turismo, com ou sem obtenção de melhores índices de desenvolvimento económico e social em geral, e com benefício ou prejuízo, em especial, para correctas estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico. Tal análise será feita no Capítulo 7.

Este pluralismo metodológico que se segue é, segundo Pires (1998), a única via de acesso à compreensão global de um objecto disseminado, qual seja a existência de Poderes sociais descentrados e multimodais, na sua interacção com o Poder político, reconhecidos e garantidos pelo Direito, entenda-se às Organizações de Turismo, enquanto organizações de Poder dispersas e com formas múltiplas (ex: públicas, privadas) no território. Assim, procuramos compreender, explicar e demonstrar o papel do Direito na eficiência de adaptação dessas organizações ao seu ambiente institucional.

Uma última consideração em termos de âmbito da investigação: a mesma será feita com o enquadramento legal, regulamentar e institucional vigente até 31.12.08, atendendo ao período em que se iniciou a pesquisa de investigação (Verão de 2005) e necessidade de contenção na recolha e análise de dados, tendo em vista a sua redacção e apresentação final das conclusões da dissertação.

CAPÍTULO 2

OS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

2.1. INTRODUÇÃO

O entendimento da genealogia dos processos epistemológicos pelos quais, através do Direito, se forma e gere um “território turístico”, concluindo pela definição e delimitação do seu conceito, será o objectivo fundamental deste capítulo.

Assinalámos na Introdução desta tese (Capítulo 1) que a dúvida lançada e à qual se procura uma resposta pela presente investigação, consiste na detecção de um sentido, de um fundamento, de uma ordem inteligível nas relações entre Turismo e Direito, aplicado às áreas territoriais para onde se deslocam e ou permanecem turistas.

Tal dúvida tem consequências epistemológicas, implicando uma reflexão mais completa, em sede de revisão de literatura, com análise de perspectivas teóricas e políticas sobre Teoria ou avaliação política do Direito e do Turismo, na forma, não só como deve ser entendido o Direito do Turismo, mas também como o Turismo pode ser enquadrado como facto social e ou económico, em consequência, como facto político.

Propõe-se um contributo para a elaboração de uma Teoria da Regulação nesta matéria, com novos conceitos e ligações entre conceitos, tornando-se necessário convocar um conjunto de reflexões (a maior parte das vezes de natureza pré-jurídica) nas ligações entre Turismo e Direito, Turismo e Poder, Poder e Territórios, Direito e Poder, para voltarmos novamente à ligação entre Turismo e Territórios que suporte a existência do conceito principal, abordado na investigação, denominado “territórios turísticos”.

Tal reflexão é apoiada, não só por uma análise de revisão de literatura que aborde estas problemáticas, como também pela existência de regularidades ou uniformidades empíricas que suportem o sentido das reflexões apontadas, assim se permitindo o salto qualitativo na leitura das diferenças epistemológicas que vai permitindo passo a passo a construção do conceito “territórios turísticos”, susceptível de abordagem científica.

O território e Turismo são entendidos como centralidade de análise da investigação, procurando-se construir uma espécie de epistemologia do “território

turístico”, com explicação sobre a natureza das suas estruturas e dinâmicas e conhecimento dos mecanismos de coordenação dos processos colectivos que subjazem à sua organização, sempre tendo em atenção as consequências e impactos que tal epistemologia convoca necessariamente no plano do Direito.

Abordar-se-á, pois, neste capítulo, quais os processos pelos quais se forma um “território turístico”, quais as características e objectivos que lhe são reconhecidos e legitimados pelo Direito e a abordagem pela qual o Direito deve ser entendido como vertebração ou motor na interpelação que o entendimento científico sobre o Turismo deve fazer às áreas territoriais para onde se deslocam e permanecem turistas.

Nas conclusões finais do Capítulo, far-se-á um resumo das perspectivas, pelas quais deve ser entendido o sentido da ordem inteligível nas relações entre Direito e Turismo e que permita com segurança a definição do problema de investigação desta dissertação.

Como afirma Costa (2004), “repensar o caminho pelo qual os ‘territórios turísticos’ são estabelecidos é fundamental”. O desafio está proposto. Vamos, então, iniciar o seu desenvolvimento.

2.2. TURISMO E DIREITO

Como ponto de partida e, tendo em conta o sentido polissémico da palavra Direito (Rebelo de Sousa, Galvão, 1991), podemos definir Direito como conjunto de normas reguladoras de comportamentos humanos numa determinada sociedade.

Nesta perspectiva, o Direito revela-se como uma técnica de organização social, ou seja, uma técnica normativa que contribui à implantação de uma determinada ordem, à realização de um determinado modelo de organização numa sociedade (Díaz, 1984).

Segundo este autor, a ordem instaurada pelo Direito apoia-se sempre, ainda que seja para transformá-la, sobre um preexistente “estado de coisas”, sobre uma determinada realidade, sobre uma determinada ordem socio-económica,

sistema de interesses ou concepção do mundo, sendo que a intervenção do Direito transforma essa ordem de facto, numa ordem legítima, justa, valorativa, normativa (dever-ser), na medida em que assume que também é justa a concepção do mundo em que o Direito se inspira.

Roíg (2005) atribui como função básica ao sistema jurídico, dentro do sistema social global, a de integração social de comportamentos ou exercício do controlo social, de apreensão, com o objectivo de orientação dos comportamentos e de resolução ou gestão dos conflitos declarados.

Esta visão do Direito, como forma de organização e controlo social, poderá ser o ponto de partida na abordagem institucionalista ao fenómeno do Turismo, suscitando, todavia, algumas dificuldades epistemológicas a transpor.

Com efeito, a noção de Turismo, associada aos conceitos de lazer e recreação, como assinala Costa (1996), está longe de constituir uma definição universal consensualmente aceite, inclusive, pela doutrina científica e técnica sobre Turismo.

Como refere o autor, a evolução do conceito de Turismo foi trabalhada sucessivamente por organismos internacionais desde 1937 (Liga das Nações, Associação Internacional dos Organismos Oficiais Internacionais de Turismo, Convenções das Nações Unidas), à volta dos conceitos de *turista* e de *Turismo*, para permitir o seu tratamento unitário e uniforme em termos estatísticos, a sua apreensão, o seu controlo e inteligibilidade em torno da realidade da deslocação internacional que o Turismo representa.

Tal tratamento utilitário não satisfaz a doutrina científica e técnica sobre Turismo. Como refere Holloway (1989, cit. por Costa, 1996), definir conceptualmente Turismo, com delimitação precisa, é uma tarefa difícil, senão impossível, no que é secundado por Cooper (1993, cit. por Costa, 1996), quando afirma que a causa dos problemas na definição do Turismo reside na sua imaturidade, enquanto objecto de estudo.

Com efeito, alguns autores (Murphy, 1985) definem Turismo pela vertente da deslocação e permanência de não residentes para áreas de destino, por motivos recreativos que não envolvam a fixação de residência; outros, como Mathieson e Wall (1982, cit. por Costa, 1996), desenvolvem o conceito de Turismo como o

movimento temporário de pessoas para destinos fora da sua área da residência e trabalho, as actividades desenvolvidas durante a sua permanência nesses destinos e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades.

Por sua vez, Cunha (2001) define Turismo do ponto de vista económico, como abrangente de todas as deslocações de pessoas, quaisquer que sejam as suas motivações, que obriguem ao pagamento de prestações e serviços durante a deslocação e permanência temporária fora da sua residência habitual superior ao rendimento que, eventualmente, auferam nos locais visitados.

Avança, inclusive, no plano conceptual dois elementos que marcam a especificidade do Turismo, quais sejam, a centralidade do consumidor que, ao adquirir e utilizar bens e serviços comerciais ou não comerciais, qualifica as actividades como turísticas e a importância dos recursos territoriais (naturais, culturais e históricos), tanto no processo de produção, como de consumo turístico. Registamos esta análise como importante para a especificidade do Turismo na sua convocação ao Direito, como adiante referiremos neste próprio Capítulo.

Procurámos verificar como a doutrina jurídica aborda o fenómeno do Turismo, se lhe reconhece alguma especificidade, autonomia, com princípios próprios, que justificassem uma ordem, um sentido inteligível que convocasse a existência de teoria ou teorias próprias na relação entre Turismo e Direito.

A doutrina jurídica nacional é quase inexistente na abordagem jurídica ao fenómeno do Turismo. Miranda (2001), ressaltando não ser a definição de Turismo importante para o seu estudo, afirma que a atenção dada ao fim da actividade turística, o prazer, induz ao tratamento jurídico do direito a férias no âmbito do direito do trabalho, por sua vez, o entendimento do Turismo, como conjunto de viagens, releva no enquadramento jurídico da actividade de transportes e das agências de viagens, reconhecendo que outras actividades ligadas ao Turismo (estada em alojamentos turísticos, restauração, visitas a monumentos) podem ser importantes em sede de enquadramento jurídico.

Quintas (2003), na sua obra, intitulada “Direito do Turismo”, não tece qualquer comentário à abordagem jurídica do fenómeno do Turismo. A maior parte dos estudos jurídicos existentes nesta matéria limita-se ao mero comentário ou anotação das disposições legais vigentes.

A inexistência de uma abordagem dogmática à natureza do Turismo e suas ligações com o Direito ou de uma discussão sobre existência ou não de teoria que fundamente uma autonomia científica do Direito do Turismo, produz um certo “esfarelamento” deste, sem quaisquer princípios sistemáticos orientadores ou funcionalistas.

Acresce que a legislação portuguesa nas actividades económicas, consideradas “turísticas”, não define Turismo, antes enquadra o Direito do que é designado como actividade turística para efeitos de licenciamento e controlo da actividade (ex: empreendimento turístico, agência de viagens, empreendimento de animação turística) ou actividade de interesse para o Turismo para efeitos de apoio e fomento público (ex: declaração de interesse para o Turismo). Isto é, privilegia-se aquilo que se considera de interesse para o Turismo.

Igual constatação verifica-se na doutrina jurídica internacional nesta matéria. A doutrina espanhola, publicando manuais sobre Direito do Turismo (Fernández *et al.*, 2004, Criado, 1999), tece aproximações a um conceito jurídico de Turismo, baseado em elementos de mobilidade, temporalidade e intencionalidade, mas constata a renúncia do legislador, tanto autonómico, como estatal, a oferecer um conceito geral e abstracto de Turismo.

Concluem pela inexistência de um Direito Turístico autónomo, fundamentado em princípios ou teorias próprias na ligação entre Direito e Turismo. O esforço normativo incide essencialmente na definição do que são actividades turísticas ou recursos turísticos.

Em França, Py (1996), comentando a heterogeneidade da natureza da actividade turística (diversas actividades privadas empresariais e existência de organismos e actividades públicas) e as dificuldades e insuficiências dos instrumentos de análise e medida para a sua delimitação (em especial, da adaptação em França da Conta Satélite do Turismo para a Conta Nacional do Turismo), conclui pela inexistência de um ramo científico de Direito do Turismo autónomo.

O referido autor defende que é na convocação simultânea de regimes de Direito Público e Privado, conjunto de respostas do Direito tradicional a uma área (actividade turística) que pode colocar problemas particulares (ex: protecção da ordem pública com a vinda do turista, protecção do consumidor turístico

e das profissões turísticas) e acrescenta soluções originais (ex: fomento da actividade turística), onde reside a essência do Direito do Turismo. Acresce que no ordenamento jurídico francês, também, não existe uma definição normativa sobre Turismo.

Por seu turno, Servoin (1981) avança que seria possível construir um Direito Turístico autónomo com base em teorias gerais sobre alojamento turístico, construídas a partir da novação da noção de ocupação turística ou sobre teorias da liberdade da deslocação, segurança pública ou intervencionismo económico municipal, posição que não é secundada, desenvolvida ou apoiada pela doutrina francesa dominante (Leonnet, Fontaine, 1971, Buraux e Buraux, 1990).

A revisão da literatura permite-nos concluir pela inexistência de grelhas de análise jurídicas autónomas sobre a ligação entre Direito e Turismo. Constatámos, também alguma desorientação quanto à sua natureza conceptual e sistemática, pois, no respeito das tradições do ordenamento jurídico de cada país, enquanto Py (1996) defende que o Direito do Turismo é um ramo especial do Direito Económico, Fernández *et al.* (2004) sustentam que o Direito do Turismo é um ramo do Direito Administrativo especial.

Assim, concluímos que a não delimitação jurídica do fenómeno do Turismo, a não preocupação na obtenção de um sentido à ligação entre Turismo e Direito, também coloca problemas e desorientações na doutrina jurídica quanto à conceptualização do Direito do Turismo.

Que concluir então? Como defender uma ordem inteligível nas relações entre o Turismo e o Direito, o que constitui o problema central da investigação? Existe um verdadeiro Direito do Turismo? Ou um Direito para o Turismo? Que justifique uma convocação especial de técnicas jurídicas atendendo à especificidade do Turismo? Se existem, como abordá-las? Com que instrumentos? Poderá o problema da investigação prosseguir?

A nosso ver, a validação empírica da análise efectuada por referência à revisão da literatura é decisiva para defender a continuação do problema de investigação.

Entendemos que a tentativa de definição da noção de Turismo, efectuada sucessivamente há mais de 70 anos por organizações internacionais, é movida

por princípios utilitaristas, de uniformização e obtenção de dados estatísticos à escala internacional, tendo em vista, não só a constituição de uma unidade económica internacional sobre Turismo, como também a obtenção de informação suficiente sobre movimentos de turistas e não turistas, de dormidas, de receitas, em suma, para justificar a existência de uma organização internacional, enquanto fonte de informação e, em consequência, como fonte de Poder.

Como diz Hespanha (2007), a constituição de uma unidade económica constitui, ao mesmo tempo, um centro de Poder e um centro de emissão de normas jurídicas.

A não definição normativa de Turismo, mas sim de actividades consideradas turísticas ou de interesse para o Turismo, em sucessivos ordenamentos jurídicos à escala internacional (Portugal, Espanha, França), não se pode também considerar mera coincidência ou produto do acaso.

Poder-se-á dizer que a mesma é fruto do interesse utilitarista dos Estados em licenciar e controlar o exercício de actividades turísticas, como fonte de riqueza, permitindo a angariação de receitas (taxas, licenças) ou o apoio a certas actividades consideradas representativas ou simbólicas de um interesse para o Turismo, o que não deixa de constituir num e noutro caso, quer uma fonte, quer uma forma de exercício de Poder.

Assim, poder-se-á dizer que a revisão de literatura e a validação empírica que é dada pela actuação de organizações e ordenamentos jurídicos à ligação entre Turismo e Direito permite-nos, num primeiro passo, avançar que a existência de uma ordem inteligível nas relações entre Turismo e Direito, provavelmente será movida por razões de eficiência e utilidade, designadamente económica, aproveitando o Turismo como fonte de riqueza.

Essa relação inteligível, ordem ou sentido, encontra fundamentos em razões de natureza extra-legal, sendo movida por razões económicas, tendo em vista a obtenção de fonte, legitimidade e exercício de controlo por um determinado Poder, entendido este em termos abstractos.

Tornando-se o valor de uso de um determinado bem ou recurso aumentado por virtude da sua procura turística, o que constitui forma de garantia de crédito

desse bem ou recurso, torna-se útil e eficiente convocar o Direito para delimitar o direito de titularidade de acesso e uso a esse recurso (Arrunada, 2005).

Sendo esse bem composto em parte por elementos de natureza territorial, como vimos atrás (Cunha, 2001), torna-se útil, também, convocar o Direito para a montagem do território como mecanismo utilitário, não só como unidade económica, mas também jurídica, em suma como “território turístico”, nas relações de troca entre produtores e consumidores no processo de produção e consumo turístico, mas ainda como fonte e instrumento de exercício de um Poder na qualificação e controlo dessas relações.

Esboçamos aqui um primeiro sentido de relação inteligível nas relações entre Turismo e Direito, através de um conceito operativo e instrumental, o de “territórios turísticos”. Daí o tema da dissertação.

Como afirma acertadamente Costa (1996), em ciências sociais, não há uma só única aproximação ao mesmo problema, pois uma relação entre Turismo e Direito pode ser abordada por outras Ciências, que não a Ciência Jurídica. Turismo, lazer, recreação, lidam com pessoas e sociedade, são objecto de estudo de ciências sociais e estas são abertas à mudança e flexibilidade, pois pessoas e sociedades mudam e o impacto que têm sobre aquelas matérias também.

Para concluir, diremos que o próprio conjunto de traços que integram o chamado fenómeno turístico carece de valor absoluto; o Turismo deve, pois, ser entendido como um conceito tipológico (na acepção de Schmidt, 1997, cit. por Rebelo de Sousa, 2004), ou seja, um conceito aberto à facticidade, à evolução, ao devir social, aos consensos que numa sociedade são obtidos sobre o que se considerar Turismo em cada momento, em suma, marcados por juízos de possibilidade e de aproximação, não de realidade ou verdade absoluta (Fernandes, 2004).

Assim, o Turismo sendo um conceito aberto, no plano do Direito convoca a utilização dos chamados conceitos indeterminados (ex: interesse para o Turismo, utilidade turística, interesse público), noções que também são variáveis (Miranda, 2002) e que ampliam a margem de livre decisão de entidades públicas (Rebelo de Sousa, 2004), particularmente, em sede de avaliação dos factos (juízo de prognose), sobre o que é considerado ou não de interesse para o

Turismo e, em consequência, da ampliação de um exercício por um determinado Poder.

Concluimos esta reflexão dizendo que a relação entre Turismo e Direito acusa sinais de evidência empírica de desequilíbrio ou fragilidade do Turismo em relação a um exercício de Poder ou Poderes existentes como factos pré-jurídicos na ordem social, com sinais de instrumentalização do Turismo a favor da legitimidade e eficiência do exercício desses poderes.

A análise de tais factos pré-jurídicos afigura-se necessária, dado não termos conseguido obter respostas seguras, pela via da análise da doutrina científica do Direito do Turismo ao problema de investigação proposto, ou seja, a descoberta de uma ordem, um sentido nas relações entre Direito e Turismo. Pelo que se põe a dúvida se existe um verdadeiro Direito do Turismo ou tão só um Direito sobre actividades turísticas.

Para procurar, então, as razões de uma ordem inteligível nas relações entre Turismo e Direito aplicáveis a áreas territoriais turísticas, movidas por razões de eficiência económica, teremos que analisar as relações entre Poder e Turismo e Poder e Territórios, o que descreveremos de seguida.

2.3. PODER E TURISMO

Matthews (1975, cit. por Hall, 1994) e Hall (1994) constataam que a literatura sobre Turismo acusa uma omissão relevante na investigação política. Política, diz Lasswell (1936, cit. por Nogueira, 2004) é sobre Poder, quem obtém o quê, onde, como e porquê.

O Turismo, diz Wilson (1988, cit. por Hall, 1994), como todos os fenómenos de lazer, faz parte da luta pelo controlo do espaço e tempo em que todos os grupos sociais estão continuamente envolvidos. Uma luta na qual o grupo dominante procura legitimação, através de suporte legislativo e administrativo, ao seu entendimento sobre apropriado uso do tempo e do espaço e onde os grupos dominados resistem a este controlo através de rebelião individual e acção colectiva.

Segundo Rebelo de Sousa e Galvão (1991), Poder deve ser entendido como a faculdade de intervenção do homem sobre o homem, de modo a determinar ou influenciar a conduta alheia. O exercício do Poder, dizem, trata os conflitos potenciais e resolve os conflitos actuais, resultantes da insuficiência de bens para realizar todos os interesses em sociedade.

Já Galbraith (2007) assinala como fontes de Poder, a personalidade (talento para persuadir ou criar confiança), a propriedade (identificada com a riqueza) e a organização (reunião dos que possuem interesses, valores ou percepções semelhantes). O autor afirma que se vive actualmente a era da organização. Por sua vez, os instrumentos para exercer Poder são identificados como o Poder condigno (baseado no castigo, na sanção ou ameaça de sanção), o Poder compensatório (exercido através do incentivo, da oferta ou recompensa) e o Poder condicionado (resultante da submissão que resulta da convicção).

Cook (1977, cit. por Costa, 1996) define Poder como a capacidade de uma organização estabelecer múltiplos laços com o seu ambiente envolvente, tornando-o menos dependente de outras organizações, o que implica uma análise inter-orgânica na análise das relações de Poder.

Reed (1997), na análise das relações locais com o planeamento turístico, define Poder como a capacidade de alguém impor vontade ou vantagem no seu próprio interesse. O autor apresenta uma tripartida tipologia de relações de Poder locais (desenvolvimento, caracterizada na provisão de terra e *marketing*; redistributiva, baseada nos serviços públicos fornecidos pelo Serviços Públicos Locais, e organizacional, com estruturação nos processos de decisão), em que são identificados vários agentes (em especial, entidades locais), como envolvidos na análise dessas relações.

O Poder é, assim, visto como uma relação entre agentes e conteúdos de decisão política, sendo que preenche uma função de economia e ordem social (Pires, 1998), constituindo um dispositivo nuclear de eficácia no processamento e redução da complexidade na adaptação das organizações nas sociedades funcionalmente diferenciadas (Esteves, 2003).

Esta revisão inicial de literatura permite-nos posicionar a posição do Poder face ao Turismo. Em primeiro lugar, o objectivo de captação de rendimento e

de lucro económico, com a deslocação e/ou permanência de turistas, poderá constituir fonte de Poder, pela aquisição de riqueza mobiliária.

Igualmente, a construção de instalações e equipamentos com uma forte rigidez nas componentes de fornecimento (unidades de alojamento, aeroportos, vias férreas, estradas), o que constitui característica especial da oferta turística (Foster, 1992), para atender as necessidades decorrentes da estadia e deslocação dos turistas, poderá ser uma importante fonte de Poder pela criação de património imobiliário.

De igual forma, o fornecimento dos aludidos bens ou serviços com carácter colectivo (ex: infra-estruturas, segurança, tranquilidade, salubridade), o que os economistas políticos designam por externalidades, poderá constituir significativa fonte de Poder (Tullock, 2005, Araújo, 2006), matéria que será mais detalhadamente aprofundada no Capítulo 2.6.

Em terceiro lugar, o Turismo revela-se como egocêntrico, pela necessidade de criação de um relacionamento favorável com o seu ambiente, criando múltiplos laços e ligações com recursos e agentes (entidades públicas e privadas), através de organizações para lhe permitir uma consolidação favorável, necessitando de instrumentos (incentivos, desincentivos) para assegurar o seu exercício e controlo.

Para tal, o Poder assenta em duas actividades fundamentais, que se podem considerar, também, seus instrumentos e que andam frequentemente associados, quais sejam as actividades de planeamento e desenvolvimento e que têm por objecto um “território”.

Planeamento que se pode entender, segundo Costa (1996), como uma actividade que evoluiu da racionalidade técnica para uma actividade multidimensional, visando a organização do ambiente físico e sócio- económico, em ordem a tirar o máximo proveito dele. Desenvolvimento, por seu turno, é entendido como termo ambíguo, processo descritivo e normativo, pelo qual a sociedade se move de uma condição para outra mais favorável (Pearce, 1989, Sharpley, Telfer, 2002).

Planeamento/Desenvolvimento são actividades políticas (Gunn, 2002; Smith, 2002; Vieira, 2007), vistas como quarto Poder do governo (Tugwell, cit. por

Costa, 2001) e os seus propósitos visam modificar um objecto com o que se confrontam, com vista preferencialmente a uma melhoria (Webber, 1983, cit. por Costa, 2001)

Planeamento/Desenvolvimento recorrem, assim, a conceitos indeterminados que lhe andam associados com bastante ênfase no Turismo (desenvolvimento sustentável, qualidade no Turismo, reabilitação do património, protecção ambiental) que, em todo o caso, ampliam o exercício de poderes de acesso, controlo e qualificação de actividades.

Património, cultura, ambiente enquanto actividades e/ ou recursos relacionados e com interesse para o Turismo e no contacto com turistas tornam-se símbolos, instrumentos de representação do social, Poder simbólico, segundo Bourdieu (2000), que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou económica), graças ao seu efeito alienante, de ser ignorado como arbitrário ou impressionar pela propaganda, pela imagem, pelo espectáculo, pela teatralidade (Ribeiro, 1993), com o objectivo de impressionar os homens, conquistando o seu respeito e obediência.

Com propriedade, a este propósito, Ferro (1948, cit. por Pina, 1988) dizia que “o Turismo é, além dum indiscutível factor de riqueza e civilização, um meio seguríssimo, não só de alta propaganda nacional, como de simples propaganda política”.

Uma simples leitura global em revistas científicas sobre planeamento e desenvolvimento em Turismo (vg. em Portugal, Revista de Turismo e Desenvolvimento da Universidade de Aveiro) constata a predominância dos temas (ambiente, património, cultura, promoção) acima referidos, o que nos induz a uma validação empírica do entendimento do Poder como central em qualquer abordagem que se faça nesta área, incluindo no planeamento jurídico, o que constitui o salto qualitativo no conhecimento que se pretende com esta dissertação.

Outra validação empírica, com recurso desta feita a organizações públicas de Turismo e evidenciando o caso português, permite-nos concluir na mesma linha. As Regiões de Turismo, instituídas pelo Decreto 41035, de 20.03.1957, não obstante terem sofrido profundas alterações no seu regime jurídico, actualmente

(31.12.2008) denominadas Entidades Regionais de Turismo, subsistem com implantação territorial dispersa a nível nacional.

A longevidade estrutural destas organizações, que sobreviveu à transformação do regime político do Estado Novo para a Democracia após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e às vicissitudes dos 17 governos constitucionais da III República, leva-nos a questionar se as mesmas não constituem “territórios turísticos”, ou seja, formas de Poder autónomo, uma espécie de esferas de vida comunitária com grande autonomia, “ilhas de Direito”, espaços regulados por consensos entre grupos sociais com grande proximidade e entre estes com o Direito oficial regulado pelo Estado.

Estas questões serão analisadas com mais profundidade em capítulo próprio (Capítulo 5), onde se fará uma análise histórica, estrutural e sistemática do ordenamento jurídico nacional, questionando-se e procurando-se demonstrar também que existem (sendo, porventura, ainda mais importantes) organizações privadas no Turismo (desta feita, “territórios turísticos” privados), reconhecidos pelo Direito com capacidade de Poder e longevidade estrutural histórica e que subsistem no presente.

Independentemente das conclusões que se obtenham com a análise de dados no capítulo próprio, a revisão de literatura e a validação empírica efectuadas permitem-nos fundamentar a existência de uma ligação fundamental e vertebral entre o Turismo e o Poder nas actividades de planeamento e desenvolvimento.

Entendida a importância do Poder como central na ligação ao Turismo e para se procurar uma ordem inteligível do Direito na sua relação com o Turismo, traduzida em opções de Planeamento e Desenvolvimento, como é que o Poder deixa transparecer essa ordem inteligível, esse sentido através do Direito?

Para o entendermos, temos que dar um novo salto qualitativo epistemológico no nosso conhecimento, com recurso às ligações entre Poder e Território e Poder e Direito. É o que iremos fazer de seguida.

2.4. PODER E TERRITÓRIO

Segundo Long (1994), um território é um factor político organizacional providenciado identidade, sentido de lugar, segurança e estímulo; um objecto que deve ser interpretado enquanto lugar de relações de Poder (Reis, 2007).

Nesta senda, Girardon (2006) defende que ordenar o território com atracções ou infra-estruturas de acesso rodoviário ou equipamentos e serviços de transportes, saúde ou segurança, incluídos no processo de produção turística, devem ser entendidos como a forma como o Poder ou Poderes organizam o seu território numa dada sociedade, emanação de uma singular perspectiva do território, objecto de construção de Poder ou Poderes articulados, sem outro projecto senão o da sua continuidade. Na verdade, o Poder é um fim em si mesmo, que só existe enquanto efectividade e serve apenas para preservar a *praxis* que lhe deu origem (Esteves, 2003).

A doutrina política assinala a importância da formação dos vínculos sociais em certos meios de convivência directa. Já em 1877, Tönnies (cit. por Caetano, 2006) identificava duas classes concretas de convivência social: a comunidade, a vida real ou orgânica, produto espontâneo da vida social que se estrutura naturalmente (ex: parentesco, residência) e a associação, resultante da vontade dos indivíduos manifestada em obediência a um certo propósito que os leva a juntar-se e a colaborar entre si.

De acordo com Caetano (2006), encontramos-nos nas comunidades, mas entramos nas associações. Na comunidade os membros estão unidos, apesar de tudo quanto os separa, na associação permanecem separados, apesar de tudo quanto fazem para se unir. Em qualquer dos casos, diz, seja comunidade ou associação, qualquer grupo social que tome consciência da sua existência pretende, em primeiro lugar, garantir a sua própria existência e, em segundo lugar, atingir eficazmente os seus fins.

Para tal, conclui o referido autor, tal grupo ou qualquer um dos seus membros, por virtude de um fenómeno de representação, necessita de Poder, enquanto possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta ou

de traçar a conduta alheia, Poder esse que será mais legítimo, se e quando for reconhecido pelo Direito.

Como afirma Gabardo (2003), certas formas de representação, embora aspirem à universalidade de um diagnóstico fundado na razão, são sempre determinados pelos interesses dos grupos que as forjam.

As características de incidência da experiência de consumo turístico num determinado território levantam problemas locais e particulares (poluição, congestionamento), com respostas necessárias de planeamento e desenvolvimento (infra-estruturas, recuperação de património urbano, infra-estruturas e serviços turísticos), as quais implicam um conhecimento local e opções políticas que sempre favorecem alguns grupos em detrimento de outros (Costa, 2001).

Esta revisão de literatura leva-nos a questionar se os “territórios turísticos” não constituem formas orgânicas, necessárias, de agregação social, baseados em propósitos de obtenção de rendimento económico com a vinda do turista e que procuram a obtenção de um consenso com a sociedade através do Direito, como instrumento potencialmente eficiente (um mínimo de Direito para um máximo de Poder), para levar a “render mais” o Poder, a ser empregue da melhor forma possível, com a manutenção e expansão da estrutura das relações que o sustentam.

Entram aqui em conta as considerações da Ciência Económica sobre eficiência, sempre tendo em atenção a montagem jurídica de um território, que designamos “território turístico”, para permitir com eficiência a titularidade e exercício de um determinado Poder a um grupo ou indivíduo com capacidade de representação, através de processos de planeamento e desenvolvimento.

A eficiência consegue-se com poupanças (Araújo, 2006) e com negociação (Castela, 2005), desempenhando o controlo de um território uma importante função económica na promoção, organização e qualificação dos respectivos recursos territoriais, podendo o mesmo constituir uma unidade jurídica de relações de troca de bens ou serviços (Irti, 2004) entre turistas e produtores de bens e serviços, que permita poupar custos nessa relação. Tais custos poderão ser designados de *custos de transacção* (v. *infra* Capítulo 2.9.).

Tal poupança, segundo Machado (2004), pode assumir diversas facetas:

- a) Na selecção dos operadores económicos que têm acesso ao uso de recursos territoriais, numa perspectiva de qualificação da sua actividade, com o pagamento de contrapartidas a um Poder que admite tal acesso e qualificação;
- b) Na admissibilidade dos bens e serviços à transacção que são espacialmente referenciados como recursos turísticos num determinado território;
- c) No funcionamento dos bens à transacção que continuamente os operadores económicos têm de gerir, face às expectativas do ou dos mercados – alvo que se pretende atingir, permitindo o seu funcionamento nos territórios;
- d) Na diminuição da incerteza da qualidade dos serviços objecto de transacção e de custos de obtenção de informação por parte dos turistas/consumidores no consumo dos bens e serviços assinalados na alínea b).

Estas poupanças constituem valor económico para os operadores económicos e, simultaneamente, constituem fonte e exercício de Poder para quem as permite. Este valor pode ser objecto de negociação, de contratualização entre as partes interessadas, o que permite concretizar o exercício de eficiência desejado. O território é o palco ou meio de inter-compreensão e comunicação onde indivíduos e organizações localizam, percebem, identificam, classificam as suas trocas, lutando pelo reconhecimento das suas identidades.

Assim, um “território turístico” constituído, designadamente por infra-estruturas, serviços públicos, atracções com capacidade de captar visitantes, investimentos e capitais, gerando incremento do valor de uso de tais bens ou recursos, é um instrumento fundamental de comunicação, de alinhamento entre organizações e entre estas e o seu ambiente institucional, base para legitimação e controlo de exercício de um Poder, tal como o crescimento das funções urbanas nas cidades.

Segundo Gunn (2002), as cidades e as funções urbanas “contêm poder”. O Poder resulta da acumulação de capital público acompanhado do desenvolvimento do capitalismo privado (Girardon, 2006). Como afirma Paddison (1983, cit. por Long, 1994), “o poder é distribuído geograficamente”.

Neste contexto, as opções de planeamento e desenvolvimento territorial jogam um papel fundamental no acesso, controlo, distribuição e exercício de

Poder sobre os conflitos existentes sobre recursos territoriais com interesse para a actividade turística.

O zonamento, na concepção dominante na doutrina norte-americana, é também visto como um direito de propriedade municipal, que é usado pelo município para maximizar o valor das propriedades abrangidas, em proveito de interesses que controlam o processo de decisão política (Fischel, 1999), pois as restrições a novas construções, ampliações de cércas em altura, com investimentos em infra-estruturas públicas, criam valor às propriedades que estão abrangidas no zonamento, criando mais-valias que podem ou não ser redistribuídas, atendendo ao Poder dos referidos interesses políticos.

Tal valor também não passa despercebido na doutrina portuguesa. O Plano urbanístico, segundo Correia (1990), define antecipadamente aquilo que os proprietários poderão contar, estabelece princípios e regras que devem ser observados pela Administração e inspira confiança nos agentes interessados na realização de operações de transformação do solo, designadamente, a construção. Conclui, dizendo, que o Plano enobrece o terreno, torna-o objecto de maior procura que aquela que existe para um terreno não planificado.

2.4.1. PODER E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Os entendimentos do Poder nos territórios não devem estar dissociados dos entendimentos sistémicos sobre o Turismo e sobre os territórios, afim de se entender o contexto do conceito de “territórios turísticos”, relevando-se aqui a teoria dos “conjuntos complexos” (Giotart, Balfet, 2007).

Nesta teoria, o Turismo é apresentado como conjunto no qual os elementos interagem em sistema, segundo regras que permitem obter fenómenos globalmente previsíveis e identificáveis graças à dinâmica de agregação. Tais regras são entendidas como regras locais, visto que os agentes interagem com os agentes tecnicamente mais próximos.

Esta visão fundamenta melhor as visões orgânicas e ecológicas do planeamento turístico (Murphy, 1985) como sistemas vivos, baseadas em relações

de Poder auto-reprodutoras, possibilitando uma leitura ecológica dos sistemas (Costa, 2002). O Turismo funciona de acordo com princípios de não linearidade, de uma forma que é similar a uma comunidade viva auto-organizada (Mckercher, 1999).

No raciocínio das ciências naturais (o *ecological approach*), Giddens (1983, cit. por Reis, 2007), baseado na “autopoesis” da biologia: a propriedade dos sistemas celulares participa recorrentemente numa rede de relações que tornam a produção possível e que tem aqui paralelo com a teoria da regulação, que entende o Direito como modo de canalização de comportamentos individuais e colectivos em regime de acumulação, privilegiando as instituições, a herança cultural e as estruturas (Moreira, 1997).

O biólogo Bertalanffy (1977, cit. por Oliveira, 2004) define os organismos sociais como sistemas visando a prossecução de objectivos comuns e finalísticos (identidade, sobrevivência), caracterizados como sendo um conjunto de partes relacionadas, apesar de independentes, consistindo em elementos combinados de tal forma que qualquer modificação num deles implica uma modificação em todos os outros.

Expressões como *feedback* (realimentação, retroalimentação, retroacção) *input* (entrada) e *output* (saída) ganharam divulgação. No sentido corrente, o termo regulação relaciona-se com o facto de manter em equilíbrio, de assegurar o funcionamento correcto de um sistema complexo (dicionário Robert, 1993).

É na assimilação dos motivos do comportamento humano a forças motrizes ou a resistências, cujas equações de equilíbrio são fornecidas pela mecânica e pelo princípio da igualdade newtoniana da acção e da reacção, que se podem pensar as operações do ser vivo e dos organismos sociais que ele cria de uma forma cibernética (Canguilhem, 1980).

Princípios intrínsecos de compensação entre forças opostas permitem detectar as componentes do sistema regulador. Por outras palavras, o sistema regulado torna-se um conjunto de variáveis cuja constância no tempo é controlada e assegurada por um jogo de equilíbrios entre perturbações, cuja acção de retorno ou reacção activa um sinal de variação oposto, tendo como efeito a anulação da causa perturbadora e a manutenção do valor funcional inscrito como norma na

própria estrutura. A regulação biológica é, assim, o instrumento de uma conservação incontornável dos seres e organizações consideradas (Norel, 2004).

A importância destas teorias e paradigmas para o conhecimento científico do Direito e do Turismo será recorrentemente desenvolvida ao longo desta dissertação, com especial ênfase no Capítulo da Metodologia (Capítulo 4).

Como identificar as relações de auto-reprodução do Poder nos “territórios turísticos”? Que papel tem o “território” nessas relações de Poder? É o território o elemento principal ou uma variável dependente do sistema de actores que interagem na indústria turística? Relevam os contributos de Galbraith (2007) e, em especial, de Foucault que, com várias obras publicadas sobre o Poder (Deleuze, 2005; Cheong e Miller, 2000), parece-nos apresentar a linha fundamental pela qual esta análise de investigação poderá prosseguir.

Analizando o Poder nas organizações, Galbraith (2007), apresenta o conceito de simetria bimodal da organização, ou seja, que da capacidade de exercício interno do Poder resulta a capacidade de impor externamente a sua vontade, sendo essa simetria estendida aos instrumentos pelos quais se exerce o Poder (já atrás referidos, como Poder condigno, compensatório e condicionado).

Aplicado este conceito aos “territórios turísticos” parece existir aqui um elemento de auto-reprodução do Poder, ou seja, na sua dimensão interna e na sua dimensão externa, que permite a linha de continuidade do Poder da organização, pois que, da capacidade de organização interna e do seu sucesso na combinação de elementos físicos com simbólicos (*marketing*) para a atracção, deslocação e permanência de turistas aos “territórios turísticos”, dependerá a sobrevivência desta no seu ambiente externo.

Por sua vez, o mesmo autor apresenta também o conceito de simetria substancial entre a maneira como o Poder é dilatado e a maneira como se lhe resiste, ou seja, que qualquer exercício de Poder provocará um exercício de Poder semelhante; o Poder que tem a sua origem numa organização é geralmente enfrentado por uma outra organização, o que tem origem na propriedade é enfrentado pela propriedade.

A simetria é a regra geral na dialéctica do Poder. Tal simetria é importante para percebermos quais são os vários equilíbrios jurídico-económicos que sustentam

o Poder das organizações. Voltaremos a analisar e desenvolver este princípio na avaliação estática da regulação dos “territórios turísticos” (Capítulo 3.6.).

Desde já dir-se-á que, para existir capacidade de auto-reprodução do Poder, é necessário que exista uma simetria de género de fontes de Poder entre membros que compõem o “território turístico”, enquanto organização. Exemplificando com o alojamento turístico, a capacidade de transformação da propriedade do solo para a instalação de um empreendimento turístico, com quartos e/ou apartamentos a favor de um agente empresarial privado, é normalmente acompanhada da criação de infra-estruturas que vão constituir património de uma autarquia local e que recebe taxas pela sua utilização.

Assim, autarquia local e proprietário podem ser membros eficientes de uma organização interessada na transformação do território e baseada na origem simétrica de fonte de Poder para ambos: a propriedade. Tal simetria, orientada para e pela prossecução de objectivos comuns, pode ser indiciadora de um elemento forte na capacidade de manutenção eficiente da organização enquanto Poder.

É nesta linha de pensamento que também se coloca Foucault (cit. por Deleuze, 2005; Cheong e Miller, 2000), que considera o Poder como uma “linha de força”, em que pessoas estão envolvidas, uma situação estratégica complexa consistindo em múltiplas e móveis relações de força. Igualmente Mabilon, B., Etienne, B. (2002) defendem que o Poder é uma relação de força, de troca, em que um sujeito pode ganhar mais do que outro, mas em que o segundo nunca está totalmente impotente perante o primeiro.

O Poder, segundo estas concepções, não tem essência, é operativo, não é uma entidade ou atributo, mas relação e uma relação que tem como características, a imanência do seu campo, sem uma unificação transcendente, a continuidade da sua linha, sem uma centralização global, com fluxos multidireccionais e intrinsecamente ligado ao conhecimento, de tal forma que um não pode ser analiticamente considerado sem o outro.

A relação de Poder é apresentada como o conjunto das relações de forças que, sendo diferenciais entre dominantes e dominados, determinam singularidades (afecções), constituindo as instituições (o Estado, a Família, o Mercado,

entre outros) os factores integrantes que vão ligar as singularidades, alinhá-las, torná-las homogéneas, colocá-las em série, fazendo-as convergir. Estas instituições são apresentadas como práticas, mecanismos operatórios que não explicam o Poder, porque pressupõem as suas relações e se limitam a fixá-las segundo uma função reprodutora e não produtora.

Esta concepção de Poder, já estudada na sua aplicação ao Turismo (Cheong, Miller, 2000) e, em especial, ao *marketing* turístico (Morgan, Pritchard, 1998), é importante, também, na sua perspectiva de enquadrar as relações de Poder em singularidades, exercitadas por agentes mediante conhecimento, normalização de discurso e “olhar inspetivo”.

A câmara fotográfica que capta a imagem de uma bela mulher de cor branca, com vestidos urbanos e informais, elegante, maquilhada e que, numa brochura publicitária de um operador turístico europeu, convida os turistas a se deslocarem a um empreendimento turístico junto à praia na Jamaica, é um filtro de relações de Poder exercido pelo operador sobre o destino turístico Jamaica, tendo como alvo o turista, e que contém elevado potencial negativo de distribuição de Poder a favor desse destino.

A identificação dos agentes e a perspectiva sobre o que olham (alvos) são fundamentais para se perceber as relações de Poder em Foucault, enfatizando-se a posição de cada um em relação ao outro no seio de uma sede de relações. Tal exercício permite estruturar as diferentes posições dos agentes numa instituição localizada. O alvo é, por sua vez, o actor subordinado na relação.

Enquadrando esta perspectiva filosófica na aplicação aos “territórios turísticos” com os contributos de Galbraith, atrás assinalados, sobre a simetria enquanto dialéctica geral das relações de Poder, diremos que os agentes interessados no sistema “território turístico”, enquanto espaço de relações de Poder, se apresentam simetricamente como fotógrafos do território-espço, dele procurando extrair “fotografias” que constroem a sua particular visão de Poder sobre o “território”.

Quando tais fotografias obtidas sobre o alvo permitem uma leitura consensual entre agentes, temos um alinhamento que constitui uma relação de Poder dentro da organização “território turístico”. Os alinhamentos podem ser vários,

constituindo linhas, fluxos variados que podem ser representados num diagrama que expõe as relações de força que constituem o Poder no seio da organização.

As imagens, as fotografias dos destinos turísticos que promovem identidades, representam valores, formas de ver a realidade, o que se designa por *marketing* consensual (Morgan e Pritchard, 1998), ou seja, um paradigma de consenso assente em ideologias dominantes sobre representações e que reforçam relações particulares em sociedades.

Estes autores apresentam como exemplo o caso do *resort* de praia em Torquay, no Sudoeste da Inglaterra, quando, em 1960, uma fotografia de um jovem casal de fato de banho curto e biquíni numa praia foi apresentada como imagem publicitária do *resort*, o que levou a uma forte contestação pela imprensa local, residentes e alguns agentes empresariais, que a denominaram o “guia da rapariga de biquíni”, inapropriado para a imagem de luxo do *resort* considerado a “Rainha da Riviera Inglesa”. No ano a seguir e até à década de 1980, o *resort* voltou à velha imagem publicitária, contendo iates e palmeiras.

Podemos então constatar, pela revisão de literatura e validação empírica, a existência de uma centralidade no território físico e simbólico que compõe a organização “território turístico”, simultaneamente, como espaço de comunicação entre turistas, agentes empresariais, população residente, mas também como forma de garantia das transacções entre estes agentes e da própria especialização de funções que lhes subjaz. Tal centralidade desperta interesse, desejo de captura do Poder, alvo, que tal centralidade representa por parte dos agentes intervenientes na organização.

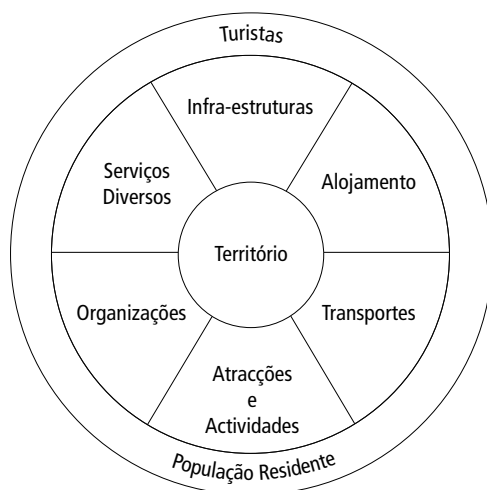
Por isso, pode justificar-se, em termos de validação empírica do nosso estudo, que as imagens territoriais dos destinos turísticos são recorrentemente utilizadas na publicidade e no *marketing* turístico; deste modo, o território, pela ocupação da actividade turística sofre uma radical transformação física, de acordo com a evolução cíclica dos destinos turísticos (Butler, 1980, cit. por Lundtrop, Wanhill, 2001).

Se um território, por exemplo, se apresenta com uma denominação ou imagem “Lorca – Ciudad Monumental”, “Rio Tinto – Comarca Minera” ou “Costa Vicentina – o outro Algarve”, fruto de um *marketing* consensual, todos

os agentes turísticos procurarão uma fatia do Poder, que tal denominação pode proporcionar, com associação à imagem, recriando física e simbolicamente o espaço onde actuam.

No caso de “Lorca – Ciudad Monumental”, farão sentido investimentos de Poder tais como, investimentos em edifícios de relevante valor histórico, arquitectónico ou cultural, espectáculos de animação cultural que recriam um ambiente de uma época histórica ou ainda estabelecimentos de restauração com receituário antigo. Toda esta centralidade do território-espaço pode ser interpretada a partir da figura (1) a que apelidaremos “Poder e centralidade do território espaço no ‘território turístico’”.

FIGURA 1. PODER E CENTRALIDADE DO TERRITÓRIO-ESPAÇO NO TERRITÓRIO TURÍSTICO



Fonte: adaptado de *Inskeep*, 1991

A presente figura não constitui uma crítica ao modelo de Inskeep (1991) sobre planeamento e desenvolvimento em Turismo, mas apenas uma adaptação do seu figurino ao decurso das perspectivas desenvolvidas nesta investigação.

Os turistas e a população residente são apresentados como indivíduos não integrados em grupos organizados e, como tal, mais longe da centralidade (o território-espaço), que constitui o principal alinhamento dos interessados no Poder.

Por seu lado, os agentes empresariais envolvidos nas várias componentes do Turismo (alojamento, transportes, atracções, infra-estruturas, promoção, serviços diversos) têm um papel importante na organização “território turístico”. Outras organizações (Estado, organizações sem fins lucrativos) também olham o território-espaço como alvo das suas atenções em sede de planeamento/ordenamento/gestão dos recursos territoriais. Ilustrando este pensamento, González e Ibañez (2006) afirmam que “um território é o lugar de encontro de distintas esferas de Poder”.

Os pontos em que dois ou mais agentes e ou organizações se encontrarem, constituem as relações de força (linhas do Poder), que vão permitir a análise da eficiência, pela regulação, das estruturas de governação que compõem os “territórios turísticos”, constituindo o objecto da investigação no próximo capítulo.

A centralidade do território como produto consensual de intervenção no espaço e que lhe dá significado está na linha da concepção do produto – espaço em Turismo, defendida por Costa (2001). Assim, o produto é fruto de uma interacção consensual, o “território turístico”, atendendo à centralidade defendida na importância dos territórios nas relações de Poder entre organizações de planeamento e desenvolvimento turístico e o Estado, na qualidade de entidade reguladora desses processos de planeamento e desenvolvimento.

Assim, dá-se expressão a todo um conjunto de entendimentos sobre o papel do território relacionado com o Turismo e também com o Direito, quais sejam:

- “Território, como o elemento principal e não uma variável dependente do sistema de actores que interagem na indústria turística” (Capone, 2006);
- “Território, como contexto gerador das relações entre vários actores que formam o sistema turístico, sendo o seu valor produzido pelo interface das organizações” (Bonetti, Petrillo, Simoni, 2006; Lopes, 2001);
- “Turismo, como processo vinculado ao território de forma que considera este como um recurso e não como suporte do mesmo, modelo capaz de dar coerência espacial à dinâmica turística, em função da sua especificidade e identidade económica, política, social e cultural” (Pallarés, 2000);

- “Território, não apenas como suporte e espaço de aplicação de políticas, mas também um agente activo na construção dessas políticas” (Condesso, 2005);
- “Territórios, enquanto objectos que devem ser interpretados enquanto lugar de relações de poder” (Reis, 2007);
- “Território, como delimitação dos poderes funcionais dos órgãos administrativos e critério de competência” (Rebello de Sousa, 1999);
- “Território, como substrato principal das instâncias das Administrações territoriais” (Moreira, 2002).
- “Território, como fixador de um lugar, referenciador de problemas comuns e projectos cooperativos; símbolo de continuidade e de segurança na conexão entre gerações” (Kratochwill, 1994).

Reconhecida a centralidade do território na esfera de actuação do Poder que é também, por sua vez, central na configuração das dinâmicas de planeamento e desenvolvimento turístico, vamos agora tentar perceber qual a relevância do Direito nessas relações, de forma a podermos dar respostas mais seguras ao problema de investigação proposto. Assim, vamos analisar as relações entre Poder e Direito.

2.5. PODER E DIREITO

Segundo Caetano (2006), Poder e regra de Direito não são elementos completamente separáveis e mantêm íntimas relações: o Poder cria o Direito e as regras jurídicas positivas têm por única fonte o Poder. O Poder, diz o autor, é Direito em potência ou em acto e o Direito é Poder realizado. Existe permanente tensão construtiva entre o Direito e o Poder, discutindo-se a precedência de um sobre o outro (Pires, 1998).

No seu *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Caetano (2006) começou por caracterizar as sociedades primárias, resultantes dos factores elementares da sociabilidade (parentesco, vizinhança, profissão), destinadas à satisfação de fins determinados. Estas sociedades primárias são emanação de

Poder social e criam Direito pré-estadual. Por sua vez, a sociedade política é apresentada como o grupo mais amplo que abrange as sociedades primárias, criando entre elas possibilidades de colaboração, mediante regras de conduta que se imponham aos membros das sociedades primárias.

A sociedade política é, assim, um quadro de qualificação dos vários poderes sociais em que o Direito elaborado ou reconhecido pelo Estado surge como uma espécie de “prótese”, “recomposição da harmonia prestabilista”, resolvendo as insuficiências do apetrecho instintivo de cada indivíduo ou grupo, vertebrando a sociedade (Pires, 1998).

Verifica-se, assim, um espaço também de tensão entre o Direito do Estado e o Direito das comunidades primárias, um baseado em princípios democráticos de transparência, de informação e de participação na expressão de uma vontade geral, maioritária em assembleias representativas, outro baseado num Direito aristocrático, oriundo da elite dos juristas ou das práticas governativas das altas burocracias do Estado ou ainda advogando uma arquitectura liberal da sociedade, com um Direito que corresponda a uma maior ausência do Estado (Hespanha, 2007). O Estado, diz Gabardo (2003), nunca deteve o monopólio de normalização social.

O Turismo, enquanto facto social e susceptível de instrumentalização por Poder ou Poderes de diversa natureza (incluindo o Poder político), participa nesta tensão ou dialéctica construtiva de “direitos”, podendo e devendo o Direito que o regula ser entendido neste enquadramento.

Esta perspectiva enquadra-se numa definição realista do Direito (Hart, 2007, Dworkin, 1984) em que se devolve do Estado para a sociedade a constituição do Direito, como “Direito da vida”, enraizado, praticado, reconhecido como tal, vigente, que vive dum “saber alegadamente enraizado numa interpretação do consenso social” (Hespanha, 2007).

Igualmente, na visão da Economia Institucional, como afirma Hodgson (1994), o “poder reside mais na rotina sem incidentes do que no exercício consciente da vontade” ou, secundando Williamson (1985), o “poder pode ser difícil de definir, mas fácil de reconhecer”.

Como diz Caupers (1994), o valor do Direito advém-lhe da sua radicação na consciência social. Citando Zipelius (1984, cit. por Caupers, 1994), refere que o Estado, fonte de Poder, é limitado pelo Direito, porque o seu Poder é condicionado pela ideia de Direito que o legitima. Estes autores distinguem o Poder enquanto facto ou instituição e o Direito como condição do seu exercício.

Ross (1997), por sua vez, afirma que o Poder e o Direito não são realidades opostas. O Poder não é algo que se encontra por detrás do Direito, mas que funciona por intermédio do Direito. Segundo Roig (2005), o Direito oferece ao Poder uma perspectiva de eficácia externa, ou seja, a potencialidade de recorrer ao uso da força para sua imposição, mas também uma perspectiva interna, qual seja, a de instância organizadora, controladora e racionalizadora do interior do próprio Poder.

Peces-Barba (1999) apresenta a relação Poder-Direito como duas faces da mesma moeda, em que o Poder é considerado causa, mas também efeito do Direito. O Poder é considerado como facto fundador básico do Direito, sustentado pela pressão social do grupo ou grupos que a exercem. O Direito completa tal facto através de norma ou normas fundadoras identificadoras de Poder, que permitem assinalar, não só normas jurídicas válidas, conformes formal e materialmente com a norma fundadora básica, mas também os critérios de eficácia real que sustentam tal norma.

Hart (2007) conceptualiza tais normas fundadoras como “regras de reconhecimento”, ou seja, as que especificam características que, traduzidas na norma, revelam uma indicação afirmativa indiscutível de que se trata de uma regra do grupo que há-de ser sustentada pela pressão social que este exerce, reconhecíveis no plano empírico por observação da sua vigência, são descritivas da vida jurídica efectiva (*law in action*), podem ser reconhecidas como factos sociais ou meta-normas e constituem, em todo o caso, enunciados substanciais do fundamento de obediência ao Direito (o consenso comunitário).

Dworkin (1984) refere que tais regras de reconhecimento podem ater-se a valores morais, a princípios que podem ser identificados, também, por uma interpretação doutrinal, sistemática, teleológica, finalista, das normas jurídicas, tendo em vista apurar uma melhor identificação dos valores institucionais

que melhor enquadram o conjunto da história institucional de um certo sistema jurídico.

Tais “regras de reconhecimento” podem traduzir-se, por exemplo, em regras secundárias que valem como regras primárias, dada a insuficiência de pressão social difusa que caracteriza as regras primárias. As regras secundárias, através de normas especiais, excepcionais, à medida da situação concreta (Moncada, 2001) ou de valor hierárquico inferior, podem derrogar regimes de regras primárias (leis gerais ou abstractas), dada a falta de certeza que estas carecem ou, inclusive, transformem-se em regras primárias ou de as alterarem, por um acto de reconhecimento emitido pelo titular da regra primária.

Neste contexto, as regras que reconhecem espaços autónomos de negociação de direitos entre as partes através de contratos e que permitam a estas efectividade na criação e realização de Direito, por omissão ou subsidiariedade das regras primárias (Mamede, 1995), ou ainda que permitam a estas resolver problemas de interpretação e resolução de conflitos, são outra forma importante de reconhecimento da existência de regras de reconhecimento que traduzem exercício de Poder por grupos sociais.

Neste rol de “sinais de reconhecimento”, alguns autores (Nabais, 1994, Esquivel, 2004) chamam a atenção para a persistência do contrato como instituição fundamental para a regulação de relações sociais, relações de facto que se traduzem, quer na dispensa de formalismos normativos no processo de produção de decisões públicas, quer de privatização material das próprias decisões, em que grupos organizados utilizam o Poder normativo do Estado para alcançar seus fins próprios.

A perspectiva de Leis-Contrato nos territórios (Nabais, 1994), ou seja, leis que têm por substância contratos de gestão de territórios por entidades privadas, ou contratos que acabam por ser assumidos com força normativa pelo legislador, em que a sua modificação ou revogação só pode realizar-se por mútuo acordo das partes, a menos que a sua modificação ou revogação seja editada por relevante motivo superveniente de interesse público, têm interesse acrescido para o enquadramento da relação entre Poder-Direito nos territórios.

Na lógica da acção colectiva, os pequenos grupos têm ascendente sobre os grandes grupos (Olson, 2002), pois o incentivo à contribuição para o bem colectivo é maior, na expectativa de um incentivo proporcionado pelo bem colectivo mais próximo do incentivo privado. Em Turismo, o processo de produção depende das características físicas, sociais e económicas de cada lugar (Costa, 1996), pelo que este localismo deve ser tido em conta na pressão de grupos sociais mais pequenos para o exercício de Poder.

O Poder é, assim, o “cimento federador” do sistema jurídico (Sueur, 2001), constituindo um meta-conceito que ultrapassa os limites da distinção entre direito público e direito privado, sendo transversal entre a Economia e o Direito, suficientemente pluralista para abranger na sua análise poderes públicos e privados, e cujas variáveis de análise são fundamentais para compreender o funcionamento das instituições (ex: a regulação) movidas por uma lógica política de captura e manutenção do Poder (Menard, 2005).

Uma simples leitura empírica da realidade territorial portuguesa demonstra a predominância do contrato e a existência de uma continuidade entre tarefas públicas e tarefas privadas (Gonçalves, 2005), o que vai abrir caminho ao aparecimento de regras de reconhecimento, pelo Direito, de existência de Poder, o que se verifica, por exemplo, na contratualidade subjacente a concessões de uso privativo no domínio público em zonas de forte intensidade turística (ex: orla costeira, praias, jogo, marinas), atribuídas a entidades privadas e/ou locais, por contrapartida do pagamento de taxas que constituem um meio de restituir à comunidade uma parte dos benefícios (Poder) que esta lhe assegura, através da atribuição de direitos de uso privativo (Moniz, 2005).

Os processos de auto-coordenação colectiva, ou seja, produção dentro da economia pelos próprios interessados, com mecanismos de co-regulação, instâncias de regulação, que conjugam a intervenção do Estado e agentes económicos interessados ou auto-regulação privada oficialmente reconhecida, com reconhecimento público do sistema de regulação privada e graus variáveis de relação com a regulação pública (preempção, substituição, adição) ou de instrumentos (auto-regulamentação, auto-execução, auto-disciplina) (Moreira, 1997) devem incluir-se nesta revisão das relações Poder-Direito.

A evidência empírica baseada na importância reconhecida por organismos internacionais (Organização Mundial de Turismo, União Europeia), bem adaptada por Font (2002) ou Go e Govers (2000) a sistemas de verificação ambiental, de certificação de qualidade, acreditação ou reconhecimento na área do Turismo e dos destinos turísticos, é outra vertente das relações Poder-Direito na área do Turismo a considerar como muito relevante.

O Direito assume-se como um poderoso instrumento de racionalização na organização de Poder, distribuindo e partilhando direitos entre grupos de diferentes âmbitos de interesse nos territórios e com intensidade das relações locais de produção e consumo turísticos.

A relevância de tais “espaços de poder” poderá ser importante para o entendimento da maior eficácia, maior flexibilidade e maior economia da regulação, em que geralmente os protagonistas (regulador e regulado) poderão sair ganhadores, o que constitui um arranjo de soma não nula (Moreira, 1997). Alguns autores (Machete, 2001) alegam, inclusive, que, em política, a eficiência é actividade técnica, não controlada juridicamente em que predominam normas de certa Ciência ou Arte na melhor execução das leis.

A eficiência resulta da maior facilidade de relacionamento com grupos organizados do que com indivíduos isolados (Ryan, 2002) ou da propensão do Estado para obter a colaboração de grupos de interesse, quanto mais difícil for a administração de um sistema de intervenção num determinado sector (Keeler, 1987, cit. por Moreira, 1997).

A investigação assentará no agrupamento de “regras de reconhecimento” em princípios, numa ordem coerente, própria da vertebração pelo Direito dos factos sociais, que permita estruturar a eficiência pelo Direito ao acesso, titularidade, exercício e controle de Poder por grupos sociais e económicos, sentido que confirme uma ordem inteligível nas relações entre Direito e Turismo em zonas de forte intensidade turística, marcada por uma existência de intensidade de uso de regras de reconhecimento desse Poder.

Assim, na visão do Direito como equilíbrio, prótese, costura institucional no consenso contraposto de interesses de grupos sociais com o Poder político estadual

nos territórios, dispomos uma figura (figura 2), que se pretende um pequeno observatório das tendências do Direito entre esses interesses nos territórios.

FIGURA 2. DIREITO-PODER POLÍTICO E GRUPOS SOCIAIS NOS TERRITÓRIOS

PODER POLÍTICO ESTADUAL	GRUPOS SOCIAIS
Normas gerais e abstractas em forma de Lei. Maioria na tomada de decisões. Prevalência de Planos de ordenamento/ desenvolvimento de valor hierárquico superior. Conceitos técnicos e indeterminados a favor da entidade pública. Prevalência de estruturas processuais com mecanismos de mediação/comunicação/ Integração de grupos sociais. Monopolização do estabelecimento, aplicação e execução normas por entidade pública. Indivisibilidade financiamento a favor de entidade pública. Rigor na aplicação da lei. Protecção de bens colectivos. Defesa de identidades colectivas. Direitos dos indivíduos (abstracto), com direitos negativos de protecção contra interferência.	Normas especiais, excepcionais ou particulares que aditam ou contrariam regras gerais, com deslegalização. Unanimidade na tomada de decisões. Planos de valor hierárquico inferior que contrariam os planos superiores (contra-corrente). Co-regulação, auto-regulação privada, publicamente reconhecida ou independente. Relevância do contrato e da autonomia técnica substancial assente no conhecimento especializado local e colectivo de grupos. Delegação de execução/ investidura de funções públicas gerais para entidades locais e/ou privadas com contratação financiamento. Divisibilidade do financiamento por associados ou participantes. Equidade na aplicação da lei. Valorização de resultados pela acção. Identicidades culturais particulares. Direitos dos grupos (concreto) com prestações positivas a seu favor.

Esta dialéctica ou tensão construtiva é bem patente na expressão de Coelho (1992), quando afirma que o território é factor de divisibilidade e a Administração factor de unidade.

Estaremos, pois, atentos na análise de dados do nosso ordenamento jurídico e de ordenamentos jurídicos internacionais (Capítulos 5 e 6), à manifestação das estruturas agrupadas de sinais de reconhecimento de Poder e, em especial, dadas as características já apontadas (particularismo, localismo) ao Turismo, ao Poder adquirido, exercido e controlado por pequenos grupos sociais nos territórios, reconhecido pelo Direito.

Tentar-se-á, também, investigar e demonstrar em estudos de caso (ex: estudo de caso Algarve no Capítulo 7), como o modo de produção da oferta turística é consequência do reconhecimento, pelo Direito, da existência de sinais de Poder

concedidos a grupos sociais, que procuram, pela prestação de serviços colectivos e individuais, o controlo de territórios (espaços delimitados), visando a obtenção de fontes (ex: receitas económicas) e instrumentos eficientes (direitos sobre actividades, pessoas e recursos) para titularidade e exercício desse mesmo Poder. Para legitimar o Poder, os serviços são considerados turísticos.

Concretizada a relação Poder-Direito e alegada a eficiência, enquanto exercício funcional e sistémico de procura de Poder por determinadas organizações, como caminho possível na interpretação das relações inteligíveis entre Direito e Turismo em áreas caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas, a nossa investigação carece de uma abordagem com recurso aos contributos da Economia Institucional.

Assim, antes de abordarmos o conceito de “território turístico”, vamos apresentar um sub-capítulo designado como “Turismo, Direito, Poder e Territórios” que funciona como codificação holística e sistémica de todos os conteúdos referidos neste capítulo. Vamos abordá-lo de seguida.

2.6. TURISMO, DIREITO, PODER E TERRITÓRIOS

A literatura existente salienta a importância do território, enquanto primeira matéria-prima do Turismo. Suporte de infra-estruturas de acolhimento e transporte e atractivo fundamental dos turistas ao consumo de paisagens naturais e construídas pelo homem (Giotart, Balfet, 2007), o “território turístico” é portador de diversas contradições e complexidades.

Pardellas, Piñero, Párdin (2000) e Mckercher (1999) salientam a contradição entre a natureza dos territórios naturais e culturais como bens públicos, ou seja, que não podem ser excluídos eficientemente do seu uso ou que tal uso reduza a quantidade desses bens disponíveis a outros cidadãos e a actividade turística privada que transforma tais bens em produtos turísticos, reservando o seu uso a turistas, excluindo terceiros do seu desfrute.

Silva e Perna (1999), por sua vez, salientam que, quanto mais bem sucedido for um local na oferta de um ambiente agradável para férias, mais visitantes

atrairá e maior será o potencial de impactos negativos na qualidade ambiental do destino, qualificando-o como o “paradoxo do Turismo”.

Caalders (2000) identifica necessárias tensões entre o desenvolvimento turístico bem sucedido, o que para a autora geralmente significa maior número de visitantes e a manutenção das características de atractividade identitária e singular dos destinos.

Todas estas contradições, paradoxos e tensões implicam a necessidade de uma ordem, uma organização, diríamos, uma estrutura de Poder para resolver tais conflitos. Tal organização deverá elaborar, propor, operacionalizar e aplicar um sistema de valores apoiado no Direito sobre os recursos naturais, culturais e sociais que compõem aquela realidade (Auboin, Moraud, 2006).

As técnicas jurídicas deverão, assim, erigir os necessários monopólios de regulação restritiva para conciliar e resolver conflitos derivados, por um lado, das preocupações ambientais e culturais com os recursos naturais, culturais e sociais, por outro, com o aproveitamento económico desses recursos desejado por agentes interessados nos processos de desenvolvimento turístico.

Os recursos, espaços e conceitos a ele ligados (sustentabilidade ambiental, património cultural, paisagens naturais) não são neutros, mas antes filtrados e transformados por um sistema de valores, apoiado numa ordem económica e social egoística e orientada para a manutenção da estrutura de Poder de uma organização ou organizações que vão construindo sucessivamente a sua particular visão do território, seleccionando o acesso e controlando o exercício das actividades económicas, técnicas, sociais e culturais, consideradas turísticas e que podem ser desenvolvidas nos territórios.

“Recursos e ambiente não são”, eles transformam-se, segundo Telfer e Hashimoto (2004). “Destino turístico não é, mas aquilo em que se torna” (Tynsley, Lynch, 2001).

Como surge esta transformação? Poderá ser ela explicada do ponto de vista da Ciência Económica? Ou da Ciência Política? Qual o papel que pode ser atribuído ao território que constitui o objecto das relações de Poder da organização? Como se explica a estruturação, pelo Direito, segundo princípios de eficiência dessas relações de Poder?

A resposta a estas questões poderá ser-nos dada com recurso aos contributos da Economia Institucional e, em particular, das Teorias da Regulação, com particular atenção para os conceitos de externalidades ou efeitos externos.

Para Rodrigues (2007), externalidades referem-se aos custos ou benefícios que as actividades de algum agente impõem a terceiros, que não por via do sistema de preços, sem que esses terceiros sejam pagos por tais actividades ou tenham de pagar as mesmas.

Se a actividade produz benefícios para terceiros que deles usufruem sem nada pagar, temos uma externalidade positiva; se pelo contrário envolvem custos para terceiros que não são compensados pelo autor da externalidade, temos uma externalidade negativa.

A deslocação de turistas para uma determinada área territorial, envolvendo deslocações, concentrações, distrações e actividades de lazer diversas, provoca congestionamentos no uso do território e ameaças à ordem pública instituída sob aspectos de segurança, tranquilidade e salubridade públicas.

Problemas de poluição sonora (ruído), física (lixo) e visual (concentração de pessoas) constituem externalidades negativas e serão produzidas a um nível superior ao óptimo social (interesse público), se não existir organização ou organizações que as controlem, promovendo, entre outros, serviços de recolha de lixos, segurança e vigilância, limpeza e estacionamento, com forte incidência de actuação local (onde se produz a experiência de consumo turística).

Para Jamal e Getz (1995), os benefícios dos bens públicos, onde se inclui o Turismo, porque envolvem efeitos de consumo externo numa pluralidade indeterminada de indivíduos, são candidatos a uma acção governativa, sendo uma organização estabelecida para controlar o risco dos efeitos de boleia e romper a inércia na prestação desses serviços pelos agentes privados (exs: custos de promoção turística internacional, procura de informação colectiva).

Tal ou tais organizações necessitam de regulação para se integrarem com êxito num ambiente incerto, caracterizado por contradições e conflitos. Todavia, é difícil, senão impossível, definir, numa perspectiva económica, “interesse público” (Soares, 2007).

Como afirma este autor, o processo regulador ocorre num mundo de ambiguidades, caracterizadas por relações de sofrimento e/ou dominação, onde ainda não é hoje possível à Ciência Económica escolher entre resultados que servem o interesse público, utilizando um critério estático ou uma função de bem-estar social democrática que permita objectivamente escolher entre resultados eficientes ou a determinação de equilíbrio único que corresponda a esse interesse público.

O recurso a características de bens é, assim, uma tentativa de saída para o problema. Bonham e Mak (1996) defendem que a promoção turística primária de um território é um bem público pelas suas características de não exclusão (promoção beneficia todas as empresas inseridas num território e não só as que contribuíram) e não rivalidade no consumo (utilidade disponível proporcionada pela promoção não é reduzida pela adição de mais empresas), o que gera o efeito de boleia na contribuição de outros privados, resultando num nível subótimo de contribuição para a despesa na promoção.

Por outro lado, e atendendo aos motivos de procura do que é diferente e que estão na base da deslocação turística, a referida organização deve promover estímulos de prazer, através de símbolos que proporcionem uma experiência agradável ao turista. A oferta de símbolos e identidades culturais, religiosas, patrimoniais, entre outras, representam uma externalidade positiva, pois o território como um todo, terá algo a perder ao não permitir que nada seja sagrado (Silva, 2005).

As externalidades negativas e positivas marcadas por razões de sofrimento e/ou dominação são, assim, a razão de ser dos Governos (Tullock, 2005), a razão de ser do Poder que não tem outro fim, senão a efectividade da sua manutenção e, se possível, o seu alargamento. Para tal, segundo Habermas (1981, cit. por Hespanha, 2007), necessita de incrementar a eficiência dos processos pelas quais as sociedades e o Poder garantem a sua reprodução (ex: controlo do ambiente e dos seus recursos, prestação serviços aos seus membros e transmissão de valores culturais).

Concede-se aqui relevo a Russell (2004) e à sua Teoria do Caos, afirmando que as externalidades devem ser vistas como normais e devem ser significativas

na moldagem do sistema turístico, do próprio território e, em consequência, dos “territórios turísticos”.

Paralelo à esta ideia no campo jurídico, está o entendimento de que se o Direito é sistema, também é desordem, porque se é, à partida, afirmação de valores, é de seguida, porque tem vocação para resolver casos concretos e precisos, baseado nessa desordem que ele pretende eliminar (Sueur, 2001). Com veemência, na construção da sua teoria das organizações, em que se incluem as noções de retroacção, regulação, controlo e finalidade, Morin (1977, cit. por Bertrand e Guillemet, 1994) afirma que é ao “desintegrar-se que o cosmos se organiza”.

As externalidades, segundo Araújo (2005), não podem ser resolvidas eficientemente por um mercado, tornando-se necessário um sistema de governação, um arranjo institucional que enquadre a actividade em que as externalidades se produzem, relevante para a eficiência global dessa actividade.

O Turismo constitui, então, palco fértil para a constituição e manutenção de estrutura de relações de Poder numa ordem social, pela prestação dos processos colectivos acima referidos, dado o efeito de inércia que os agentes privados sentem atomisticamente, esperando que a prestação dos serviços que controlam as externalidades negativas e promovem externalidades positivas ao território, como um todo, pudesse ser comparticipada por outros agentes privados (o chamado *efeito de boleia*).

Assim, as instituições, entendidas como convenções em sentido amplo, que surgem de interesses comuns na existência de regras que assegurem a coordenação (Douglas, 2004), são endógenas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Paralela à criação de infra-estruturas e serviços colectivos que geram um montante elevado de custos iniciais ou investimentos especializados em áreas “sofríveis” (ex: ambiente, património), a criação de instituições (regras do jogo) e organizações (jogadores), segundo a terminologia de North (1990), implicam um investimento, muitas vezes, só acessível a um único *player*, fruto dos efeitos de coordenação necessários para o efeito e que geram dinâmicas de irreversibilidade e recuperação, a longo prazo, desses investimentos.

A organização “território turístico” é, assim, impulsionada por uma lógica monopolística de efeitos de aprendizagem significativos, que decorrem das oportunidades proporcionadas por um quadro institucional inicial favorável, por regras formais e constrangimentos informais que penalizam comportamentos desviantes, e por rendimentos crescentes, derivados dos efeitos positivos dos esforços de coordenação iniciais, que conduzem a expectativas auto-reforçantes (Soares, 2007).

Tais organizações, para manterem o Poder, reservam para si informação (que também é um bem público) que utilizam a seu favor. Como nota Matias (2007), a informação incompleta é uma força aglomerativa, uma vez que na ausência de maior informação sobre o local de destino, o turista prefere confiar que a aglomeração do lado da procura aconteça por boas razões, isto é, que a grande procura de um local turístico, seja um reflexo da qualidade da oferta. Bens públicos, diz, também favorecem a aglomeração, pelas vantagens de escala e coordenação que permitem às unidades.

A regulação dos “territórios turísticos” revela, assim, características de retroacção positiva entre regulador e regulado, em ambientes dominados por rendimentos crescentes, economias de aglomeração, de dependência, de vizinhança, que tornam essa regulação “aprisionada”, “dependente da trajectória” e cujos fluxos são determinados em grande parte pela contingência, pelo decurso do tempo e pela história.

Ver-se-á, em especial, no capítulo 5, se o ordenamento jurídico nacional revela na sua evolução histórica, sinais de repetição de padrões de regulação ao longo do tempo nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico. No Capítulo 7, sobre o estudo do Algarve, questiona-se se o processo de desenvolvimento turístico está “aprisionado” em algumas áreas territoriais e por alguns tipos de organizações, que beneficiam de um quadro regulatório eficiente na construção e manutenção das suas relações de Poder.

Assim se entende o papel do Direito na configuração do sistema de governação, permitindo não só atribuir a uma organização ou organizações um Poder para resolução do problema das externalidades, como também permitir

a manutenção, com eficiência, da continuidade das relações de Poder que estão subjacentes a esse sistema de governação.

Como dizem Presthus (1962) e Etzioni (1964) (ambos cit. por Pearce, 1992), a sociedade de hoje é uma sociedade organizacional e o Turismo é uma parte da sociedade organizacional. Organizações supõem um sistema condicionado de actividades coordenadas de dois ou mais participantes, para atingir um ou vários objectivos comuns (Wright, 1977) em que se empenham, nomeadamente, quando estão convencidos que tais objectivos comuns, que visam a atracção e permanência dos turistas, também os vão favorecer.

Por tudo o que expusemos atrás, quanto à centralidade do Poder e do Território nas relações entre Direito e Turismo, entende-se, na acepção de Reis (2007), que a abertura de mercado proporcionada pelo Turismo ao uso de recursos naturais, culturais e sociais, entre outros, constitui a primeira externalidade positiva, o primeiro incentivo ou valor a ser objecto de apreensão, pelo Direito, a favor da aludida organização, em ordem à desejada retenção local das vantagens competitivas e dos benefícios dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico (Costa, 2004).

Por outro lado, a experiência de consumo turística, provocando a necessidade de uma convocação simultânea de vários serviços (alojamento, restauração, animação, viagens) e de recursos naturais, culturais, ambientais, patrimoniais, entre outros, constitui outra externalidade positiva a apreender pelo Direito em ordem à integração de recursos, às parcerias, às complementaridades, ao incentivo de produção que, de outra forma, se deixado à livre decisão atomística de cada agente económico, não seria produzido.

Assim, e pela revisão de literatura efectuada, entende-se que o Direito, para assegurar as vantagens do aumento do valor de uso dos bens e recursos convocados à experiência turística ou as vantagens inerentes à convocação simultânea de vários componentes da oferta turística na integração do processo de produção com o processo de consumo turístico, o que constituem vantagens competitivas e externalidades positivas, tem que assegurar, com eficiência e poupança de custos, a criação de uma organização ou acordo que retenha, com expressão territorial, os benefícios daí criados.

O Direito é convocado utilitariamente, pelas exigências dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, como instituição à retenção dessas vantagens, segundo um princípio de eficiência, na construção e manutenção das relações de Poder entre uma determinada organização e o regulador (Estado), para justificar a retenção dos ganhos desses processos.

Não se entende que essa regulação vise um sentido de óptimo social, de puro equilíbrio eficiente económico único. Como afirma North (1990), as instituições (onde se inclui a regulação) económicas eficientes são uma raridade, pois a maioria das vezes têm sido criadas para apoiar monopólios, impedir o desenvolvimento do capital humano, bloquear as mudanças tecnológicas. Reconhece o autor, todavia, que as instituições que trabalhem em sentido oposto, são as que contribuem para melhores índices de desenvolvimento económico e social geral, concluindo que as instituições económicas eficientes dependem do crescimento eficiente dos mercados políticos, uma vez que é a estrutura política que estabelece as regras económicas e as sanções.

Daí que defendamos que a ordem inteligível, o sentido, o fundamento das relações entre Direito e Turismo, em áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas, se baseia não em princípios de eficiência económica, de sentido ou equilíbrio único e/ou de óptimo social, mas sim de eficiência de variáveis de Poder, com multiplicidade de vários equilíbrios possíveis entre regulador e regulados (*maxime*, organizações), onde se asseguram benefícios (em especial, económicos) a seu favor.

O fundamento de tal Poder consiste no controle de externalidades negativas e promoção de externalidades positivas, a gestão dos conflitos, com poupança de custos, na interação produção/consumo turísticos e retenção dos benefícios originados pelo incremento do Turismo ao valor de uso dos bens e recursos afectos à produção turística.

Como verificámos que o território é uma centralidade fundamental, quer no processo de produção e consumo turístico, quer na estruturação do próprio Poder, encontramos alguma segurança que nos permite abordar nas relações entre Direito e Turismo, o conceito de “territórios turísticos”.

Vamos, de seguida, defender, delimitar e conceptualizar tal conceito, face ao conceito de “destino turístico”, preocupando-nos em fundamentar, com validação empírica, a existência do mesmo, através da identificação dos processos epistemológicos que estão na base da sua existência.

2.7. CONCEITO E DELIMITAÇÃO DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Definir e delimitar um conceito, em qualquer área do pensamento científico, exige a tomada de cuidado e rigor, para que o mesmo não seja redutor, com a consequência de não abranger realidades que devia cobrir, por ser limitativo, ou então ser demasiado abrangente, cobrindo outros fenómenos que não têm a ver com a especificidade do conceito.

Buhalis (2000) define “destino turístico” como uma região geográfica distinta, que é entendida pelos seus visitantes como uma entidade única, dotada de um enquadramento político e legislativo para o planeamento e *marketing* turístico.

O conceito de “destino turístico” é o mais referido na literatura científica e técnica sobre o Turismo (Butler, 1980, Cooper, 1998, Tímon, 2004), tendencialmente, na perspectiva de um local para onde se dirigem os visitantes ou concentração de instalações e serviços concebidos para satisfazer as necessidades dos turistas.

O Grupo de Peritos em gestão dos destinos da Organização Mundial de Turismo (2002, cit. por Tímon, 2004) vai mais longe na precisão do conceito, chegando à conclusão de que um destino turístico local é um espaço físico, no qual o turista está pelo menos uma noite, inclui produtos turísticos, tais como, serviços de apoio, atracções e recursos turísticos, que podem ser consumidos numa ida e volta no mesmo dia e tem fronteiras físicas e administrativas que definem a sua gestão, com imagens e percepções que definem seu posicionamento no mercado. Apesar desta institucionalização, equipas de trabalho científico

mais recentes (Agência do Arade, 2005) chegam à conclusão de que o conceito de destino turístico não é uniforme.

Voltamos ao ponto inicial com que iniciámos este Capítulo, ou seja, a falta de um consenso sobre os conceitos de Turismo e sua delimitação, que provocam também falta de consenso sobre o conceito de destino turístico. A literatura científica e técnica sobre Turismo parece-nos descritiva sobre o conceito de destino turístico, pois descreve mas não apreende um sentido, um fundamento, uma ordem inteligível que suporte um conceito para áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e /ou permanência de turistas.

Tímon (2004) defende que o destino turístico deve ser entendido como um subsistema formado por elementos espaciais (recursos territoriais, infra-estruturas) administrativos (legislação, políticas) e produtivos, assim como o conjunto de suas inter-relações e os efeitos que produzem, que são sectoriais (bens e serviços produzidos e consumidos) e geográficos (ex: novas realidades paisagísticas).

Por sua vez, outros autores (Capone, 2006, Bonetti, Petrillo, Simoni, 2006) preferem apresentar o destino turístico como um sistema de actores cooperativos com uma vantagem competitiva dependente dessa cooperação, num lugar caracterizado por dois elementos-chave, um elemento interno, composto por um espaço geográfico coerente onde os actores cooperam e o seu elemento externo, a sua imagem, a sua significância para turistas. Pensamos que é necessário um elemento agregador a estas definições.

Parece-nos que Franch (2002, cit. por Capone, 2006), está mais próximo desse elemento agregador ao referir como estratégias para a gestão dos destinos:

“1) Identificar uma autoridade capaz de analisar e orientar o comportamento da área destino;

2) Existir uma organização pública capaz de cooperar com os interessados locais;

3) Auto-regular os agentes envolvidos em ordem a atingir objectivos comuns para a área de desenvolvimento”.

A perspectiva que se avança, em termos conceituais nesta dissertação, consiste em ser a ideia de destino filtrada e composta por estruturas, poderes, diríamos organizações que o apresentam como tal, em termos de investimentos (v.g. promoção, infra-estruturas, serviços colectivos e privados), e de dados estatísticos (informação sobre a oferta e procura turística) para uma determinada área territorial.

Mesmo se considerarmos áreas territoriais locais para onde os turistas se deslocam, por exemplo, em Portugal (ex: áreas balneares, áreas termais), podem existir múltiplas organizações públicas e privadas com responsabilidades materiais e territoriais diferenciadas: concessões de praias, marinas, jogo (ex: Praia da Rocha, Figueira da Foz, Espinho) ou uma estância termal com jogo e termas (ex: Vidago-Pedras Salgadas), que estejam abertas simultaneamente a turistas não residentes, mas também a residentes.

Faz sentido considerar que, qualquer que seja a área geográfica de destino turístico em que nos coloquemos (local, regional, nacional), existe uma multiplicidade de organizações com responsabilidades materiais e territoriais distintas relacionadas com aquilo que, em cada época histórica, se designam as ligações de uma sociedade com o Turismo.

Mais, faz sentido também considerarmos que a centralidade da ocupação espacial turística não está no turista, mas na organização que capta o território para, através daquilo que são consolidações colectivas, formas de compreender em sociedade, como agir e organizar interacções das sociedades com o Turismo, estruturar um exercício de Poder.

Que concluir então? Que a ocupação espacial turística no território é consequência da existência de um conjunto polarizado de organizações com responsabilidades territoriais, exercícios de Poder materiais e capazes de motivar substancialmente a deslocação e permanência de turistas num determinada área local.

Se pensarmos, por exemplo, naquilo que consideramos hoje como praia, capaz de estruturar uma ocupação humana para o seu desfrute e lazer, existe todo um conjunto de estruturas de Poder que vão qualificar o seu exercício, como sejam, controlo de qualidade da água do mar, serviços de recolha de

limpeza e recolha de lixo por motivos sanitários, serviços de segurança e vigilância para controlo da ordem pública, e segurança dos banhistas, com direitos de uso do espaço, como toldos e restaurantes, que permitem mais conforto e qualidade à experiência.

Todas essas estruturas de Poder estão diversificadas em múltiplas organizações (concessionários de marinas, praias e orla costeira, jogo, termas, caça turística, titulares de licenças de empreendimentos) para qualificarem áreas territoriais e prestarem serviços turísticos nessas áreas (ex: golfe, parques temáticos, aldeamentos turísticos).

Estas organizações investem capital e recursos humanos nas práticas relacionadas com o Turismo, acumulam conhecimento e informação, geram riqueza e, em consequência, criam Poder.

Entende-se que é o Poder captado e difundido através das imagens turísticas apelativas das áreas territoriais que se promove, que gera as deslocações turísticas e não o contrário. A experiência turística também deve ser entendida como uma experiência de Poder, na acepção, que recordamos (Capítulo 2.4.1), de Foucault (1980, cit. por Cheong e Miller, 2000), porque é uma relação de força entre os agentes empresariais e a população local, tendo por alvo o turista e que gera conhecimento pela experiência de contacto, confrontando uma mobilidade com uma territorialização.

É consensual na literatura científica que as relações entre Turismo e Poder não estão muito estudadas (Hall, 1994, Morgan e Pritchard, 1998) e que, na literatura científica sobre destinos turísticos (Ritchie e Crouch, 2000, Silva, Mendes, Guerreiro 2001), o Direito não é apresentado como uma peça fundamental para a sua competitividade e qualidade.

Propõe-se, pois, com toda a reverência que nos merecem os trabalhos científicos publicados sobre o conceito de destino turístico, uma substituição, uma evolução deste conceito para o de “território turístico”, porque melhor capta a realidade física, simbólica e organizacional do Turismo e, como veremos, vai permitir ao Direito um papel central na análise das dinâmicas relacionadas com essa realidade.

Qual, então, o conceito de “território turístico”? Entendemos que “território turístico” **é uma organização fundada num consenso formal, reconhecido numa determinada sociedade por uma estrutura de Poder, para estimular e garantir transacções entre essa organização e o Turismo numa determinada área geográfica.**

Aceita-se o conceito de Dawson (1986, cit. por Pearce, 1992), em que se define organização como conjunto de vontades juntas numa organização formal, em ordem a atingir objectivos individuais ou colectivos.

Utiliza-se a expressão *consenso* em sentido amplo como acordo, troca, ordenação, estratégia que visa diminuir os custos de transacção na prossecução estratégica de um fim partilhado (Araújo, 2006). Como diz Moncada (2001), “o consenso é o ponto de partida do legislador”.

Tal consenso pode ser formalizado por vários mecanismos (lei, contrato, convenção associativa) e envolve um reconhecimento social na prossecução de transacções com o Turismo, por causa da envolvente territorial e geográfica que caracteriza a organização.

As organizações, como os direitos, são concretas, contextuais e específicas numa determinada sociedade, pois Poder e Turismo também têm leituras diferentes, apresentam formas muito diversificadas de sociedade para sociedade, sendo que os “territórios turísticos” envolvem sempre uma interacção com o Turismo na leitura, social, cultural e económica que, em cada época, cada sociedade faz do fenómeno Turismo. Como diz Nogués (1996), “o ‘território turístico’ é sempre uma interacção entre turistas e locais em espaços negociados, com duas esferas complementares, física e simbólica”.

Com este conceito, julga-se, seremos capazes de abranger um conjunto muito significativo de realidades, sem perda do rigor que se pretende a ele associado.

Assim, as múltiplas concessões territoriais (jogo, caça, termas, orla costeira), que existem num determinado país, serão turísticas, na medida em que as estruturas de Poder as reconheçam como tal, como criadas para controlar as externalidades negativas e promover as externalidades positivas e, em especial, todos os serviços colectivos que implicam a necessidade de constituição de

uma organização relacionada com a deslocação e permanência de turistas ou visitantes numa determinada área territorial.

“Territórios turísticos” são também organizações que se identificam com uma área territorial (ex: associações empresariais de promoção e informação turística) e que prestam serviços colectivos necessários ao estímulo de transacções com o Turismo, ainda que tal organização não seja a prestadora final dos serviços turísticos, que os mesmos, afinal, possam ser prestados também a residentes; o fundamental é que haja consequente captação de rendimento pelos associados, tendo sido sentida a necessidade de criar a organização para romper o efeito de boleia na criação dos serviços colectivos.

“Territórios turísticos” serão, ainda, empreendimentos, quer sejam reconhecidos pelo ordenamento jurídico como de interesse público, estruturantes ou de interesse turístico pelos investimentos qualificadores que fazem numa determinada área territorial (ex: em Portugal, Vilamoura, Vale de Lobo), quer aqueles que, pelo “direito da vida” revelado pelos números, factos e estatísticas, revelam ascendente e implantação nos territórios, beneficiando de um quadro regulatório eficiente de Poder.

“Territórios turísticos” também serão áreas delimitadas pelos poderes públicos como de interesse para o Turismo, concedendo incentivos à implementação de investimentos colectivos entre organismos públicos ou em equipamentos privados de alojamento, animação ou lazer, entre outros; o importante é que haja uma organização que controle e qualifique tais investimentos, como enquadrados nos valores defendidos como de “interesse para o Turismo” ou assegure a sua implementação no caso de investimentos públicos.

Igualmente, serão “territórios turísticos” parcerias entre entidades públicas que visam a recolha de informação estatística sobre actividades qualificadas como turísticas em áreas territorialmente delimitadas para permitir, a uma ou ambas as entidades envolvidas, a obtenção de conhecimento, a divulgação de informação, a promoção diferenciada desse território, em suma, o exercício de Poder.

Os exemplos são variados e diversificados, não se encontram esgotados, mas como se vê, cobrem uma realidade bastante abrangente, embora nos pareça não haver perda do rigor do conceito apresentado.

O conceito de “território turístico” é instrumental para que o Direito seja uma peça fundamental na análise da eficiência das estruturas de governação da organização “território turístico”, que constitui o objectivo seguinte do capítulo deste trabalho.

O conceito de destino turístico não reconhece essa centralidade ao Direito e à organização que o Direito supõe para a montagem jurídica de áreas territoriais caracterizadas por uma intensidade de consumo turístico, concentra-se antes numa lógica espaço/pluri-produtos, caracterizada por uma multiplicidade de atracções, serviços e infra-estruturas numa área localizada, tendo em vista a sua funcionalidade turística.

Para nós, é decisivo e fundamental considerar que essa deslocação e/ou permanência de turistas, tem por base um exercício de controlo social por uma organização, a que denominamos “território turístico”, atendendo à centralidade que é defendida para a importância dos territórios nas relações de Poder que se geram por causa do Turismo numa sociedade.

Vamos defender o conceito com recurso a uma validação empírica suportada nos processos de natureza jurídica e evidenciada em casos práticos, pelos quais se reconhece a existência dessa organização na inter-relação com áreas territoriais turísticas, respondendo-se como se estrutura, afinal, um “território turístico”.

2.8. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E CONTRATO

A contratualidade é a forma principal de relacionamento entre os agentes económicos (Reis, 2007). Segundo este autor, “a interpretação da Economia como ordem depende do acordo como critério de avaliação”.

A fragmentação de actividades económicas no Turismo (ex: transporte, alojamento, restauração, animação), a pluralidade consequente de agentes, a

existência de domínios públicos e privados que operam no território, obrigam à necessidade de planeamento, inter-dependência e coordenação conjunta de actividades para o propósito de serviços turísticos (Gunn, 1988).

A coordenação conjunta de actividades para este propósito é, segundo Tremblay (1998), “o coração do sistema turístico”, constituindo o contrato o instrumento preferencial de coordenação do exercício de actividades económicas (Araújo, 2006).

As parcerias, entendidas como acordos devotados a fins comuns entre organizações independentes (Selin e Chavez, 1995) ou partilha voluntária de recursos entre duas ou mais partes, em ordem a atingirem objectivos colaborativos (Gray, 1985, Gulati, 1995), tornam-se, assim, essenciais em Turismo.

A literatura existente (Getz e Jamal; 1995; Pearce, 1992; Long, 1994; Vernon, Essex, Pinder, Curry, 2005) destaca ainda o conceito de “problema domínio”, isto é, um problema que requer uma resposta inter ou multi-organizacional sobre um determinado assunto e cuja resolução afecta ou pode afectar interessados (*stakeholders*).

Investimentos em bens e serviços colectivos, para uma determinada área territorial, podem justificar a necessidade de colaboração entre entidades públicas, mormente, entre o Estado e as entidades locais e regionais na aplicação local ou regional desses investimentos.

Como vimos a propósito das externalidades, os “territórios turísticos” pressupõem um certo “localismo”, pois os problemas das externalidades devem ser resolvidos ao nível (local) de onde emergem (Costa, 1996) e a maior parte das necessidades decorrentes da estadia turista podem e devem ser satisfeitas por organizações locais e ou regionais (Tubia, Arteche, 2000). A viabilidade do Turismo e a sua qualidade é determinada mais por circunstâncias locais do que por um quadro geral, (Riley, Szivas, 2004).

Auboin e Moraud (2006) defendem que o contrato é o verdadeiro instrumento piloto do ordenamento e desenvolvimento dos territórios, salientando a sua aplicação a domínios fundamentais no desenvolvimento de actividades económicas e sociais, como a cultura, o desporto e o Turismo.

Entre nós, podemos dar como exemplo desta colaboração e necessidade de coordenação entre entidades públicas na criação de “territórios turísticos”, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003, de 29.08.2003, que elege o Vale do Douro como zona de excepcional aptidão e vocação turística.

Nesta Resolução, são previstas medidas de coordenação da política a serem prosseguidas no âmbito de três Ministérios, com medidas de incentivo ao investimento turístico, investimentos em promoção e animação turística, dinamização da formação em hotelaria e Turismo, melhoria das acessibilidades rodoviárias e ferroviárias e das condições de navegação fluvial e marítima, apoio a planos zonais agrícolas e florestais e a projectos de recuperação e valorização do património rural.

Todos estes investimentos, articulados através de uma estrutura de missão que funciona junto de um organismo desconcentrado, como seja, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, são uma demonstração que, na génese dos “territórios turísticos”, existem problemas-domínio que geram a necessidade de acordos, parcerias, consensos entre entidades públicas, tendo em vista a partilha de fontes de financiamento e de decisão e projectos comuns que geram benefícios externos a um conjunto de actividades turísticas, com aproximação da decisão de investimento aos seus pontos de aplicação, através de estruturas de aplicação periféricas.

Nas palavras de Auboin e Moraud (2006), a Administração torna-se, assim, contratual, sobrepondo os “territórios de projecto aos territórios de gestão” (Girardon, 2006). A expressão “território de projecto” é particularmente feliz a propósito dos “territórios turísticos”, sendo o contrato o instrumento preferencial para a sua implementação.

Bobela (2002) salienta o exemplo do contrato de investimento celebrado entre o Governo e a Imoareia, S.A., com vista à recuperação turística da península de Tróia e cuja minuta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000, de 08.05.2000.

Neste caso, a empresa privada obrigou-se perante o Estado e demais contraentes públicos a construir um extenso leque de infra-estruturas, com a contrapartida do Estado na atribuição de uma série de concessões (v.g. jogo) e garantia

do acesso a benefícios fiscais e incentivos financeiros, tendo o contrato como pressuposto a celebração prévia de um protocolo com o município competente, tendo em vista o futuro licenciamento de todas as obras necessárias.

Segundo o autor, este exemplo evidencia a extraordinária capacidade de articulação, racionalização e planificação do contrato em matéria de liberdade avaliativa da administração (v. sob este conceito, Rebelo de Sousa, 2004), com intervenção simultânea de várias autoridades administrativas, a tramitação de diversos procedimentos decisórios e a intervenção contínua da Administração no quadro de processos em que se inter-relacionam interesses públicos e privados de espécie diversa, resultantes de projectos de investimento turístico. Sobre o contrato, enquanto fonte de planeamento e ordenamento do território, ver também o estudo de Miranda (2002).

Pearce (1989) dá-nos conta, em França, da parceria pública e público-privada montada para implementação do projecto de desenvolvimento turístico de La Grande Motte, no Languedoc-Roussillon, com planificação dos direitos e responsabilidades do Estado (formulação e coordenação global do plano, aquisição do solo) e de entidades regionais e locais (desenvolvimento de serviços e infra-estruturas colectivas, como abastecimento de água, energia, comunicações, estradas, estacionamento), programando-se para mais tarde a intervenção do sector privado na construção de estruturas de alojamento, restauração, comércio e animação.

Quer a obtenção do contrato, quer o processo de concertação que lhe está subjacente, são igualmente importantes, pois, não se deve só atender ao *negotium*, mas também ao *instrumentum*, na expressão de Auboin e Moraud (2006), a fim que se veja o contrato como um mecanismo de carácter marcadamente organizacional (Administração concertada, na expressão de Nabais, 1994), que permanece sobre o “território turístico” em perpétua evolução e com capacidade de adaptação às mudanças das circunstâncias locais do Turismo.

Séves (2003) dá como exemplo de participação concertada, em matéria de ordenamento do território e urbanismo, os casos de Planos de Urbanização associados a empreendimentos turísticos, em que o conteúdo material e documental do plano é oferecido às autarquias por empresas privadas (ex: Lusotur, S.A., em

Vilamoura), depois de elaborado de acordo com critérios pré-definidos e sob a orientação daquelas (ex: Plano de Urbanização de Vilamoura – 2.^a Fase na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/99, de 11 de Junho).

Por estes exemplos, verifica-se que o ordenamento jurídico pode ter implícita uma contratualidade subjacente, estendendo-se esta a todos os acordos associativos entre os agentes na coordenação económica.

Os “territórios turísticos” supõem uma contratualidade constituída, por um lado, por bens de domínio e titularidade pública (por exemplo, em Portugal: orla costeira, monumentos nacionais, infra-estruturas), indispensáveis à reserva de Poder da organização que gere aquele território, por outro lado, associados com investimentos de titularidade privada, que vão procurar a experiência consumo-turística.

Tais investimentos (hotel, restaurante) vão valorizar aquele espaço dominial, com elementos cuja existência requer a concessão ou uma licença de uso privativo (Fernandes, 1991), permitindo às entidades públicas contrapartidas (v.g. rendimentos), sem prejuízo dos fins públicos a que os bens estão afectos.

O contrato de concessão administrativa, definido por Gonçalves (2004), como o acto ou negócio jurídico, através do qual uma entidade pública transfere para outra entidade o direito à exploração de actividades públicas ou procede à criação, na esfera jurídica de outra entidade, de direitos relativos à utilização de bens públicos, é, assim, um instrumento piloto para a criação de “territórios turísticos”.

Produtos turísticos, como o jogo, o termalismo ou a caça turística (v. Cunha, 1992), sujeitos a uma delimitação territorial reservada a favor do Estado, encontram-se abrangidos por contratos de concessão, com direitos de utilização privativa a favor de entidades (*maxime*, privadas) que afectam tais bens directa ou indirectamente a um uso turístico, uso este protegido por cláusulas de exclusividade territorial. Assim o é, por exemplo, para as zonas de jogo, cujo regime jurídico consta do DL 422/89, de 2.12.89, com última alteração dada pelo DL 40/2005, de 17.02.2005, adiante designado LCZJ.

As zonas de jogo têm regulamentação legal desde 1927 (v. Pina, 1988 e Coelho, 1992). A longevidade da sua existência e manutenção das suas

características estruturantes merecem destaque no capítulo da análise histórica do ordenamento jurídico nacional (Capítulo 5).

As estâncias termais, também espalhadas por todo o país, têm cobertura normativa ao abrigo de concessões a favor de estabelecimentos termais de emergências de água mineral natural [art.º 2.º alínea c) do DL 142/2004, de 11.06.2004 (LCZT)] e as zonas de caça turística têm enquadramento jurídico, ao abrigo de contratos de concessão nos art.ºs 30.º a 51.º do DL n.º 201/2005, de 24.11.2005, adiante designado LCZCT.

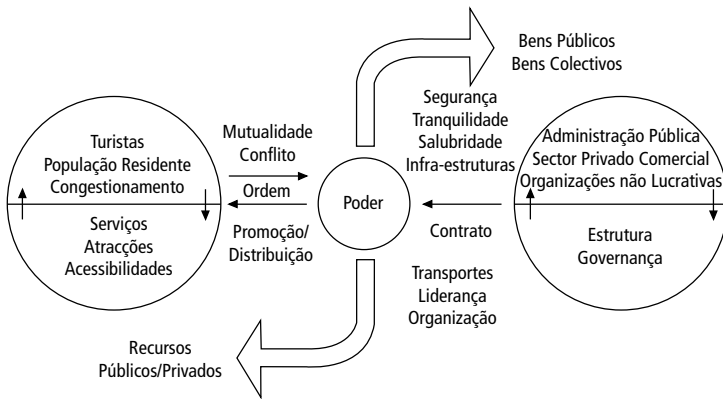
Podemos, então, concluir, quanto ao entendimento da epistemologia do “território turístico”, que o mesmo resulta da intensidade de utilização de mecanismos de contratualização entre agentes interessados na captura de Poder relacionados com a experiência de consumo turística.

O contrato é um espaço no qual se podem desenvolver relações de Poder (Araújo, 2005) e a intensidade da sua utilização pode constituir um indicador importante da resolução de conflitos de Poder num determinado território, retendo valor para todas as partes interessadas (Caalders, 2000).

O princípio do contrato significa a tradução que nenhuma organização ou indivíduo pode exercer controlo directo sobre os processos de desenvolvimento dos destinos turísticos (Getz, Jamal, 1995; Reed, 1997) e que distribuindo riscos, responsabilidades e recompensas entre as partes, constitui um instrumento fundamental de partilha de Poder (Walsh *et al.*, 1996).

As externalidades positivas e negativas como génese do “território turístico”, a articulação do contrato e a partilha do Poder entre os agentes intervenientes para gestão e reprodução da manutenção do funcionamento do “território turístico”, enquanto organização, poderão ser ilustradas através de uma figura (3) que a seguir se apresenta.

FIGURA 3. O FUNCIONAMENTO DO TERRITÓRIO TURÍSTICO



Pela presente figura, é explícito como o Poder representa uma função mediadora e distribuidora de recursos públicos e privados numa determinada estrutura espacial.

Na concepção de Alexander (2002), o Estado, pelo ordenamento jurídico e em sede de planeamento e ordenamento do território, assume uma função mediadora entre os produtores de espaço (agentes empresariais) e os consumidores (população residente).

Os exemplos que vimos, de contratualização subjacente a planos de urbanização de empreendimentos turísticos, as concessões administrativas, a complementaridade público-privada em projectos turísticos de grande dimensão, fazem destacar o papel do contrato como mecanismo fundamental de produção, mediação e distribuição de Poder nos “territórios turísticos”. Segundo Walsh *et al.* (1996), o contrato é o apropriado meio de organização do serviço público em quase todas as circunstâncias.

Como nota Summers (1982), numa democracia com economia de mercado, a maior parte do Direito toma a forma de arranjos privados entre privados e entidades públicas. A prevalência do contrato tende a favorecer atitudes que não são de todo normativas, isto é, dirigidas para a observância de certas normas, mas sim empresariais, ou seja, tendentes a obter lucro por meio de um uso criativo

dos instrumentos jurídicos. O uso e o próprio cumprimento do Direito, torna-se no objecto de um cálculo jurídico (Ferrarese, 1997, cit. por Hespanha, 2007).

Hespanha (2007) refere que a busca sistemática de controlos e equilíbrios dos poderes públicos proporciona vários canais para a infiltração dos interesses privados na arena dos interesses públicos. A co-regulação, a auto-regulação, o lobbyismo legislativo e o direito judicial, entendido como forma de Poder que arbitra interesses privados, são os canais pelos quais se manifestam tais interesses e se revela exercício de Poder.

O contrato possibilita a distribuição e repartição dos benefícios aos membros da organização resultantes da produção de investimentos colectivos, delimitando a área territorial e pessoal da organização, “a fim que as utilidades desses investimentos não caiam em significativa proporção fora das suas fronteiras, assegurando-se um nível óptimo de produção desses bens colectivos” (Olson, 2002) e, diríamos, da capacidade de reprodução da manutenção da estrutura das relações de Poder, que assegura a duração da organização.

Vejamos agora um segundo instrumento ao entendimento das formas e processos pelos quais se estrutura um “território turístico”. Verificaremos que o mesmo será uma complementaridade do sub-capítulo anterior. Vamos analisá-lo de seguida.

2.9. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E *PROPERTY RIGHTS*

O que são *property rights*? Porque se aplica o termo na língua inglesa e não na língua portuguesa na tradução, que se afiguraria plausível, “direitos de propriedade”?

Existem diferentes sentidos de “direitos” (Jones, 1994), podemos entender o direito como uma justificável pretensão (...) a ter algo (...) a agir num determinado sentido (Alexander, 2002).

A teoria política também distingue entre “valores de fundo” e “valores institucionais” (Dworkin, 1978), os primeiros, reflectindo valores de política abstracta, como o direito à liberdade de expressão, dignidade, igualdade, os últimos,

estando ligados a direitos concretos, onde objectivos políticos são definidos e ponderados relativamente a outros objectivos em ocasiões particulares, por exemplo, o direito de imprensa a publicar informação classificada contra preocupações de segurança nacional. Estes direitos podem ser considerados direitos institucionais em confronto, ou seja, da instituição imprensa contra instituição defesa nacional.

Direitos institucionais são aqueles que derivam de uma instituição relativamente autónoma, onde se debruçam várias relações de Poder, como sejam, os direitos de planeamento territorial (Alexander, 2002), o direito ao ambiente ou os direitos do doente (Huttmann, 1981, cit. por Alexander, 2002). A percepção dos *property rights* como direitos institucionais é o que estabelece a melhor ligação entre a teoria económica dos direitos de propriedade e a análise jurídica do Poder (Daintith, 2001).

Os *property rights* são direitos institucionais que definem um conjunto de direitos (públicos e privados) sancionados socialmente por estruturas formais e/ou informais entre agentes ao acesso, titularidade, uso e transferência dos recursos (pessoais, patrimoniais), num contexto de relações de Poder relativamente autónomas (Pacheco, 1994; Allen; 1997; Libecap; 2002; Furubotn, 2002). Direitos são sempre “concretos, contextuais e específicos da situação” (Alexander, 2002).

A estipulação *ex-ante* de direitos precisos, seguros e livremente transferíveis entre as partes quanto à resolução dos problemas das externalidades, nem sempre é possível através do contrato, por problemas de racionalidade limitada, de informação assimétrica entre agentes a propósito dos mercados turísticos, de oportunismo, de imprevisão, não traduzindo o contrato o exercício de reais relações entre as partes.

Os *property rights* surgem, assim, como consequência da ortogonalidade das decisões económicas, a miopia dos agentes económicos quanto à possibilidade de antecipação das consequências das suas acções e que impedem a coordenação das interacções de mercado em direcção a um objectivo comum (Soares, 2007).

Os contratos são inevitavelmente incompletos (Williamson, 2002; Araújo, 2005). Como diz Menard (2005), os contratos permeiam todas as formas de organização, mas contam apenas uma parte da história, porque, enquanto espaço onde se desenvolvem relações de Poder, devem sempre possibilitar a existência de uma instância com autoridade capaz de preencher as lacunas, as ambiguidades, as dúvidas de interpretação, imprevisões, riscos e todas as clareiras do contrato. Rao (2002) afirma, inclusivamente, que “governos são contratos incompletos”.

A incompletude é preenchida com recurso a uma legitimidade residual, uma titularidade extracontratual atribuída pelos *property rights*, que vai permitindo governar a relação contratual por entre as suas lacunas, permitindo, nomeadamente, a uma instância superior (Estado, organismo público, organização ou agente titular de uma responsabilidade residual pelo risco) assumir legitimidade para a distribuição *ex-post* de Poder negocial, para resolver problemas de informação e racionalidade e promover a eficiência da relação contratual (Araújo, 2006).

Os *property rights* não são entidades ou posses físicas, situações jurídicas de apropriação, mas relações de Poder deduzidas de um conjunto de consensos construídos, segundo princípios formais /e ou informais entre pessoas e ou organizações, com referência a bens e direitos. Um bom entendimento a este propósito é o que o Banco Mundial (2003) faz a propósito da propriedade; não como um bem em si mesmo, mas como um consenso entre a sociedade como os bens são possuídos, usados e trocados. Utilizemos alguns exemplos.

Quando pelo DL n.º 286/2007, de 17.08.2007, é definido o regime jurídico aplicável a determinados projectos de potencial interesse nacional e de natureza estratégica aplicável a projectos turísticos (art.º 2.º n.º 4) classificados como PIN+ prevendo, como consequência, a identificação dos instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração, ou eventualmente, suspensão seja necessária, o Governo introduz um novo *property right*, que constitui um incentivo aos agentes produtores de espaço turístico, para utilizarem tal recurso segundo determinados parâmetros e poderem usufruir dos benefícios previstos no diploma.

Tal incentivo induz as partes à negociação, podendo estas obter consenso, que se traduz na troca de vantagens entre Governo e promotores privados, com a realização dos projectos de potencial interesse nacional. As vantagens podem ser traduzidas em diversos meios (intercâmbio, captura de regulação) com o fim de lucro económico dos direitos, que ultrapassa uma análise meramente jurídica dos mesmos.

Na verdade, como refere Daintith (2001), os economistas utilizam o termo direito de propriedade num sentido mais amplo que os juristas, pois os direitos que as pessoas têm sobre os bens são função de vários esforços de Poder, sejam os directos e pessoais de protecção, sejam os de prevenção de tentativa de captura por terceiros ou ainda de protecção da sua administração.

Assim, conceitos como “interesse público”, “ordem pública” e outros relacionados pela ciência jurídica como conceitos indeterminados (ex: segurança, tranquilidade e salubridade públicas), que investem uma entidade ou entidades no exercício de actividades de controlo e fiscalização e no recurso normativo aos meios financeiros para assegurar a sua provisão eficiente, são aqui entendidos como *property rights*, tendo uma natureza relativa, quantificável e parametrizável, enquanto espaço de relações de Poder, configurando elas próprias Poder.

O Poder é, segundo Deakon e Wilkinson (1996), o resultado do exercício de *property rights*, que são dificilmente impugnáveis no mercado, garantem cooperação e mitigam efeitos da incerteza contratual, dependendo aqueles do Poder (Reis, 2007). Os *property rights*, como dizem Nicita e Pagano (2005), não podem ser tomados a custo zero, são imperfeitos, porque resultado de complexos jogos de Poder e complementaridades institucionais e o seu contributo para uma eficiente transacção depende sempre da forma como são definidos, reforçados e exercidos.

Licenças de uso privativo de domínio público, como as concessões, classificações de monumentos como de interesse nacional, regional ou local, certificações ambientais, impostos, taxas, constituem *property rights* que vão afectar a distribuição de relações de Poder entre os agentes intervenientes nos “territórios turísticos”.

Daí que não utilizemos o termo “direitos de propriedade”, por este corresponder em Portugal ao sentido jurídico do termo, preferindo mantê-lo na língua original do pensamento científico, que reconheceu a existência dos *property rights*.

Qual a função dos *property rights* em relação à regulação dos “territórios turísticos”?

Antes de respondermos a esta questão e para percebermos o verdadeiro alcance dos *property rights*, devemos enunciar mais algumas linhas do quadro conceptual que nos guia, com especial realce para a Economia Institucional, no conhecimento da epistemologia do “território turístico”, para concluirmos que os *property rights* são uma instituição social fundamental para a sua compreensão.

Em Turismo, existem problemas de informação assimétrica (entre produtores e entre estes com turistas), dadas as especificidades da produção diversificada privada (ex: alojamento, restauração, intermediação viagens, animação) e pública (provisão coordenada de bens públicos e ou colectivos de marcada dimensão social (ex: saúde pública, comunicações, transportes, ordem e tranquilidade pública, património histórico, cultural ou ambiental), com consumo de turistas à distância que envolvem muitos actores, tornando-se as transacções através de troca e cooperação mais difíceis. Os custos de transacção aumentam com a expansão dos mercados (Feitosa, 2007).

Transacções são interacções complexas, envolvendo relações de direitos, Poder, competição e coercibilidade (Commons, 1924, cit. por Nicita e Pagano, 2005). Segundo o autor e citações referidas, existem transacções autorizadas, que podem ser coercíveis por terceira parte (ex: juiz), nos limites dos direitos e responsabilidades de cada parte e transacções autoritárias, que dependem de uma relação de Poder instituída pelas partes.

Assim, o conceito de custo de transacção, desenvolvido por Coase (1960) e relacionado com custos em tempo, informação, negociação na busca de oportunidades de troca, identificação de partes e determinação dos preços e na definição dos direitos em jogo, incluindo custos de elaboração, redacção, cumprimento dos contratos, segurança jurídica no processo de transacção nos mercados e custos de coordenação nos processos de decisão colectiva, é sempre

entendido como um custo positivo, surgindo os *property rights* como instituição (também com custos positivos), cuja regulação é justificada no fundamento de redução de tais custos e mitigação dos efeitos de incerteza.

Este conceito e seus desenvolvimentos (Lourenço, 2004), remetem-nos para a necessidade de considerarmos as relações estabelecidas entre produtores e entre estes com os turistas (mercados turísticos), como unidades jurídicas de relações de troca que serão mais eficientes, quanto menores forem os custos de transacção envolvidos no processo de transacção.

Mais, este conceito permite-nos encarar a regulação aplicável aos “territórios turísticos”, como instituição facilitadora e especializada no desenvolvimento das trocas, entendidas estas como fluxos de recursos materiais (ex: monetários, construções de infra-estruturas e equipamentos) e imateriais (ex: informação, conhecimento), entre regulador e regulados nos processos de decisão de produção e consumo de bens e serviços turísticos.

Por sua vez, os “territórios turísticos” são entendidos como organizações propostas para satisfação do interesse dos intervenientes (essencialmente, regulador e regulados) no processo de produção de bens e serviços turísticos, na procura de consensos para obtenção e distribuição do rendimento obtido com o consumo turístico.

Nesta análise, o Estado ocupa um papel importante. Deve favorecer a existência de instituições que facilitem a redução dos custos de transacção e quando os custos são altos, regular intensa e especificamente os direitos e deveres dos agentes participantes nos mercados, incentivando mecanismos de auto-regulação e co-regulação, em caso de maior proximidade dos agentes e intensidade e especificidade dos custos de transacção sentidos, assim como as sanções existentes em caso de incumprimento. Galilea (2000) aponta como exemplo o mercado bolsista, citando North (1986), quando diz que “Mercados eficientes pressupõem um sistema jurídico bem definido”.

Segundo Tavares (2006), as funções desempenhadas pelas instituições incluem:

- a) Criação de regras e garantia de sua aplicação, quando o comportamento individualista não gera por si os resultados mais eficientes;

- b) Agregação de informação e de preferências, especialmente, na provisão de bens e serviços com características complexas, tais como, bens públicos e bens geradores de externalidades;
- c) Partilha de riscos e diminuição da incerteza, aumentando o conjunto de trocas disponíveis e desejadas pela repartição de riscos;
- d) Optimização da produção, conjugando capacidades e recursos individuais na expansão das possibilidades de produção para além das possibilidades individuais;
- e) Redistribuição de recursos, alterando a alocação de recursos em relação à escolha do mercado e reflectindo valorizações colectivas.

As instituições podem, assim, influenciar decisivamente o crescimento económico se diminuírem esses custos de transacção, aumentando as possibilidades de produção ou se constituírem um incentivo à especialização, reforçando o papel dos atributos de informação, partilha de riscos, regras especializadas, garantia das transacções e apropriação das mais-valias obtidas com a inovação nas organizações, constituindo um incentivo às trocas, aumentando a dimensão efectiva do mercado e encorajando a referida especialização.

Podem os *property rights* diminuir os custos de transacção? Como se incentiva a especialização nos “territórios turísticos” através dos *property rights*? Qual o posicionamento e papel destes direitos institucionais, no contexto das estruturas de Poder e do mecanismo do contrato, assinalados a propósito dos “territórios turísticos”?

Verificámos, no capítulo 2.6., a relação simbiótica entre Turismo e território e como neste o Poder resulta da existência de externalidades positivas e negativas.

No capítulo anterior (2.8.), analisámos como as externalidades, implicando danos e compensações entre agentes intervenientes nos “territórios turísticos”, forcem estes à contratação nos “territórios turísticos”, com o objectivo de internalizar e repartir entre eles os custos e benefícios das externalidades nas suas transacções. Tal implica uma redução da fragmentação do Poder nele existente, impedindo ou, pelo menos, reduzindo o risco que tais territórios sejam objecto de externalidades negativas por terceiros.

A internalização das externalidades é um mecanismo central, pelo qual a Análise Económica do Direito explica a criação e evolução do Direito, em que um agente ou vários agentes, perante uma inovação tecnológica ou de organização criada por eles, pedem aos agentes públicos que protejam o seu “invento”, através de um *property right* que vai assegurar uma repartição do ganho social criado com a inovação para o inovador.

Araújo (2005) dá um bom exemplo de internalização de externalidades, por via contratual, num “território turístico”, apresentando o caso de um concessionário de uma estância balnear que considera que uma velha moradia é um atractivo turístico local e que o proprietário não investe o suficiente na sua reparação e embelezamento – a fachada está decrépita, o jardim abandonado-pode oferecer-se para co-financiar as obras requeridas ou até, no caso limite, para comprar a moradia, contribuindo deste modo, parcial ou totalmente, para a internalização das externalidades positivas geradas pela presença da moradia.

Os *property rights* configuram-se, assim, como instituição social e Escola de Pensamento Científico (Lepage, 1984), que concebe o Direito como uma tecnologia de organização das relações humanas, económicas e sociais, através do desenho de um sistema de instituições e de direitos de propriedade, que permite explorar eficazmente as motivações individuais e das energias no sentido das actividades socialmente mais úteis.

Segundo os cultores desta Escola, a existência de custos de transacção, insiste Coase (1960, cit. por Galilea, 2000), pode ser resolvida pelo Estado pela atribuição à parte que produza mais externalidades positivas (ex: prestação de bens e ou serviços públicos), que valorize mais tais bens ou direitos ou que esteja em condições mais adequadas de suportar, gerir e controlar um determinado risco (ex: produção de externalidades negativas), conferindo-lhe um direito de acesso, titularidade, uso e transferência do recurso ou a uma parte mais valiosa da sua utilização.

Dá-se, assim, uma soma positiva com a transacção, partilhando o incremento de valor representado pela transferência do recurso para a parte mais disposta a pagar por ele (Araújo, 2006).

Os *property rights* correspondem a uma preferência da Ciência Económica pelas soluções de mercado, pelas transferências voluntárias, pelos acordos e trocas em que se constituem processos de calcular quais as medidas que as partes estariam dispostas a estabelecer por acordo, se os custos de transacção não forem proibitivos, de forma a criar incentivos a um uso racional e eficiente dos recursos (Silva, 2005), guiando os agentes intervenientes para obter maior internalização das externalidades (Demsetz, 1967, cit. por Hodgson, 1994).

O Direito tem então aqui um papel importante. Para além da delimitação dos direitos de propriedade, usos parciais e totais dos recursos e clarificação dos detentores, é necessária uma avaliação dos benefícios e prejuízos marginais associados às externalidades e, sobretudo, sobre as compensações a pagar e a receber aos sujeitos intervenientes. Externalidades exprimem inter-dependências individuais, como relevam poderes de coerção e direitos de propriedade (Reis, 2007).

A resolução do problema das externalidades entre partes (quem tem o direito a produzir ou a internalizar a externalidade, quem deve pagar ou ser compensado por ela; que contrapartidas devem ser pagas?) é muito apropriada ao “território turístico”, pelo seu localismo e proximidade entre agentes que, por sentirem de uma forma mais visível os seus efeitos, terão uma maior sensibilidade aos custos e benefícios provocados pelas externalidades.

A função da propriedade (não deixando esta de constituir também um *property right*) é assumir responsabilidade pelo risco de variabilidade nas operações das organizações, mas, tendo como contrapartida, o recebimento do valor residual dessa operação (Barzel, 1997).

Podemos assim responder com mais completude aos processos pelos quais se cria a regulação da organização “território turístico”. Os mesmos resultam da intensidade da utilização do contrato e dos *property rights* como instrumentos de partilha e de exercício de Poder aplicados nos territórios, no controlo de externalidades negativas e promoção de externalidades positivas, advindas da deslocação e permanência de turistas a uma determinada área territorial.

Tais instrumentos vivem entre si numa relação complementar, enquanto espaços onde se desenvolvem relações de Poder, preenchendo os *property rights*

vazios da relação contratual, por sua vez, gerando os contratos novos consensos, valor específico, eficiência contextual e organizacional a problemas na delimitação de *property rights* (ex: casos de propriedade comum ou colectiva), todos estes mecanismos reforçando a capacidade de reprodução do “território turístico”, enquanto organização portadora de Poder.

Como nota acertadamente Barzel (1997), a expectativa de aumento do valor dos bens entre vários agentes (diríamos, designadamente, por mais procura turística) estimula os ganhos de cooperação entre os agentes, tornando-se necessária a melhor delimitação de bens e direitos em acordos de cooperação para evitar conflitos. *Property rights* e custos de transacção são endógenos do processo regulador e determinam a estrutura institucional e o resultado dos seus processos (Soares, 2007).

Esta proposta epistemológica de conhecimento no funcionamento dos mecanismos regulatórios pelos quais se estrutura a organização “território turístico” será objecto de comprovação no Capítulo 5 para o ordenamento jurídico nacional, no capítulo 6 para os ordenamentos jurídicos internacionais seleccionados e, finalmente, para o capítulo 7, no estudo de caso Algarve, envolvendo ainda projectos específicos nesse território (ex: Vilamoura).

O problema é que, de facto, não se vive no melhor dos mundos (Soares, 2007). A fragilidade, quer do Turismo, quer do Direito em relação ao Poder nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, investem os contratos e os *property rights* como instrumentos susceptíveis de estruturarem desvios de rendimento, sacrifícios à sociedade e consequente captura de regulação a favor de grupos privados, que procuram e obtêm receitas em montante superior ao que obteriam em usos turísticos.

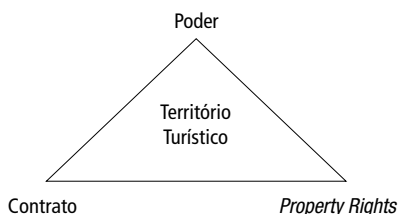
Procurar-se-á verificar no estudo de caso Algarve (Capítulo 7) se, pelos números, factos e estatísticas, se comprovam desvios de Poder e de rendimento a favor de determinados “territórios turísticos”, fora de padrões de uso turístico e à custa de índices de melhor qualidade de vida e bem-estar económico e social.

A análise das variáveis de equilíbrio da regulação dessas organizações, enquadrada no ordenamento jurídico nacional, permitir-nos-á detectar, também, face à comparação com outros ordenamentos jurídicos internacionais, onde se

verificam melhores índices de desenvolvimento económico e social, inclusive, no plano dos indicadores do Turismo, quais são os equilíbrios regulatórios, assentes na complementaridade contrato-*property rights* que melhor servem os interesses dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico. Tal exercício será feito, simultaneamente, nos Capítulos 6 e 7 deste trabalho.

Apresentamos uma nova figura (4), onde se assinalam as técnicas instrumentais jurídicas da organização “território turístico”, enquanto estrutura de Poder. A modificação de qualquer das componentes (contrato, *property rights*) afecta a referida estrutura, pelo que se apresenta a mesma numa perspectiva triangular, em que os três vértices se encontram reciprocamente numa posição de inter-relação e dependência.

FIGURA 4. ESTRUTURA DO TERRITÓRIO TURÍSTICO



Como diz acertadamente Daintith (2001), a teoria económica dos *property rights* tem fortes ligações com a análise jurídica do Poder. A distinção, diz o autor, é mera questão de gosto.

Pensamos estar em condições de apresentar as conclusões finais deste capítulo e que constituem um resumo da superação das diferenças epistemológicas das leituras entre Direito e Turismo aplicadas a áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas.

2.10. CONCLUSÃO

São conclusões fundamentais deste capítulo, as seguintes:

- a) A existência de uma relação inteligível entre Turismo e Direito, aplicada a áreas territoriais para onde se deslocam e/ou permanecem turistas, é fundada em razões de utilidade, de eficiência na captação do incremento de valor e de Poder que aos bens e recursos resulta da experiência de consumo turístico;
- b) Tal eficiência é promovida por todos os grupos sociais interessados na aquisição e exercício de Poder para captação daquele valor, sendo o Turismo e o Direito instrumentalizados para esse exercício de Poder;
- c) O território é o instrumento mais eficiente, através do Direito, para a retenção de valor e exercício de Poder, quer pela centralidade que lhe advém nos processos de produção e consumo turístico, quer por constituir fonte de riqueza e fundamento de Poder;
- d) O território é palco de alinhamentos, consensos, que representam valor e Poder na legitimidade e efectividade do processo de decisão e estabelecimento de um nível desejado na produção de bens considerados públicos e privados e sobre o considerado como incluído nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico;
- e) O “território turístico” é uma organização fundada num consenso formal reconhecido numa determinada sociedade por uma estrutura de Poder para estimular e garantir transacções entre essa organização e o Turismo numa determinada área geográfica;
- f) Tal conceito resultou do entendimento dos processos genealógicos pelos quais se constitui um “território turístico”, designadamente, como filtro de uma visão de Poder, baseada numa contratualidade, enquanto forma principal de relacionamento entre agentes económicos e orientada para um projecto que visa a obtenção de direitos institucionais (*property rights*) entre os agentes, nomeadamente, regulador (Estado) e regulado (organizações interessadas) nele envolvidos;

- g) A presença simultânea de bens públicos e privados nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico filtrados por uma visão de Poder, tornam a regulação dos “territórios turísticos” dependente de investimentos iniciais consideráveis e especializados em serviços, infra-estruturas e equipamentos colectivos e de criação de instituições que configuram uma determinada estrutura inicial contratual e de atribuição de *property rights*.
- h) Tal regulação é susceptível de captura, dependência de uma trajectória, com uma tendência para influenciar o desenvolvimento dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico em economias de aglomeração, proximidade, vizinhança e rendimentos crescentes, fruto de uma retroacção positiva entre regulador (Estado) e regulados (“territórios turísticos”), obtida pelos arranjos contratuais e distribuição de *property rights*, que estão na base da criação e manutenção dos “territórios turísticos”;
- i) A existência de “territórios turísticos” depende de mecanismos de intensidade de exercício do Poder que nele se geram, baseados em contratos e *property rights*, que geram relações de força onde se traduz aquele exercício;
- j) A visão do “território turístico” como organização e lugar de encontro (centralidade) de distintas esferas do Poder, vai permitir ao Direito um papel central na eficiência das estruturas de governação que nele se geram, orientado para uma procura de sentido, uma visão coordenada na diminuição dos custos de transacção entre os agentes intervenientes do Poder e maior precisão na definição dos direitos institucionais, objecto da transacção.

Com base nesta perspectiva, o conceito de “território turístico” definido na alínea e) é instrumental e operacional, em ordem a permitir uma delimitação do conceito, seu tratamento sistemático e consequente avaliação das suas estruturas de governação pelo Direito. É esse o objecto do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

3.1. INTRODUÇÃO

Assinalámos na introdução (Capítulo 1) que o objectivo central da dissertação consiste na procura de um sentido, de um fundamento, de uma ordem inteligível entre o Direito e áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas.

No Capítulo anterior, o Direito foi entendido numa perspectiva analítica, procurando-se descrever e explicar quais as características, os processos e os instrumentos, pelos quais o Direito procura captar e ordenar uma realidade social e económica marcada pela intensidade de processos de produção e consumo turístico num determinado território.

Assim, suportados numa validação empírica, construímos o conceito de “territórios turísticos”, que permite uma abordagem científica pelo Direito à descrição e explicação daquela ordem inteligível, fundamentada numa organização baseada na contratualidade e troca de direitos institucionais (*property rights*).

No presente capítulo, propomo-nos avançar na investigação, entendendo o Direito numa perspectiva normativa, qual seja, procurar conceber, descrever e explicar qual o Direito que dá força, justificação aos “territórios turísticos”, com descrição e explicação de normas, técnicas ou instrumentos que permitam estabelecer vantagens (*maxime*, conferir eficiência) à organização “território turístico”.

A este processo designaremos avaliação estratégica dos “territórios turísticos”; entenda-se avaliação à qualidade de Direito, com descrição das normas, técnicas e instrumentos jurídicos considerados mais eficientes e utilitários à estrutura de governação do “território turístico”, entendida como organização com fins sistémicos de inserção favorável num ambiente caracterizado pela incerteza.

A avaliação é considerada estratégica, não só por considerarmos que as especificidades do Turismo convocam o Direito a tornar-se um instrumento central e estratégico nas opções de planeamento e desenvolvimento dos “territórios turísticos”, como também que o Direito serve os propósitos de uma organização,

cujo objectivo principal se centra na manutenção da estrutura das relações de Poder que criam e permitem o funcionamento dessa organização.

Assim, propõe-se neste capítulo, com base numa revisão de literatura, ordenação e agrupamento de factos em grupos dominantes, apresentar, descrever e explicar variáveis e indicadores que dêem respostas a questões fundamentais, tais como: que variável ou variáveis de Poder são mais eficientes para a organização “território turístico”? Tais variáveis explicam a configuração institucional dessa organização? Existe alguma ordem ou equilíbrio entre essas variáveis? Podem ser suporte de um exercício de modelização que as relacione?

A avaliação será conduzida segundo duas perspectivas de análise: na primeira, procuram-se descrever configurações institucionais da organização “território turístico”, explicando quais são as relações causais entre essas configurações e variáveis, e indicadores de técnicas e instrumentos jurídicos. Esta análise denomina-se avaliação estática, porque, como veremos, assenta num conceito estático de eficiência.

Na segunda perspectiva de análise, descrevem-se e explicam-se os ajustamentos das variáveis, técnicas e instrumentos jurídicos às posições dos agentes envolvidos na organização, pelo que, sendo as posições distintas de agente para agente, designa-se a esta perspectiva de análise, a avaliação dinâmica.

Na parte final do capítulo, propor-se-á um exercício de modelização que aporte uma “bateria de indicadores”, enquadrados em variáveis de Poder, que permitam a avaliação estratégica da regulação dos “territórios turísticos”.

Antes, todavia, far-se-á um exercício preliminar de análise à volta dos conceitos de eficiência, eficácia, efectividade, que permita delimitar bem o problema de investigação proposto, que relembramos: a eficiência e efectividade económicas dos processos de Planeamento e Desenvolvimento nos “territórios turísticos” dependem da existência de uma ordem inteligível com o Direito? Tal exercício será feito já no seguinte sub-capítulo.

3.2. EFICIÊNCIA, EFECTIVIDADE, EFICÁCIA E REVISÃO DOS CONCEITOS

Criar mercados de factores e de produtos eficientes é uma tarefa complicada, da qual pouco sabemos (North, 1992, cit. por Freire, 2005).

A doutrina jurídica e a doutrina económica trabalham com conceitos de eficiência, efectividade e eficácia que não são coincidentes, nem sempre com unanimidade entre os autores, o que obriga a um apuramento e delimitação mais rigorosos dos mesmos, face ao problema de investigação proposto.

Em sede jurídica, Caupers (2003) defende que a eficiência da lei é uma relação entre a lei (os seus objectivos-*inputs*, por exemplo, o uso do capacete para combater a sinistralidade rodoviária) e destinatários (o comportamento dos destinatários-*outputs*). Se estes adoptaram o comportamento pretendido pelo legislador, então, a lei é eficiente.

Por sua vez, a eficácia é apresentada como problema a-jurídico e que tem a ver com o cumprimento do resultado final pretendido (ex: a diminuição da sinistralidade rodoviária); se este não foi obtido, não obstante o comportamento favorável dos destinatários, a lei é ineficaz, tendo falhado o comportamento do legislador na obtenção do resultado final pretendido. A eficácia é a capacidade de definir e cumprir metas pré-estabelecidas (Freire, 2005).

Por sua vez, Almeida (2003), não obstante apresentar a mesma noção de eficácia, defende que o conceito de efectividade é que se prende com a relação entre a lei e o comportamento dos destinatários, sendo antes, o conceito de eficiência remetido para a análise custo-benefício das leis, ou seja, a análise comparativa de valor dos custos da lei e dos benefícios que ela comporta.

Comentando a relação eficiência-eficácia, na actividade administrativa, Moncada (2001) diz que a lógica da eficácia tem origem privada, analisando-se numa racionalização de meios e fins, em ordem ao melhor desempenho possível, numa perspectiva utilitarista que se foi buscar à actividade empresarial, mas não se confunde com esta, ou seja, com a mera eficiência económica, porque é suportada por uma co-participação num quadro geral de referentes axiológicos, de valores, de uma adequada concepção política global do interesse público,

pelo que o que pode parecer ineficiente, no sentido de desaconselhável à escala micro-económica, pode não o ser à escala social global. As relações entre estas escalas merecerão atenção da nossa parte no capítulo da Metodologia (Capítulo 4).

A eficiência de um processo ou de uma instituição consiste numa relação entre meios e fins, na capacidade de obter a maior produtividade possível, a partir de determinada quantidade de *inputs* e /ou obter uma determinada quantidade de *outputs* com o mínimo custo (Freire, 2005).

A eficiência económica significa máximo benefício ao menor custo, sendo que a forma de operacionalizar a procura de eficiência económica, segundo a Análise Económica do Direito, traduz-se numa análise custo-benefício, medido em termos monetários, da mesma legislação, ainda que esta contenha juízos de valor social (Garoupa, Barros, 2002).

Na tradição desta Escola, defende Posner (1974, cit. por Hespanha, 2007) que normas jurídicas eficientes são as que procuram maximizar a disponibilidade das partes para participar e se manterem no mercado.

Verificámos, na Introdução (Capítulo 1), que a definição de conceitos pode ser perigosa do ponto de vista científico, pois raro é que não possa ser subvertida tendencialmente por motivos ideológicos. Igualmente, verificámos que o Direito é um factor institucional de máxima relevância na costura das organizações, uma espécie de capital institucional, na expressão de Healey (1990, 1995, cit. por Costa, 2001), capaz de inter-relacionar indivíduos com organizações nos processos sociais e assegurar efectividade de Poder e decisão política.

Decorre desta revisão que a eficiência surge como processo interno, técnico ou processual entre o Direito e o Poder, ou seja, para fazer assegurar que os objectivos de Poder decorram com um menor dispêndio de Direito possível, que este motorize e impulse o Poder a render mais face aos seus objectivos.

Por sua vez, a efectividade tem a ver com a relação lei-Poder-destinatários, pois o exercício do Poder depende da sua efectividade, da adesão ou cooperação destes como resultado pretendido. A efectividade é um dos resultados pretendidos pela eficiência do Direito, ou seja, que o Poder obtenha adesão à norma pelos seus destinatários; por isso, ligámos os conceitos de efectividade e de

eficiência ao problema da investigação. A efectividade poderá considerar-se um meio-termo entre a eficiência e a eficácia.

A eficácia, por seu turno, é um resultado externo, material e substantivo à eficiência do Direito, pois o Poder pode não atingir seus resultados por outras razões alheias a tal eficiência, designadamente, porque o problema colocado ao Poder poderia ser resolvido através de outros meios (ex: campanhas pedagógicas), que não o recurso ao Direito. Por esta razão, excluimos a eficácia do problema de investigação proposto.

Em suma, dir-se-á que a organização “território turístico” pretende, através do Direito, eficiência, enquanto planificação sistémica e funcional para uma finalidade de efectividade, de *praxis* na manutenção, controlo e reforço das relações de Poder que sustentam os fins da organização e na inserção favorável no seu ambiente externo.

Adiante, no capítulo próprio da metodologia (Capítulo 4.5.), procura-se responder à preocupação se o Direito, marcado por preocupações de natureza valorativa e axiomática, pode ser medido como instrumento de eficiência económica, através de métodos numa escala monetária ou micro-económica numa simples análise custo-benefício, para o grau de desempenho dos objectivos de uma organização. Remetemos as respostas a estas preocupações para o referido capítulo.

Nenhuma organização, incluindo os “territórios turísticos”, prescinde de uma análise de eficiência, de avaliação entre os seus custos e recursos (*inputs*), face aos seus objectivos e resultados pretendidos (*outputs*), procurando produzir tais resultados com o mínimo de custos possível ou maximizar tais resultados, com a combinação de recursos existentes.

Tal exercício constitui um exercício de eficiência técnica ou produtiva (Freire, 2005) quando, a partir de uma determinada quantidade de recursos (*inputs* jurídicos), atendendo ao contexto institucional vigente, é produzido o melhor resultado (acesso, titularidade, exercício e controlo de Poder) pretendido para a organização “território turístico”. É neste sentido de eficiência técnica ou produtiva que conduziremos a avaliação estratégica, pelo Direito, dos “territórios turísticos”.

Assim se dá corporização ao Direito como tecnologia, como instrumento motor de organização das relações humanas, económicas ou sociais, inseparável da génese das instituições e dos sistemas de governação (Lepage, 1984), como padrão que constrói prioritariamente energia através de agregação, codificação de informação, contributo fundamental para a justificação e estabilização de instituições que asseguram a coordenação dos comportamentos dos indivíduos e das suas organizações (Douglas, 2004).

Trata-se, neste contexto, de um exercício de optimização estrutural, de centralidade, pelo Direito, à captura de valor para a organização “território turístico”, designadamente, através de alinhamentos de processos (Pavlovich, 2003), coerência de relações entre agentes, com a formulação de padrões, contrariando perdas ou excessos de aplicação de recursos (Clarke, 2004), ou criação de padrões de interacção e troca de informação entre agentes (Saixena, 2005), que induzam confiança e valor entre estes, no compromisso dos objectivos da organização.

A avaliação dos “territórios turísticos” constitui, assim, a construção de uma “arquitectura da regulação” (Minogue, 2001) que envolve o desenho de fluxos que asseguram o desenvolvimento das capacidades dos membros da organização e reforçam, quer o compromisso da adesão da organização aos objectivos da regulação, quer da confiança dos agentes nos objectivos da organização. A confiança é para este autor, e baseando-se nos estudos de Fukuyama (1995) sobre *high-trust societies* e *low-trust societies*, o coração da regulação.

Pergunta-se: que variáveis do Direito são possíveis apresentar para a eficiência da organização “território turístico”, enquanto organização de Poder? Podem tais variáveis ser apresentadas, enquanto variáveis inter-sistémicas que fundem a Economia e o Direito em variáveis de Poder? Que combinação de variáveis e equilíbrios deve ser tida em conta para uma maior efectividade dos objectivos da organização? O Turismo convoca alguma especificidade nessa combinação? Responde-se a estas questões no sub-capítulo seguinte, denominado avaliação estratégica dos “territórios turísticos”.

3.3. O CONCEITO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA

A Economia Institucional defende que as instituições, definidas como conjunto durável de regras e práticas organizadas incrustadas em estruturas (Olsen, 2007), de modo a incluir os hábitos, usos e costumes, os mitos, os princípios éticos partilhados por uma sociedade, determinam a trajectória da evolução e os resultados dos processos económicos. Assim “a história, o tempo e as instituições contam e contam muito” (Soares, 2007).

Lesourne *et al.* (2002, cit. por Soares, 2007) identificam 10 categorias de formas institucionais, a saber, as crenças, os sinais, os costumes ou convenções, os contratos, o mercado, as regras, os agregados familiares, os grupos de interesse, as organizações e as colectividades públicas.

As instituições mais importantes que regulam qualquer sociedade são as regras formais, as leis gerais, as regras económicas, financeiras e políticas; todavia, os comportamentos rotineiros baseados em hábitos, usos e costumes têm Poder porque o mimetismo em que se baseia a sua aprendizagem resiste mais fortemente a alterações, continuando a subsistir, mesmo quando as regras formais se modificam (Soares, 2007).

Como afirma este autor, num mundo essencialmente incerto, os hábitos, usos e costumes partilhados proporcionam a estabilidade e segurança necessárias às trocas de mercado e ao planeamento económico; indicam o que se deve fazer, quando não se sabe muito bem o que fazer.

Assim, o princípio fundamental estratégico das organizações ao seu ambiente institucional é o da apropriabilidade (Olsen, 2007), a sua adequação a meios funcionais e normativos, com capacidade de agir como estrutura e cimento “federador de Poder” (Sueur, 2001), em que a regulação económica, social e política é assumida transversal e coerentemente (Confraria, 2005), e alinhada com regras formais e informais e modos de coordenação económica (Zenger *et al.*, 2001).

Segundo Reis (2007), o problema central da governação é a coordenação de diversas ordens relacionais, constituindo a governação a operação analítica das acções do Estado e dos mercados. Por sua vez, Bogt (2003) defende que uma

estrutura de governação é uma combinação de métodos, técnicas, procedimentos, formas organizacionais, que são necessárias para planear e manter controlo sobre certas actividades e transacções, dir-se-ia, como um termóstato que assegura uma temperatura constante num meio ambiente.

Por sua vez, a governação é entendida como exercício que controla a eficácia de modos alternativos de organização (Williamson, 1997). A sua estrutura, diz, é uma ordem, um quadro institucional onde o Direito resolve o potencial conflito, é dado um sentido e significado às transacções, e oportunidades são estudadas para ser realizarem ganhos mútuos, decidindo-se quais as transacções ou conjuntos integrados de transacções que devem ser integradas na estrutura da organização.

Todavia, segundo Caupers (2003), a lei não é um fim em si, mas um instrumento de realização de políticas, de concretização de planos, de prossecução de objectivos. Como tal, pode ser avaliada à luz da prossecução de objectivos estratégicos de execução de políticas públicas, determinadas por uma estrutura de Poder.

Nessa avaliação, deverá prevalecer uma visão estratégica, coerente com a perspectiva do “território turístico” como organização vocacionada a um rendimento, retirado pela experiência de consumo turística e repartido pelos produtores desse território. Como defende Blanquer (2002), “a vida, assim como os recursos naturais, estão para ser fruídos, ou seja, para providenciarem frutos ou rendimentos, que estão na origem do progresso económico”.

A eficácia na obtenção de recursos económicos, utilizando o Turismo como fundamento, é o móbil essencial na obtenção de riqueza e de Poder por parte da organização “território turístico”.

A eficiência e efectividade económicas dos processos de planeamento e desenvolvimento turísticos, como colocadas na pergunta de investigação, são utilitaristas, instrumentais, estratégicos, para a titularidade e reforço de Poder da organização e para a concretização desse objectivo.

O termo “estratégia” deriva do vocábulo grego *stratego*, que é a composição resultante de *stratos* (exército) e *ego* (líder). Falar de estratégia é, como diz Ferreira (2005), traçar um “plano de actuação para gerir recursos (sempre

escassos) e conduzir homens (com espírito e sentimentos) para conquistar territórios, mercados ou qualidade de vida em condições adversas, de competitividade ou mesmo de crise aberta”.

Tal plano pressupõe a análise do “território turístico”, como uma organização capaz de atrair turistas e não residentes, maximizar transacções especializadas com estes, num contexto de gestão racional e eficiente de recursos, com recurso ao Direito, em condições competitivas.

Competitividade territorial é, segundo Lopes (2001), “a capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas do desenvolvimento sustentado”. Trata-se, diremos, em sede de avaliação jurídica, de assegurar uma sustentação eficiente para uma realização consequente dos objectivos dos “territórios turísticos”, enquanto organização.

Como defende Costa (2004), a “regulação deve oferecer aos destinos (turísticos, entenda-se) uma direcção estratégica que providencie um quadro global para a gestão dos seus territórios e recursos, juntando, em conjunto, organizações públicas, privadas e não lucrativas, residentes, com políticas e regras que salvaguardam os benefícios de todos os interessados envolvidos na indústria turística e que conduzem à sustentabilidade dos recursos”.

A este propósito, Baldwin e Cave (1999, cit. por Costa, 2004) afirmam o conceito de competitividade regulatória, caracterizando-o como o ajustamento competitivo de regras, processos e regimes coercivos, em ordem a assegurarem uma vantagem para os destinos turísticos e que conduza à produção de valores como o rigor, a *accountability* (de difícil tradução, mas que poderemos designar como transparência), a criação e a difusão de inovação.

Vamos concretizar, agora, o sentido da avaliação estratégica nos “territórios turísticos”, abrindo o caminho para a análise das variáveis de Poder, de carácter inter-sistémico e de natureza jurídico-económica que devem estar presentes nessa avaliação. São estas variáveis que vamos abordar no subcapítulo seguinte.

3.4. ESTRUTURA DA AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA NOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Organizações são entidades sociais que associam pessoas, matérias-primas, informações e tecnologias em actividades coordenadas e relações, em ordem a prosseguir objectivos específicos (Hales, 2004) e estruturadas para resolver um conjunto de problemas de propriedade comum (Barzel, 1997).

Sendo objectivo fundamental deste capítulo a construção de uma estratégia de avaliação, pelo Direito, das estruturas de governação aplicáveis a uma organização, com base em variáveis jurídico-económicas, importa identificar essas variáveis associadas a uma ideia de valor para os objectivos da organização.

Comenta Hespanha (2007) que os juristas são os técnicos qualificados na descoberta de uma concordância prática das discordâncias, apoiada em instrumentos conceptuais desenvolvidos (identificação de princípios, técnica de ponderação dos princípios e sistema de condições de prioridade).

Para as organizações, a legitimidade e efectividade dos processos de decisão política depende muito de técnicas ou graus de representatividade dos interesses (ex: mandatos representativos), de identificação dos direitos individuais ou colectivos (ex: domínios de consenso, externalidades, em sede de planeamento e desenvolvimento) e de satisfação dos interesses associados (ex: repartição de vantagens e custos), que só podem ser introduzidos, com eficiência, pelo Direito.

Sendo as externalidades fundamentais no entendimento das relações de Poder nos “territórios turísticos”, o Direito é estratégico na montagem desta organização, baixando os custos de transacção entre decisores públicos e entre estes e os decisores privados, forçando estes à contratação, com vista à resolução e gestão das externalidades e à integração da oferta turística, tendo em vista a experiência de consumo turística.

Toda esta montagem estratégica cria calor, visando poupança, e eficiência. Enfaticamente, dizem Samuels e Medema (1997) que o papel dos Governos é facilitar o mercado de troca de direitos, estabelecer o terreno fértil para estabelecimento de direitos de propriedade e processo de contratação.

Por sua vez, diz Collins (1999) que o contrato, como vimos, estrutural na organização “território turístico”, é uma forma das partes internalizarem custos das externalidades nas suas transacções, estruturando os incentivos das partes a um comportamento mais eficiente na gestão dos seus recursos, visando retenção dos benefícios da transacção e impedindo que sejam fonte de externalidades por terceiros.

As trocas voluntárias são maximizadoras de valor, se os custos de transacção não forem significativos, pois as partes tenderão a negociar em seu mútuo benefício, até que o recurso seja detido por quem lhe confira o seu uso mais eficiente, o que implica uma clara definição e titularidade de *property rights* a recursos económicos para baixar os custos de transacção (Castela, 2005). As incertezas do mercado obrigam a uma eficiência económica (Bogt, 2003), tornando-se o Direito central na criação de valor para as organizações serem eficientes, em resposta a essas incertezas.

Na sequência desta linha de pensamento, diz Furubotn (2002) que os *property rights* são os instrumentos jurídicos mais poderoso para moldar a organização, os incentivos dos agentes e a delimitação das suas fronteiras. As organizações devem realizar lucros, diz Furubotn (2002), pois os contratos não são para ser idealmente formulados, mas sim para proporcionar valor e utilidade aos seus agentes, o que se obtém pela troca de *property rights* (direitos institucionais).

Estas razões permitem-nos encarar, com confiança, a estruturação de uma avaliação estratégica dos “territórios turísticos”, baseada em variáveis jurídico-económicas de eficiência dos *property rights*, que traduzem Poder e que permitem facilitar as trocas institucionais, facilitando o cumprimento, com eficiência, dos objectivos pretendidos pelos membros da organização e a manutenção da estrutura das suas relações de Poder.

Que critérios de eficiência são esses? De acordo com os estudos de Scott (1988), Scott e Coustalin (1995), Pennings, Heijman e Meulenberg (1997) e ainda de Guérin (2003), podemos analisar a eficiência dos *property rights* à luz de 6 variáveis (unidades de análise) que, sucessivamente, se descrevem (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade

e divisibilidade) e que funcionarão como singularidades (categorias de Poder) que vão conferir eficiência às estruturas de governação.

Esta eficiência, entenda-se, não é uma eficiência óptima de bem-estar social de análise micro-económica e de escolha racional de agentes em condições competitivas. Como diz Furubotn (2002), o “ótimo político só existe no quadro da sala”. Por sua vez, Reis (2007) defende que não há Estado óptimo.

A filosofia *win-win* que preside aos objectivos da organização pode facilmente comprometer a maximização do bem-estar total, convertendo a organização “território turístico” numa barreira de entrada no mercado e num conluio total anti-competitivo (Araújo, 2006). Efectivamente, a Lei, segundo Moncada (2001), é uma decisão política, não um axioma técnico, e a estrutura inicial de atribuição de *property rights* não é tomada sem custos, pois é produto de uma negociação (Nicita, Pagano, 2005).

Também assim se reforça uma visão particular do “território turístico”, como espaço de fluxos, de trocas, de coordenações, uma espécie de propriedade partilhada (Giannini, 1963, cit. por Azevedo, 2005), tendo em vista a criação e captura de valor entre agentes interessados, sendo a sua organização baseada numa filosofia *win-win* (ganhador-ganhador) e em que se rejeita a concepção de soma zero nas relações de Poder (Moisset, 1999; Henderson, 2002).

Esta concepção do “território turístico” está na base das nossas opções em sede de metodologia (Capítulo 4), de privilegiarmos os métodos da Ciência Política e da Ciência Jurídica e não da Ciência Económica, na análise de dados ao problema da investigação, pois a sobrevivência da regulação depende mais de ganhos políticos e de retroacção positiva entre regulador e regulado (Soares, 2007), num processo que a si próprio se reforça e depende da sua própria história, desencadeada pelo ocaso ou contingência, do que em factores sistemáticos *a priori*, de puro equilíbrio único e de maximização custo-benefício.

Uma última palavra quanto aos critérios de avaliação. Poderemos adoptar, na sequência das definições avançadas por Freire (2005), na distinção entre eficiência estática e dinâmica, uma avaliação estática e dinâmica.

A avaliação estática exprime a opção por uma perspectiva técnica, implicando a aceitação de uma relação causal entre a configuração institucional e as

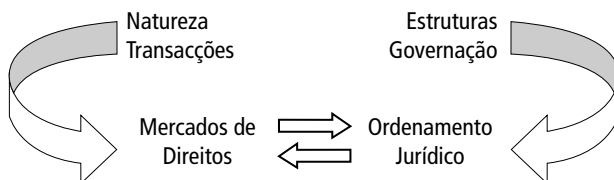
variáveis jurídico-económicas, o que constitui uma forma de eficiência estática, sem ter em conta evoluções ao longo do tempo e preferências dos agentes envolvidos na organização.

Na sequência das perspectivas da Economia Institucional e, em especial, da *Transaction Cost Economics* (Coase, 1960; Williamson, 1985; Brousseau e Glachant, 2002), a natureza das transacções deve ser alinhada com estruturas de governação apropriadas para melhorar seu desempenho económico, permitindo a eficiência destas estruturas.

Esta Escola do Pensamento explica, assim, a opção entre a hierarquia e o mercado (*make or buy*), como formas de organização mais eficientes, métodos de coordenação económica, atendendo aos atributos das transacções com que operam. A natureza das transacções será explicada no sub-capítulo próprio (3.6) da avaliação estática.

Como diz Coase (1988), cit. por Samuels e Medema (1997), o que as pessoas trocam no mercado não são bens ou recursos, antes direitos ou conjuntos de direitos a realizar certas acções. Sendo os direitos definidos pelo ordenamento jurídico, este torna-se intermediário entre as transacções e as estruturas de governação que as admitem e integram. Assim, a avaliação estática estratégica consiste na indicação das variáveis jurídico-económicas de Poder que alinham, com maior eficiência, com determinadas estruturas de governação. Exemplifica-se esta avaliação com uma figura (figura 5).

FIGURA 5. AVALIAÇÃO ESTATICA ESTRATEGICA DOS TERRITORIOS TURISTICOS



A avaliação dinâmica, por seu turno, preocupa-se com a análise das variáveis de eficiência jurídico-económica, tendo em conta as preferências dos seus

agentes. No nosso entender, Williamson (1985) enquadra o problema, quando afirma que a eficiência depende, em parte, do processo distributivo do sistema cooperativo nas organizações.

Também nesta linha de pensamento, afirmam Samuels e Medema (1997), que a função principal da lei não é maximizar o valor de produção, mas determinar quais os interesses que vão ser privilegiados num valor de produção gerado e determinado num contexto espaço-temporal.

As variáveis jurídico-económicas de eficiência são aqui entendidas como pontos focais, de modo a Poder formar-se um jogo de selecção de equilíbrios (Araújo, 2006), de natureza múltipla e variável para cada organização e que permite a manutenção a longo prazo da estrutura das suas relações de Poder. Nisto consiste a avaliação dinâmica.

A selecção das aludidas variáveis tem que ser entendida em conjunto, como visão coordenada da sua acção, como atribuição de sentido ao respectivo exercício, na visão do Direito como Poder contratual de organização das relações entre vários poderes (Pires, 1998) ou como conjunto de normas positivas que regulam uma “ordem económica”, na expressão de Moreira (1997).

Em suma, e para finalizar este subcapítulo, diremos que as variáveis jurídico-económicas seleccionadas (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade) constituem categorias de Poder que vão exprimir singularidades de eficiência, características de valor para os “territórios turísticos”, enquanto organização.

Tais singularidades não significam que não existam relações de tensão construtiva entre elas (o que assinalaremos no lugar próprio) que exprimem uma certa dialéctica na estruturação dos modelos de coordenação económica e necessidade de equilíbrios e complementaridades variáveis entre as mesmas nas estruturas de governação que existem nos “territórios turísticos”. Denominaremos as singularidades como características de valor (e, consequentemente, de Poder) dos “territórios turísticos”.

3.5. CARACTERÍSTICAS DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Vamos enunciar as seis variáveis (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade) dos “territórios turísticos” que, julgamos, poderão reflectir melhor a compreensão da realidade destes territórios, enquanto estrutura organizacional, fazendo uma ligação conceptual e estrutural, ao que se julga, não estudada, entre “territórios turísticos” e Direito. Começemos pela primeira.

3.5.1. QUALIDADE DO TÍTULO

A qualidade do título reporta-se à facilidade, à certeza, à segurança na criação e características da definição do direito (absoluto/proporcional; compensável/não compensável) e à existência de um Poder que vai garantir a coercibilidade e executoriedade desse direito (Guérin, 2003).

O direito pode ganhar qualidade do título, se for portador de faculdades contidas em regimes especiais ou excepcionais com diversos poderes (ex: edição de normas, sua execução e capacidade de resolução de conflitos), concentrando-se tais poderes numa única entidade ou se o título permitir ao seu titular, ora a unificação de competências, procedimentos e decisões dispersas por várias entidades, ora um Poder decisório de coordenação da actividade dessas entidades.

Alguns ordenamentos jurídicos qualificam determinados territórios como turísticos, associando-lhes determinadas consequências quanto à criação de entidades e competências administrativas em matéria de prestação de serviços públicos, coordenação actuada da Administração na realização de infra-estruturas ou angariação de tributos e taxas.

Assim o fez a Espanha, através das Leis n.º 197/1963, de 28.12.63 (BOE – Boletim Oficial del Estado, de 31.12.63), com a criação dos Centros de Interesse Turístico Nacional e pelo Decreto 4297/1964, de 23.12.64 (BOE de 16.01.65), com as Zonas de Interesse Turístico Nacional. Em França, o Código do Turismo

ratificado pela Lei n.º 2006-437 de 14.04.2006 mantém e reformula o regime das comunas turísticas e estâncias classificadas de Turismo (art.º L 133-11 a L 133-22). Tais ordenamentos jurídicos serão analisados nos estudos de caso internacionais (Capítulo 6).

Em Portugal, apesar de não se ir tão longe na associação território-qualificação administrativa, muitos exemplos demonstram que ser “território turístico” implica “qualidade do título”, o que exprime uma “técnica de representação”, pelo Direito, da qualidade de um território, assumida por um determinado Poder.

Assim o é, por exemplo, para a zona do Vale do Douro, considerada zona de excepional aptidão e vocação capaz de convocar investimentos públicos simultâneos de diversos Ministérios, com criação de uma estrutura específica de missão de coordenação desses investimentos e captação de investimento privado (Resolução do C. Ministros n.º 139/2003, de 29.08.2003).

Por sua vez, a declaração de utilidade turística num determinado empreendimento privado implica qualidade do título na sua associação ao Poder, pois tal só se verifica, em regra (excepto para empreendimentos de categoria superior), entre outros requisitos, se tiver interesse no âmbito das infra-estruturas turísticas da região, se tiver contribuição significativa para o desenvolvimento regional e se adequar à política de Turismo definida pelos órgãos estaduais competentes [art.º 4.º alíneas c); d) e f) do DL 423/83, de 05.12.83, com redacção dada pelo DL 38/94, de 08.02.94].

A declaração de utilidade turística investe o seu titular em prerrogativas públicas, tais como, a expropriação por utilidade pública dos bens imóveis e direitos a eles relativos necessários à construção, ampliação ou beneficiação desses empreendimentos ou a constituição de servidões sobre prédios vizinhos, desde que tais servidões se mostrem necessários à sua adequada exploração (art.ºs 28.º e 29.º do DL n.º 423/83, de 05.12.83, que institui o regime de utilidade turística).

A declaração de interesse para o Turismo de projectos, estabelecimentos, iniciativas ou actividades turísticas, alguns deles, com forte impacto em investimentos e infra-estruturas (marinas, parques temáticos, campos de golfe), implica também qualidade do título na sua associação ao território, pois é condição de seu reconhecimento, entre outros requisitos, complementar outras actividades,

projectos ou empreendimentos turísticos na região, de forma a aí constituir um relevante apoio ao Turismo ou um motivo especial de atracção turística da mesma região [art.º 2.º n.º 1 alínea c) do DR 22/98, de 21.12.98, com a redacção dada pelo DR n.º 1/2002, de 03.01.2002].

Tal declaração, também, tem implicado a consagração como classes de espaços reconhecidos em planos especiais de ordenamento da orla costeira (POOC) (ver por exemplo, art.ºs 60.º e 61.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/99, de 27.04.1999, que aprova o POOC Burgau-Vilamoura, no Algarve).

A qualidade do título tem presidido à implantação de grandes investimentos em “territórios turísticos” a nível internacional, como La Grande Motte em França (v. Pearce, 1989, Giotart e Balfet, 2007) ou de Sanya na província de Haynan, China (Wang e Waal, 2007), com regras especiais de “arrefecimento do preço” a pagar para a aquisição dos terrenos (não considerando as mais-valias advenientes da implantação do projecto turístico), criação de zonas para exercício do direito de preferência de aquisição no mercado fundiário ou zonas de ordenamento concertado, estabelecido entre uma entidade pública e uma entidade privada que aceita o encargo duma parte dos equipamentos públicos.

O montante do investimento privado (60 milhões de euros) ou o cumprimento de determinados requisitos ambientais de empreendimentos turísticos, também os pode qualificar de interesse nacional, quando promova a diferenciação de Portugal e contribua decisivamente para a requalificação, aumento da competitividade e para a diversificação da oferta na região onde se insira, com integração no Plano Estratégico Nacional de Turismo [art.º 2.º n.º 1 alínea a) e 4 do DL 285/2007, de 17.08.2007, que cria o regime dos projectos de interesse nacional (PIN+), classificados de importância estratégica].

Tal regime prevê regimes especiais de procedimento administrativo, visando simplificação de procedimentos e decisões, designadamente, com existência de um interlocutor único, conferência decisória de todas as entidades da administração central, tramitação simultânea e redução de prazos procedimentais, período único de consulta pública e simplificação dos procedimentos necessários às operações urbanísticas necessárias (ver art.ºs 8.º e ss. do referido DL 285/2007, de 17.08.2007).

De facto, na área dos procedimentos complexos em que surgem vários interesses em jogo, ora pela natureza do procedimento (regulação económica, ambiente, saúde e segurança do consumidor), ora pela dimensão do projecto (grandes obras de infra-estruturas, projectos de investimentos, em que devem ser ponderados vários interesses públicos), as técnicas de coordenação e concentração assinaladas por Portocarrero (2002), com consequências na simplificação, aceleração e consenso na decisão administrativa a tomar, também são portadoras de qualidade do título.

Esta tendência de concentração de várias competências, várias faculdades, vários benefícios, é um indicador claro da qualidade do título, um dos instrumentos jurídicos fundamentais de Poder, que se revela através do seu exercício e que constitui a organização “território turístico”.

Tal concentração é também notória no regime nas concessões turísticas (jogo, caça turística, marinas), em que os concessionários são investidos num conjunto de poderes [ex: no jogo, direito de distância mínima de protecção concorrencial, utilidade pública e utilidade turística aos empreendimentos nele previstos, reserva do direito de acesso aos casinos (art.^{os} 3.º n.º 3, 18.º, 29.º da LCZJ)].

Por sua vez, Gonçalves (2005), qualificando os contratos de concessão como delegação de poderes públicos, dá como exemplo de significativa concentração de competências, as do concessionário da Marina de Cascais, com poderes de comando sobre terceiros (remoção de embarcações, equipamentos, lixo da zona de concessão), poderes de proposta de regulamentos de exploração e utilização da marina, cobrança de taxas e tarifas (ver Bases XV, XVI e XVII do DL 335/91, de 07.09.91).

Qualidade do título, também, é a consagração do direito de administração do condomínio a favor da entidade exploradora de um empreendimento turístico com pluralidade de proprietários, podendo tal função cessar só com restrições significativas (maioria simples de votos do valor total do empreendimento, nomeação imediata de novo administrador e prestação de caução a favor da entidade exploradora no montante anual das despesas de administração e conservação das instalações e equipamentos comuns – art.^{os} 58.º e 62.º do DL

39/2008, de 07.03.2008). Como se presume, dificilmente tal direito será retirado à entidade exploradora.

Todos estes exemplos demonstram que a qualidade do título é um atributo dos “territórios turísticos” e que pode ser transversal a uma pluralidade de agentes nele intervenientes: desde o Estado, passando por concessionários até aos titulares de licenças de instalação de empreendimentos turísticos. A qualidade do título assume muitas formas e atributos e tem tido uma tendência crescente numa multiplicidade de ordenamentos jurídicos.

Com efeito, a tendência de concentração de diversas faculdades em entidades públicas ou privadas, com capacidade para a resolução de tarefas administrativas, tem surgido, particularmente, na regulação da actividade económica.

Tal verifica-se desde os anos 30 do século passado nos Estados Unidos, com as agências administrativas, através da combinação de funções que exerciam (executiva, normativa e decisória) e poderes delegados pelo Congresso, ou no presente, no Brasil, com as agências reguladoras, definidas como autarquias sob regime especial, cuja principal função é a regulação da actividade económica, através da normatização, fiscalização e controle de actividades desenvolvidas pelos particulares (v. estudo sobre estes assuntos de Cuéllar, 2004).

Tal tendência também se vem acentuando na Europa, com a criação das autoridades reguladoras independentes que actuam em sectores de rede (energia, comunicações, saúde), com objectivo de garantir maior profissionalização técnica e autonomia face ao Poder político (Morais, 2001; Marques, 2005).

Todos estes sentidos levam-nos a repensar e posicionar o papel do “território”, como qualidade do título, recurso valioso, monopólio natural, infra-estrutura material que não pode ser duplicada (Crampes e Estache, 1998), relevando aqui o papel desta variável jurídico-económica, que investe a organização “território turístico” na definição de exercício de um Poder, como vimos acima, transversal a vários agentes. Passemos à segunda variável de eficiência jurídico-económica dos “territórios turísticos”.

3.5.2. EXCLUSIVIDADE

A exclusividade do direito significa a certeza, a segurança de que terceiros não irão perturbar o seu exercício, pela possibilidade de exclusão a terceiros que lhe é conferida pela sua especificidade, que garante ao seu titular unidade nos proveitos e nos correspondentes custos da sua detenção, uso e transferabilidade (Scott, 1988).

A exclusividade expressa um valor que é a garantia da sua não interferência por terceiros, ou seja, que acções de terceiros não poderão perturbar o uso e o valor do direito, sem compensação adequada. Apresenta-se como uma técnica de adjudicação vinculativa pelo Direito de um determinado Poder.

Na especificidade, consta a vinculação a um fim que não pode ser posto em causa por terceiros, enquanto faculdade exclusiva de gozo de um direito que pode ser acordado por uma pluralidade de sujeitos (Guérin, 2003).

Entendemos que uma das características dos “territórios turísticos” é a sua especificidade, funcionalizada a um fim de organização e qualificação de recursos, atracções e serviços com interesse para o Turismo, com taxas, impostos, receitas com afectação específica a organizações públicas ou privadas e/ou a projectos organizacionais vinculados a fins de interesse turístico.

No Reino Unido, por exemplo, a figura do *trust*, que consiste simplificada-mente numa relação de administração de confiança de propriedades de outrem (Glossário de Análise Económica do Direito, 2006), tem sido utilizada como uma forma de gestão de património imobiliário de edificios históricos, parques, jardins e várias áreas rurais e costeiras através de organizações colectivas.

No capítulo próprio de análise do ordenamento jurídico no Reino Unido (Capítulo 6.4.4), abordar-se-á esta figura e a sua importância para as organizações “territórios turísticos”, sendo uma das fontes principais de receita destas organizações, precisamente, a actividade turística.

Esta acção é entendida como benemérita da comunidade e do conhecimento e pode ser considerada como uma forma de acção colectiva eficiente de aproveitamento do valor económico possibilitado pelos turistas, que são incapazes de exercer individual ou colectivamente direitos de propriedade e que encontram

através desta organização, a possibilidade de adquirir um direito de utilização de bens de valor natural e cultural, protegidos em ordem à sua preservação para gerações futuras, com recolha de receitas, através da sua utilização turística (Hughes, 1994).

Registe-se que esta figura (o *trust*), cumpre simultaneamente este requisito de especificidade mas, como notam acertadamente, Sweitgert e Kotz (1977), simultaneamente, outro requisito de eficiência que adiante falaremos (o da divisibilidade), pois os frutos, os rendimentos da propriedade são divididos entre o administrador do *trust* (o *trustee*) e os interessados que constituem este património.

Muitas associações empresariais com ou sem fim lucrativo, fundações e organizações colectivas, patrimónios autónomos que se funcionalizem exclusivamente à qualificação, organização e venda de serviços turísticos comuns em áreas territoriais delimitadas, constituem uma das formas pelas quais se revela a exclusividade nos “territórios turísticos”.

Complementar a esta função, indissociável dela e a que tem merecido maior atenção dos Estados, é a especificidade do “território turístico” ser individualizado como um sinal distintivo, tendo em vista o seu consumo destinado a uma clientela turística.

Os sinais distintivos são meios fonéticos ou visuais, em particular, palavras ou imagens, que são utilizados, na vida económica e social para a individualização de organizações, assim como dos produtos ou serviços que eles fornecem, com o objectivo de os distinguir e de permitir ao público identificá-los (Almeida, 1999).

O “território turístico” é marcado por características de ordem histórica, social, cultural, económica, ambiental, entre outras, que se produzem numa determinada área geográfica referenciada (lugar, aldeia, vila, cidade, região, território ou país) e que não são replicáveis noutra área geográfica. Como diz Ferro (1949, cit. por Coelho, 2002), “podem fazer-se automóveis Ford em Portugal, o que nunca poderá é fazer-se Turismo português na América”.

Locais turísticos são centros de consumo de bens, serviços e experiências que possuem valor, através de significados atribuídos num contexto cultural

determinado pelos utentes desse espaço, o que supõe a necessidade de uma mediação e promoção comunicacional desses significados, através de valores colectivos (Snepenger, Murphy, Anderson, 2004).

Tais valores colectivos, traduzidos em práticas de promoção e imagem dos destinos turísticos, são fonte de externalidades positivas e, consequentemente, de Poder (Tullock, 2005), investindo uma organização na sua titularidade, controle e exercício.

A paisagem, explica Lacoste (1990), não é apenas um valor estético, simbólico, ideológico, mas ainda tem um valor comercial, tanto revelado através da especulação imobiliária, como nas políticas turísticas.

Um espaço turístico é, segundo Cazes (1992), um composto de elementos reais e imaginários, estes simbolizados, mitificados e reconstruídos pelo discurso e representações da publicidade, que criam um palco, um espectáculo nesse espaço, contido em códigos de visão, leitura, interpretação, uso e conduta (expressões como, “paisagem pitoresca”, “património de interesse municipal” ou “hotel de luxo” e o sistema de estrelas dos hotéis e restaurantes inserem-se dentro destes códigos).

Tais códigos supõem um valor colectivo, que pode ser construído através de sinais distintivos (Lozano, 2002), devendo estar associados a uma organização, mínima que seja, para gerir o valor colectivo que o território supõe, na óptica da sua valorização e promoção para captação de clientela turística. A variável da exclusividade suporta, então, a atribuição desse valor à organização “território turístico”.

Assim, a imagem do espaço e dos serviços turísticos constitui um verdadeiro saber espacial estratégico incluído na organização “território turístico”, com as suas injunções, os seus arquétipos, percursos e itinerários, qualificações e classificações, retirando dos elementos físicos dos territórios todos os elementos significativos, qualificando e valorizando projectos, iniciativas, estabelecimentos ou actividades, tendo em vista procuras potenciais de turistas, comercialmente recuperáveis.

Pelo valor “território”, o ordenamento jurídico sempre teve em atenção a exclusividade do elemento territorial, nas atribuições das organizações públicas de Turismo. Veja-se a validação empírica desta tese no caso português.

Assim, as Zonas de Turismo eram aprovadas por decreto ministerial, que delimitava a área que deve constituir a referida zona (art.º 101.º n.º 2 do Código Administrativo de 1936 e art.º 117.º n.º 2 do Código Administrativo de 1940, com a redacção que lhe é dada pelo art.º 1.º do DL n.º 41214, de 05.08.1957). Igualmente, o diploma que criou as Regiões de Turismo prevê que o decreto que institua as Regiões de Turismo delimite a área que deve constitui-la (Base VIII n.º 2 da Lei 2082, de 4.06.1956).

Tal área, no regime jurídico de 1991, devia ser contígua e sem soluções de continuidade, devia coincidir com as dos municípios que as integram e constituir um todo homogéneo ou complementar, em função de aspectos geográficos, ecológicos, etnográficos, históricos e culturais [art.º 3.º alíneas a), b) e c) do DL n.º 287/91, de 09.08.91]. Hoje, as Áreas Regionais de Turismo em Portugal continental são cinco, correspondentes às NUT II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve – art.º 2.º n.º 1 do DL n.º 67/2008, de 10.04.2008), numa matriz legislativa de carácter manifestamente *top-down*.

A promoção turística da área geográfica em causa é uma atribuição destes entes [art.º 124.º n.º 5 do Código Administrativo de 1940, Base III n.º 2 da Lei 2082; art.º 2.º alínea d) do DL n.º 287/91 e art.º 5.º n.º 2 alíneas b) e d), do DL 67/2008, assim como a melhoria das condições da oferta turística da área promovida – art.º 124 n.º 3, Base III n.ºs 1, 4, 6, 7, 8; art.º 2.º n.º 1 e 5.º n.º 2 alínea b), respectivamente, dos diplomas acima referidos].

A exclusividade dos “territórios turísticos” resulta, assim, da necessária associação entre a imagem do destino e o valor qualificacional dos serviços, actividades, atracções que são promovidos para que os investimentos realizados nas duas áreas apresentem sinergias, complementaridades, em suma, valor, com a consequente retenção significativa e com proveito dos investimentos realizados na referida área territorial.

Moreira (2002) diferencia os entes públicos territoriais, em que o território é um elemento essencial ou um pressuposto do ente, dos entes públicos não

territoriais, em que o território constitui somente a circunscrição que delimita a sua competência. Pelas características que apontámos, os “territórios turísticos” devem ter uma configuração jurídico-institucional mais próxima da primeira figura.

Em França, por exemplo, os organismos comunais e inter-comunais de Turismo são consideradas colectividades territoriais inseridas nas pessoas colectivas de população e território (art.^{os} L 131-1 a L 131-10 do Código do Turismo). Só para citar um outro exemplo, em Espanha, os municípios e as comarcas turísticas são também entidades públicas territoriais, com fundamento previsto na Lei de Bases do Regime Local (art.^{os} 30.º e 42.º, respectivamente da Lei 7/1985, de 02.04.1985).

Em Portugal, os “territórios” das Áreas Regionais de Turismo, acompanham a delimitação correspondente a regiões administrativas de carácter “estatístico” (NUT II), pretendendo-se uma relativa estabilidade da permanência das entidades que nela participam por um período mínimo de 5 anos, sob pena de perderem todos os benefícios financeiros e administrativos (art.^{os} 2.º n.º 1 e 8.º do DL 67/2008, de 10.04.2008).

Os “territórios turísticos” têm como elemento fundamental da sua configuração uma delimitação geográfica especializada, segundo valores físicos e simbólicos, que constitui elemento principal da sua organização e não variável geograficamente, conforme a vontade dos seus agentes, pelo que se compreendem a opção francesa e espanhola na sua consideração como colectividades territoriais. A perspectiva nacional, em sede de Áreas Regionais de Turismo acompanha esta preocupação, enquanto “funcionalização turística” de unidades territoriais, por ora, de carácter estatístico.

Em Portugal, a exclusividade está também patente no regime das concessões turísticas (jogo, caça turística, termas) pela necessidade de uma delimitação da área geográfica pertencente à concessão, em regra, fixada por decreto ou portaria governamental [ver art.º 3.º n.º3 da LCZJ para o jogo; art.º 41.º alínea c) da LCZCT para as zonas de caça turística e art.º 3.º n.º 1 da LCZT para as estâncias termais].

A organização “território turístico” portadora de valores físicos (ex. território, infra-estruturas, equipamentos) e simbólicos (património natural, cultural, imagem turística) pode ser objecto de protecção, enquanto direito exclusivo.

Com efeito, em sede de processos técnicos de produção e desenvolvimento de bens ou serviços, protegidos através de sinais distintivos (ex. marcas), o registo confere ao seu titular o direito de impedir terceiros, sem o seu consentimento, de usar, no exercício de actividades económicas, qualquer sinal igual, ou semelhante, em produtos ou serviços idênticos ou afins daqueles para os quais foi registado (art.º 258.º do DL n.º 36/2003, de 05.03.2003, que aprova o Código da Propriedade Industrial).

Direitos de exclusivo dos “territórios turísticos” podem ser conseguidos através de registos, inclusive, como sinais distintivos. Em Espanha, por exemplo, a Ordem de 31.12.64 criou um Registo Nacional de Denominações Geo-Turísticas. O objecto do Registo, segundo o art.º 1.º, era definir, fixar e delimitar a extensão das zonas que realizavam propaganda turística, através de denominações geo-turísticas.

Em Portugal, o símbolo do pintor José de Guimarães, que promove a imagem do destino turístico nacional, está registado como marca, desde 1993, na Direcção do Serviço de Marcas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Lozano, 2002).

A aplicação do regime jurídico dos sinais distintivos aos “territórios turísticos” e, em consequência, a suas organizações institucionais (ex: Regiões de Turismo, Áreas Regionais de Turismo) identifica simultaneamente, enquanto sinal distintivo, uma dupla função: individualização do destino (promoção da imagem) e da entidade responsável por essa promoção (Machado, 2004).

O “território turístico” apresenta-se como unidade susceptível de exclusivo, pelas suas características identitárias de localização, de seu património natural, cultural, social, económico e tecnológico, das infra-estruturas físicas e equipamentos e símbolos colectivos a ele associados. Como diz Carvalho (2003), “o valor dos locais é singular e universal”, pelo que, diremos, pode e deve ser protegido como direito exclusivo face a terceiros.

3.5.3. DURAÇÃO

Duração é a característica temporal do direito, a sua permanência, extensão e requisitos para a sua renovação, que lhe vão garantir estabilidade (Guérin, 2003).

A duração é uma característica importante do investimento em bens públicos que estão sujeitos a forte erosão, ou onde o investimento pode, alternativamente, aumentar substancialmente o valor da propriedade ou prevenir a referida erosão. Apresenta-se como uma técnica de satisfação pelo Direito na segurança, estabilidade e realização do interesse no aproveitamento do bem ou recurso.

Como afirma Tullock (2005), o papel dos Governos não é reduzir externalidades, mas manter e aumentar o seu Poder. Assim o é para os “territórios turísticos”, enquanto organização: o seu objectivo principal é manter e, se, possível aumentar o seu Poder. Daí a duração como variável de eficiência fundamental para a organização “territórios turísticos”.

Na duração devemos distinguir dois aspectos: um relacionado com a criação da organização “território turístico”, outro com o seu funcionamento e gestão.

Na criação da organização, pode ser necessário introduzir celeridade, a duração que se pretende na constituição do direito é mais rápida, tendo em vista a provisão eficiente que poupe nos custos de coordenação dos bens e serviços colectivos turísticos, necessários à criação da organização “território turístico”.

Assim, os prazos de duração do procedimento tendentes:

- a) à decisão pública na provisão de bens públicos ou colectivos;
- b) à decisão em processos de regulação da actividade económica, desde a atribuição de licenças ou concessões, passando por decisões em matéria de concertação contratual até a mecanismos expeditos de prevenção e ou resolução de conflitos, que deverão ser simplificados, tendo em vista diminuir os custos de transacção da decisão pública.

Como refere Canotilho (1999), a duração de um procedimento é um factor de localização das actividades económicas; é um método de internalização dos custos sociais e provoca custos sociais de oportunidade.

Criada a organização “território turístico”, a duração tem outra cambiante, porque se associa à manutenção das condições do Poder que legitimaram a criação daquela organização.

Para Giotart e Balfet (2007), as organizações devem assegurar alguma durabilidade, pela perenidade de estruturas, pela normalização de processos. Por seu turno, Burns (2004) afirma que o consenso, na base do planeamento turístico, pressupõe acordos de longo prazo ou de pré-planeamento.

Todas as considerações que assinalámos no capítulo 3.5.1, quanto à qualidade do título e, nomeadamente, quanto à classificação de projectos ou empreendimentos como estruturantes, de interesse nacional, de utilidade turística ou de interesse para o Turismo, que pressupõem investimentos custosos em equipamentos turísticos, infra-estruturas ou como sendo projectos com sustentabilidade ou qualificação ambiental, territorial ou classificação superior, visam a perenidade das estruturas de duração dos direitos (ex: contratos de longa duração) em que tais projectos ou empreendimentos se baseiam.

A existência de maior duração do direito torna-se crucial para permitir ao investidor a recuperação dos capitais investidos, acrescida da margem de lucro razoável para o custo do investimento, o que incentiva, também, a confiança dos investimentos e o uso eficiente dos recursos à sua recuperação a médio e longo prazo.

A padronização de contratos que possibilite troca de experiências, padrões de troca de informação, monitorização e medida dos resultados com alinhamento de objectivos, confiança e colaboração entre agentes intervenientes nos processos de planeamento e desenvolvimento é fundamental em Turismo, para redução da incerteza e complexidade que caracteriza o ambiente fragmentário e compósito da produção turística.

Assim o é, também, para as concessões nos “territórios turísticos”. Assim, por exemplo, para as zonas de caça turística, a concessão é feita pelo prazo mínimo de 6 anos e máximo de 12 anos, renováveis por iguais períodos, devendo o prazo de concessão e eventuais períodos de renovação, serem especificados no conteúdo da portaria de concessão [art.ºs 33.º e 41.º alínea d) da LCZCT].

Por sua vez, o regime jurídico das zonas de jogo prevê que a duração da concessão conste da abertura do concurso, feita por decreto regulamentar, podendo o prazo de concessão ser prorrogado por iniciativa do Governo ou a pedido fundamentado das concessionárias que tenham cumprido as suas obrigações, tendo em conta o interesse público, estabelecendo-se as condições de prorrogação em decreto-lei [art.^{os} 11.º alínea d) e 14.º n.º 1 da LCZJ].

O DL n.º 275/2001, de 17.10.2001, prorrogou os prazos de concessão das zonas de jogo, fixando prazos mínimos, desde seis anos para a zona de jogo do Algarve, até quinze anos para as restantes.

A importância do prazo de duração das concessões e condições de sua renovação em regime normativo, assegura maior confiança ao investimento privado em bens públicos.

A este propósito, a doutrina introduz a figura dos contratos relacionais (Sautter e Leisen, 1999, Lourenço, 2004, Araújo, 2006), com duração de longo prazo, individualidade das partes atendendo à especificidade, complexidade e montante dos investimentos envolvidos, sem determinação *ex-ante* de todo o conteúdo de direitos e obrigações, tendo em vista a manutenção de confiança entre as partes e mitigação dos efeitos de oportunismo contratual, através de estruturas próximas de uma associação com estratégias planificadoras *ex-post* e sedimentação de uma estrutura de governação que vá resolvendo problemas de dúvidas contratuais.

Alpa (1997) identifica os perfis de Poder desses novos contratos, caracterizados pela relevância do estatuto das partes (abandonando-se o dogma da igualdade formal), pela predominância de técnicas de controlo interno da operação económica, pela aplicação de critérios de justiça contratual, pela mediação e arbitragem, o controle do comportamento das partes, pela aplicação de cláusulas gerais ou pela imposição de cláusulas de renegociação às partes, por circunstâncias não previstas, implicando a adaptação dos contratos, com minimização de renegociações.

Co-propriedade, partilha de recursos específicos e envolvimento processual são as características dominantes destes contratos, entendidos como mecanismos organizacionais e processuais de uma estrutura de governação (Menard, 2005).

Neste contexto, os chamados esquemas, entendidos de diversas formas, tais como mecanismos de recolha, identificação, condensação e retroacção de informação em interacção com o meio envolvente (Soares, 2007); coordenação de comportamentos individuais para construção das estruturas e visões colectivas (Honoré, 2001); quadros de referência das representações que estruturam e fornecem sentido aos fluxos (Esteves, 2003), constituem uma característica da duração, enquanto variável de eficiência de Poder importante na construção, pelas organizações, do seu ambiente institucional favorável envolvente.

Em sede de retroacção, circularidade, durabilidade, o “território turístico” pode ser caracterizado em termos de valor jurídico-económico, como “um fundo rotativo de realimentação contínua”, na expressão feliz de González e Ibáñez (2006), no sentido de que deve procurar nas receitas advenientes da actividade turística, os créditos que lhe permitam a manutenção da sua legitimidade e funcionamento.

Exemplo paradigmático a este nível é o que ocorre no regime jurídico da concessão das zonas de jogo, em que do imposto especial de jogo, 80 % constitui receita do Instituto de Turismo de Portugal, que, da importância recebida, aplicará 25 % do imposto arrecadado na área dos municípios em que se localizem os casinos, na realização de obras de interesse para o Turismo (art.º 84.º n.º 3 e 151.º a 159.º da LCZJ).

As entidades Regionais de Turismo também são financiadas por verbas previstas no orçamento de Estado para o desenvolvimento do Turismo regional, calculadas segundo critérios fixados na lei, designadamente, de acordo com percentagens sobre número de camas turísticas (30 %), dormidas (30 %), concelhos que integram a entidade regional de Turismo (15 %) e área do território (15 %) (art.º 17.º n.º 3 do DL 67/2008, de 10.04.2008).

O “território turístico”, como vimos (Capítulo 2), tem uma vocação política, normativa, económica, social, técnica, de parceria público-privada. É uma parceria relacional e duradoura, assente em relações de confiança e de consenso, pelo que a delimitação de competências, responsabilidades e clareza institucional nas relações entre entidades públicas e privadas, é crítica e fundamental (Dredge, 2006).

Uma fase de pré-planeamento em Turismo, segundo Burns (2004), é fundamental no planeamento turístico para assegurar a envolvimento dos interessados. Tal pode ser feito, diz, citando Chadwick (1978), primeiro: identificando os interessados e os seus parâmetros de preocupação; segundo: identificando e distinguindo a distribuição dos benefícios (lucros, simbolismo) aos interessados; terceiro: estruturando a hierarquia dos objectivos, quarto: identificando objectivos conflitantes e definir apropriados mecanismos de troca para os resolver; quinto, estabelecendo medidas ou standards relativos a cada objectivo.

Um interessante exemplo de técnica associativa, com recurso à característica da duração, pode ser dado na China. Segundo Li (2005), na reserva natural de Jiuzhaigou, a entidade pública administradora do parque pretendeu substituir os cerca de 400 veículos motorizados privados de residentes locais, que conduziam os turistas ao parque, por veículos não poluentes movidos a gás líquido. Para o fazer, convidou os residentes a serem accionistas da companhia proprietária dos veículos não poluentes, por troca dos seus veículos. Em 2000, identifica que cerca de 90 % dos accionistas eram residentes locais.

Os contratos relacionais poderão configurar uma possível forma de organização dos “territórios turísticos”, atendendo à importância do contrato no processo de formação dos “territórios turísticos” (capítulo 2.8.), relevando aí a duração como uma característica fundamental dos “territórios turísticos”.

3.5.4. FLEXIBILIDADE

Flexibilidade é a faculdade interna de gestão do direito, que consiste na regulação dos seus padrões de exercício, com vista à sua transformação e introdução de melhorias na sua capacidade de adaptação à envolvente (Guérin, 2003).

Como faculdade interna, não deverá desconfigurar a natureza da sua substância face a terceiros, mantendo todas as capacidades de exercício e valor externo, mas com reorganização interna, nisto consistindo a sua flexibilidade. Apresenta-se como uma técnica ou grau de satisfação, pelo Direito, no aproveitamento de um bem ou recurso.

A flexibilidade é consequência da não existência de soluções gerais para o problema das externalidades (Friedman, 1992), pois o legislador, ao editar leis gerais, não pode saber qual das partes, num caso específico, será capaz de evitar o problema com o custo mais baixo. Assim, diz este autor, o problema fica remetido ao contrato e a uma instância superior de sua interpretação.

As estruturas sociais, onde se inserem as instituições, devem dispôr de um mínimo de flexibilidade, sem o qual as organizações colectivas, nas suas interacções, se chocariam ou desfaziam à primeira prova (Champaud, 2001). A flexibilidade é também importante, enquanto elemento fundamental da vacilação entre instituições formais (alinhamento com as condições das trocas), como de manipulação da trajectória de instituições informais, de forma a ajustá-las nas instituições formais, em ordem a uma melhor funcionalidade na adaptação à mudança (Zenger *et al.*, 2001).

A incerteza, flexibilidade e mudança são as constantes em Turismo, diz Russell (2004), sendo as forças da estabilidade e instabilidade que movem o sistema. Segundo este autor, o “Turismo é uma floresta complexa onde a aplicação da Teoria do Caos é altamente apropriada”. (ver também sobre o caos em Turismo, Mckercher, 1999).

O Caos constitui uma sensibilidade extrema às condições iniciais (entenda-se, de custos de transacção e configuração inicial da estrutura de distribuição de *property rights*), que constitui o mecanismo físico de retroacção positiva (entre regulador e regulado) e reforça e arrasta para diante, congelados, os efeitos de acidentes quânticos iniciais (Soares, 2007).

Este autor defende que o Estado deve proporcionar a existência de uma estrutura institucional flexível, capaz de apreender e reagir ao que apreende, vigiando o comportamento de sectores que exibam rendimentos crescentes e dependência sensível das condições iniciais. A organização “território turístico” poderá ser constituída por esta estrutura de flexibilidade.

Com efeito, a organização “território turístico” pode ser constituída por encarregados ou estruturas de missão, de natureza funcional e para-administrativa (ver Vale do Douro e Resolução do C. Ministros n.º 139/2003, de 29.08.2003 ou o Centro de Apoio ao Licenciamento de Projectos Turísticos Estruturantes,

criado pela Resolução do CM n.º 98/2003, de 01.08.2003), organismos gestores (ver Programa Integrado Turístico de Natureza Estruturante e Base Regional e Portaria 450/2001, de 05.05.2001) ou comissões especiais (Comissão dos Planos de Obras das Zonas de Jogo – art.º 151.º do DL 422/89, de 2.12.1989).

Tratam-se de estruturas flexíveis de organização e gestão, criadas em resoluções políticas ou normas jurídicas legais ou regulamentares *ad hoc* à medida e especiais, para introduzir maior eficiência a um “território turístico”, criado por virtude de um contrato e gerindo “territórios de projecto” (ver também a este propósito a Comissão de Avaliação e acompanhamento dos projectos PIN na Resolução do CM n.º 95/2005, de 24.05.2005).

A flexibilidade dos “territórios turísticos” manifesta-se, também, pela relativa imprecisão das regras e pela existência de *property rights* (conceitos indeterminados, segundo os juristas), atribuídos a um aplicador do Direito (ex: a Administração Pública), para permitir adaptação da organização às mudanças, às incertezas do funcionamento dos mercados turísticos e que vão atribuir valor aos bens e recursos dos “territórios turísticos”.

Assim, conceitos indeterminados (interesse público, interesse para o Turismo), já referidos a propósito da qualidade do título (Capítulo 3.5.1.), são extensamente utilizados nos “territórios turísticos”, de forma a permitir flexibilidade quanto aos pressupostos da criação dessa organização, como capacidade na adaptação da mesma às mudanças, às evoluções conjunturais e flutuações da procura turística.

Se a qualidade do título investe o titular na criação de uma prerrogativa especial (interesse público), o seu exercício é para ser feito em atenção às particularidades de cada caso e temos aí então a flexibilidade como característica desta organização, o que faz supor e defender a existência de múltiplos equilíbrios nas variáveis de eficiência de Poder da organização “território turístico”.

Veja-se, por exemplo, no regime jurídico da concessão do jogo, características de flexibilidade, tais como, a faculdade de alteração pelo Estado das obrigações contratuais das concessionárias, quando sejam necessárias para o desenvolvimento do Turismo, a fixação caso a caso da distância mínima da área de protecção concorrencial e a faculdade pela concessionária de contratar com o

Estado o pagamento do imposto especial de jogo, por contrato de avença (art.^{os} 3.º n.º 3, 14.º n.º 1 e 89.º da LCZJ).

A flexibilidade dos “territórios turísticos” também se manifesta no largo apelo aos procedimentos iniciativos, como ponto de partida aos consensos necessários à sua criação e gestão, sendo normas internas do seu funcionamento, frequentemente homologações públicas de regras criadas por iniciativa privada, o que alguma doutrina designa por *private ordering* ou auto-regulação (Araújo, 2006; Moreira, 1997) e que constituem uma forma de reconhecimento da existência de sinais de Poder.

Assim, as normas de ordenamento cinegético de zonas de caça turísticas constam de Planos de Ordenamento e Exploração Cinegética (POEC), propostos pelos pretendentes à concessão [art.^{os} 8.º n.º 1 e 35.º n.º 2 alínea d) da LCZCT], nas estâncias termais, a necessidade da existência de regulamentos internos dos estabelecimentos termais e incitamento a manuais de boas práticas para controlo de qualidade de água balnear (art.^{os} 12.º e 26.º da LCZT).

Igual expressão desta flexibilidade, a previsão da necessidade de título constitutivo e regulamento de administração destinado à conservação, fruição e funcionamento das instalações, equipamentos e serviços de exploração turística, elaborado pelo titular da licença de instalação de empreendimentos turísticos, com pluralidade de proprietários, sujeitos a aprovação no Turismo de Portugal, IP (art.º 54.º n.ºs 1 e 4 do DL n.º 39/2008, de 07.03.2008, que aprova o regime jurídico dos empreendimentos turísticos).

É no plano do ordenamento do território que se manifesta, também, a flexibilidade dos “territórios turísticos”, pois estes, se considerados de interesse nacional como PIN+, podem implicar a identificação, suspensão ou alteração dos instrumentos de gestão territorial vigentes [art.º 6.º n.º 5 alínea a) do DL 285/2007, de 17.08.2007].

Em geral, os “territórios turísticos” beneficiam do regime de dinâmica dos planos de ordenamento do território previstos nos art.º 93.º a 100.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, no que se refere à sua suspensão, quando se verifiquem circunstâncias excepcionais de interesse público resultantes da alteração significativa de perspectivas de desenvolvimento económico e

social local [ex: art.º 100.º n.º 2 alíneas a) e b) do DL n.º 380/99, de 22.09.99, com última redacção dada pelo DL 316/2007, de 19.09.2007].

Como vimos (capítulo 2.7), a esse propósito foi assim que, ao abrigo da consideração de interesse público, resultou aprovado o Plano de Urbanização do empreendimento turístico de Vilamoura.

Mais recentemente, a técnica de suspensão do Plano Director Municipal de Loulé foi aprovada para permitir a implementação do projecto CONRAD, Palácio de Valverde, Resort e Spa, Hotel Apartamento (DR n.º 40/2007, de 09.04.2007).

Miranda (2002) defende o princípio da mobilidade de normas do Direito do Urbanismo e consequente flexibilidade dos planos urbanísticos, baseados sempre num equilíbrio instável entre os interesses do Estado, municípios e particulares e uma noção de conteúdo variável de interesse público.

As normas e conteúdos interpretativos do Direito Administrativo, em sentido amplo, aplicados aos “territórios turísticos” demonstram, como vimos, que a flexibilidade é uma característica importante dos mesmos quanto à sua criação, gestão e funcionamento.

3.5.5. TRANSFERIBILIDADE

Transferibilidade significa comerciabilidade do direito, a simplicidade ou baixo custo na sua transferência a favor de outro titular, com determinação exacta dos seus custos e limites, incluindo a potencialidade de ser transformado num equivalente ou sucedâneo, a fim de permitir a sua comerciabilidade (Scott e Coustalin, 1995).

A transferibilidade implica a necessidade de se estabelecerem equivalentes, denominadores comuns de troca, para o pagamento ou a compensação da sua transferência (ex: unidades monetárias), constituindo um dos motores mais significativos na eficiência económica do Direito, pelo grau de representatividade que o Direito assume ao bem ou direito em termos de troca no mercado.

A transferibilidade significa a aceitação nos “territórios turísticos” dos instrumentos de mercado e da sinalização, pelos preços, das condutas dos agentes

neles intervenientes, nomeadamente, pelo pagamento de contrapartidas, taxas ou tarifas estabelecidas ou permitidas cobrar a terceiros pela transferência de direitos.

As concessões em “territórios turísticos” implicam transferências do direito de uso do domínio privado do Estado (casinos – art.º 27.º n.º 1 da LCZJ), do direito de utilização do domínio hídrico ou recursos hídricos do Estado [ex: restaurantes, toldos na orla costeira ou concessionários de estâncias termais – art.º 2.º alínea l) da LCZT], ou do direito de exploração de recursos cinegéticos (art.º 6.º da LCZCT), todos pertencentes originariamente ao Estado.

As contrapartidas das transferências podem ser significativas. Por exemplo, em matéria de concessão das zonas de jogo, pelo DL n.º 275/2001, de 17.10.2001, o Estado arrecadou 256 382 119,00 € pela prorrogação dos prazos das concessões, estando a transferibilidade destes montantes garantida a finalidades de interesse turístico, nos termos a definir por portaria do Ministério da Economia (art.º 3.º n.º 1).

Todas estas transferibilidades geram dinamismo e eficiência na aplicação dos direitos, uma vez que, por exemplo, configurando-se os concessionários como delegados de funções públicas (Gonçalves, 2005), as entidades delegadas privadas só o aceitam, se o custo das mesmas for inferior ao proveito que esperam ter com o exercício da delegação (ex: preços, tarifas sobre o consumidor/turista), gerando eficiência, valor jurídico e ganhos sociais à colectividade no seu todo.

Igual raciocínio se pode fazer para a transferibilidade do direito de acreditação, em que uma entidade foi investida ou a transferibilidade do risco de execução de tarefas administrativas por conta de entidade privada, através de seguro de responsabilidade civil. Em ambos os casos, os direitos de acreditação e de risco são assumidos, na expectativa de que os ganhos são superiores aos custos, gerando eficiência social.

A transferibilidade também está patente na reversibilidade dos bens e direitos dos concessionários, terminada a concessão, a favor do Estado como se verifica, também, mediante previsão específica nos contratos das zonas de jogo (art.ºs 23.º e 24.º da LCZJ), nas marinas (ex: marina de Cascais – Base XXIX do DL 335/91, de 07.09.01) ou nos contratos de investimento, tendo em vista o

desenvolvimento turístico de determinadas zonas (ex: península de Tróia – ver Base XVII do DL n.º 229/2000, de 23.09.2000).

Em regra, também, admite-se a transferibilidade dos direitos dos concessionários dos “territórios turísticos”, neste caso, com algumas limitações legais (ex: ver art.º 15.º da LCZJ, para as zonas de jogo; Base XI do contrato de concessão da marina de Cascais, já referido *supra* ou ainda nas zonas de caça turística – art.º 45.º n.º 1 da LCZCT) compreensíveis, atendendo que esta transferibilidade colide parcialmente com as características da exclusividade e da duração assinaladas *supra* (cap. 3.5.2 e 3.5.3), que assentam em contratos relacionais de longa duração e tendo em atenção a relação de confiança entre as partes.

A transferibilidade, como característica dos “territórios turísticos”, está bem patente em alguns exemplos internacionais. Em Espanha, Esteve (2002), enuncia as técnicas de *esponjamiento* (de difícil tradução para o nosso sistema jurídico), previstas nos Planos de Ordenamento da Oferta Turística das Ilhas Baleares (Decreto 54/1995, de 6 de Abril, para a ilha de Maiorca e Decreto 42/1997, de 14 de Março para as ilhas de Ibiza – Formentera).

Tais técnicas consistem em operações de intercâmbio, de aproveitamento edificatório, pelos proprietários de zonas com edifícios (*maxime*, de alojamento turístico) degradados e obsoletos, a fim de serem demolidos e libertados para espaços livres públicos ou equipamentos colectivos, sendo aqueles direitos reconvertidos, calculados e transferidos em direitos de construção em lotes de terreno situados noutras zonas.

Gibbs e Jonas (1999), inclusive, referem a existência de mecanismos de perequação/transferência de direitos entre proprietários em parques naturais da Califórnia, para permitir operações de emparcelamento de terras em áreas naturais mais sensíveis e com espécies de fauna e flora protegidas, em troca de direitos de construção em áreas menos sensíveis (para equipamentos ou alojamentos de Turismo de natureza).

Entre nós, Correia (1990) salienta os exemplos do direito norte-americano, com a figura dos *transfer development rights*, os coeficientes de ocupação do solo do direito francês e a técnica do aproveitamento médio do direito urbanístico espanhol.

Com algumas diferenças entre os referidos ordenamentos jurídicos, as referidas técnicas visam tendencialmente criar condições de igualdade entre os proprietários de uma determinada zona (ex: zona turística e envolvente zona natural) para efeitos de planeamento e agilizar mecanismos de troca, de compensação, de perequação de direitos entre eles, que conduzam a uma utilização mais eficiente dos recursos e consequentes ganhos sociais, permitindo uma gestão de uso específica para áreas naturais ou ambientais (v. sobre fórmulas de gestão dos espaços naturais, através de mecanismos de perequação com áreas urbanizadas, o estudo de Parets, 2006).

Como afirma o Banco Mundial (2003), transacções descentralizadas baseadas em direitos de propriedade seguros conduzem a eficiência e a equidade.

A transferibilidade também é critério de valor para as mutações dominiais, ou seja, alteração, em regra, do estatuto de bens do domínio público para o domínio privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, pela alteração da destinação pública do bem, em ordem a permitir a sua comerciabilidade privada (Moniz, 2005).

Em Portugal, não se conhecem técnicas de transferibilidade de direitos reconhecidas no Direito do Ordenamento do território aplicadas a áreas turísticas. Todavia, tal não significa que a transferibilidade não seja uma característica fundamental dos “territórios turísticos”.

Como vimos, fundamentalmente, o que interessa ao “território turístico” como organização é que o seu Poder seja mantido, transferindo entre os agentes parcelas de Poder (*maxime*, patrimonial) advindas do exercício da actividade turística, sejam essas parcelas constituídas por contrapartidas de concessão, impostos, taxas, tarifas, preços, que, em última análise, serão suportadas pelo turista/consumidor, mas fundamentalmente reinvestidas no território para manter a legitimidade do funcionamento daquele Poder.

Este é um alinhamento eficiente das estruturas de governação dos “territórios turísticos”, razão por que se elegeu a transferibilidade como uma das características fundamentais de Poder desta organização.

3.5.6. DIVISIBILIDADE

A divisibilidade consiste na mudança no modo ou uso do bem ou recurso sem o desconfigurar na sua natureza, através da sua divisão espacial ou temporal, com potencialidade de criação de titularidade conjunta de direitos sobre o mesmo bem (Pennings, Heijman e Meulenberg, 1997).

Tal característica permite criar a figura dos direitos plurais sobre o mesmo bem, com delimitação dos respectivos âmbitos de aplicação, de acordo com a funcionalidade a que cada um deles está adstrito, que pode ser de natureza especial, geográfica ou temporal.

A divisibilidade opera sobre uma unidade que se desdobra em pluralidades, de forma a captar recursos (financeiros, técnicos) ao funcionamento da referida unidade. Assim, é uma técnica de realização, pelo Direito, de uma “pluralidade de direitos” sobre o mesmo bem ou recurso.

Nos “territórios turísticos” verifica-se uma grande apetência para esta categoria, dado que a génese de muitos espaços vocacionados para concessão turística, nasceram de novas divisões de direitos de domínio público e /ou privado, criados com vista à sua comerciabilidade pelo Estado, também denominada comerciabilidade pública (Moniz, 2005).

A concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar em estabelecimentos de domínio privado do Estado, que deu origem às zonas de jogo ou às concessões de uso privativo do domínio público para restaurantes, toldos nas praias ou construção de marinas, podem ser apresentados como exemplos dessa situação.

Pensamos, todavia, que a força da divisibilidade nos “territórios turísticos” reside mais na sua gestão e funcionamento. É que o mesmo se destina a ser vendido a consumidores, com fidelização, para que os turistas, se possível, se transformem em residentes secundários ou, no mínimo, renovem a sua estadia de ano para ano.

Como nota Hall (2000), a fragmentação da propriedade torna mais difícil, gradual e adaptativa a mudança, pelo que a divisibilidade, fidelizando novos proprietários aos valores físicos e simbólicos dos “territórios turísticos”, é um instrumento muito eficiente na manutenção e ampliação do Poder da sua

organização. Os *trusts*, como vimos, no sistema anglo-saxónico (Capítulo 3.5.2.), preenchem cabalmente tal função.

Fenómenos como a multipropriedade em condomínios de residências secundárias, direitos reais de habitação periódica ou direitos de habitação turística (*timesharing*) com formas de multiuso, multitularidade sobre o mesmo bem, empreendimentos turísticos com pluralidade de proprietários, são uma constante evolutiva nos “territórios turísticos”, que atingem uma fase de maturidade maior no contacto com o Turismo.

A transformação de complexos turísticos em autonomias políticas locais está patente no caso do projecto de La Grande Motte (Giotart e Balfet, 2007). O fenómeno da expansão do Turismo residencial na Grécia (Leontidou, 1998) e nas Baleares, Canárias e no Sul de Espanha, onde, segundo Valenzuela (1998), 65 % dos compradores de casas secundárias são não residentes, insere-se na mesma corrente.

Em Portugal, para demonstração da visibilidade do fenómeno, recorreremos às estatísticas, aos números, factos, em suma, ao “Direito da vida” para verificar do crescimento dos empreendimentos com pluralidade de proprietários (ex: hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos), com incidência na região entendida com maior dependência do Turismo (ver Capítulo 7 sobre o Algarve).

Poder-se-á entender, também, na configuração de Poder da organização “território turístico” outro equilíbrio entre a variável da duração (Capítulo 3.5.4) e a variável de Poder da divisibilidade.

Na verdade, a variável de duração, como no exemplo apontado na reserva natural de Jiuzhaigou, na China (Capítulo 3.5.3.), configura uma forma de, simultaneamente, obter consensos sobre a divisibilidade de interesses assumidos (duração), mas estabelecer também mecanismos adequados de participação, através da atribuição da posição de accionista na estrutura de sociedade assim criada.

A importância de estabelecimento de parâmetros, por referência a objectivos, denota outro indicador de divisibilidade, que se simetriza em dialéctica com o da qualidade do título: a preferência por parâmetros técnicos. Como dizem

Ashworth e Voogd (1991), “o espaço turístico deve ser gerido por normas profissionais e decisões políticas”.

Tal divisibilidade, particularização de regras, pode resultar de uma certa “negociação esforçada” entre sector público e privado. Aquele pode exigir tal pormenorização técnica, sob ameaça de imposição de regras de livre discricionariedade administrativa (qualidade do título a favor do sector público), se o sector privado se recusar a cooperar (Ogus, 2002).

Por último, a divisibilidade de interesses e a apresentação de pontos de vista plurais sobre o funcionamento da organização “território turístico”, está bem patente na sua configuração jurídico-institucional em Portugal.

A representação dos órgãos locais e regionais de Turismo coube, ao longo da sua história, quase sempre a representantes de várias administrações públicas (local e central) e representantes de interesses privados (art.º 2.º da Lei n.º 1152, de 23.04.1921 – Comissões de Iniciativa; art.ºs 122.º e 126.º do Código Administrativo de 1940, aprovado pelo DL n.º 31095, de 31.12.1940 – Zonas de Turismo e, actualmente, nas Entidades Regionais de Turismo, pelo art.º 7.º n.º 1 do DL n.º 67/2008, de 10.04.2008).

Esta representação plúrima, uma espécie de composição plural de interesses associativos público-privados, espelha bem a dificuldade jurídica de enquadrar estes organismos da administração pública numa categoria bem definida. Moreira (1997; 2005) defendeu inicialmente a sua natureza de consórcios públicos; depois, como organizações híbridas, simultaneamente, administração regional do Estado e administração municipal.

Para nós, a tendência refractária da organização “territórios turísticos” a uma configuração jurídico-institucional categórica na administração pública, resulta da sua divisibilidade, da tendência para a fragmentação na unidade, da composição plural de interesses *ad hoc* para resolver o problema do caso concreto.

Os limites territoriais dos “territórios turísticos”, apesar de identitários, podem ser refractários à integração nos limites territoriais administrativos de outras entidades, podem ser simbólicos ou percebidos pelos mercados, através dos sinais da sua promoção turística, convivendo no mesmo “território administrativo”, vários “territórios turísticos”, podendo um “território turístico” ser

objecto de intervenção de vários poderes administrativos. Veremos, no estudo dos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais (Capítulos 5 e 6), quais são os sinais da divisibilidade nos “territórios turísticos”.

Com a característica da divisibilidade, explicámos os vários atributos da organização “território turístico”. Vamos agora dar mais um passo na construção da avaliação estratégica, referindo-nos à associação destas características de Poder com os métodos de organização económica, o que constitui a avaliação estática dos “territórios turísticos”.

3.6. AVALIAÇÃO ESTÁTICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

3.6.1. HIERARQUIAS E MERCADOS

Como referimos (*vide supra* capítulo 3.4.), a combinação dos métodos de coordenação económica, com as variáveis de eficiência jurídico-económica (categorias de Poder) dos “territórios turísticos”, será o objecto do presente sub-capítulo, a que chamaremos avaliação estática dos “territórios turísticos”.

A avaliação estática consiste na detecção de níveis de intensidade das variáveis jurídico-económicas de eficiência dos “territórios turísticos”, referidos no capítulo 3.5, relacionando-os com estruturas de governação, em especial, métodos de coordenação económica, a fim de posicionar o “território turístico”, enquanto organização, numa estrutura de governação, numa ordem relacional, identificando qual a estrutura de governação mais adequada, mais funcional à intensidade de determinadas características dos “territórios turísticos”.

Assim se avalia a eficiência das estruturas de governação, pelo alinhamento das características, variáveis de eficiência jurídica dos “territórios turísticos”, de uma forma discriminativa, com tais estruturas de governação.

Como diz Reis (2007), o problema teórico da governação é o da coordenação dos actores individuais e colectivos e dos espaços de organização em que a economia funciona. A pluralidade de actores, inter-dependências, diferenciação

e diversidade de níveis contextuais de acção são elementos chave nos entendimentos, pelos quais se estruturam os mecanismos de governação.

Pretendemos por esta avaliação estática, na acepção de Reis (2006), ordenar a diversidade, como primeira tarefa da governação, ou seja, relacionar as características de Poder dos “territórios turísticos” com os mecanismos de coordenação económica, que correspondem a estruturas de governação, a fim de construir, pela eficiência jurídico-económica, um modelo estratégico de avaliação dos “territórios turísticos”. Assim se pensa operacionalizar uma forma de avaliação da regulação, enquanto instituição, como “cola primitiva” que mantém a sociedade e a economia juntos (Dosi, 1995).

Para Hollingsworth e Boyer (1998), a governação assenta numa taxonomia dos arranjos institucionais (regras e agentes produtores de regras), que inclui vários modos de coordenação da acção colectiva de regulação das trocas dentro e fora do sistema económico.

Tais modos de coordenação são definidos como Mercados e Hierarquias Empresariais (que exprimem o auto-interesse, assentando os primeiros em formas de Poder horizontal e as segundas numa forma de Poder vertical); Comunidades e Estado (que exprimem normas sociais compulsórias, assentando as primeiras em formas de Poder horizontal e no Estado em formas de Poder vertical); Associações e Redes (em que se regista uma combinação de formas de Poder e motivos para a acção).

Moreira (1997) assinala três tipos fundamentais de coordenação económica: a de mercado, descentralizada, em que cada agente decide livremente e regula autonomamente a sua conduta económica, funcionando os preços como mecanismo fundamental do seu comportamento; a economia de direcção central, hierarquizada, em que uma instância central única decide soberanamente, de acordo com um plano global, sobre todos os aspectos da actividade económica (quantidade, qualidade, preços) e a da associação, também chamada convenção colectiva, em que a coordenação é produzida dentro da economia pelos próprios interessados.

Recordamos que (*vide supra* cap. 2.8) uma adequação funcional, das instituições e do ordenamento jurídico, à eficiência das relações de Poder que a

sustentam, é a economização dos custos de transacção, definidos por Arrow (1974, cit. por Williamson, 1985), como os custos de funcionamento do sistema económico, o equivalente económico da fricção dos sistemas físicos, em que, por motivos de informação e racionalidade limitada, assimétrica, indutores de comportamentos oportunistas, os agentes incorrem na concepção, negociação, salvaguarda, controle e resolução de conflitos em contratos, pelos quais vão trocar entre si recursos, com vista à satisfação das suas necessidades.

O contrato é, assim, a forma específica de governação, pressuposta pela economia dos custos de transacção (Reis, 2007).

Como as transacções têm atributos diversos, que a seguir indicaremos, os diferentes custos dessas transacções determinam diferentes formas de organizar as transacções (Coase, 1960, Williamson, 1987, cit. por Araújo, 2006), sendo fundamental saber se as relações organizacionais, as estruturas de governação, numa perspectiva de “sobrevivência do ajustável” (Nicita, Pagano, 2005), alinham ou não com os atributos da transacção, como consequência de uma racionalidade, de uma economia dos custos de transacção.

Williamson (1985) identifica vários atributos das transacções, tais como, a especificidade dos activos, o grau e o tipo de incerteza a que a transacção está sujeita e a frequência com que ocorre.

Transacções não padronizadas, activos especializados que originam necessidade de investimento específico em tecnologia e conhecimento, em que o valor de uso é significativo para o fornecedor, originando poucos números de sujeitos envolvidos na transacção, aumento de risco e incerteza associados ao investimento, muita repetição das transacções, possibilitando a autonomização do valor da relação em si e comportamentos oportunistas, podem justificar a adopção de estruturas de governação especializadas (diferentes do mercado) que internalizam no seu seio “tais custos de transacção”, através de uma estrutura unificada de produção, propriedade e controlo.

Foi assim que Coase (1960) construiu a base da teoria da empresa, definindo as suas fronteiras pela margem onde os custos de organização de uma transacção dentro de uma empresa são menores ou, no máximo, iguais aos custos envolvidos na transacção no mercado.

Tais estruturas unificadas exprimem uma faculdade de controlo simultâneo sobre propriedade e produção, a que apelidaremos Hierarquias, que abrangem várias realidades (hierarquias empresariais e não empresariais, como o Estado), com Poder de direcção e autoridade em que o bónus, a atribuição de tarefas, os planos estratégicos, as delegações de Poder e a cultura corporativa funcionam como forma de incentivo mais eficiente do que o preço nessa forma de organização (Menard, 2005).

Por oposição, para transacções que envolvem investimentos em transacções semelhantes e padronizadas, sem apuramento de género, especificidade ou frequência, a coordenação/adaptação pelos mercados é feita pelo mecanismo dos preços, entre agentes autónomos, sendo, nessas transacções, considerada mais eficiente (Lourenço, 2004).

Não sendo unânime na doutrina, a defesa dos mercados como sistema de governação propriamente dito (Marques, 2006), sempre se dirá que o Poder de consumo pelo preço inclui e exclui agentes do seu âmbito, o que gera externalidades (Soares, 2007), funcionando o intercâmbio consensual como coerção mútua, como Poder de recusar ou aceitar a transferência de bens, serviços e capitais em processos de negociação (Daintith, 2001).

Dosi (1995), inclusive, salienta que os mercados são construções institucionais que incrustam relações de troca, como factor dinâmico de relações de força e exploração (Roche, 2001), ou pela tendencial fixação de preços de equilíbrio, desgastando interesses egoísticos de compradores e vendedores, opondo-os em massa uns aos outros, assim entendida como ordem fixadora de um interesse geral.

Já tivemos em conta, aquando da definição dos processos pelos quais se constitui um “território turístico”, o papel dos *property rights* (Capítulo 2.9.), sendo que a noção de custo de transacção deve adaptar-se, também, a estes direitos institucionais que visam minimizar os custos de transacção e maximizar o seu rendimento líquido (Pacheco, 1994, Allen, 1997).

Assim, custos de transacção são definidos como custos associados à transferência, captura e protecção de direitos (Barzel, 1997) ou como custos de estabelecer e manter *property rights* (Allen, 1997). Como vimos pela figura 5 (Capítulo

3.4.), as transacções envolvem mercados de troca de direitos, sendo estes intermediários no alinhamento entre transacções e estruturas de governação.

Na verdade, como afirma Coase (1988, cit. por Samuels e Medema, 1997), o que é trocado no mercado, e o que é negociado e como o é, depende da forma como são atribuídos direitos e deveres a indivíduos e organizações, e como estes são estabelecidos pelo sistema jurídico.

Desta forma, custos associados à delimitação e manutenção de um *property right* justificam-se enquanto são inferiores aos custos que existiriam com a sua troca no mercado, em virtude de atributos da transacção já identificados acima, como a especificidade dos bens ou serviços, alto valor de uso, intensidade de frequência ou exposição elevada a risco e incerteza.

Poderemos dizer, então, por referência às características dos “territórios turísticos”, que territórios que exprimam necessidade de protecção de valores culturais ou naturais, investimentos qualificados em infra-estruturas e serviços ao alcance de poucos *players*, que exigem conhecimentos específicos e em que o fornecedor está efectivamente comprometido com a transacção, num grau significativo, justificam estruturas de governação especializadas, baseadas em poderes de autoridade, direcção e controlo.

Assim, estruturas de delimitação e definição *ex-ante* de *property rights*, com especificação do seu valor de uso e operacionalidade no seu exercício efectivo, justificam-se pela necessidade de internalizar custos de transacção dentro de uma organização e fora de estruturas de mercado, custos, esses, que seriam substancialmente maiores nos sistemas de mercado.

Tais delimitações, sendo custosas, justificam-se quando os benefícios excedam os custos de contratação no mercado de tais direitos, estes, nomeadamente, advenientes de garantias de crédito ou de transacção, com terceiros, do valor de tais direitos (Arrunada, 2005).

Mecanismos como taxas, tributos, tarifas ou preços administrativos, que delimitam direitos de financiamento de organizações colectivas, direitos de preferência na aquisição de terrenos com valores limitados do preço da indemnização, classificações de interesse nacional ou turístico, atribuição de concessões ou direitos de uso exclusivos a empresas públicas ou privadas, afiguram-se como

indicadores daquelas delimitações e consequente eficiência jurídico-económica de estruturas de governação hierárquicas.

Assim, compreende-se como a qualidade do título e a exclusividade de *property rights*, se apresentam como características dos “territórios turísticos” mais adequadas a estruturas organizativas baseadas na hierarquia, como modo de coordenação de actividades económicas.

A qualidade do título, conjugando sistemas, permite garantir e aumentar o valor de uso de investimentos específicos nos “territórios turísticos”, tendo em vista a estruturação de uma governação que rompa efeitos de boleia entre os agentes económicos, assegure o controlo de externalidades negativas e promoção de externalidades positivas na organização dos serviços colectivos necessários à sua existência.

A exclusividade, por seu turno, permite a especificidade do uso do bem, geográfica ou de marca dos *property rights*, o retorno do capital investido, a fim de que os benefícios da montagem dos serviços colectivos atrás assinalados, sejam mantidos dentro da organização, como forma de assegurar a reprodução das relações de Poder dentro de uma organização hierárquica.

Por seu turno, a transferibilidade e a divisibilidade são as características dos “territórios turísticos” mais adequadas a estruturas de organização dos mercados, pela maior relevância das mesmas à intensidade dos incentivos e ligação mais efectiva entre resultados e comportamentos, através de sinalização de preços.

Assim, o preço funciona como restrição ou incentivo fundamental aos agentes para operarem ou não a característica da transferibilidade. O seu cálculo induz cedente e cessionário do direito a procurarem consenso para sua transferência.

Por seu turno, a divisibilidade permite autonomização de direitos e consequentes agentes a operarem em estruturas mais descentralizadas, relevando o preço como sinalização mais adequada, eficaz e abrangente à coordenação de comportamentos nessas estruturas, o que as aproxima das organizações de mercados.

Mecanismos como técnicas de perequação, compensação e avaliação de direitos entre agentes, considerados descentralizados e numa posição de igualdade, incentivos privados à produção de bens públicos (Freire, 2006), nomeadamente,

contratos de seguro dominantes, quotas de direitos no acesso, uso e transferência a recursos comuns (ex: quotas de poluição), com câmaras de compensação e estruturas arbitrais de conflitos, apresentam-se como indicadores de eficiência jurídico-económica em organizações de mercado.

Regista-se, portanto, como as variáveis de eficiência jurídico-económica têm intensidades diferentes, enquanto instrumentos aptos e adequados a determinar os sistemas de governação e métodos de coordenação económicos.

Tal não significa que se excluam, antes, bem pelo contrário, convivem de igual modo nos “territórios turísticos”. Sendo a simetria a regra geral na dialéctica do Poder, o elevado retorno a que está associada a utilização destas características de Poder, minimizando eficientemente custos de transacção, suscita alinhamentos, poderes de forças opostas, mas complementares, entre hierarquias e mercados (Soares, 2007), o que é o mesmo dizer, no âmbito do Direito, entre poderes regulatórios do Estado e poderes dos mercados.

Adiante veremos nos Capítulos 5 e 6, em especial, na parte referente a organizações de mercado, com a análise histórica e comparada do ordenamento nacional com ordenamentos internacionais, se a intensidade no uso de características de Poder das organizações hierárquicas (qualidade do título e exclusividade), em combinação com Poder das organizações de mercado (transferibilidade e divisibilidade), é reveladora de trajectórias de dependência, captura, aprisionamento da regulação a favor de organizações e grupos privados, à custa de melhores índices de desenvolvimento económico e social, o que se pretende comprovar com a análise de números, factos e estatísticas do estudo de caso Algarve no capítulo 7.

Pergunta-se se, também, a utilização de outras variáveis de eficiência jurídico-económica (duração, flexibilidade), em múltiplos equilíbrios, com convivência simultânea de variáveis da hierarquia e dos mercados, não serão mais adequados para estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico ao serviço de interesses gerais da sociedade, com menor risco de captura e de aprisionamento da regulação.

Essa utilização, caracterizada por uma especificidade própria, é patente noutras formas de organização, denominadas organizações híbridas, em que as

variáveis da duração e da flexibilidade, ocupam especial relevo e significado. A estas organizações nos referiremos já de seguida.

3.6.2. ORGANIZAÇÕES HÍBRIDAS

O Turismo é tipicamente marcado pelo hibridismo, que é um palco fértil para a sua constituição, gestão e funcionamento: domínios públicos de titularidade privada (ex: licenças de uso privativo no domínio público para concessão de tol-dos, restaurantes); domínios privados de titularidade pública (ex: casinos como estabelecimentos de domínio privado do Estado) e domínios privados sujeitos a forte intervenção estadual (ex: património privado de relevante valor histórico, arquitectónico ou cultural), demonstram como os “territórios turísticos” convivem, simultaneamente, com domínios públicos e privados, orientados para uma exploração empresarial e obtenção de rendimento com a deslocação e permanência do turista.

Assim como os “territórios turísticos” convivem, simultaneamente, com aqueles domínios, também o fazem com os métodos de coordenação económica acima mencionados: hierarquias e mercados combinam, ao mesmo tempo, na sua estrutura e funcionamento, com uma dose variável, atendendo aos particularismos e localismos contextuais onde são implantados geograficamente.

Já referimos o papel do contrato na epistemologia dos processos pelos quais se constitui o “território turístico”. Como afirma Bogt (2003), as estruturas intermédias, híbridas de governação, são dominadas pelo contrato.

O contrato é, também para Araújo (2006), a via intermédia entre as alternativas da solução do mercado e da solução da empresa, a solução híbrida entre as estipulações *ex- ante* de *property rights* e as estruturas *ex- post* de governação na resolução de conflitos.

Tal via intermédia exprime um nível relativo de integração vertical e de recurso à contratação e ao mercado, nomeadamente, através de contratos relacionais, de longa duração em que o valor da relação é por si só autonomizado das partes que a constituem (Williamson, 1985).

Qualquer que seja a posição adoptada em relação à estruturação eficiente das organizações híbridas com os atributos das transacções, estas são entendidas como pontos de escala intermédios, estruturas discretas em que a especificidade do investimento justifica um modo de organização, um controlo mais integrado que o mercado, mas em que os custos de transacção de uma organização hierárquica são muito altos, atendendo ao fraco compromisso do fornecedor com a relação ou à necessidade de estimular incentivos, contributos individuais para o seu funcionamento (Lourenço, 2004, Hutter e Teubner, 1996).

As organizações híbridas requerem modos específicos de coordenação, com partilha de recursos em parte das transacções envolvidas, complementaridades, investimentos conjuntos, onde os mercados não se afiguram capazes de juntar recursos relevantes e capacidades, mas onde, simultaneamente, a integração iria reduzir flexibilidade, criar irreversibilidade e enfraquecer incentivos (Menard, 2005).

Como refere Tremblay (1998), em sede de organização económica do Turismo, nos territórios existe necessidade de estabilização do ambiente competitivo, porque estes podem considerar-se um bem complementar entre concorrentes, que pode abrir acesso partilhado a canais de distribuição, marcas conjuntas e investimento em *marketing*.

Entre os mercados e as hierarquias, tem-se destacado na doutrina o papel das organizações em rede, entendidas como uma nova forma de governação e que consideramos como particularmente adequada ao hibridismo que caracteriza o “território turístico”, como organização.

Com efeito, Thorelli (1986, cit. por Costa, 1996) define rede como estrutura organizacional, cuja razão de ser está posicionada entre os mercados e a hierarquia. O termo rede refere duas ou mais organizações envolvidas em relações a longo prazo (Costa *et al.*, 2006).

Jarillo (1993, cit. por Costa, 1996), por sua vez, define rede como o conjunto de organizações que trabalham para um objectivo comum e onde a coordenação não é alcançada por fusões ou aquisições, mas através da criação de uma malha estratégica de organizações que trabalham em conjunto para um mesmo objectivo.

Assumida a posição do “território turístico”, como organização que constitui um sistema territorial, onde o Turismo é desenvolvido como um resultado de relações próximas estabelecidas duradouramente entre os seus agentes (Bonetti, Petrillo, Simoni, 2006), o seu valor é produzido essencialmente pelos comportamentos sociais e contratuais das organizações que o constituem, analisados enquanto relações de troca entre si e com o ambiente que as envolve (Costa, 1996), geradoras de dependências mútuas, confiança e relações a longo prazo.

A análise de rede considera as redes como estruturas sociais e processos de relações que juntam indivíduos, grupos e organizações (Granovetter, 1973, cit. por Lynch e Morrison, 2007). Tais processos são entendidos como as formas de activação dos agentes da rede e seus laços que mobilizam relações para objectivos comuns (Lynch e Morrison, 2007).

As redes são assim entendidas como um mecanismo gerador de confiança, de capital social, de valor colectivo à organização, podendo esta convocar grupos para esse fim, que podem ser objecto de “melhor planeamento que os indivíduos” (Ryan, 2002).

Costa (1996) afirma que as redes acrescentam valor à organização, porque combinam faculdades e valor da organização hierárquica (unidade de comando, autoridade, capacidade de criação de regras e sua implementação), com faculdades e valor das organizações de mercado (parcerias, flexibilidade, capacidade de adaptação à mudança).

As redes têm tido uma grande aplicação, em sede do entendimento estrutural das organizações públicas de Turismo (Costa, 1996) e privadas (Tremblay, 1998), destacando-se a existência de cadeias de marcas hoteleiras, partilha de conhecimentos de mercado e tecnologia, programas de formação conjunta, redes de coordenação que asseguram cooperação e gestão comum no acesso a recursos comuns, como formas específicas de organização em Turismo, que os “territórios turísticos” devem ter em atenção na estruturação da sua organização.

Também na área do Direito tem-se sentido a necessidade de compreender a estrutura organizacional das redes, considerado modo eficiente de produção de bens de informação ou culturais, quando o capital físico, necessário a que sejam

produzidos se encontre amplamente disseminado (ex: *software* livre, redes de comunicação digitais) (Freire, 2006).

Também as áreas das redes de empresas (Marques, 2006) que dependem de recursos comuns, linguagem partilhada, específica com transmissão recíproca de conhecimento e pluralismo estratégico na convivência de autonomia e complementaridade de interesses próprios e auxiliares dos agentes entre si, constituem formas emergentes de afirmação das organizações híbridas.

Por todas as razões apresentadas, entende-se que as redes se afiguram como uma estrutura intermédia, híbrida, de governação alternativa às hierarquias, com abertura às dinâmicas de mercado, eficientemente adequada à realidade dos “territórios turísticos”, que vivem da complementaridade e pluralidade de interesses públicos, interesses privados e interesses públicos e privados, governação essa orientada para a necessidade de convergência estratégica da articulação de serviços turísticos, tendo como recurso comum e auxiliar uma dada realidade geográfica, histórica, cultural, natural, distintiva e orientada para os mercados turísticos.

Por outro lado, entende-se que a funcionalidade própria da lógica de eficiência que preside à ligação entre os “territórios turísticos” e o seu ambiente relativamente incerto, caracterizado também por usos, hábitos e rotinas, como é o ambiente do Turismo, obriga a uma estratégia de “vacilação” (Zenger *et al.*, 2001) entre mecanismos formais e informais e de hierarquia e mercado para atingir temporariamente níveis intermédios desejados.

Assim se mitigam, numa lógica de eficiência, “falhas de mercado” (ex: efeitos de boleia, necessidade de coordenação) com falhas de hierarquia (actividades de influência política, vínculos sociais, processos de comparação social, rotinas específicas), matizando tais falhas em processos internalizados no seio de organizações (Menard, 2005), suavizando-se os impactos significativos de Poder, associados a estas construções institucionais.

Verificar-se-á com o estudo do ordenamento jurídico português e de ordenamentos jurídicos internacionais nos Capítulos 5 e 6, bem como a análise dos números, factos e estatísticas do estudo de caso Algarve, que a intensa utilização, em simultâneo, de variáveis de Poder de hierarquia e de mercado geram

lógicas de dependência da regulação e captura do Poder regulatório a favor de grupos privados, dando-se assim expressão ao princípio da simetria na dialéctica das relações de Poder (Galbraith, 2007).

Desta forma, também se compreende por que razão a duração e a flexibilidade se apresentam como as características dos “territórios turísticos”, com níveis de intensidade mais apropriados e eficientes a estruturas de governação híbridas.

A duração é uma característica importante de eficiência jurídico-económica a qualquer organização, mais especialmente em organizações híbridas, cuja estrutura de governação assenta em contratos relacionais de longa duração que as auto-sustentam e em que o valor do contrato é autónomo em relação aos interesses das partes, pela complementaridade e partilha de recursos comuns, existindo necessidade de diluir pela duração do contrato e entre os seus membros, os custos de instalação e funcionamento da referida estrutura. De salientar a importância da conciliação das estratégias dos decisores privados com os objectivos das políticas públicas, através desses contratos.

A flexibilidade é outra característica importante de eficiência jurídico-económica das organizações híbridas, pelo valor de mobilidade que lhe é inerente em deslocar a estrutura, ora para a hierarquia, controlo, autoridade e direcção (quando a organização se assume como função principal dos seus membros), ora para mecanismos de mercado (quando a organização desempenha funções acessórias ou auxiliares aos seus membros). A flexibilidade incrementa a funcionalidade das tarefas dos gestores para níveis mais elevados de cooperação e resposta a alteração de condições de mercado.

Os mecanismos de co-regulação e auto-regulação privada publicamente reconhecidas com padrões, mecanismos de acreditação, reconhecimento e certificação, direitos de propriedade organizacionalmente vinculados (ex: marcas colectivas), são particularmente férteis a situações de convivência público-privada em organizações híbridas e, em consequência, adequadas à estrutura de Poder dos sistemas de Turismo.

Assim, mecanismos como técnicas associativas e societárias em que agentes são obrigados ou convidados a realizarem determinados bens comuns,

convertendo-se de concorrentes em associados, com entidade gestora que define condições de acesso a recursos comuns, o que alguma doutrina apela de *unitization* (Araújo, 2006; Libecap, 2002), ou a comparticiparem para fundos comuns especializados a alguns fins de controlo de qualidade (certificação, acreditação) geridos por organismos coordenadores, são indicadores claros de eficiência jurídico-económica em organizações híbridas.

3.6.3. APRESENTAÇÃO

Estamos, pois, em condições de construir uma figura que parametriza as características, as variáveis de eficiência de Poder dos “territórios turísticos”, em relação aos métodos de coordenação económica, o que permite alinhar, mais eficientemente, as formas de organização jurídico-institucional destes territórios com as estruturas económicas que se adequam, mais funcionalmente, a essas formas de organização.

Pela figura, julga-se que o planeador normativo dos “territórios turísticos” está em condições de avaliar se os indicadores de eficiência que dispõe estão adequados e bem distribuídos à estrutura de governação proposta, permitindo posicioná-la e proceder às necessárias correcções e alinhamentos. Por isso, a figura serve de base à avaliação estática da organização “territórios turísticos”.

FIGURA 6. AVALIAÇÃO ESTATICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS (VARIÁVEIS DE EFICIÊNCIA)

	MÉTODOS DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA		
CARACTERÍSTICAS DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS	HIERARQUIA	ORGANIZAÇÕES HÍBRIDAS	MERCADOS
QUALIDADE DO TÍTULO	Elevado	Moderado	Fraco
EXCLUSIVIDADE	Elevado	Moderado	Fraco
DURAÇÃO	Moderado	Elevado	Moderado
FLEXIBILIDADE	Moderado	Elevado	Moderado
TRANSFERIBILIDADE	Fraco	Moderado	Elevado
DIVISIBILIDADE	Fraco	Moderado	Elevado

Algumas notas adicionais necessitam de ser dadas em relação à explicação desta avaliação estática.

As designações “elevado, moderado e fraco” correspondem a níveis de intensidade dos indicadores que, em cada caso concreto e, por referência a categorias de eficiência jurídico-económica (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e duração), na análise de um estudo de caso (ex: lei-contrato, contrato administrativo, plano de ordenamento do território, estatutos de associação pública ou privada), sejam detectados a propósito da organização jurídica dos “territórios turísticos”.

A figura permite ponderar tais indicadores e distribuí-los com níveis de intensidade (elevado, moderado ou fraco) adequadas aos métodos de coordenação económica e consequentes estruturas de governação mais centralizadas (hierarquia) ou mais próximas das estruturas de mercado.

Assim, uma organização “território turístico” que opere com uma estrutura descentralizada, com funções auxiliares ou acessórias em relação aos interesses dos seus membros, sem necessidades de controlo de certificação dos seus produtos ou serviços, apenas com necessidade de angariação de comparticipação para despesas comuns de organização e funcionamento (ex: aldeamentos turísticos com pluralidade de proprietários), deve estar mais atenta às características

da divisibilidade e transferibilidade na estruturação eficiente do seu modo de “governança”.

Ao invés, as organizações “territórios turísticos”, apresentando características de governação especializada, com estruturas de direcção, controlo e qualificação de produtos ou serviços e que produzem as funções principais dos seus membros (ex: certificação ambiental em empreendimentos turísticos em áreas naturais), devem estar atentas às características da qualidade do título e exclusividade, na estruturação eficiente do seu Poder.

Os “territórios turísticos”, que se aproximem das estruturas híbridas, convivendo, simultaneamente, com estruturas de governação especializadas e mecanismos de mercado, devem considerar particularmente as características da duração e flexibilidade como estruturantes das suas relações de Poder, com recurso moderado e adaptado às circunstâncias temporais e contextuais da sua existência, às restantes variáveis de Poder de hierarquia e de mercado. Passemos agora à avaliação dinâmica dos “territórios turísticos”.

3.7. AVALIAÇÃO DINÂMICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

3.7.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Consideramos a avaliação dinâmica um ponto de chegada das considerações, atrás assinaladas (Capítulo 2), sobre os paradigmas do institucionalismo nas Ciências Económicas e sua ligação à Ciência Política, com as concepções referidas sobre Turismo e Poder, utilizando-se a Economia Institucional e a sua preocupação com a adequação funcional, sistémica, eficiente entre as organizações e o seu ambiente institucional, como instrumento privilegiado de comunicação entre as duas Ciências.

Mas como maximizar essa eficiência? Como garantir a particular combinação de persuasão, incentivos e desincentivos, considerada na linha de Brownsword (1996), como necessária para essa eficiência da regulação?

Para nós, a compreensão dessa eficiência assenta em dois princípios essenciais:

- a) A rejeição da separação entre as organizações e a política, pois como defende Caupers (2002), a actividade da administração e das organizações não se compreende numa base racional, dada a circunstância de os seus actores, os agentes da decisão aí projectarem os seus interesses pessoais e de grupo, actuando no âmbito de cada organização, de forma a manter e aumentar o respectivo Poder;
- b) A concepção do Direito, como um instrumento de acção e organização económica, facto que guia a elaboração, interpretação e aplicação das regras, aplicação de um Poder e estrutura de acção dinâmica, por consensos com os mercados, e que constrói outros factos de natureza diferente (Roche, 2001).

Atento o papel que se conferiu ao contrato na estruturação dos “territórios turísticos”, secundamos Araújo (2006), quando este afirma que os contratos não são o veículo adequado de promoção social da justiça, pois sendo uma forma de distribuir riscos, recompensas e responsabilidades entre as partes, os contratos promovem, através da negociação, a eficiência económica, isto é, segundo Castela (2005), a capacidade da Economia em satisfazer nas organizações, cada agente económico, tanto quanto possível, tomando em consideração as preferências dos outros.

O contexto de Poder e de relações de Poder em que estes agentes estruturam o contrato, afasta-nos de uma concepção altruística de bem-estar social, em que, pretensamente, por intermédio de uma escala atomística ou micro-económica, se promoveria um óptimo económico ou político.

Os “territórios turísticos” são organizações não altruísticas, egoísticas e orientadas para a obtenção de um rendimento proporcionado pela vinda e deslocação dos turistas. Esta percepção é fundamental para a compreensão das leis e dos contratos, em suma, do ordenamento jurídico aplicável à avaliação dinâmica dos “territórios turísticos”.

Williamson (1985) defende que a eficiência depende, parcialmente, da capacidade do sistema cooperativo em construir um processo distributivo nas

organizações. Araújo (2005) também desenvolve esta argumentação, quando refere que as instituições políticas podem ser aferidas, em termos de eficiência, pelos equilíbrios obtidos dentro de processos de inter-dependência e agregação resultantes do carácter contratual.

E qual o papel do Direito nesse processo distributivo? Como podem ser obtidas pelas normas jurídicas e pelo ordenamento jurídico, em geral, os equilíbrios necessários à referida eficiência organizacional?

As perspectivas de Foucault sobre o Poder, as concepções de Galbraith sobre a simetria na dialéctica das relações de Poder, o papel dos contratos e dos *property rights* na estruturação dos “territórios turísticos”, parecem-nos indicar o caminho.

Entendemos que a eficiência do Direito aplicável aos “territórios turísticos” depende da sua capacidade, da sua potência, da sua energia para distribuir alinhamentos, simetrias, consensos entre os agentes envolvidos na sua organização, enquanto estrutura de Poder.

Por outras palavras, a eficiência da regulação nos “territórios turísticos” depende da sua capacidade de constituir alvos, pontos focais, para que os agentes possam formar, entre si, um jogo de selecção de equilíbrios, secundando a posição de Araújo (2006), quando afirma que o Direito é uma forma de garantir, com estabilidade, o empenho de cada uma das partes na prossecução de interesses partilhados.

Como se constituem esses alvos, esses pontos focais? Diremos que, através das singularidades que conferem Poder aos “territórios turísticos”, pois são elas o alvo de atenção dos agentes para onde dirigem os seus esforços e para a obtenção de alinhamentos, de consensos, de simetrias de distribuição de Poder.

Exemplificando, um “território turístico”, baseado num plano de urbanização para implementação de um empreendimento turístico tem vários agentes interessados na sua organização: o promotor do empreendimento, a autarquia local e os proprietários que adquirem direitos de propriedade ou de uso nesse empreendimento.

A eficiência jurídico-económica da organização, estruturada para a implementação do empreendimento turístico, está dependente da capacidade das

características dos “territórios turísticos” poderem ser distribuídas por aqueles agentes, através de um princípio geral de simetria nas relações de Poder.

Exemplificando com a característica da qualidade do título, de o promotor ter um título para construção de infra-estruturas, como contrapartida do direito de construção do empreendimento, de a autarquia local ser a titular receptor das mesmas e cobrar taxas pela utilização das infra-estruturas, do ainda promotor ou entidade exploradora ter um título para poder cobrar aos proprietários participações com instalações e equipamentos comuns e serviços de utilização turística de uso comum e ainda dos proprietários terem títulos (direito de uso, direito de propriedade) para poderem transaccioná-los no mercado ou obterem benefícios económicos com a sua garantia (penhor, hipoteca).

Os alinhamentos de interesses entre os membros desta organização, os consensos obtidos entre os agentes para a distribuição, entre eles, da característica qualidade do título, nesta organização exemplificada, são uma relação de força, um exercício jurídico eficiente das estruturas de governação neste “território turístico”.

Outro exemplo pode ser dado com a divisibilidade, enquanto característica do “território turístico”. Imaginemos uma estrutura de missão pública, com representantes de Ministérios da Administração central e autarquias locais e órgão consultivo privado, criada para coordenar investimentos públicos, com interesse para o Turismo, numa determinada área territorial e captar investimento privado considerado estruturante nessa organização.

São agentes desta estrutura de missão, os membros da administração central, das autarquias locais e associações empresariais sectoriais. Mais uma vez, entende-se que a eficiência jurídica da organização está na capacidade da característica da divisibilidade poder ser estendida simultaneamente aos agentes envolvidos, numa simetria de relações de Poder. Exemplificando, a divisibilidade nos representantes das administrações públicas consiste na delimitação, entre eles, das competências e investimentos considerados relevantes para o funcionamento da organização.

Assim o é, também, para as associações empresariais sectoriais, com qualificação entre eles e a título consultivo, dos investimentos relevantes para o

desenvolvimento da área territorial turística, exigindo-se uma estrutura paralela e complementar de coordenação, controlo e qualificação dos projectos e investimentos um a um (divisibilidade) elegíveis.

Desta forma, promove-se a eficiência jurídico-económica desta estrutura de governação, enquanto instrumento considerado fundamental para a sustentabilidade da sua eficiência política.

De seguida, apresenta-se uma figura que contém a avaliação estratégica dinâmica dos “territórios turísticos”, pretendendo-se, de seguida, discutir as suas vantagens e utilidades.

3.7.2. APRESENTAÇÃO

Podemos exemplificar os alinhamentos, as simetrias nas relações de Poder nos “territórios turísticos”, através de uma figura que se segue (figura 7).

FIGURA 7. AS RELAÇÕES DE PODER NOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS (EXEMPLO)



Pela figura, evidenciam-se as relações que se estabelecem entre os agentes nos “territórios turísticos” que o tomam como alvo, como centralidade, numa

perspectiva de procura simétrica e obtenção, através de *property rights*, de características de “territórios turísticos” que exprimem categorias desse Poder.

Compreende-se, assim, como, por exemplo, as concessões (ex: jogo, caça turística, termas) são um dos instrumentos jurídicos mais utilizados nos “territórios turísticos”, pois os concessionários apresentam-se como delegados de funções públicas, procurando um prolongamento, numa perspectiva simétrica, do Poder que lhes é conferido pelo Estado na área territorial da concessão (ex: criação de taxas pelo Estado na utilização do domínio público e seu prolongamento, através da possibilidade do concessionário cobrá-la sob a forma de taxas, tarifas ou preços administrativos a outros utentes).

Talvez assim se explique a longevidade jurídica destes instrumentos. As concessões parecem-nos constituir um instrumento jurídico-económico eficiente de organização do Poder nos “territórios turísticos”.

As simetrias, os alinhamentos podem exprimir-se, seja através das fontes (ex: propriedade, confiança, objectivos comuns), seja através do seu exercício (sanções, incentivos, persuasão) pois, como diz Galbraith (2007), na era da organização, a acção é o substituto do resultado, o recurso a instrumentos de Poder é confundido com o exercício do Poder, o que o autor denomina por “ilusão do Poder”.

Tal perspectiva é particularmente adequada ao entendimento que fazemos dos “territórios turísticos” como organização, que se deve empenhar na obtenção de *property rights* institucionais, visando a obtenção simultânea de fontes de Poder e instrumentos para o seu exercício.

Esta simultaneidade é propiciadora de mais alinhamentos, de mais simetrias entre os agentes que procuram fonte e exercício de Poder nos “territórios turísticos”.

Podemos evidenciar, então, o funcionamento da avaliação dinâmica dos “territórios turísticos”, através de uma simulação de demonstração, numa figura como se segue (figura 8).

FIGURA 8. AVALIAÇÃO DINÂMICA DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS (SIMULAÇÃO)

	AGENTES			ALINHAMENTOS
CARACTERÍSTICAS DOS TERRITÓRIOS TURÍSTICOS	AGENTES A/B	AGENTES B/C	AGENTES A/C	
Qualidade do Título	Alinha	Não alinha	Alinha	2
Exclusividade	Não alinha	Não alinha	Alinha	1
Duração	Alinha	Alinha	Alinha	3
Flexibilidade	Não alinha	Alinha	Alinha	2
Transferibilidade	Alinha	Alinha	Alinha	3
Divisibilidade	Não alinha	Alinha	Não alinha	1
Total Alinhamentos				12

Perante a simulação apresentada, concluir-se-ia que o “território turístico” apresentaria um índice razoável de eficiência jurídico-económica nas estruturas de governação, com 12 alinhamentos em 18 possíveis, o que corresponde um *ratio* de 0.66 (12/18).

Na análise do ordenamento jurídico nacional (Capítulo 5), propomo-nos aplicar este modelo à regulação jurídica de algumas Organizações de Turismo, para demonstração da sua capacidade estratégica dinâmica de avaliação dessa regulação.

Para concluirmos a referência à avaliação dinâmica, referiremos que a mesma visa constituir uma operacionalização aos “territórios turísticos” da teoria da regulação económica que, ora procedimentaliza as conciliações necessárias entre categorias de agentes económicos e interesses em jogo (v. por todos, Araújo, 2005), ora é entendida como a forma institucional e estrutural, que define a origem das regularidades sociais e económicas em regime de acumulação (Boyer e Saillard, 1995, cit. por Moreira, 1997).

Carvalho (2003) defende que a estratégia de intervenção nos territórios deve privilegiar a maximização das trocas com um mínimo de investimento na mobilidade dos agentes. Este incentivo às trocas pode ser assumido pelo Direito como ponto de partida para a eficiência, diminuindo o risco, a incerteza e promovendo

um jogo de soma positiva entre as partes com um ganho global para a ordem relacional, muito apropriado à concepção de rejeição das somas nulas de Poder na organização das redes (Henderson, 2002), como vimos, adequada à estrutura de governação dos “territórios turísticos”.

Apesar de alguma doutrina considerar que a teoria da regulação económica pode favorecer a posição e rendimento dos interesses já instalados (Araújo, 2005) e que a sua importância não é clara para os destinos turísticos (Marino, 2001), entende-se que a mesma é adequada à explicação do papel das organizações nos territórios, aos equilíbrios que o Direito procura para assegurar a composição de privilégios e garantias e, em última análise, à explicação das relações de Poder que estão na base da criação, organização e funcionamento dos “territórios turísticos”.

O papel dos contratos e dos *property rights* na explicação dessas relações de Poder, o carácter não altruístico do Turismo e das relações dele emergentes, a expectativa de valorização dos direitos em jogo com a captação de rendimento económico do Turismo, orientam-nos nesse sentido.

Assim se dá também corporização ao princípio do “território turístico”, como organização que constitui um sistema territorial, onde o Turismo é desenvolvido como um resultado de relações próximas estabelecidas duradouramente entre agentes (Bonetti, Petrillo, Simoni, 2006), sendo fundamental a obtenção de um rendimento que gere um consenso entre os seus produtores e legitimidade ao Poder (Minguzzi, 2006).

Pensamos, assim, ter contribuído modestamente para o avanço da investigação e dos problemas colocados no início deste capítulo, nomeadamente quanto à necessidade de afirmar competitividade regulatória nos destinos turísticos e de criação de valor, através de um quadro estratégico dirigido a essa regulação, avaliando-a em ordem a obter uma fonte de vantagem competitiva dos “territórios turísticos”.

Ao longo deste subcapítulo, caracterizámos a eficiência dos direitos institucionais (*property rights*) como as variáveis, características de valor fundamental na criação, gestão e funcionamento dos “territórios turísticos”, enquanto

organização, porquanto portador de singularidades de Poder às relações estabelecidas entre os agentes dessa organização.

Estamos assim em condições de propor um modelo estratégico de avaliação do ordenamento jurídico aplicável aos “territórios turísticos”. Entende-se que o mesmo constitui um mero guia para a acção, com base nas preferências ideológicas e científicas que se assumiram ao longo deste trabalho sobre a avaliação dos “territórios turísticos”, enquanto organização, no respeito do entendimento de cada ordenamento jurídico como um sistema, pelo que se procurará a sua aplicação genérica ao sistema jurídico nacional.

Manifestando-se as nossas preferências em prole da defesa das organizações híbridas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, procura-se que o presente modelo constitua um guia para o decisor normativo, na utilização equilibrada de variáveis de Poder de hierarquia em combinação com variáveis de mercado, com especial atenção e intensidade às variáveis da duração e flexibilidade, em combinação com aquelas para a regulação desses processos.

3.8. CONCLUSÃO

São conclusões fundamentais deste capítulo, as seguintes:

- a) Um “território turístico” é uma organização estrutural de interacções entre agentes produtivos num espaço geográfico, tendo em vista a realização de determinados objectivos comuns e consensos, que têm como ponto de partida um contrato orientado à procura de rendimento provocado pelo consumo de turistas;
- b) O ordenamento jurídico aplicável aos “territórios turísticos” deve ser perspectivado e avaliado como instituição, que deve induzir e produzir eficiência nas interacções desejadas e garantir a prevalência dos interesses consensualmente aceites como prioritários, optimizando a distribuição dos rendimentos entre os agentes reconhecidos naquela organização;
- c) Tal avaliação deve começar por identificar características dos “territórios turísticos” que induzam tais fluxos, o que se fez, identificando-se 6

variáveis (qualidade do título, exclusividade, transferibilidade, divisibilidade, flexibilidade e duração), agregadas de acordo com índices de eficiência de direitos institucionais (*property rights*), denominadas categorias de Poder;

- d) As categorias de Poder devem ser alinhadas com métodos de coordenação económica (hierarquia e mercados), a fim de se posicionar a organização “território turístico” numa estrutura de governação, o que constitui o cerne da avaliação estática.
- e) As variáveis de Poder da qualidade do título e exclusividade são as mais adequadas para estruturas de governação hierárquicas, pela sua capacidade de conjugação de sistemas e especificidade do valor de bens ou direitos internalizados no seio de uma organização;
- f) A transferibilidade e a divisibilidade são as variáveis de Poder mais adequadas para a governação de estruturas de mercado, por incentivarem e coordenarem comportamentos através de compensações, incentivando um uso mais descentralizado na afectação de bens ou recursos;
- g) A estrutura de governação das organizações híbridas, que combina variáveis de hierarquia e/ou mercado com variáveis de duração e flexibilidade é a mais adequada aos processos de planeamento e desenvolvimento do Turismo;
- h) Tal adequação resulta da capacidade das organizações híbridas em se adaptarem a processos caracterizados por um ambiente relativamente incerto e simultânea necessidade de congregação de recursos e capacidades e descentralização de decisões, oscilando entre instituições formais e informais e mitigando as falhas dos métodos de coordenação económica conhecidos (as hierarquias e os mercados), em ordem à obtenção de níveis temporários e intermédios desejados;
- i) As variáveis de duração e flexibilidade, ao admitirem processos relativamente estáveis em contratos relacionais e sistemas auto-referenciados, com apelo a variações transitórias (ora impulsionados pelas hierarquias, ora pelos mercados) entre instituições formais e informais são as que permitem contrariar lógicas de captura, de dependência da trajectória da

regulação entre organizações públicas e/ou privadas, com benefício para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico orientados para a melhoria do bem-estar social e económico da sociedade;

- j) As variáveis de Poder foram ainda objecto de alinhamento pelos vários agentes intervenientes nos “territórios turísticos”, de forma a descortinar as relações de força da sua regulação, o que constitui o objecto da avaliação dinâmica.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA

4.1. INTRODUÇÃO

A Metodologia consiste no conjunto de racionalizações que suportam variadas preferências levadas a cabo pela comunidade científica para regras de procedimento intelectual, incluindo para formar conceitos, construir modelos, formular hipóteses e testar teorias (Machup, 1978, cit. por Redman, 1991).

A metodologia supõe a abordagem de um método com ideologia (Lara, 1998) ou seja, traçar um caminho, um destino, um objectivo para o método, num contexto de procura de verdade, sempre impregnado de contextos culturais e históricos (ideologia), que lhe emprestem sentido ou significado. Como dizia Pascal (1999), “ciência sem consciência é ruína da alma”.

Pretende-se, com esta dissertação, contribuir para uma teoria da regulação que explique se existe uma ordem, um sentido na relação entre o Direito e áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas. Como diz Friedman (1953, cit. por Hodgson, 1994), o objectivo último de uma ciência positiva é o desenvolvimento de uma teoria ou hipótese, que contenha previsões válidas e significativas (isto é, não truísticas) acerca de fenómenos não observados.

Constituindo a tese um estudo de Ciência da Administração e das organizações que assumem, pelo Direito, uma intervenção considerada turística nos territórios, assumem-se em complementaridade os contributos metodológicos da Economia Institucional.

Efectivamente, esta reconhece ao Direito um papel fundamental, enquanto instrumento que reconstitui e inscreve comportamentos sociais e económicos, numa teia de constrangimentos institucionais que correspondem à determinação básica das regras do jogo (ambiente institucional), identificando acordos e processos de regulação assumidos pelos sujeitos envolvidos, como acordos institucionais ou acordos de governança (Linhares, 2002).

Assume-se nesta tese que os assuntos merecem tratamento a partir da Teoria e Política do Direito, dos Sistemas do Turismo, da Filosofia, da Ciência e Economia Política, sem esquecer que o enfoque da tese incide sobre o conjunto de interações sociais e instituições, através das quais o Direito, revelando

assimetrias, constrangimentos, faculdades, vantagens, manifesta adjudicações vinculativas de Poder (Pires, 1998).

Mas o que se procura elucidar, clarificar, saber, compreender melhor? Saber como observar, descrever e explicar a ordem do Direito, ou seja, qual a potência do Direito que dá força, dá existência às organizações e territórios para onde se deslocam e permanecem turistas. Procura-se compreender os conjuntos fundamentais de factores que governam o sistema jurídico, na sua relação com os processos de planeamento e desenvolvimento turístico. Em suma, perceber o Poder, seus princípios, variáveis, técnicas e instrumentos que movem o Direito no Turismo.

Entende-se que os referidos contributos metodológicos, sem constituírem para a investigação dogmas ou fórmulas epistemológicas fechadas, constituem linhas de força, potências, instrumentos metodológicos fundamentais para se perceber o sentido, os princípios na explicação e descrição das regras que governam as relações entre o “território turístico” enquanto organização e o Direito, como instituição que se justifica, enquanto função que tem por missão fornecer uma adequada estrutura de governação àquela organização.

Os contributos da Teoria dos Sistemas, do Estruturalismo e do Funcionalismo constituem referencial fundamental para a abordagem do problema de investigação nos Capítulos 2 e 3.

Rejeitando-se, em sede de metodologia, uma “Teoria do Direito sem Direito”, os métodos de análise e interpretação do Direito deverão ser privilegiados. Assim, garante-se mais coerência no projecto de investigação numa perspectiva sistémica, estrutural e funcionalista, pelo que as análises sistémicas e sistemológicas, quer do ordenamento jurídico nacional, incluindo numa perspectiva histórica, quer de ordenamentos jurídicos internacionais seleccionados, contemplam-se nos Capítulos 5 e 6.

A visão realista do Direito, que seguimos, incumbe-nos de verificar que “direito da vida” é sentido numa região, o que se analisa no estudo de caso Algarve no capítulo 7. Pretende-se uma transgressão metodológica numa perspectiva holística e integrada que, sem perder de vista o Direito, como objecto de estudo, não siga um estilo unidimensional, mas antes uma configuração de

estilos de composição transdisciplinar que aponta no sentido de uma maior personalização do trabalho científico.

4.2. DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS DA REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura é um processo que consiste em fazer um inventário e um exame crítico de uma série de publicações que consideramos pertinentes para a investigação (Ferreira, 2003).

No decurso da operação, o investigador aprecia criticamente os conceitos utilizados, as relações estabelecidas e seus resultados recorrendo a uma validação empírica da sua pesquisa. À medida que se avança e se vai sintetizando as várias componentes conceptuais, vai-se fazendo uma operação de selecção, desagregação, síntese e reconstrução, de modo a utilizar estes materiais na construção de um quadro conceptual complexo.

Neste processo existem duas questões fundamentais que devem ser colocadas: a questão analítica e a questão normativa. Pela questão analítica, questiona-se nesta tese, quais são as características essenciais dos “territórios turísticos”, que tipo de acontecimentos dão origem a estes territórios e que conteúdo é assim criado.

Pela questão normativa, pergunta-se por que razão é dada força legal aos “territórios turísticos”, qual a justificação, porque se tem um “território turístico”? Na revisão de literatura, no capítulo 2, tratámos da questão analítica e no capítulo 3 da questão normativa.

No capítulo 2, a revisão da literatura teve como objectivo essencial caracterizar com rigor e acuidade um quadro conceptual de “território turístico”, visto que o mesmo não se encontra determinado, nem na doutrina científica e técnica sobre Turismo, nem na doutrina jurídica do Direito, permitindo que o mesmo seja objecto de uma abordagem transversal e holística pelas duas disciplinas científicas.

Nesta perspectiva, haveria que seleccionar que áreas temáticas e estudos concretos seriam capazes de proporcionar a visão holística pretendida. Pelo seguinte quadro (figura 9), apresentam-se as referidas áreas temáticas coincidentes com três tipos de estudos.

FIGURA 9. ÁREAS TEMÁTICAS DA REVISÃO DA LITERATURA

Estudos Económicos	Estudos Jurídicos.	Estudos Turísticos
Bens públicos e colectivos	Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo	Turismo e Desenvolvimento
Teoria Económica do Contrato	Fiscalidade e Financiamento do Urbanismo e Território	Políticas de Turismo
Economia Política e Institucional dos Territórios	Direito dos Contratos Administrativos e Económicos	Organizações de Turismo
		Estatísticas do Turismo (receitas, emprego, investimento)

Pela selecção destas áreas temáticas, procuraram-se estabelecer relações entre tipos de estudos numa óptica interactiva, comunicativa e interdisciplinar.

Assim, a construção do conceito de “territórios turísticos” foi sendo sedimentada, através de relações entre conceitos, agregados sucessivamente numa perspectiva sincrética e circular, por via de conceitos – síntese e transdisciplinares, pois das relações iniciais entre Turismo e Direito descobriu-se a necessidade de estabelecer uma inter-relação entre Poder e Turismo, desta, por sua vez, foi convocada a necessidade de uma reflexão epistemológica entre Poder e Território e Poder e Direito, para se voltar novamente ao Turismo, através da relação Território e Turismo.

A concepção do Poder como cimento federador da Economia e do Direito (Sueur, 2001), ajudou-nos a perceber a importância da Economia como estrutura agregada e condensada de informação e discurso de Poder. Da verificação empírica realizada com a revisão da literatura (figura 9), constata-se a importância das estatísticas relacionadas com indicadores económicos (ex: receitas turísticas, contribuição para o Produto Interno Bruto, emprego, investimento, efeito multiplicador), e da relevância que esses indicadores têm para as Políticas de Turismo e Desenvolvimento.

Também não é de estranhar, assim, como refere Costa (1996), que a teoria e prática do planeamento turístico e dos estudos científicos e técnicos sobre Turismo, ainda sejam dominados pelos aspectos económicos.

O processo de interactividade disciplinar, apelidado de “codificação do conhecimento” (Cowen, Foray, 1997, Freire, 2005), consiste numa função de coordenação entre vários tipos de conhecimento, através de linguagens ou códigos comuns, com um objectivo de explicitação e transposição para procedimentos. Nestas relações de conceitos, surgiram unidades e regularidades que marcaram a construção do conceito de “território turístico”.

Assim, a construção do quadro global “território turístico”, resultou da agregação de instrumentos síntese que permitem a abordagem transdisciplinar, a saber, os contratos e *property rights*, instrumentos jurídicos para o conceito de eficiência económica que, por sua vez, vai ser trabalhado em ordem à sua testabilidade em variáveis e indicadores que se relacionam para que expressem uma resposta à questão normativa, qual seja, o fundamento, razão ou razões que dão força, por via do Direito, a um “território turístico”.

4.3. DO PROBLEMA, ÂMBITO E FINALIDADES DA INVESTIGAÇÃO

A caracterização do problema de pesquisa de Direito e de Turismo, simultaneamente, que vai ser objecto desta investigação e que condiciona os objectivos e finalidades da mesma, será o objecto de incidência do presente subcapítulo.

O problema de pesquisa científica é, de acordo com Kerlinger, “uma questão que pergunta como as variáveis estão relacionadas” e procura avaliar o modo como se relacionam os fenómenos ou variáveis. Um bom problema de pesquisa e um bom conjunto de preposições de problemas devem obedecer a três critérios (Kerlinger, 1980, cit. por Ferreira, 2003):

- “Primeiro, o problema deve expressar a relação entre duas ou mais variáveis. Pergunta: A está relacionado com B? Como estão A e B relacionados com C?”;

- “Segundo, o problema deve ser apresentado de forma interrogativa, porque o evidencia de forma directa”;
- Terceiro, este critério, ainda mais complexo que os anteriores, “exige que o problema seja tal que implique possibilidades de ‘testagem empírica’, de modo a que seja produzida evidência real sobre a relação apresentada no problema.”

Que Direito nos propomos debater nesta investigação? Já assinalámos que procuramos o estabelecimento de uma Teoria da Regulação aplicável aos “territórios turísticos”. Vamos procurar concretizar o sentido da investigação.

Na Ciência Jurídica, a doutrina (Atienza, 1991, Arnaud, Dulce, 1996) distingue dois níveis ou dimensões da Ciência Jurídica, quais sejam, a Dogmática Jurídica e a Teoria Geral do Direito.

A primeira dimensão é apresentada como ciência que estuda o significado conceptual das normas que formam parte de um sistema jurídico particular e que interpreta o Direito vigente com vista à sua aplicação prática, construindo um sistema conceptual, o mais coerente e completo possível. Não será essa a dimensão da nossa investigação, que não se preocupa com a interpretação do Direito aplicado aos casos concretos.

A Teoria Geral do Direito é apresentada como dimensão da ciência jurídica que estuda a análise comparada de diferentes sistemas jurídicos com o objectivo, não de analisar e interpretar seus conteúdos materiais, mas sim de estudar a sua estrutura formal, ou seja, os elementos comuns a todos eles a fim de apreender o seu sentido e fundamento. Esta será a dimensão que se segue na investigação, em ordem à melhor compreensão de uma Teoria de Regulação.

Segundo Smith (2004), quatro perspectivas de investigação numa Teoria da Lei e do Direito podem ser apresentadas, a saber, as perspectivas histórica, prescritiva, descritiva e a interpretativa.

A perspectiva histórica estuda o Direito numa perspectiva evolutiva, diacrónica, explicando como a Lei evoluiu no tempo. A prescritiva constrói o Direito numa perspectiva crítica a um estado vigente, sugerindo, criticando e propondo o que a Lei devia ser. A perspectiva descritiva apresenta como o Direito é ou foi num determinado momento.

Por seu turno, a perspectiva interpretativa é aquela que eleva o entendimento da Lei, evidenciando o seu significado ou sentido, que explica porque certas características, perspectivas ou conexões do Direito são importantes ou não importantes, revelando uma ordem inteligível da Lei até ao ponto em que tal ordem exista.

As perspectivas que nos interessam para o objecto da investigação são a perspectiva histórica e a interpretativa, pois para se compreender a ordem inteligível da Lei actual é fundamental percebermos como ela se construiu, alicerçou e evoluiu no passado. A opção estruturalista, cuja orientação se segue nesta investigação deve esforçar-se por encontrar homologias dos distintos momentos históricos, no seu contexto cultural, com vista à generalização do discurso (Gabardo, 2003). Esta análise será efectuada em relação ao ordenamento jurídico nacional no Capítulo 5.

Estaremos atentos a estas perspectivas na tentativa de construção de uma Teoria Geral do Direito aplicável aos “territórios turísticos”. Para tal, parte-se da premissa pela qual é a especificidade dos sistemas de Turismo, na sua ligação com os Territórios, que convocam o Direito à necessidade de regulação dessa mesma especificidade.

Interessa-nos também reter a relação de dupla perspectiva de coordenação que Róig (2005) apresenta na relação entre Direito e Poder; a saber, a perspectiva externa, ou seja, a eficácia externa que o Direito oferece ao Poder, reforçada com a possibilidade de recorrer ao uso da força para sua imposição e a perspectiva interna, ou seja, a do Direito como instância organizadora, controladora e racionalizadora do próprio Poder.

A perspectiva interna é a que seguiremos nesta investigação, uma vez que se entende que a investigação se preocupa com a relação entre sistemas de Turismo e organizações *bottom-up* que procuram apreender regulação do Estado, em seu benefício, numa lógica *win-win* com organizações ou interesses *top-down* do Estado, sem necessidade de recurso a eficácia ou coacção externa.

As variáveis de Poder que racionalmente estruturam a organização “território turístico” constituem o ponto de partida da investigação. O Direito é, assim, objecto de análise nos “territórios turísticos”, enquanto instrumento de

optimização de factos sociais que traduzem o exercício de Poder. Apresentamos, de seguida, um quadro (figura 10) com a selecção das dimensões e perspectivas de abordagem do Direito na presente investigação seleccionadas a negrito.

FIGURA 10. DIMENSÕES E PERSPECTIVAS DO DIREITO NA INVESTIGAÇÃO

DIMENSÕES	PERSPECTIVAS INVESTIGAÇÃO NA TEORIA GERAL DO DIREITO	PERSPECTIVAS COORDENAÇÃO TEORIA DIREITO/PODER
Dogmática Jurídica		
Teoria Geral do Direito	Histórica	
	Prescritiva	
	Descritiva	Externa
	Interpretativa	Interna

O âmbito de investigação incidirá sobre a observação de regularidade de “regras de reconhecimento”, na terminologia de Hart (2007), nas normas jurídicas da existência de factos sociais de onde as organizações retiram Poder, quais sejam, as atributivas de direitos em contratos, licenças, controladoras ou condicionadoras do comportamento colectivo, as contidas em normas especiais ou excepcionais atributivas de faculdades ou poderes que derrogam regras gerais, as que permitem que regras secundárias (normas propostas por privados), tenham a faculdade de se tornarem regras públicas ou de as alterarem, as regras que reconhecem espaços autónomos de negociação de direitos entre as partes, através de contratos ou que permitam a estas resolver problemas de interpretação e resolução de conflitos.

Admite-se, assim, que esta tese, envolvendo análise de normas de Poder nos territórios que supõem uma organização para a sua coordenação e efectividade, constitua um estudo de Ciência da Administração, entendida como ser ou facto social e instrumento de Poder (Caupers, 2002) inserida nos factos políticos (Rebello de Sousa, 1998), no sentido amplo que lhe é dado por Zan (1991) de Teoria das Organizações, como ciência social de segunda geração e que se

ocupa do estudo das organizações como construções sociais dotadas de elevado grau de formalização.

Esta concepção ampla da Ciência da Administração assenta na existência de uma corrente doutrinária nos EUA e na Europa (Simon, 1976, Giannini, 1976 ambos cit. por Caupers, 2002), que encontra raízes no pensamento do antigo presidente norte-americano Woodrow Wilson, pela qual a administração pública e a administração privada estarão sujeitas aos mesmos princípios e regras dominados pela ideia de eficiência económica (entendida como capacidade de obter o maior rendimento possível a partir de um determinado conjunto de meios).

O presente estudo apresenta, pois, uma preocupação interdisciplinar em sede de ciências sociais (Ciência Política, Ciência Económica), ou seja, questionando de que forma o Direito é ou não é, se pode ou não ser instrumento de planeamento estratégico para permitir a governação e exercício de Poder, com eficiência, dos “territórios turísticos”.

Como diz Dennard (1996), “os muros entre as ciências sociais são finos”. Por sua vez, Bourdieu (2000, cit. por Gabardo, 2003) reitera que “em ciências sociais as fronteiras têm de ser ultrapassadas”. A compreensão da Economia, da Política e do Social como simples campos de aplicação de uma mesma ciência de “governo dos comportamentos” (Honoré, 2001), é fundamental para o planeamento estratégico de organizações que pretendem, pelo Direito, uma inserção favorável no ambiente institucional envolvente.

O planeamento estratégico não fornece receitas. Significa criar um quadro de referências, linhas de orientação que servem para apoiar as decisões e os processos de gestão (Ferreira, 2005), tratando-se em estratégia, como diz Carvalho (2003), de “intervir no essencial, de a distinguir face ao acessório, ao secundário, identificando agentes a envolver e perspectivando meios e políticas”.

Comentando Soteriou (1998), o processo de planeamento estratégico de organizações nacionais de Turismo, afirma que o planeamento estratégico incide sobre uma organização e o que ela deve fazer para melhorar o seu desempenho, tratando-se da disciplina do esforço para produzir decisões fundamentais e acções que moldam e gerem a organização (o que ela é, o que faz e porque o faz).

Assim, o Direito é objecto de análise nos “territórios turísticos”, em termos de sua criação e inter-relação entre o Direito e Sociedade, quanto aos impactos da sua criação (Rebello de Sousa, Galvão, 1991). Registe-se a posição destes autores, quanto ao papel do Direito e do jurista, quando afirmam que “O Direito não deve ser apenas porque é ou porque está. O conformismo deve ser absolutamente alheio às razões de uma qualquer ordem jurídica. É preciso criticar, propor, construir. O jurista deve ponderar o que o Direito deve ser (...). Não lhe cabe a decisão – essa é, por natureza, do Poder político. Mas cabe-lhe a proposta de decisão” (1991; cit. p. 232).

Como diz, também, Sousa (1992) “o papel das Ciências Sociais, na verdade, não é o de serem uma propedêutica ao Direito, mas sim o de serem uma crítica ao Direito” (cit. *index*, p. 52).

Assim, esta tese assume uma vertente do Planeamento Estratégico das Organizações de Turismo e que vai tomar o Direito como objecto de análise à luz da preocupação de feitura de uma avaliação estratégica que o parametrize, na sua capacidade de produzir “eficiência” aos “territórios turísticos”, enquanto organização dotada de Poder.

Segundo Caupers (2003), “avaliar, trata-se de medir, de pesar as consequências da lei no meio social”. A avaliação legislativa assenta na pesquisa científica da lei sobre a sociedade, sendo seu objectivo a melhoria da acção do Estado, no sentido de uma maior eficácia, duma melhor eficiência e /ou de atenuação dos seus efeitos negativos. A avaliação, em qualquer processo, implica o estabelecimento de preferências (Hall, 2000). Trata-se, assim, de avaliar a “qualidade de Estado” (Mamede, 1995) na sua regulação nos “territórios turísticos”.

Estamos, assim, em condições, de poder refinar, não só a problemática do ponto de partida da investigação apurando a pergunta de partida, como também os objectivos da investigação a que nos propomos.

É nossa convicção que o sucesso do Turismo no futuro depende de dois principais aspectos, quais sejam, o primeiro, integrar no processo de planeamento turístico, um planeamento jurídico informado e transparente que tenha em conta as especificidades do Turismo e que assegure uma distribuição eficiente e equitativa para a sociedade dos custos e vantagens associados àquele processo,

segundo, que a eficiência e equidade desse planeamento jurídico depende do quadro organizacional em que tal planeamento é posto em prática, devendo o conhecimento científico informar que alinhamentos devem existir entre quadro organizacional, planeamento jurídico e benefícios do planeamento.

Com a presente investigação, pretende-se esclarecer, para a comunidade científica e para a sociedade em geral, que relações existem, estruturadas pelo Direito, entre Poder político e grupos sociais e que vão permitir a estes, com eficiência e efectividade, acesso, controlo, exercício e repartição de Poder em áreas territoriais marcadas por processos de planeamento e desenvolvimento turístico e quais as relações que podem gerar desequilíbrios de regulação dos sistemas de Turismo, com custos para melhores indicadores sociais e económicos advindos desses processos.

Apresenta-se, assim, uma contribuição para uma abordagem diferente do Direito, como objecto de análise e criação de valor operacional para estratégias de planeamento, ordenamento e desenvolvimento turístico e das suas organizações. A regulação não assume uma função condicionante ou limitadora, mas sim impulsionadora do desenvolvimento e ao serviço de uma estratégia de afirmação de Poder dos “territórios turísticos”, dos seus equilíbrios e desequilíbrios para os sistemas de Turismo e para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Assim, a pergunta de partida (*research question*) colocada na tónica da reflexão na existência de uma ordem ou sistema entre o Direito e áreas territoriais caracterizadas por deslocação e/ou permanência de turistas pode ser reformulada com o seguinte teor: “A eficiência e efectividade económicas dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico dependem da existência de um sistema e organizações que estabelecem uma ordem inteligível com o Direito?”

Problema da pesquisa

“A eficiência e efectividade económicas dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico dependem da existência de um sistema e organizações que estabelecem uma ordem inteligível com o Direito?”

A apresentação da pergunta de partida constitui um incentivo ao apuramento dos conceitos de eficiência e efectividade relacionados com sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, o papel das organizações, suas variáveis, alinhamentos e indicadores, com estruturas institucionais e bem assim os seus equilíbrios e desequilíbrios que, devidamente testados e comprovados, permitir-nos-ão enquadrar um conhecimento sistémico do Direito dos “territórios turísticos”, enquanto Direito de organizações. Este exercício é realizado no Capítulo 3 deste trabalho.

O problema da pesquisa possui, pelos motivos evocados, um carácter suficientemente complexo e mobilizador, para poder funcionar como princípio agregador dos conteúdos disciplinares envolvidos (Economia, Política, Direito), para se procurar resolver o problema e o desafio colocado no início da investigação, quanto ao entendimento dessas disciplinas como campos de aplicação de uma mesma “ciência de governo dos comportamentos”.

4.4. METODOLOGIA, ABORDAGEM, PROBLEMAS E HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO

Uma Metodologia supõe a utilização aplicada e articulada de técnicas, partindo de pressupostos e visando objectivos filosoficamente comprometidos, alternativos e culturais, bem como temporalmente marcados. O método, palavra de origem grega (*meta* + *odos*) que significa caminho, remete-nos para a técnica, mecanismo de acção de investigação científica operatório, instrumental, eficaz, aplicado e, essencialmente, neutral (Lara, 1998).

O método, todavia, deve ser entendido num sentido mais geral e abrangente do que o conceito de técnica, pois enquanto a técnica estabelece a necessidade de saber como proceder, o método estabelece o que fazer (Ferreira, 2003), sendo conceitos muito próximos, utilizaremos a expressão método-técnica quando nos referirmos a técnicas.

O método é o processo mais indicado para, no âmbito de uma determinada área ou investigação científica, encontrarmos resposta para um dado problema

(Caupers, 1994). Por outro lado, como diz Hodgson (1994), é inaceitável a ideia geral de que a ciência deva ser analisada à luz de um pressuposto metodológico universal.

Há que distinguir claramente abordagens de métodos e métodos de objectivos. Como diz Caupers (1994), a abordagem é o ponto de vista escolhido pelo investigador para tratar o objectivo da investigação. Nesta investigação, a abordagem está contida nos Capítulos 2 e 3. Os métodos-técnicas estão contidos nos Capítulos 5 e 6, que adiante explicaremos.

Na abordagem, adoptou-se uma perspectiva institucionalista e estruturalista, próprias da Ciência Económica e da Ciência Política, e, em especial, pela Análise Económica do Direito e Economia Institucional, procurando-se, pela formação de uma teoria das dinâmicas de governação dos “territórios turísticos”, uma simplificação, uma abstracção da realidade que relacione conceitos, construa categorias que vão atribuir significado, sentido, ordem, fundamento inteligível a uma massa aparentemente caótica de dados.

Tratou-se, nesta fase, de uma pesquisa qualitativa (Sherman e Webb, 1988, cit. por Nogueira, 2004) em que, sendo os eventos entendidos num determinado contexto, como um todo, completo sobre o que for estudado, a teoria foi construída desenvolvendo novos conceitos, ligando diferentes tipos de acções que não eram vistas como similares no princípio, num processo apelidado por alguma doutrina (Freire, 2005) como de “codificação do conhecimento”.

Procura-se a ideia de substância, de ir à instituição (Sueur, 2001), isto é, de apreensão do todo no interior do qual se elaboram conceitos e se completa a análise no quadro de uma representação global do direito e do sistema jurídico no seu conjunto. A análise institucional – substancial do Direito, diz o autor, torna visível o Poder por detrás da regulação do Estado, entendido como “cadáver no cartaz”.

Face à pergunta de pesquisa, os objectivos e finalidades da investigação, assumem-se como fundamentais os contributos em termos metodológicos e de abordagem da tese com a disciplina científica da Análise Económica do Direito e, em especial, com a Economia Institucional (Coase, 1960, Williamson, 1985, North, 1990, cit. por Linhares, 2002). Esta disciplina, segundo Nicita e Pagano

(2005), recorre ao uso da Economia para determinar que normas são eficientes, estruturando-se as construções racionais necessárias para o efeito.

Na abordagem institucionalista orientada para os processos e equilíbrios, evolucionista e não estática (Hodgson, 1994), a Economia é apresentada como a “ciência dos contratos” (Buchanan, 1964, cit. por Araújo, 2006), ou como “ciência das instituições”, entendidas as instituições em sentido amplíssimo, como “as balizas convencionais que estruturam as interacções humanas” (North, 1990 cit. por Araújo, 2006).

Neste contexto, o ordenamento jurídico é entendido pela Análise Económica do Direito como instituição que assegura, no jogo entre agentes livres e dentro de margens de incerteza, a prevalência dos interesses consensualmente aceites como prioritários e a mutualidade na partilha de vantagens entre as partes envolvidas. A maximização da eficiência das leis é a sua finalidade mais importante (Friedman, 1992).

Se existe sector onde há necessidade de criar valor, pela eficiência, em organizações para juntar esforços, concertar tarefas, apoiar objectivos similares, para que tais esforços se coordenem conjugadamente para desenvolver economias de escala na prestação dos serviços, optimizar as actividades de promoção e originar vantagens competitivas e com capacidade de adaptação rápida a mudanças, com agilidade e flexibilidade, esse sector é o Turismo.

Na verdade, o Turismo exige um processo dinâmico de interacção de várias componentes de bens públicos e privados (ex: serviços públicos de saúde, segurança e comunicações, alojamento, transportes, restauração, animação), de forma a atrair visitantes para uma determinada área territorial e onde as entidades públicas e privadas podem socorrer-se do Direito, como instrumento estratégico para criação dessas “categorias de bens” e para obter resultados económicos eficientes e sua partilha.

As formas específicas como os agentes interagem constituem as organizações, ou seja, correspondem a estruturas (económicas, sociais, jurídicas) criadas por um grupo de pessoas, com vista à realização de determinados objectivos comuns, dentro do espaço de oportunidades delimitado pelas instituições (North, 1990, cit. por Lourenço, 2004). Conclui-se, assim, pela necessidade da

existência de organizações no eixo do Direito dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A Análise Económica do Direito, segundo Garoupa e Barros (2002), pode ser útil ao Direito, não apenas pelo instrumento de quantificação (que não será sempre passível de utilização), mas também pelo próprio modo de colocar os problemas e as respostas.

Nesta vertente, as hipóteses de investigação e o método dedutivo (formulação problemática ou teoria, solução proposta, dedução de proposições testáveis, tentativa de repetição pela observação do ordenamento jurídico e pela experiência, escolha testada de uma das teorias ou posições em competição) constituem o caminho científico, pelo qual a investigação procura resolver o problema de pesquisa.

Como diz Kerlinger (1980, cit. por Ferreira, 2003), as hipóteses de investigação permitem testar os aspectos da realidade, com um mínimo de distorção, porque a colocação das hipóteses possibilita o distanciamento entre o investigador e o objecto de estudo, para que o conhecimento não resulte dos seus valores e crenças, mas antes dos testes realizados, com o fim de verificar se são correctas ou não.

As hipóteses iniciais que se testam, a partir do problema escolhido, são as seguintes:

- O Estado na regulação dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico revela uma vincada intervenção directa marcada por protecção de objectivos sociais, culturais ou ambientais ou de redistribuição de riqueza ou antes uma intervenção indirecta marcada pela intermediação de entidades orientadas para satisfação de objectivos colectivos, económicos e de qualificação de actividades produtivas?
- A regulação dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico visa facilitar, qualificar a vontade dos intervenientes através de regras dispositivas orientadas para a oferta de produtos ou serviços ou visa assegurar uma protecção jurídica orientada para o reequilíbrio das posições contratuais, com regras imperativas de protecção dos destinatários (procura) da oferta desses bens ou serviços?
- Os destinatários das normas de regulação do planeamento e desenvolvimento turístico encontram na intervenção reguladora do Estado uma

regulação marcada por comandos de conduta imperativos, de controlo de actividade, gerais, formais, coercivos ou antes uma regulação especial, flexível, particular, processual e funcional em ordem à prossecução de resultados?

- Nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, o Estado assume predominantemente o papel de sujeito activo, produtor, assumindo participação directa e centralizada nas actividades económicas, de agente regulador, disciplinando comportamento dos particulares, através de poderes de fiscalização ou de agente fomentador que propicia estímulos e benefícios descentralizados a organizações com monitorização da sua actividade?

A interacção entre as várias vertentes dos problemas permite confirmar ou infirmar a veracidade da última hipótese, ou seja:

- **O principal sentido da intervenção reguladora do Estado nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico está baseado em organizações económicas que assegurem eficiência e efectividade daqueles processos?**

Na revisão de literatura, apuraram-se os conceitos de organização, planeamento e desenvolvimento, eficiência, eficácia, efectividade, tornando-se necessário, segundo o método hipotético-dedutivo, colocar mais questões que nos levem à formulação de hipóteses e variáveis de organizações e Poder, capazes de se correlacionarem com planeamento e desenvolvimento turístico e serem testadas, com êxito, não só enquanto sistemas eficientes de construção e manutenção de relações de Poder, mas enquanto sistemas eficientes dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Esse processo implica a necessidade de colocação de mais problemas, quais sejam:

- a) Porque existem essas organizações (porquê)? Quais são os objectivos que essas organizações pretendem do Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico, enquanto sistemas de Poder (o quê)?
- b) Quais são os processos pelos quais, através do Direito, são criadas essas organizações? Quais são os instrumentos utilizados pelas organizações para atingir os seus objectivos (como)?

- c) Em que contexto, lugar ou ambiente são alcançados tais objectivos (onde)?
- d) Tais processos, instrumentos e contextos assumem padrões de regularidade ao longo do tempo (quando)?
- e) Que variáveis do Direito para as organizações podem decorrer do conceito de eficiência? Quais as seleccionadas para o objecto do nosso estudo que permitam entender o Direito do Planeamento e Desenvolvimento turístico como sistema? Tal sistema flutua como ordem entre determinadas estruturas económicas institucionais?
- f) Como se relacionam entre si essas variáveis? Podem as mesmas ser alinhadas com métodos de coordenação económica? Ou alinhadas entre sujeitos numa relação jurídica contratual? Tais alinhamentos permitem maior efectividade dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico?
- g) Como podem ser concretizados indicadores dessas variáveis que demonstrem o grau de medida de cumprimento das variáveis num determinado teste?

No fundo, procura-se neste capítulo, pela Análise Económica do Direito e Teoria dos Sistemas enquadrar, numa abordagem sistémica (Bertrand, Guillemet, 1994) o *porquê*, o *quê*, o *como*, o *onde* e o *quando* na ordem das organizações no Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico e bem assim mapear e explicar as relações criadas entre Direito e Economia, tendo por objecto um território de deslocação e permanência de turistas apropriado eficientemente por uma determinada organização de Poder.

De seguida, apresenta-se uma figura (11), com 4 páginas, que procura sintetizar o esforço de investigação direccionado para o desdobramento da pergunta de investigação, hipóteses e variáveis, com respostas assinaladas, por sub-capítulos, na análise de dados. Desafia-se a investigação a responder às hipóteses e variáveis, com critérios de medida que comprovam a existência de uma ordem, quer em Portugal, quer em ordenamentos internacionais, nos sistemas de Turismo e dos seus processos de planeamento e desenvolvimento e, ainda, as fugas e desvios a essa ordem desencadeados por outras organizações de Poder (hierárquicas e/ou de mercado).

FIGURA 11. GRELHA SINÓPTICA SOBRE PERGUNTA DE PARTIDA, PROBLEMAS, HIPÓTESES E VARIÁVEIS

PERGUNTA DE PARTIDA	DESDOBRAMENTO DA PERGUNTA DE PARTIDA (PROBLEMAS)	HIPÓTESES	VARIÁVEIS
Existe uma ordem inteligível no Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico?	Porque existem essas organizações? (Porquê)	1.1. As organizações no Turismo existem como sistemas para a resolução de problemas colectivos, de efeitos comuns e externos a uma pluralidade de indivíduos? 1.2. Tais sistemas são criados pelo Direito? 1.3. O Direito institui tais sistemas e organizações enquanto fonte de Poder?	
PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO A eficiência e efectividade económicas dos processos de Planeamento e Desenvolvimento Turístico dependem da existência de um sistema e organizações que estabelecem uma ordem inteligível com o Direito?	Quais são os objectivos que essas organizações pretendem pelo Direito?(O quê)	2.1. O sistema de Turismo e suas organizações pretendem, através do Direito, eficiência para construção e manutenção de relações de Poder? 2.2. O sistema de Turismo flutua como ordem entre estruturas de domínio, controlo e qualificação (hierarquia) e estruturas de participação, contratualização e contribuição (mercado)? 2.3. A ordem do sistema de Turismo e suas organizações demonstra-se através de organizações híbridas? 2.4. Tais organizações têm esferas de comunicação e circulação que constituem de forma auto-referencial as suas próprias componentes? 2.5. Na ausência dessa ordem, organizações hierárquicas ou de mercado utilizam o Turismo enquanto instrumento de Poder? 2.6. Tais organizações desviam o Poder para benefício próprio com prejuízo para os processos de Planeamento e Desenvolvimento Turístico?	2a) A regulação de variáveis de Poder visa adequar Organizações de Turismo com o seu ambiente? 2b) As variáveis de duração e flexibilidade alinham-se adequadamente com organizações híbridas? 2c) As organizações híbridas estabelecem múltiplos equilíbrios com variáveis de Poder das organizações hierárquicas e das organizações de mercado? 2d) As variáveis de qualidade do título/exclusividade alinham-se adequadamente com organizações hierárquicas? 2e) As variáveis de transferibilidade/divisibilidade alinham-se adequadamente com organizações de mercado?

PERGUNTA DE PARTIDA	DESDOBRAMENTO DA PERGUNTA DE PARTIDA (PROBLEMAS)	HIPÓTESES	VARIÁVEIS
	Quais são os processos pelos quais através do Direito são criadas essas organizações? (Como) Quais são os instrumentos utilizados pelas organizações para atingir seus objectivos? (Como)	3.1. O contrato e a atribuição de variáveis de Poder entre os contratantes são instrumentos institucionais complementares e adequados para a criação de organizações de Planeamento e Desenvolvimento Turístico? 3.2. Tais instrumentos são também adequados para organizações hierárquicas e de mercado que utilizam o Turismo enquanto instrumento de Poder? 3.3. A atribuição de variáveis de Poder por contrato distribuídas entre organizações hierárquicas e de mercado prejudica o sistema e as organizações de Planeamento e Desenvolvimento Turístico?	3 a) As variáveis de Poder podem ser observadas através da análise de leis e contratos por um quadro pré-determinado? 3 b) A distribuição de variáveis de Poder entre os contratantes pode ser observada através da análise de leis e contratos por um quadro pré-determinado? 3 c) A intensidade na utilização de determinadas variáveis de Poder pode ser medida através dos alinhamentos e consensos nessas variáveis estabelecidos entre contratantes?
	Em que contexto, lugar ou ambiente são alcançados tais objectivos? (Onde)	4.1. A estabilidade do território é instrumento institucional adequado na regulação do sistema e organizações de Planeamento e Desenvolvimento Turístico? 4.2. A ausência de tal estabilidade na regulação prejudica o sistema de Turismo e as suas organizações? 4.3. A ausência da regulação referida permite o aparecimento de organizações hierárquicas ou de mercado que utilizam o Turismo e os territórios enquanto instrumento de Poder?	4 a) O sistema de Turismo pode ser medido pela diversidade de organizações que actuam especializadamente em territórios próprios (territórios de projecto)? 4 b) A apropriação do sistema de Turismo por organizações hierárquicas ou de mercado pode ser medido pela sua implantação geográfica nos territórios? 4 c) A apropriação do sistema de Turismo por organizações hierárquicas ou de mercado pode ser medido pela sua capacidade de intervir nos processos de Planeamento/Desenvolvimento? 4 d) O maior grau de dependência nos territórios para essas organizações prejudica o sistema e os processos de Planeamento e Desenvolvimento Turístico?
	Tais processos, instrumentos e contextos assumem padrões de regularidade ao longo do tempo? (Quando)	5.1. O sistema de regulação do Turismo e de suas organizações revela trajectória de dependência ao longo da sua evolução histórica da estrutura inicial de contratação e de atribuição de variáveis de Poder? 5.2. A trajectória de dependência da regulação também se verifica em organizações hierárquicas ou de mercado que utilizam o Turismo enquanto fonte e instrumento de Poder?	5 a) As tendências e conjunturas políticas dos sistemas de Planeamento e Desenvolvimento modelizam a atribuição de variáveis de Poder das Organizações de Turismo? 5 b) O modo de produção turística no território revela tendências de economias de aglomeração, vizinhança, auto-reforço, rendimentos crescentes a organizações e variáveis de Poder existentes?

OS PROBLEMAS	HIPÓTESES /VARIÁVEIS	MÉTODOS/ ANÁLISES	RESPOSTAS ANÁLISE DADOS
Porquê (Causa)	1.1. 1.2. 1.3.	Análise sistémica/ sistemológica Método Histórico Método Comparado	Portugal 5.2.1. (I República)
			Ordenamentos Internacionais 6.2.3. (Espanha) 6.3.3. (França) 6.4.2. (Reino Unido)
O quê (Missão, Finalidades)		A mesma 2.1. 2.a) 2.2. 2.b) 2.3. 2.c) 2.4.	Portugal 5.2.1. (I República)
			Ordenamentos Internacionais 6.2.2. e 6.2.3.(Espanha) 6.3.2. e 6.3.3. (França) 6.4.3. e 6.4.4. (Reino Unido)
		A mesma incluindo o estudo de caso 2.5.2.d) 2.6.2.e)	Portugal 5.2.2.1. e 5.2.2.2. (Estado Novo) 5.3.2. (Org. Mercado – III República) 5.3.3. (Org. Plan e Des. Tur – III República) 5.3.5. (Org.Loc/Reg.Tur – III República) 7.3. Algarve 7.5. Vilamoura
			Ordenamentos Internacionais 6.2.4. (Org. Mercado – Espanha) 6.3.4. (Org. Mercado – França) 6.4.3. (Reino Unido)

OS PROBLEMAS	HIPÓTESES /VARIÁVEIS	MÉTODOS/ ANÁLISES	RESPOSTAS ANÁLISE DADOS
COMO (PROCESSOS)	3.1. 3. a) 3.2. 3. b) 3.3. 3. c) 4.1. 4. a)	Análise Sistémica/Sistemológica Método histórico	Portugal 5.3.4. (Cont. Concessão – III República) 7.4. (Proj. estruturantes – PROTAL) 7.5. Vilamoura
ONDE (TERRITÓRIO)	4.2. 4. b) 4.3.4. c) 4d)	Método comparado Estudo de caso	Ordenamentos Internacionais 6.2.3. e 6.2.4.(Espanha) 6.3.3. e 6.3.4. (França) 6.4.3. (Reino Unido)
QUANDO (TEMPO)	5.1. 5. a) 5.2. 5. b)	Método histórico Método comparado Estudo de caso	Portugal 5.3.2. (Org.Mercado – III República) 5.2.2.1. e 5.2.2.2.(Estado Novo). 5.3.4. (Cont. Concessão – III Rep) 7.3. Algarve 7.4. (Proj. estruturantes – PROTAL) Ordenamentos Internacionais 6.2.5.(Espanha/ Portugal) 6.3.2. e 6.3.3. (França) 6.4.2. (Reino Unido)

A última página da figura 11 pretende orientar a leitura da dissertação, nos sub-capítulos da análise de dados, no sentido de se retirarem as conclusões da investigação em relação aos problemas, hipóteses e variáveis que comprovem a ordem no sistema de Turismo.

4.5. ESCOLHA DOS MÉTODOS-TÉCNICOS DE EXPLORAÇÃO. PLANO DE AMOSTRAGEM E RECOLHA DE DADOS

Verificadas as opções seguidas em matéria de metodologia de abordagem, a investigação deverá concentrar-se na selecção dos melhores métodos-técnicas, tendo em vista a resolução do problema de investigação proposto.

Consistindo o principal objectivo desta dissertação a procura de um sentido, fundamento, relação, ordem inteligível ou Teoria do Conhecimento entre o Direito, configurado como sistema, e os “territórios turísticos”, estes entendidos como organizações que procuram inserção favorável nas estruturas desse sistema, as perspectivas estruturalistas, sistémicas, funcionalistas ou finalistas deverão continuar a ser as preferidas em sede de métodos-técnicas de investigação, ganhando-se, assim, mais coerência no projecto de investigação no seu todo.

Questionando-se na investigação se tal sentido ou ordem inteligível não se baseia em razões de eficiência, tendo em vista a construção e manutenção das relações de Poder sociais e económicas que sustentam a organização “território turístico”, cumpre interpelar a selecção dos métodos mais adequados para observar, descrever e explicar tal eficiência.

A doutrina (Faria, 1997, Dworkin, 1990, Gabardo, 2003) assinala nesta matéria tensões e antagonismos entre os imperativos da Economia e as exigências do Direito. Eficiência, para os economistas, significa minimização de perdas ou dispersão, tendo em vista produzir mais ou garantir mais conforto a maior número de pessoas, isto é, obter maximização de riqueza e consequente maior utilidade social (Dworkin, 1990).

Nesta corrente, inserem-se todos aqueles que tomam a economia de mercado e o modo capitalista de produção como base institucional para seus diagnósticos, suas análises e suas políticas. Posner (1990, cit. por Gabardo, 2003) afirma que numa sociedade dedicada à maximização da riqueza, as pessoas somente podem melhorar sua posição beneficiando outros, pois, quando alguém produz bens

e serviços que os outros comprem, deve estar a produzir algum benefício não apenas para si mas também para os outros.

O mercado, os seus ajustamentos e equilíbrios em curvas de oferta e procura, medidos através de análises custo-benefício a uma escala micro-económica, norteariam a construção e aplicação da ordem jurídica, promovendo utilidade e maximização da riqueza. A função de critério normativo de bem-estar social seria confiada ao conceito económico de eficiência (Freire, 2005).

A maior parte das doutrinas jurídicas rejeita esta concepção. Faria (1997) afirma que a preocupação dos juristas com o enquadramento legal-racional do Poder assenta nas normas, leis e códigos como instrumentos de certeza e calculabilidade das expectativas. Dworkin (1990) sustenta que o Direito não se pode pautar por critérios economicistas, porque a sua ontologia é completamente distinta, baseia-se em princípios, pois não seria fundamento condenar uma pessoa que se soubesse inocente, por razões de poupança de gastos à comunidade ou promoção de bem-estar geral.

Como afirmam Araújo (2005) e Freire (2005), é legítimo questionar a capacidade e a isenção do decisor público para proceder a uma análise custo-benefício técnica e não valorativa que pondere ganhos e perdas de bem-estar social, de se furta à influência daqueles que atingem dimensão crítica que lhes permite exercer pressão política (*rent-seeking*), com eficiência, no mercado de favores políticos, em suma, de adjudicar e deferir direitos em função de análises neutrais e consideradas à margem das estruturas das relações de Poder que criam o Direito.

O ponto instrumental desta análise é, como conclui Freire (2005), que expressões como melhoria, superioridade, eficiência, encerram, afinal, juízos de valor normativo. Os juízos de valor, diz a autora, conduzem-nos para fora da Economia, pois implicam estabelecer critérios de bondade, a partir dos quais é possível concluir que uma determinada alteração representa uma melhoria.

A eficiência económica é, assim, separada do conceito económico de eficiência, traduzido na análise custo-benefício para a acção dos poderes públicos, pois como afirmam Sen e Richardson (2000, ambos cit. por Costa e Rodrigues, 2005), a maioria das decisões de política pública envolvem situações de inter-dependência social, valores incomensuráveis e múltiplas formas de identidade, que

não se reduzem ao modelo do consumidor individual em contexto mercantil, associado à Análise Custo-Benefício.

Como defende Vira (1997), a eficiência não é um objectivo neutro do ponto de vista dos valores, é definida pela estrutura das instituições e, por isso, é um guia impróprio para a análise do desempenho institucional, pois a estrutura institucional reflecte não só as regras formais e informais que influenciam o processo de decisão, mas também as circunstâncias sociais e a natureza do processo de mobilização política. A escolha institucional, diz, é parte fundamental do processo político e, por isso, é metodologicamente inapropriado reduzi-lo ao equivalente de uma transacção competitiva entre agentes iguais no mercado.

Desta revisão de literatura em sede metodológica, conclui-se que o Direito, enquanto constrangimento institucional ao funcionamento dos mercados por meio de padrões normativos de comportamento social (Gabardo, 2003), é mais instrumento de estruturas de governação do que é reflexo da Economia.

Por outras palavras, duvida-se da plausibilidade da representação global da prática-mercado e de cifras hipotéticas de representação geral de equilíbrio da oferta e procura (efectiva ou simulada) para reconstituir explicativamente os comportamentos juridicamente relevantes, conforme sustenta a Nova Economia Institucional, em crítica à visão clássica da Análise Económica do Direito (Linhares, 2002).

A Análise Económica do Direito é, assim, ponto de partida, mas não ponto de chegada. Entende-se que esta perspectiva é útil para a abordagem do problema de investigação, para a colocação da eficiência como critério de alinhamento entre a transacção e a organização e como medida de aferição na diminuição dos custos de transacção presentes no contrato, como característica essencial dos “territórios turísticos”.

Todavia, a Análise Económica do Direito não parece constituir método para se analisar a ordem e a estrutura fundamental do Direito. Esta não é deduzida da Teoria Económica (Sueur, 2001), pois a pesquisa das bases normativas do Direito não pode ser atingida da simples análise das actividades ou das funções económicas.

Assim, na estruturação jurídico-institucional dos “territórios turísticos”, a atribuição e distribuição de *property rights* entre Estado e organizações interessadas parece estar fora da Economia, coloca-se, antes, na esfera da eficiência do Poder, é caracterizada por relações de sofrimento e dominação complexas, de múltiplos equilíbrios, e não de um equilíbrio único, e variáveis consoante as evoluções de representação dessas relações na Sociedade e no Turismo.

Crê-se que o Direito, pelas suas técnicas de representação, adjudicação de direitos ou de satisfação de interesses, constitua um instrumento potencialmente eficiente para que o Poder renda mais com o menor dispêndio de Direito, ou seja, que o Poder seja empregue da melhor forma possível, conseguindo-se mais efectividade, adesão, cooperação dos interessados como resultado (Gabardo, 2003); por isso, os problemas da eficiência e efectividade ligam-se no problema da investigação.

Como dizia Hume (cit. por Tullock, 2005), “os comandantes do nosso comportamento são o prazer e a dor”. As questões do sofrimento e da dominação, onde se incluem “as falhas do mercado” ou as “falhas por ausência de mercado”, estão fora do universo gerencialista, sendo relegadas às reflexões promovidas nas ciências humanas de discussão axiológica, de princípios, de participação social e que delinearão os espaços de actuação do público e do privado (Chanlat, 2000).

Entende-se, assim, que a eficiência e efectividade dos processos de planeamento e desenvolvimento nos “territórios turísticos” são conceitos indeterminados que ampliam a margem de exercício por um determinado Poder, inserindo-se em processos sociais de acumulação de capital social, técnico, institucional e político, legitimados com recurso parcial a juízos de carácter racional ou científico (Costa, 2003), ou universos normativos de carácter extra-jurídico (Rebello de Sousa, 2004) e que permitem a manutenção da estrutura das suas relações de Poder.

Como referem Holmes e Sustain (1999, cit. por Feitosa, 2007) “os direitos custam”. O Poder aliciador do Direito reside na diminuição dos custos jurídicos materiais e procedimentais dos processos económicos, através de técnicas de representação, adjudicação de direitos e realização de interesses, pelos quais

grupos sociais e económicos apreendem, numa lógica institucional e num sentido global, Direito estatal em seu benefício (Gabardo, 2003).

Todavia, como nota Feitosa (2007), o Estado que opta por parecer atractivo aos agentes económicos oferecendo-lhes o máximo de *appeal* através do seu ordenamento jurídico (regras, *praxis*, modelos, cláusulas contratuais, comportamentos administrativos e judiciais), expõe-se às consequências do voluntarismo do mercado e sujeita-se a ver alteradas as suas bases de socialidade e da política, o que gera uma tensão não susceptível de medida ou quantificação na explicação do Direito, enquanto modelo institucional.

Por todas estas razões e revisão de literatura efectuada, como ponto preliminar, afastamo-nos da análise custo-benefício e dos conceitos económicos de eficiência (Pareto; Haldor-Hicks), (sobre este tema, ver Araújo, 2005), caracterizados por uma ausência de comportamento estratégico (Freire, 2005) e aplicados ao Direito como instrumentos de metodologia micro-económica (Garoupa, 2002) para medição do bem-estar social num contexto de escolha racional e de escassez de recursos entre agentes em condições competitivas (Robbins, 1936, cit. por Araújo, 2006).

Quanto aos métodos-técnicas de investigação, merece preferência a análise do Direito em profundidade e no estudo da variedade polissémica de formas que são assumidas pelo Turismo, numa perspectiva estrutural, sistemática e funcionalista, através de um método sistemático, dedutivo, no estudo das regras que constituem e efectivam a organização “território turístico”, a fim que delas se extraiam princípios e compreensão da sua lógica interna (Caupers, 1994).

O conhecimento científico do Direito, como ensina Marcelo Caetano (2006), exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo segundo objectos e afinidades, procurar nele princípios comuns que as normas sejam manifestação, elaborar princípios de modo a construir um sistema logicamente coerente.

O método que se propõe é o da observação das várias manifestações do ordenamento jurídico relacionadas com variáveis de eficiência do Poder no Turismo, com vista à detecção de homologias, seja no presente, seja em vários momentos históricos (método histórico), num contexto nacional, seja ainda na comparação

de distintos ordenamentos jurídicos seleccionados de acordo com um plano de amostragem (método comparativo), a fim de permitir uma generalização do discurso. As homologias serão os elementos estruturais, sistémicos e funcionalistas que permitem a fundamentação de uma teoria do conhecimento na ligação entre Direito e “territórios turísticos”.

Estes métodos estão em correspondência com os defendidos para o estudo da Ciência Política (Marcelo Caetano, 2006, Machete, 1991, Pires, 1998, Rebelo de Sousa, 1998), entendendo-se que se ganha coerência no projecto de investigação, na selecção de métodos que aproximem a Ciência Jurídica e a Ciência Política no estudo da problemática da investigação, configurado o Direito como instrumento eficiente ao serviço de organizações que procuram Poder no seu ambiente institucional envolvente.

Através das homologias, da verificação de regularidades na informação recolhida, será possível verificar se existe confirmação quanto aos pressupostos da teoria avançada na revisão da literatura na importância do contrato e da atribuição de variáveis de eficiência de *property rights*, como configurações jurídico-institucionais fundamentais dos “territórios turísticos”.

Também será possível apurar quais os equilíbrios de Poder que mais sucesso aportaram aos sistemas de Turismo e às estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico ao longo da história do ordenamento jurídico nacional. Tais regularidades e equilíbrios serão também importantes para aferir semelhanças e diferenças entre o ordenamento jurídico nacional e alguns ordenamentos internacionais, cujas estatísticas revelam indicadores favoráveis de desenvolvimento económico e social, advindos daqueles processos.

Em consequência, os desequilíbrios para os sistemas de Turismo a favor de organizações de hierarquia ou de mercado, que utilizam o Turismo enquanto instrumento de Poder, com transferência de riqueza a favor de grupos privados pela utilização da regulação do Estado em seu benefício, poderão ser evidenciados pela utilização destes métodos.

Os métodos serão considerados numa dupla perspectiva, num âmbito global e local em simultâneo, considerando-se que uma teoria em Direito e em Turismo, tem que suportar uma validação tendencialmente global à luz de

outros ordenamentos jurídicos internacionais, seleccionados de acordo com dados estatísticos que reflectem o problema da investigação, mas também como capacidade de suporte a um nível local.

No âmbito local, procurar-se-á, também, com base em dados quantitativos (dados e índices estatísticos e científicos), seleccionar uma região do nosso país mais apta a comprovar as hipóteses apresentadas na teoria e onde se verifique a comprovação da existência de desequilíbrios de Poder efectivados e realizados a favor de determinadas organizações nessa região, considerada de grande desenvolvimento turístico.

Considera-se útil a referência mais detalhada dos métodos-técnicas de investigação seguidos pelo método comparado e na região seleccionada (Algarve), com referência aos respectivos planos de amostragem. É o que faremos de seguida.

4.5.1. O MÉTODO COMPARADO

Atento o problema de pesquisa e os objectivos da investigação, selecciona-se o método comparado utilizado simultaneamente pela Ciência do Direito e pela Ciência Política, pelo qual se procuram estabelecer correspondências, ligações, lógicas, formas de dar resposta ao mesmo problema, através de diversos ordenamentos jurídicos internacionais.

Segundo os autores Sweitgert e Kotz (1977), o princípio básico metodológico do método comparativo é o da funcionalidade, pelo qual se defende que o que é comparável é o que preenche a mesma função. Os sistemas jurídicos são, assim, convocados para enfrentar os mesmos problemas, podendo resolvê-los por diferentes meios, mas procurando os mesmos resultados.

A equivalência funcional baseia-se no princípio que o que é comparável baseia-se na similitude das necessidades factuais que são respondidas, procurando perceber-se se as necessidades de determinado instituto ou área social, económica ou legal colocam problemas que devem ser resolvidos da mesma forma.

Põe-se a questão de se saber se as necessidades, os problemas que o Turismo convoca nas áreas territoriais para onde se desloca e permanece, também exigem aos respectivos ordenamentos jurídicos internacionais um princípio geral dominante de eficiência a favor de determinadas organizações, com equilíbrios de variáveis de Poder, para permitir efectividade na sua resolução.

Interrogamo-nos se o contrato, o arranjo institucional de *property rights* e a sua contextualização estável em territórios delimitados são os processos epistemológicos pelos quais se criam, pelo Direito, organizações, estruturas de governação que vão exercer Poder em territórios caracterizados pela deslocação e permanência de turistas.

O recurso ao Direito Comparado, diz Feitosa (2007), revela-se de uma extraordinária valia para uma análise mais completa porque passam os contratos, através do recurso à técnica da analogia, semelhança ou não semelhança dos interesses e estruturas negociais a contemporizar.

Como afirma Hespanha (2007), se a finalidade do Direito é resolver um conflito de interesses, o método jurídico deve tender para isso, devendo a perspectiva metodológica subordinar-se a uma perspectiva teleológica (fins do Direito), identificando funcionalmente que interesses estão em conflito, como são representados e qual a sua hierarquização, dando preferência aos mais dignos de ser protegidos. O método comparado permite uma análise e resposta mais profícua a este tipo de preocupações.

Coloca-se também a dúvida de saber qual a forma, os meios, os institutos particulares pelos quais tais ordenamentos jurídicos dão resposta ao problema da governação dos “territórios turísticos” e se tal resolução se enquadra num sistema de concepção e análise que permita a comparabilidade com o ordenamento jurídico nacional.

Pensamos que, com este enquadramento metodológico, poderemos retirar mais proficuidade da investigação. A apresentação dos dados dos ordenamentos jurídicos internacionais seleccionados será feita, segundo as recomendações de Sweitgert e Kotz (1977), da seguinte forma:

- a) A apresentação de um relatório preliminar nacional de cada ordenamento jurídico, identificando as suas regras particulares, forma conceptual característica e contexto sistemático;
- b) O processo de comparação propriamente dito, com a procura de básicas regularidades, generalidades, pelo qual se consideram todas as diferentes soluções dos diversos ordenamentos jurídicos nacionais;
- c) A construção de um sistema de comparação em que os seus conceitos componentes são mais abrangentes que os sistemas nacionais, justapondo dados, comparando-os e apresentando conclusões.

Identificado o processo, cumpre esclarecer o plano de amostragem. Quais os ordenamentos jurídicos internacionais a seleccionar? A cuidadosa selecção dos mesmos não se deve fundar em preferências ou gostos pessoais do investigador, mas em factos e dados objectivos, sem descuidar a questão fundamental da acessibilidade das fontes e da sua compreensão inteligível (Eco, 2003).

A questão fundamental coloca-se da seguinte forma: em que países a questão da eficiência (*maxime*, revelada através de dados económicos), advinda dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, pode surgir com mais acuidade? Quais as experiências internacionais de processos de planeamento e desenvolvimento turístico que contribuíram com melhores índices para o desenvolvimento económico e social dos respectivos países? Com que variáveis de Poder? Com que equilíbrios?

O Turismo não tem a mesma relevância social, económica e cultural em todos os países e, em consequência, a mesma importância para o seu ordenamento jurídico. O Turismo e o seu enquadramento legal convivem em fronteiras culturais e sociais determinadas com profundos significados, devendo os ordenamentos jurídicos internacionais, a seleccionar, ser enquadrados no contexto civilizacional, cultural e económico da União Europeia e aqui nos países em que tal relevância é mais acentuada.

Após dados da *Eurostat* (2007), no seio de países da Europa, observámos a posição internacional das estatísticas de Turismo em sede de receitas internacionais do Turismo (1), camas no alojamento turístico (2), emprego no sector turístico (3), dormidas de não residentes (4) e chegadas internacionais às fronteiras

(5) e de turistas emissores (6) que revelam indicadores simultâneos de desenvolvimento social e económico e riqueza pública. A posição dos países mais fortes, expressa-se da seguinte forma:

FIGURA 12. POSIÇÃO INTERNACIONAL NAS ESTATÍSTICAS DE TURISMO

	ESPAÑA	FRANÇA	REINO UNIDO	ALEMANHA	ITÁLIA
RECEITAS TURISMO (1)	1	2	4	5	3
CAPACIDADE ALOJAMENTO TURÍSTICO (2)	4	1	5	3	2
EMPREGO SECTOR TURÍSTICO (3)	1	5	3	2	4
DORMIDAS (4)	1	3	4	5	2
CHEGADAS DE NÃO RESIDENTES (5)	3	1	5	4	2
TURISTAS EMISSORES (6)	5	3	2	1	4
TOTAL	15	15	23	20	17

Fonte: Eurostat, 2007

Dos dados apresentados, verifica-se que a Espanha e a França ocupam *ex aequo* a mesma posição relativa de liderança nas estatísticas internacionais de Turismo no seio da União Europeia, na posição global de indicadores económicos relevantes no sector do Turismo.

Um certo paralelismo das estruturas políticas, históricas, sociais e culturais, em relação à abordagem dos problemas e da importância colocada no sector do Turismo, fazem-nos inclinar decisivamente ao estudo comparado dos ordenamentos jurídicos espanhol e francês em relação ao nosso país.

Uma particularidade enriquecedora nestes dois países é que têm modelos de organização administrativa diversificados no sector do Turismo, de pendor centralizador em França e descentralizador em Espanha, o que poderá valorizar a investigação, questionando-se em que medida, os dois ordenamentos

estruturam uma ordem, um sentido, um sistema no Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico.

Na posição relativa intermédia, encontram-se a Alemanha e a Itália e, em último lugar, o Reino Unido. Pensamos que o caso alemão nos coloca algumas reservas em termos de estudo, dado tratar-se de um Estado Federal e a sua posição relativa surgir bastante favorecida, por ser o Estado mais populoso e com maior número de turistas emissores. O seu maior afastamento em relação aos Estados do Sul da Europa, quanto à abordagem dos problemas colocados pelo Turismo, também nos faz inclinar decisivamente para excluirmos o estudo do ordenamento jurídico alemão.

Quanto aos restantes casos, consideramos que, entre o estudo do caso italiano e o do Reino Unido, a presente tese sairá mais reforçada se incluirmos um caso dos ordenamentos jurídicos da *common law*, baseadas num Direito não codificado, prático e jurisprudencial, por oposição aos países da *civil law* (Europa continental).

Alguns autores, inclusive, realçam a superioridade desses sistemas. Não resistimos a transcrever as palavras de Franco (1992), muito apropriadas à presente análise e que são as seguintes: “Na verdade, a superioridade actual dos sistemas anglo-saxónicos sobre a maior parte dos sistemas continentais (...) resultam de sempre se ter visto que o Direito e as suas instituições de aplicação, quer judiciárias e administrativas, quer voluntárias, como a propriedade e o contrato, são modos de dar felicidade aos homens em sociedade, regulando a sua vida segundo princípios eticamente sustentáveis, mas tendo sempre presente uma profunda tensão entre o ideal ético e a realidade da eficiência económica e técnica (...) constante, se se quiser, da raiz utilitarista da cultura jurídica anglo-saxónica predominante nos últimos séculos” (cit. Anexo, p. 43).

Pensamos que esta raiz utilitarista, movida por princípios de eficiência, assenta bem nos objectivos e problema da nossa pesquisa, pelo que decididamente optamos pelo estudo do caso do Reino Unido como incluído na nossa investigação, aceitando o desafio da comparação de um sistema jurídico baseado em fontes de Direito, práticas e instituições diferentes, mas na convicção que vai procurar resultados idênticos para os mesmos problemas.

Assim, os ordenamentos jurídicos escolhidos para o método comparado em relação ao nosso ordenamento jurídico serão os de Espanha, França e Reino Unido.

4.5.2. O ESTUDO DE CASO (ALGARVE)

Apresentamos agora o método do estudo de caso. O Algarve foi a região em Portugal que se caracterizou por um “fulgurante desenvolvimento turístico”, na expressão de Pina (1988), afigurando-se, para este autor, como a mais espectacular e decisiva aposta do Turismo português.

A investigação coloca o dedo na ferida. Será que foi mesmo um desenvolvimento turístico? Ou um aproveitamento eficiente de Poder por determinadas organizações de um fenómeno chamado *Turismo*?

Colocando o Poder como eixo fundamental dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, a investigação procura descobrir o Poder e as variáveis de equilíbrio em que assenta esse Poder e que se escondem por detrás do chamado “desenvolvimento turístico”. Antes de nos referirmos em concreto aos métodos utilizados para analisar o estudo de caso Algarve, vamos concentrar-nos no plano de amostragem, com recurso a dados estatísticos recentes do Instituto de Turismo de Portugal (2007).

Tais dados são divididos por regiões estatísticas (NUT's II), tendo em vista apurar a selecção de uma região, onde a intensidade de desenvolvimento turístico pode ser objecto de análise da existência de relações de Poder eficientes, na relação entre Economia e Turismo. Os critérios de selecção da região, para efeitos da nossa investigação, são os seguintes:

FIGURA 13. CRITÉRIO DE SELECÇÃO DA REGIÃO EM QUE DEVA INCIDIR A INVESTIGAÇÃO

A1- NÚMERO DE CAMAS DE ALOJAMENTO TURÍSTICO
A2- NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ALOJAMENTO TURÍSTICO
A3- PROVEITOS DO APOSENTO DE ALOJAMENTO TURÍSTICO
A4- NÚMERO DE DORMIDAS DE ALOJAMENTO TURÍSTICO
A5- INTENSIDADE TURÍSTICA = DORMIDAS / (N.º HABITANTES X N.º DIAS) X 100
A6- DENSIDADE TURÍSTICA = TURISTAS/ KM 2

FIGURA 14. QUADRO COMPARATIVO DA POSIÇÃO DAS REGIÕES EM RELAÇÃO AOS CRITÉRIOS SELECIONADOS

NUT	A1	A2	A3	A4	A5	A6	TOTAL	NUT SELECIONADA
NORTE	4	1	4	4	7	5	25	
CENTRO	3	3	5	5	5	6	27	
LISBOA	2	4	2	2	4	3	17	
ALENTEJO	6	6	7	7	6	7	39	
ALGARVE	1	2	1	1	1	2	8	Algarve
AÇORES	7	7	6	6	3	4	33	
MADEIRA	5	5	3	3	2	1	19	

Fonte: Turismo de Portugal, 2007
A1 a A2 (dados de 2005), A3 a A4 (dados de 2006), A5 e A6 (dados de 2004)

Na posição relativa das várias regiões do nosso país, o Algarve ocupa a primeira posição em quase todos os critérios, excepto em dois (número de estabelecimentos de alojamento turístico e densidade turística). Pelos dados estatísticos incidentes, especialmente sobre o sector do alojamento (dormidas, camas), com repercussões importantes em termos económicos, designadamente, proveitos do aposento, seleccionaremos o Algarve e o seu sector do alojamento como objecto do nosso estudo de caso.

O alojamento é também seleccionado pela tradição histórica da sua importância no sector do Turismo e que se revela em dados estatísticos publicados pelos organismos públicos (ex: camas, dormidas, receitas de aposento), o que não tem paralelo noutros sectores de actividade relacionados com o Turismo

(ex: agências de viagens, restaurantes), constituindo tal informação acumulada resultado e causa de relações de Poder que sustentam tal importância para a sociedade e economia em geral.

Quanto aos métodos de pesquisa seleccionados, utilizaremos, simultaneamente, métodos quantitativos e qualitativos. A pesquisa quantitativa colige dados sobre a forma de números (Punch, 1998) para obter regularidades, índices, proporções, taxas que induzam, com sentido científico, “a realidade da vida”, sobre organizações e territórios que ganham ascendente ou perdem ascendente, com que instrumentos, receitas ou recursos para se aferir os princípios e as regras (padrões de Poder) que a disciplinam.

Procurar-se-ão dados de diferentes fontes (ex: Direcção Geral do Turismo, Instituto Nacional de Estatística, associações empresariais, Diário da República), tendo em vista a obtenção de regularidades, padrões de comportamento, dependências de trajectória da regulação, quer na evolução histórica do sector de alojamento turístico com características especiais relativamente ao todo nacional, quer na sua projecção em determinadas zonas geográficas do Algarve.

Tais regularidades serão ainda concretizadas na capacidade das referidas organizações e territórios captarem Poder regulatório do Estado em seu benefício, nomeadamente em normas excepcionais e derogatórias de uso do solo através de projectos de “Turismo de qualidade”, o que será assinalado com a regulação dos projectos estruturantes do PROTAL (Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve) de 1991.

Procurar-se-á confirmar se o Algarve, considerada região de desenvolvimento turístico, assinala ou não pelos dados estatísticos na composição do seu sector de alojamento turístico, “sinais de reconhecimento” de organizações de Poder que, baseados num enquadramento legal favorável de eficiência de *property rights* institucionais, mas com desequilíbrios para os sistemas de Turismo, interagem favoravelmente com o seu meio, ganhando controlo e ascendente nos espaços considerados turísticos, inclusive ao abrigo de normas excepcionais, todavia, com prejuízos e desvios para uma melhor optimização social em sede de ordenamento do território, emprego ou receitas turísticas.

Em suma, procurar-se-á confirmar se essas estruturas de Poder eficientes constituem ou não um “desvio de Poder” dos sistemas de Turismo, “aprisionando” o Algarve, em sede de indicadores de alojamento turístico e suas receitas ou ainda na capacidade de alojamento, com desníveis e desequilíbrios sociais e económicos, nomeadamente, em matéria de emprego qualificado, receitas turísticas ou ordenamento do território.

Coloca-se nas conclusões finais desta investigação uma reflexão muito séria sobre o que é “desenvolvimento turístico” e se, afinal, esse desenvolvimento é ou não um aproveitamento de eficiência de Poder por determinadas organizações de um fenómeno chamado Turismo, reconhecido pelo Direito e que lhes permite segurança e estabilidade nas suas acções de planeamento e desenvolvimento turístico. Na pesquisa qualitativa, os dados não estão sob a forma de números, procura-se explorar sentidos através de palavras e textos, em ordem à procura de regularidades, ora para desenvolver teoria, ora para testar hipóteses.

No caso em apreço, procurar-se-á aplicar uma análise de conteúdo a textos de fonte legal, mas com uma contratualidade fundamental subjacente (as chamadas leis-contrato) a um dos projectos estruturantes (Vilamoura), aprovado pelo Estado em 1995, ao abrigo do já referido PROTAL (DR n.º 11/91, de 21.03.1991), como projecto estruturante de desenvolvimento turístico e reconhecido interesse público.

Este projecto, entendido como exemplo de sucesso, de “Turismo de qualidade”, pela sua importância histórica no arranque da modernidade do Turismo no Algarve e com números de camas e fogos aprovados bastante superiores a outros projectos estruturantes, como se assinalará no lugar próprio (figura 30 e Capítulo 7.4.), é seleccionado de forma a comprovar-se que tais leis-contrato são movidas, essencialmente, por princípios de eficiência de Poder na interacção Estado-Administração e promotor turístico, ou seja, entre regulador e regulado num lugar determinado, um “território”, através de um contrato e enquanto local de troca e apropriação de *property rights* institucionais.

A análise de conteúdo é uma técnica na qual o conteúdo da comunicação é transformado, através da aplicação sistemática e objectiva de regras de categorização, em dados que podem ser sumarizados e comparados (Holsti, 1964,

cit. por Costa, 1996), técnica que permite a análise científica de mensagens de comunicação.

Esta análise comandada pelos desenvolvimentos da Filosofia da Linguagem, onde se inclui a linguagem jurídica (Blaug, 1992; Hausman, 1994), entende que as regularidades no comportamento humano não são leis ou uniformidades causais, mas resultam de regras ou instituições. Compreender as regras é uma tarefa semelhante, dizem, à compreensão dos significados. É uma tarefa que requer interpretação e não teorização empírica e testes.

Dois requisitos fundamentais têm que ser preenchidos, quais sejam, em primeiro lugar, a análise deve ser generalizável, ou seja, os resultados devem ser invariáveis no tempo e independentes do intérprete; em segundo lugar, as categorias, isto é, as variáveis explicativas do problema, devem ser mutuamente exclusivas. A aplicação de técnicas de comunicação a linguagem jurídica poderia suscitar dúvidas, todavia, como diz Cornu (1990), todos os fenómenos de cultura, onde se inclui o Direito, são sistemas de signos, o Direito é também um sistema de comunicação.

Como refere Wittgensten (1972, cit. por Smith, 2004), uma linguagem puramente privada é uma impossibilidade, as palavras são usadas para comunicação e a comunicação requer significados públicos e partilhados. Comunicação, diz, é sempre um acto público e objectivo. A comunicação é o coração da civilização (Kush, 1963, cit. por Costa, 1996).

Leis e normas têm funções de representação do Poder que em parte existe e em parte pretende vigência (Weber, 1994, cit. por Gabardo, 2003), manifestando-se, como todos os mecanismos de representação, por símbolos que devem ser estudados pelo método da observação. Assim, a análise de conteúdo torna-se muito importante em determinados documentos linguísticos que realizam e aplicam, com efectividade, Direito entre partes num contrato, seja para determinar que sentidos objectivos ou publicamente partilhados de uma palavra existem, seja para identificar o conteúdo do que sejam essas “partilhas públicas”.

Tal exercício torna-se mais relevante ainda em documentos onde intervêm entidades públicas (ex: contratos administrativos em projectos turísticos simbólicos estruturantes, considerados de “Turismo de qualidade”), onde se realizam actos de Poder reconhecidos pelo Direito (Leis-contrato, na expressão de

Nabais, 1994), sendo que é pelo discurso desse Poder, pela interacção humana e comunicação que se identificam e ilustram relações de Poder e como se legitima o exercício desse mesmo Poder (Lara, 1998).

Tais significados públicos de “desenvolvimento” e “qualidade” devem ter sentidos públicos partilhados e inseridos numa lógica de comunicação, para aumentar a legitimidade do Poder que tais sentidos forçosamente assumem. Estar-se-á atento a esta perspectiva nas conclusões da análise de conteúdo, nomeadamente na detecção de espaços de liberdade, de autonomia das partes na realização e efectivação de Direito, pela omissão ou subsidiariedade da Lei.

A nossa proposta de análise de conteúdo da referida lei-contrato (Vilamoura) é construída na base de uma grelha, onde são contidas nas colunas as variáveis de eficiência de Poder (já assinaladas no Capítulo 3), mutuamente exclusivas, sendo desenvolvidas nas linhas os atributos do objecto (contrato), de acordo com os elementos fundamentais da relação jurídica (sujeitos, objecto, facto jurídico e garantia). Assim, procura-se reforçar coerência no projecto de investigação, analisando-se um documento jurídico, de acordo com elementos de interpretação próprios de uma Teoria Jurídica, a saber, a Teoria Geral da Relação Jurídica (Ascensão, 2005; Pinto, 2005) que estrutura elementos institucionais numa relação jurídica.

Tais elementos institucionais são os *sujeitos*, ou seja, os agentes na relação contratual, o *objecto*, a saber, aquilo sobre que incide a relação jurídica, o *facto*, ou seja, o acto ou actos que geram o contrato e a *garantia*, entendida como elemento de salvaguarda, de tutela, da relação contratual criada pelos agentes. Os mesmos permitem uma leitura mais estrutural e qualitativa dos elementos da análise. Confirmando esta perspectiva, refere Decrop (2004), sobre pesquisa qualitativa em Turismo, que o método de observação pode ser estruturado em termos de um quadro pré-determinado.

As variáveis de eficiência constituem, assim, o agrupamento pretendido dos atributos dos contratos em tipos dominantes (sinais de reconhecimento de Poder) que constituem a ordenação e o estudo da respectiva dinâmica, de modo a explicar a sucessão dos factos, determinar as respectivas causas e comprovar que a estruturação eficiente, pelo Direito, de determinadas organizações

relacionadas com o Turismo, está configurada pelo contrato e ligada a símbolos de representação, adequação, apropriabilidade institucional (qualidade, ordenamento) em estudos de caso, considerados *ex-libris* de planeamento e desenvolvimento turístico.

Pela referida análise, procurar-se-á verificar em que medida a diminuição de custos de transacção configura o elemento institucional da estrutura de governação do “território turístico” de Vilamoura, ou se essa estrutura é mais influenciada pela atribuição e distribuição favorável de *property rights* entre Estado e organizações interessadas.

Procurar-se-á comprovar se as referidas leis-contrato constituem um acto gestor de interesses antagónicos ou um processo, um instrumento institucional de cooperação dinamizador de uma sequência genericamente anunciada (contratos relacionais de longa duração) e que constituem um dos elementos fundamentais (a duração) das variáveis de eficiência de Poder, próprias à adequação favorável de organizações (os “territórios turísticos”) no ambiente institucional envolvente. Como diz Deakin (1997, cit. por Lourenço, 2004), as instituições não limitam simplesmente o comportamento individual, antes, guiam o comportamento contratual no sentido de abrir alternativas para comportamentos cooperativos que, de outro modo, não seriam exequíveis. Assim, expõe-se a grelha, que constitui a base da análise de conteúdo que se pretende realizar em relação a Vilamoura.

FIGURA 15. ANÁLISE DE CONTEÚDO DE LEI-CONTRATO (VILAMOURA) NO ESTUDO DE CASO ALGARVE

PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO/ MOTIVAÇÃO		VARIÁVEIS EFICIÊNCIA ECONÓMICA					
<i>Sujeitos</i>		QT	EX	DU	FL	TB	DV
Seleccção dos Parceiros	Recolha de informação						
	Processamento da informação						
	Comunicação da informação						
	Cláusulas qualidade sujeito						

Estruturação da relação	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Unanimidade)						
	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Maioria qualificada)						
	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Maioria simples)						
Objecto							
Incentivos à Cooperação	Controlo Interno						
	Preço						
	Partilha de recursos						
	Mecanismos de coordenação (ajustamento mútuo)						
	Mecanismos de coordenação (especificação de normas)						
	Natureza dos investimentos						
	Afectação dos ganhos e perdas						
	Duração do contrato						
	Direitos e deveres principais						
	Direitos e deveres acessórios						
Facto							
Questões Administrativas	Redacção do contrato						
	Formalização do contrato						
Garantia							
Fiscalização desempenho	Deveres de renegociação						
	Negociação fundamentos de cessação contrato						
	Estabelecimento fundamentos de cessação contrato						
	Controlo interno						
	Controlo do risco						
Tutela relação	Estabelecimento de sanções						
	Implementação de sanções						
	Mecanismos extra-judiciais na resolução de litígios						

Definida a grelha de investigação, cumpre apresentar alguns esclarecimentos complementares, em sede de análise de conteúdo. As leis-contrato serão objecto de análise na procura de “sinais de reconhecimento” da existência de Poder contidos nos códigos de linguagem, que se vão traduzir em termos jurídicos nos contratos. O caminho é, pois, da comunicação-Poder para a linguagem jurídica e não o inverso.

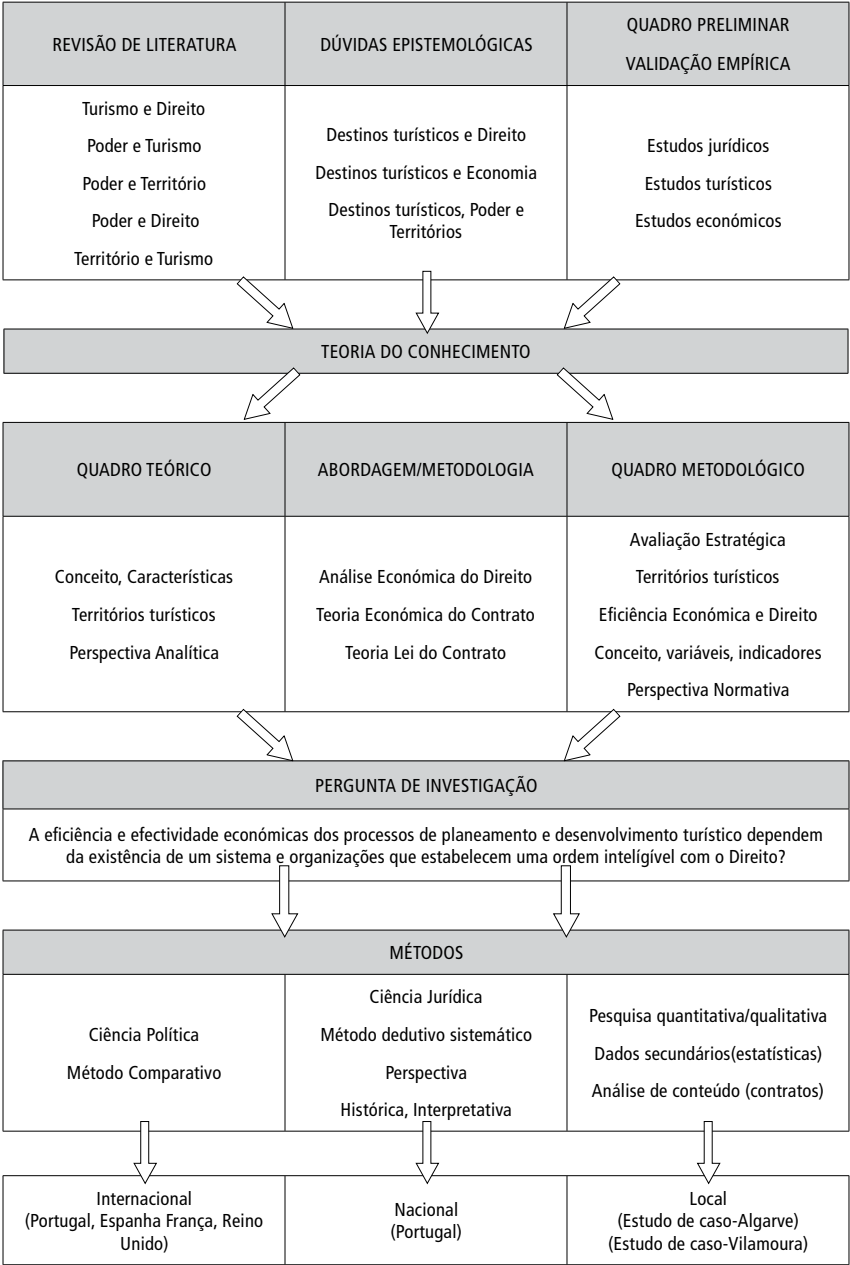
As variáveis de eficiência de Poder (QT – Qualidade do Título, EX – Exclusividade, DU – Duração, FL – Flexibilidade, TE – Transferibilidade; DV – Divisibilidade) serão aqui os significantes que vão traduzir o conteúdo da linguagem jurídica contida nas leis-contrato, assim se compreendendo a relação jurídica e os seus elementos como significados, objectos que vão ser traduzidos, enquanto mensagens portadoras de Poder.

Não se prescinde do enquadramento jurídico necessário para a compreensão de um contrato como elemento eficiente na estruturação de relações de Poder com referência aos sujeitos que intervêm, objecto e motivações da sua intervenção, factos que geram as relações e tutela/garantia das mesmas, quanto a problemas de fiscalização/resolução de conflitos da relação.

A análise de conteúdo será complementada com uma avaliação dinâmica da distribuição de *property rights* entre os vários intervenientes nas leis-contrato do projecto turístico de Vilamoura, para se definir o posicionamento dos vários agentes intervenientes e a sua participação nos processos de partilha e distribuição do Poder existente, criados pelo projecto.

A análise pretende atingir uma conclusão final sobre os equilíbrios e desequilíbrios que se verificam na participação e distribuição de Poder dos agentes intervenientes na lei-contrato de Vilamoura, e, nomeadamente, se os mesmos reproduzem os equilíbrios e desequilíbrios das suas variáveis de Poder, respectivamente, favoráveis ou desfavoráveis para os sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico. Apresenta-se o quadro global compreensivo do processo de investigação, onde se procura descrever a evolução do referido processo, com o diferente posicionamento das fases fundamentais da investigação, quais sejam, a revisão da literatura, a metodologia, a análise de dados e a conclusão.

FIGURA 16. O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO



4.6. ORIGINALIDADE DA TESE E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A CIÊNCIA

4.6.1. CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Constituindo a presente investigação, um estudo de Ciência da Administração, como defendido na Introdução (Capítulo 1.1.), interessa começar por referir quais os contributos científicos que a mesma aporta para este ramo das Ciências Sociais.

Em primeiro lugar, entende-se que a tese constitui um contributo para a forma de entender a génese, estrutura, funcionamento e razões de existência das organizações e das instituições onde elas se inserem.

A relevância simultânea e articulada do contrato e dos *property rights* como enquadradas na planificação sistémica das organizações, em ordem a uma inserção favorável no seu ambiente institucional envolvente, constitui uma abordagem, ao que se supõe não estudada, no plano desta Ciência, propondo-se para o estudo das organizações, uma análise articulada das relações de troca e comando que elas estabelecem e como elas coexistem dentro e fora das organizações.

A existência das organizações depende das tarefas que realiza e das capacidades de eficiência funcional em adaptar, com robustez, as diferentes transacções necessárias para essas tarefas, estabelecendo os alinhamentos necessários com mecanismos de domínio pelos quais essas transacções são reforçadas.

Assim, a tese também contribui para o estudo da forma como devem ser estabelecidos os correctos alinhamentos de diferentes funções dentro das organizações. As transacções, incluindo as transacções económicas, têm sentido e significado, quando incrustadas em construções institucionais que lhes dão adequação funcional (eficiência), apropriabilidade e estabilidade.

A investigação também constitui um contributo para o entendimento das instituições, enquanto construções intelectuais (estruturas) baseadas em regras formais e informais, convenções, usos, hábitos, práticas e rotinas que proporcionam a segurança e estabilidade ao planeamento das organizações, enquanto instrumentos para a governação das trocas determinando, em grande parte, a

trajectória da evolução e da regulação dos sistemas económicos e sociais. A governação é uma matriz institucional onde a integridade da transacção é decidida.

As instituições, entre as quais se inclui a regulação, não são, assim, entendidas como inertes ou derivadas das evoluções tecnológicas ou preferências individuais. São antes entendidas como sistemas auto-referenciais, adaptativos, circulares, comunicativos, que flutuam como ordem em determinadas estruturas, em interacção com as evoluções tecnológicas e as preferências dos indivíduos e organizações.

Entende-se, assim, que se deram passos suficientemente firmes para a resolução do desafio que colocámos no início da dissertação, qual seja, a contribuição para o entendimento de uma “ciência de governo dos comportamentos”, na interacção coerente entre os subsistemas económico, jurídico e social e em que a unidade de análise é o conjunto de escolhas disponíveis, reservadas e excluídas pela regulação para as organizações face ao seu ambiente institucional, ou seja, o Poder.

A tese contribui assim para o estudo do ambiente regulatório onde os diferentes modos de produção interagem, para o estudo dos processos que transformam a acção humana em regras e instituições, para a identificação dos processos e determinantes que, entre uma variedade de soluções alternativas, aumentam ou sustentam a autonomia e o efeito de ordem das organizações na sua inserção política, enquanto organizações de Poder.

Também contribui para o estudo das organizações e sua acção política de acordo com uma lógica de adequação, prevendo estabilidade ou anunciando mudança institucional, através da análise de novos equilíbrios de Poder que, simultaneamente, facilitam ou encobrem a acção política. As organizações são entendidas como estruturas de oportunidade para a regulação política.

Assim, pensa-se que o estudo da Administração, enquanto instrumento de Poder, está devidamente enquadrado com identificação de novos processos, técnicas e instrumentos que unem o Direito e Economia em variáveis de Poder e que permitem o avanço científico da investigação deste ramo das Ciências Sociais. Vamos agora referir-nos aos contributos da tese no plano do Direito e da Economia.

4.6.2. DIREITO, POLÍTICA E ECONOMIA

A originalidade da tese no plano científico decorre, também, dos contributos que se entendem modestamente como importantes no plano do Direito e da Economia, bem como da interligação que a dissertação estabelece entre as duas Ciências, convocando-se a Ciência Política a um melhor entendimento, enquanto instrumento privilegiado e de comunicação entre as mesmas.

Para a investigação não há dissociação entre Análise Jurídica da Economia, na acepção de Chapman (2004, cit. por Araújo, 2007) e Análise Económica do Direito. Ambas partilham de um entendimento fundamental, qual seja, de que a norma jurídica é chamada a satisfazer funções (adequação/inadequação; custos/benefícios; perdas/eficiência), admitindo-se que o Direito está submetido a um processo de racionalidade instrumental e utilitária, designadamente, de natureza económica.

Ao entender-se o Direito como fornecedor das condições legais e históricas de qualquer regime económico, ou seja, a ordem económica, na expressão de Moreira (1997), está-se a entender a Economia como insusceptível de ruptura com o Direito. Esta asserção é fundamental para se entenderem os contributos da investigação no plano da articulação entre o Direito e a Economia, e, em especial, na denominada Economia Institucional.

Na área científica do Direito, entende-se que a dissertação oferece instrumentos de análise de variáveis e indicadores de Poder que consubstanciam uma nova forma de entendimento do Direito Político, não na acepção de Caetano (2006), como Direito Constitucional que regula a estrutura do Estado e os limites do Poder político, mas sim como conjunto de regras instrumentais, internas, racionalizadoras e organizadoras do Poder (Róig, 2005).

O Direito é, assim, analisado, decomposto em variáveis e indicadores, como instrumento da acção e organização económica, não só como regra, mas também como facto, como facto de Poder, construindo outros factos de natureza diferente em circularidade e permeabilidade com a Economia, perdendo, assim, sentido ou conteúdo a distinção entre facto e o direito (Roche, 2001).

Reforça-se a análise substancial e institucional do Direito, procura-se atingir a substância, a instituição, a força do Direito (Sueur, 2001), desmontando o Poder que se esconde por detrás do cartaz, da máscara da actividade regulatória do Estado, usando-se a Economia para identificar, pelos métodos de coordenação económica, quais os equilíbrios e desequilíbrios de Poder em relação a um modo de produção determinado.

Tais desequilíbrios identificam, simultaneamente, trajectórias de dependência da regulação, desvios de Poder, rendimentos crescentes entre regulador e regulado que, complementados com outras fontes de informação sobre um determinado modo de produção, assinalam na Economia e na Sociedade economias de dependência, de proximidade ou de aglomeração, relações de domínio, que poderão justificar, em grande medida, as teorias de localização espacial da actividade turística (Matias, 2007).

Este convívio do Direito com a Economia é também muito importante para a Ciência Económica, nomeadamente, no plano da Economia Política e/ou Institucional. Aquilo a que os economistas denominam bens públicos ou semi-públicos, externalidades, falhas de mercado ou regulação, tão importantes no modo de produção turístico, devem ser entendidos como um tipo de relação de Poder, como uma estrutura derivada da afectação jurídica de *property rights*, resultado de processos políticos e decisões burocráticas.

Aqueles ramos da Ciência Económica têm ao seu dispôr, pela presente investigação, todo um conjunto de variáveis e indicadores de Poder, organizados numa ordem jurídico-económica, que permitem identificar qual a estrutura inicial de custos de transacção e *property rights* de uma determinada instituição e regulação, acompanhando a sua trajectória.

Tal acompanhamento significa a assumpção de que a trajectória da regulação e os processos de afectação económica não são necessariamente eficientes num sentido único ou de equilíbrio óptimo, mas sim que admitem vários equilíbrios, variáveis consoante as estruturas (regras formais, informais, convenções, usos, práticas) que determinam o modo de produção institucional numa determinada Sociedade. O conhecimento dessas estruturas pode

relacionar decisivamente o modo de produção institucional com indicadores de crescimento e desenvolvimento económico e social.

Assim, e, em suma, entende-se que a presente investigação, pelos métodos seleccionados, na ligação entre Direito e Economia, constitui um aprofundamento estrutural, sistémico e funcionalista para o estudo do Direito Económico, entendido como Direito da organização da Economia (Remiche, 2001).

Tal organização baseia-se em relações e variáveis de Poder identificadas, que receberam os contributos da Ciência Política para a sua completa identificação e compreensão, assim se superando muros e divisões entre estes ramos das Ciências Sociais, o que configura originalidade da tese, pela convocação simultânea das abordagens e metodologias diversas dessas Ciências à resolução do problema de investigação.

4.6.3. TURISMO E ORGANIZAÇÕES DE PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Encerra-se o presente sub-capítulo com os contributos da tese para o estudo científico do Turismo e das organizações de planeamento e desenvolvimento turístico, o que merecerá algum maior detalhe da nossa parte.

Entende-se que o potencial contributo da dissertação para a melhoria do conhecimento científico do Turismo reside na identificação de variáveis, indicadores que configuram um modo de produção institucional próprio e específico.

Tal modo de produção, caracterizado por valores (o que os economistas denominam bens públicos ou semi-públicos) como segurança, tranquilidade, salubridade, ordem pública, protecção do turista, do ambiente, do património e da cultura, obrigam à necessidade de coordenação de condutas, efeitos externos que colocam a necessidade da existência de organizações nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Não sendo a abordagem inovadora nos estudos de planeamento e desenvolvimento em Turismo, inclusive, em Portugal (Costa, 2005), entende-se que o contributo diferenciado da investigação reside na colocação do Poder como

eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento das Organizações de Turismo e do modo de produção institucional próprio e específico do Turismo.

O Poder não é entendido como conceito ou princípio abstracto, mas é decomposto em variáveis e indicadores inseridos em estruturas resultantes duma adequação funcional entre transacções económicas e regras jurídicas, estruturas essas que configuram um *sistema*, em que a ordem é obtida pela flutuação entre essas estruturas.

A tese enriquece e enquadra o Turismo, simultaneamente, na Teoria dos Sistemas e na Teoria do Poder, ao propor e defender a resolução de um problema de investigação baseado numa ordem inteligível entre áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e permanência de turistas e relações de Poder desenvolvidas por organizações que integram o Poder na planificação sistémica das suas actividades e inserção favorável no seu ambiente institucional.

A legibilidade do Turismo e das suas organizações de planeamento e desenvolvimento como sistemas, ordens pela flutuação em estruturas desenvolvidas em variáveis de Poder, permite detectar a evolução dessas estruturas ao longo do tempo (evolução histórica) e a sua comparação em vários campos de análise (estudo comparado).

Por essa razão, entende-se que a história do Turismo e das suas organizações de planeamento e desenvolvimento, assim como a comparação entre sistemas distintos de planeamento e ordenamento turístico (ex: sistemas jurídicos), ficará enriquecida com a presente investigação.

Ao defender-se o Turismo e seus processos de crescimento e desenvolvimento como resultados de um processo de construção, manutenção e reforço de relações de Poder por determinadas organizações e de um modo de produção institucional específico, defendem-se, em simultâneo, três novas abordagens para o seu estudo científico.

Em primeiro lugar, põe-se em causa o que são verdadeiramente processos de desenvolvimento turístico, questionando-se, antes, se são processos de apropriação e manutenção eficiente de Poder, por determinadas organizações, de um fenómeno chamado Turismo.

Em segundo lugar, põe-se em causa também os conceitos de “destino turístico” e de “impactos do Turismo”, muito correntes na literatura científica e técnica sobre Turismo. Ao defender-se que o modo de produção institucional, os seus custos iniciais de criação e funcionamento (custos de transacção e *property rights*), participam endogenamente nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, reforça-se a perspectiva *ex-ante* desses processos, desvalorizando-se a perspectiva *ex-post* que está patente no conceito de “impactos do Turismo”: as informações proporcionadas por essa literatura científica e técnica configuram uma estrutura de oportunidades para as organizações de Poder já existentes, que a vão utilizar ou reorientar consoante os seus interesses institucionais.

Por outro lado, o conceito de “destino turístico”, já abordado (Capítulo 2.7.), pouco interesse parece aportar ao estudo científico do Turismo, se desacompanhado de organizações de Poder que fazem inscrever as atracções, os recursos, os serviços turísticos num determinado modo de produção institucional. Por esse facto, decidiu-se, na investigação, defender o conceito de “território turístico”, porquanto o território evidencia e fixa o Poder da organização a um determinado lugar ou lugares.

Em terceiro lugar, ao defender-se ainda que o modo de produção institucional é endógeno nos processos de desenvolvimento turístico, defendem-se a Regulação e o Direito como eixos fundamentais desses processos, o que tem sido completamente ignorado na literatura científica e técnica sobre Turismo. Este talvez seja um dos maiores contributos da tese para o conhecimento científico sobre o Turismo e seus processos de planeamento e desenvolvimento.

Assim, a interligação entre Teorias da Regulação (Moreira, 1997, Soares, 2007) e os processos de planeamento e desenvolvimento turístico, afiguram-se como nova “ponte de conhecimento” para o Turismo. Ela pode explicar a relação entre modo de produção institucional e rendimentos crescentes, monopólios, economias de aglomeração, de proximidade, de vizinhança, redes, *clusters*, tão discutidos nas teorias económicas da localização espacial do Turismo e da Geografia do Turismo (Matias, 2007).

O contributo da investigação é demonstrar, quer pela evolução histórica do ordenamento jurídico nacional do Turismo e das suas organizações, quer pelo estudo jurídico comparado de várias organizações de planeamento e desenvolvimento turístico a nível internacional, que existem sistemas, modos de produção institucional específicos do Turismo, com equilíbrios múltiplos e variáveis que podem colocar tais organizações ao serviço de interesses gerais da sociedade e do desenvolvimento económico e social, ou, pelo contrário se verificam desequilíbrios, em que é a sociedade que vê sacrificados os seus interesses, em proveito de rendimentos a favor dessas organizações.

A perspectiva tradicional de alguma doutrina sobre Turismo, que o qualifica como bem semi-público (Matias, 2007), é complementada nesta investigação por uma Teoria da Regulação que defende que o Turismo é um modo de produção institucional específico, com equilíbrios múltiplos e variados de variáveis de Poder próprios de organizações híbridas que colocam os processos de planeamento e desenvolvimento turístico ao serviço de melhores óptimos sociais e económicos e de interesse geral.

Assim, a investigação em Economia e Direito do Turismo quanto às razões de intervenção do Estado neste sector, designadamente, quanto aos benefícios sociais e económicos do Turismo (Faulkner, 1997, cit. por Matias, 2007) e retenção dos benefícios locais dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico (Costa, 2004), deve ser complementada com um programa regulador óptimo que corrija trajectórias de dependência da regulação e lógicas de rendimentos crescentes, que evidenciem desvios de Poder à margem dos processos das organizações híbridas e à custa de melhores indicadores sociais, económicos, ambientais ou de ordenamento do território.

Com a presente investigação, entende-se que a sociedade e a comunidade científica estarão em condições de interpelar o Poder político quanto ao Direito e equilíbrios de Poder que dão força aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, se o mesmo se aproxima ou se afasta do referido programa regulador, importando o presente estudo um desafio à evolução qualitativa do ordenamento jurídico, das estruturas e organizações sociais e económicas

e do Estado para a elaboração de sistemas de Turismo e colocação daqueles processos ao serviço dos interesses da sociedade.

4.7. CONCLUSÃO

Como discutido neste capítulo, o objectivo central desta tese é descobrir o sentido de uma ordem inteligível, de uma teoria do conhecimento nas relações entre o Direito e áreas territoriais para onde se deslocam e ou permanecem turistas.

Tal ordem inteligível passou, primeiro, por descobrir os processos de “apreensão” pelo Direito dessas áreas territoriais, caracterizando tais processos e dinâmicas, o que constitui a base da perspectiva analítica do que são os “territórios turísticos” e quais as características e processos que estão na base da sua criação, organização e funcionamento.

A perspectiva normativa é a que retratou a seguinte fase da procura de bases mais sólidas para o fundamento da aludida teoria. Tratou-se, essencialmente, de procurar regularidades, relações causais para o Direito que “dá força” aos “territórios turísticos”, que permitem concretizar e exercitar as razões que estão na base da sua ligação a esses territórios e dos tipos de organização que permitem tal concretização e exercício, o que permitiu uma leitura sistemática, estrutural e funcional desses territórios fundamentados numa ordem de Poder com estruturas alinhadas entre a Economia e o Direito, pelo que os contributos da Análise Económica do Direito e Economia Institucional, na abordagem ao problema de investigação, foram entendidos como fundamentais.

Assim, foi possível analisar a regulação das organizações que exercem poderes nos “territórios turísticos” e a eficiência e efectividade dos seus processos de planeamento e desenvolvimento, através de variáveis jurídico-económicas que fundamentam a existência de uma “ordem de Poder” nos “territórios turísticos”.

Os métodos histórico e comparado, identificados, respectivamente, nos Capítulos 5 e 6, de vertente jurídico-política, permitem analisar as especificidades dessa ordem ao longo de uma determinada evolução histórica das

organizações turísticas no nosso país, verificando-se os seus equilíbrios e desequilíbrios, padrões e regularidades que assinalam rumos de dependência da trajectória da regulação, permitindo comparar tais processos com vários ordenamentos jurídicos internacionais, daí se retirando contributos e valor acrescentado, o que pode constituir mais-valia e conhecimento crítico ao nível das forças e fraquezas da nossa regulação e das organizações de planeamento e desenvolvimento turístico.

Tais métodos de cariz sistemático, estrutural, funcionalista e de natureza dedutiva devem ser complementados com métodos de natureza indutiva, com regularidades sobre números, factos e estatísticas que comprovem, em regiões caracterizadas por grandes ritmos de desenvolvimento turístico, que tais ritmos são objecto de apropriação por determinadas organizações, com variáveis de Poder eficientes. Selecciona-se o Algarve como estudo de caso que permite extrair conclusões do concreto para o geral.

Em suma, pretendeu-se demonstrar que a metodologia e métodos utilizados são os mais adequados à necessidade de comprovação das bases de uma nova teoria do conhecimento na relação entre Direito e áreas territoriais turísticas e em ordem a realizar simultaneamente a satisfação de uma perspectiva de investigação pura e de pesquisa de e para a acção.

CAPÍTULO 5

PORTUGAL

5.1. INTRODUÇÃO

Com o presente capítulo, inicia-se a análise de dados da presente dissertação. Pretende-se a confirmação da visão dos “territórios turísticos” como um produto da história, de integração do passado no presente, retratando a permanência de variáveis de produção de Poder (sinais de reconhecimento) no ordenamento jurídico português, numa perspectiva sistemática, lógica e dedutiva na compreensão das regras e processos que enformam a lógica da organização “territórios turísticos”, demonstrando a persistência dos sistemas e da sua reconstituição no futuro.

Trata-se, assim, de uma análise sistemológica (Coelho, 1992) do sistema jurídico português, executada de uma forma sistemática, com o objectivo de aumentar o conhecimento sobre determinado objecto, ele próprio, constituindo um sistema. A adição de um elemento lógico, fundamentado em razões instrumentais de ordem económica (eficiência para a construção e manutenção das relações de Poder), pretende justamente contemplar esta perspectiva de aquisição de conhecimento.

Inserindo-se o presente estudo na problemática da Ciência da Administração e na sua aplicação aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, pretende-se, assim, uma visão mais ampla do estudo sistémico das suas organizações, ou seja, porque existem, quais são os seus objectivos, que processos e instrumentos são utilizados para a sua criação e objectivos, em que contexto, lugar ou ambiente são alcançados e quais os padrões de regularidade que tais processos, instrumentos e contextos assumem ao longo do tempo, tendo em vista a procura de uma ordem, de um sentido, de uma estrutura que é proporcionada pelo Direito aos sistemas de Turismo.

Todavia, o ponto de partida da investigação é a estabilidade, o ponto de vista que o Direito é componente fundamental das instituições e que estas são concentrações de recursos, conjuntos de regras aceites socialmente que consolidam uma legitimidade renovada baseada na eficiência (González, 2004), sendo a mesma orientada para as relações entre agentes, a estruturação na busca de homogeneidades, de metáforas de rede em processos de resolução de problemas

e formação da vontade administrativa, sua execução e distribuição de resultados, com o consequente conhecimento das estruturas que, pelo Direito, sustentam os equilíbrios, os sistemas e as acções necessárias nos sistemas e processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Duas notas prévias devem ser referidas. A escolha do objecto do presente estudo – o Direito das Organizações de Turismo, enquanto instrumentos de Poder nos territórios – cria várias abstracções e suscita a necessidade de resposta adequada a várias questões que se põem ao estabelecer os atributos do respectivo universo de investigação.

A primeira e a mais importante é a inexistência autónoma de objecto. De facto, dada a inexistência em Portugal de um ramo autónomo de Direito das Organizações de Turismo, a escolha do objecto da investigação trunca uma realidade global e indivisível (a Administração) a qual, não pode ser desmembrada, senão para efeitos de análise.

A utilização da Administração, enquanto instrumento de Poder, carece, assim, de uma análise paralela de várias manifestações do ordenamento jurídico que tenham relevância para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico, especialmente, na componente administrativa do Direito do Turismo, Direito do Ordenamento do Território e Urbanismo e do próprio Direito Administrativo, sempre que se detectem homologias, pelo Direito, susceptíveis de interessar organizações naqueles processos.

A segunda nota prévia prende-se com a divisão, em fases, na evolução histórica do Direito das Organizações de Turismo, enquanto instrumentos de Poder nos territórios. Entende-se esta como uma segunda abstracção, uma vez que a unidade de observação – as Organizações de Turismo e o seu regime jurídico – na busca de homologias que sustentam o sentido, a ordem e os equilíbrios do Direito nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, transcende a divisão adoptada em fases históricas na variável mudança de regime político, podendo outras variáveis ter igual peso ou relevância nessa divisão, tais como, evolução dos sistemas de planeamento e desenvolvimento, crises, bonanças económicas ou mudanças estruturais no sector do Turismo.

Propõe-se uma divisão das fases na evolução do nosso estudo, coincidente com as mudanças de regime político (I República, Estado Novo e III República), para que seja verificada a mudança estrutural que determinou a modelização, equilíbrios e desvios em relação à ordem que se pretende demonstrar nos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico. De referir, a insuficiência de estudos científicos nesta área (Pina, 1988, Coelho, 1992, Costa, 1996), que condicionaram as referências bibliográficas na matéria. No final do capítulo, indicar-se-ão perspectivas de futuros desenvolvimentos dos “territórios turísticos” em Portugal.

5.2. FASES DE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

5.2.1. OS PRIMÓRDIOS E A I REPÚBLICA (1906-1926)

Em 28 de Fevereiro de 1906, na Liga Naval de Lisboa, foi aprovada a constituição da Sociedade de Propaganda de Portugal, que se pode designar como o embrião civil da organização turística, constituindo a primeira organização portadora de um projecto de desenvolvimento para o Turismo em Portugal.

Teve como seu impulsionador e primeiro Presidente, Leonildo de Mendonça e Costa, jornalista e ferroviário conceituado, fundador da “Gazeta dos Caminhos de Ferro” e autor do primeiro guia turístico elaborado em Portugal, em 1907, em moldes internacionais, denominado Manual do Viajante em Portugal (Pina, 1988).

Sob a divisa *pro pátria omnia* (todos pela pátria) e inserida no fervor patriótico do início do século XX, os estatutos da associação, no seu art.º 1.º, tinham por fim “promover, pela sua acção própria, pela intervenção junto dos poderes públicos e administrações locais, pela colaboração com estes e com todas as forças vivas da nação, e pelas relações internacionais que possa estabelecer, o desenvolvimento intelectual, moral e material do país e, principalmente, esforçar-se para que ele seja visitado e amado por nacionais e estrangeiros”, e ainda

obter benefícios para os sócios (Decreto do Ministério do Reino de 4.07.1906 publicado no Diário do Governo, n.º 158, de 18.7.1906).

Segundo Pina (1988), esta associação desenvolveu um conjunto de acções de divulgação e de sensibilização para a problemática turística, através de artigos de imprensa e conferências proferidas pelos seus sócios (ex: 1.º Congresso Regional Algarvio, em 1915, na Praia da Rocha), com especial ênfase na questão das relações internacionais.

Nesse contexto, a associação filiou-se, logo em 1909, na Federação Franco-Hispânica dos Sindicatos de Iniciativa que levou até Portugal a realização, sob sua égide, do IV Congresso Internacional de Turismo em Maio de 1911 e que influenciou decisivamente a criação da primeira organização pública de Turismo nesse mesmo mês, já em pleno regime republicano, denominada Repartição do Turismo, a que adiante aludiremos.

A criação de uma organização logística no terreno aos níveis local e internacional foi outra das suas prioridades. Segundo Mesquita (1986), o número de sócios da associação elevou-se a cerca de 75 000 em 1920, com delegações regionais em Lisboa, Porto, Coimbra e Faro a que se juntariam as de Paris (apoiada pelo Estado, através do Decreto 5263, de 12.03.1919) e Rio de Janeiro, embriões das futuras “Casas de Portugal”.

O incentivo a acções de promoção turística (cartazes, folhetos, brochuras, viagens educacionais) e de formação profissional na hotelaria (1909, na Casa Pia de Lisboa) visaram, segundo Pina (1988), a formulação de um produto turístico português, congregando recursos, infra-estruturas e divulgação consequente dos atractivos disponíveis, alertando a Repartição de Turismo para as necessidades que ia detectando.

Por todos estes factos, esta organização privada representou um importante exercício de Poder no sector do Turismo durante toda a I República. O Governo atribui-lhe “qualidade do título”, como “instituição de utilidade pública”, pelo Decreto 6440, de 03.03.1920. Por sua vez, os delegados locais da associação integram obrigatoriamente as Comissões de Iniciativa, as primeiras organizações públicas locais de Turismo, criadas pela Lei 1152 de 21.05.1921 (art.º 2.º § 5).

Tal importância e tal dinamismo apagar-se-ão durante o decurso da década de 30, já sob a égide do Estado Novo (Pina, 1988), que coloca a propaganda como essencial à sobrevivência do regime, com um figurino claramente centralizador e público, obstando que associações privadas, como a Sociedade de Propaganda de Portugal, tivessem papel de relevo na propaganda do país.

Os tempos seriam outros e o Secretariado de Propaganda Nacional, criado em 1933, assumiria o papel central nesta matéria, como se aludirá no sub-capítulo seguinte.

Refram-se agora as organizações públicas de Turismo da I República. Por decreto de 16.05.1911, é instituída a Repartição do Turismo integrada no Ministério do Fomento.

Como suas atribuições destacam-se “propor o estabelecimento e o melhoramento das actuais ligações internacionais e marítimas, no que respeita a comodidade, rapidez, facilidades aduaneiras, sanitárias, postais, telegráficas ou outras, tendo em vista o desenvolvimento do Turismo”; “fazer com oportunidade no país e, principalmente, no estrangeiro, a propaganda necessária para o conhecimento perfeito de Portugal como país de Turismo”; “estudar os motivos de Turismo existentes no país e a criação de novos motivos” [art.º 3.º alíneas a), c) e e)].

O pessoal que compunha a repartição era constituído por um director, um secretário e três trabalhadores (Decreto de 12.08.1911), o que demonstrava um quadro exíguo ao cumprimento das suas atribuições. O seu financiamento baseava-se numa subvenção do Estado que se fixaria anualmente no orçamento geral, no produto de impostos especiais sobre indústrias interessadas no Turismo, em donativos de particulares ou no produto de festas aceites com prévia autorização ministerial (art.º 13.º do Decreto de 16/5/1911).

O departamento era superiormente orientado por um Conselho de Turismo adstrito ao titular da pasta, que era composto por 7 membros efectivos, designados pelo Ministro, representando entidades (públicas ou privadas) vinculadas ao sector e membros agregados (máximo-24) de artistas, intelectuais e peritos no ramo (art.º 4.º § 1 e 2).

As vicissitudes das mudanças de Governo, no quadro da I República, fizeram com que esta Repartição passasse, sucessivamente, do Ministério do

Fomento (1911-1917) para o Ministério do Comércio, Comunicações e Obras Públicas (1917-1919) e deste para o Ministério do Comércio e Comunicações (1919-1926) que sofre em 1920 uma profunda remodelação orgânica, com a criação do Conselho de Estradas e Turismo, passando a Repartição a ficar subordinada àquela entidade pelo Decreto 7037, de 17.01.1920.

O art.º 8.º deste último diploma definia as competências da Repartição de Turismo no sentido de centralização de todos os assuntos concernentes ao Turismo e de iniciativa das medidas necessárias ao seu desenvolvimento, superintendendo nas estâncias balneares, termas e outras estações de Turismo, fiscalizando o serviço dos hotéis, restaurantes, cafés e estabelecimentos congêneres, fazendo a sua devida classificação e ainda realizando a propaganda de Portugal como país de Turismo, estudando e promovendo todos os melhoramentos tendentes à realização do seu objectivo.

Esboçando uma rede regional de órgãos de Turismo, o art.º 9.º do mesmo diploma prevê que pudessem organizar-se comissões de Turismo de número não inferior a três nem superior a nove membros (sendo membros natos um médico municipal e um vereador delegado da câmara), a funcionar nas sedes das câmaras municipais ou nas escolas oficiais, comissões que, sem fixação de um quadro prévio de atribuições, deveriam interessar-se “pela protecção de monumentos nacionais, relíquias históricas e artísticas, higiene e propaganda dos respectivos locais”.

A referida disposição legal adiantava que as comissões locais de Turismo poderiam lançar uma pequena taxa de cura sobre todos os forasteiros que frequentassem as respectivas estâncias balneares, termas e de Turismo, cujo produto se destinaria a fazer face às despesas necessárias para levar a cabo o seu objectivo de fomento e desenvolvimento do Turismo e aumentar os seus fundos e receitas próprias.

Nesta sequência de autonomia e auto-suficiência financeira prevê-se, no art.º 23.º do referido Decreto, a constituição de um Fundo de Viação e Turismo, que se destinaria a fazer face aos encargos com o serviço das estradas e desenvolvimento do Turismo.

O fundo era alimentado, parcialmente, pela colecta de actividades turísticas, a saber, pelo produto da parte que pertence ao Estado das multas por transgressões do regulamento de polícia dos hotéis, [alínea i)], por uma taxa hoteleira paga pelos hóspedes dos hotéis de 1.^a e 2.^a classe [alínea m)] e ainda por uma pequena sobretaxa lançada nos bilhetes ordinários de passagens, vendidos para o estrangeiro, de importância superior a 10\$00 [alínea q)]. Este fundo viria a ser regulado detalhadamente pela Lei n.º 1238, de 28.11.1921.

Em comentário a esta disposição legal, assinala Coelho (1992), que tais receitas advenientes da actividade turística seriam diluídas no Fundo de Viação e Turismo e, consequentemente, utilizadas na consecução do objectivo principal do organismo integrador – o melhoramento das estradas.

Sentia-se a necessidade de institucionalização de uma rede local de dinamização de Organizações de Turismo a nível público, com autonomia e auto-suficiência financeira, que acompanhasse a dinâmica da Sociedade de Propaganda de Portugal a nível privado.

Esta necessidade sentia-se premente, pois o Estado tinha classificado “terras de Turismo” de 1.^a e 2.^a classe pelo Decreto 4819 de 14 de Setembro de 1918, para os efeitos de tributação do valor locativo das casas de habitação que se incluíam nos últimos escalões (501\$00 a 1000\$00 e mais de 1000\$00), aplicando taxas compreendidas entre 10 % a 15 % e ainda 1\$00 por cada m² de parque ou jardim com vedação além de 500m², que não seja utilizado em cultura de géneros alimentícios (ex: funções de recreio e lazer).

Termos como “terras de Turismo”, estâncias balneares, termais ou de Turismo, assim como as taxas de Turismo e sua afectação a fins de promoção e desenvolvimento local do Turismo, por intermédio de organizações públicas, careciam de cuidada regulamentação legal.

Essa omissão foi ultrapassada com a Lei n.º 1152, de 21.04.1921, que institui as comissões de iniciativa nas estâncias hidrológicas e outras, praias, estâncias climatéricas, de altitude, de recreio e de Turismo, com o fim de promover o desenvolvimento das estâncias, de forma a proporcionar aos seus frequentadores um meio confortável, higiénico e agradável, quer executando obras de

interesse geral, quer realizando iniciativas tendentes a aumentar a indústria do Turismo (art.º 1.º).

A área e a classificação destas estâncias eram feitas, no caso das hidrológicas, ouvida a Inspeção de Águas Minerais e, nas restantes, ouvido o Conselho do Turismo, pelo Governo, que delimitaria a respectiva área em decreto do Ministério do Comércio e Comunicações.

A composição destes organismos tinha, segundo Moreira (2005), um carácter “original” pois, num total de 11 membros, haviam 2 representantes autárquicos (município e junta de freguesia) e 3 representantes da administração central, dos quais 2 eventuais (respectivamente, chefe de conservação de obras e capitão do porto ou delegado marítimo (no caso de praias) e regente florestal das matas do Estado (no caso de estâncias situadas nas proximidades das matas) (art.º 2.º).

Por sua vez, existiam 6 representantes de entidades privadas, dos quais 2 eventuais (delegado das empresas exploradoras das águas da estância e médico da estância (hidrológica) e 4 permanentes (delegado da Sociedade de Propaganda de Portugal, um hoteleiro, um proprietário e um comerciante). Conclui-se pela existência de um certo equilíbrio nos membros “permanentes” (3 do sector público e 4 do sector privado).

Todos estes membros tinham liberdade na eleição dos seus corpos sociais (presidente, vice-presidente, tesoureiro, 2 secretários e 1 administrador delegado – art.º 2.º § 3). Moreira (2005) conclui tratar-se de uma forma exótica de administração estadual, com participação da administração autárquica local (“co-administração”) e, especialmente, de entidades privadas (participação administrativa).

A Lei n.º 1152, de 21.04.1921 atribuiu ainda uma série de benefícios a estas comissões de iniciativa, nomeadamente, a sujeição ao estatuto de utilidade pública das suas obras e melhoramentos, com isenção de taxas ou licenças (art.ºs 3.º e 4.º).

O regime instituiu, ainda, o seu regime de autonomia financeira, com previsões específicas de uma taxa de Turismo, paga pelos frequentadores da estância e percentagens de 15 % sobre a contribuição industrial de sociedades que explorem águas minero-medicinais (estâncias hidrológicas) ou que nela exerçam

qualquer comércio ou indústria. Acrescia ainda a percentagem de 10 % sobre a contribuição predial das propriedades da localidade (art.º 5.º).

A Lei viria a ser regulamentada duas vezes pelos Decretos 8046, de 24.02.1922, e 10.057, de 30.08.1924, que estabeleceriam disposições mais específicas sobre as competências das comissões de iniciativa, designações dos respectivos membros, procedimentos na distribuição dos seus fundos pelos seus organismos fiscalizadores (Conselho de Turismo e Instituto de Hidrologia) e ainda sobre percentagens e forma de arrecadação da taxa de Turismo.

O último dos referidos decretos permitiu inovatoriamente o agrupamento numa só comissão de iniciativa de mais de uma estância, desde que existisse parecer favorável da Câmara ou das câmaras municipais da área (art.º 1.º § 3).

Apresenta-se, de seguida, uma figura (figura 17) que pretende retratar os sinais de reconhecimento de Poder das comissões de iniciativa e, em especial, nas relações entre os seus agentes, o que constitui um exercício de avaliação dinâmica.

FIGURA 17. AVALIAÇÃO DINÂMICA DAS COMISSÕES DE INICIATIVA (PORTUGAL – 1921)

AGENTES					
CARACTERÍSTICAS	CRIAÇÃO ESTÂNCIA	COMPOSIÇÃO COM. INICIATIVA	COMPETÊNCIAS COM. INICIATIVA	EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA	RESULTADOS
QUALIDADE DO TÍTULO		Alinhamento b) D/E/F/G/H/I/J	Alinhamento d) CI/ A/B/C/D		Alinhamento h) CI/ A
EXCLUSIVIDADE	Alinhamento a) CI/ A/B/C			Alinhamento e) CI/ A/B/C	
DURAÇÃO			Alinhamento d) CI/ A/B/C/D	Alinhamento f) CI/ A/B/C	
FLEXIBILIDADE		Alinhamento c) D/E/F/G/H/I/J			Alinhamento i) CI/ A/G/H
TRANSFERIBILIDADE				Alinhamento g) CI/ A	Alinhamento j) CI/ B/C
DIVISIBILIDADE					Alinhamento k) CI/ B/C/G/H

a) Alinhamento Comissão de Iniciativa (CI) / Governo, (A) / Conselho de Turismo, (B) / Inspeção de Águas Minerais, (C) (estâncias hidroológicas) na delimitação da área e classificação das estâncias (art.º 1.º);

b) Alinhamento designação membros do sector público (delegados do município, junta de freguesia, chefe de conservação das obras (D/E/F) e do sector privado (hoteleiro, proprietário, comerciante, delegado da Sociedade de Propaganda de Portugal (G/H/I/J) na composição da comissão de iniciativa (art.º 2.º);

c) Alinhamento entre membros do sector público e do sector privado (em igualdade tendencial) na eleição dos órgãos da comissão de iniciativa (art.º 2.º § 3);

d) Alinhamento competências da Comissão de Iniciativa (CI) com o Governo ou corporações administrativas na aprovação da execução de obras e realização de melhoramentos com não sujeição ao pagamento de taxas ou licenças (qualidade do título) e deferimento tácito dos projectos (duração) (art.º 3.º); isenção de franquia postal na correspondência com o Estado (art.º 2.º § 5) e atribuição do estatuto de utilidade pública das obras realizadas com parecer do C. Turismo e Inspecção das Á. Minerais (estâncias hidrológicas) (art.º 4.º);

e) e f) Alinhamento competências da Comissão de Iniciativa (CI) com o Governo e parecer da Repartição do Turismo e Inspecção das Águas Minerais (estâncias hidrológicas) com consagração a favor destas entidades de um Poder geral de fiscalização e superintendência (art.º 8.º) na aprovação dos relatórios, orçamentos e planos de melhoramentos a efectuar com a consagração do princípio da autonomia administrativa e deferimento tácito na circunstância de não emissão da aprovação num determinado prazo, o que implica neste último caso “duração” a favor das CI (art.º 7.º);

g) Alinhamento competências da Comissão de Iniciativa (CI) com o Governo na garantia de contracção de empréstimos caucionados com os fundos das Comissões de Iniciativa (art.º 7.º), o que implica transferibilidade no cumprimento das obrigações assumidas pelas CI;

h), i), j) e k) Alinhamento atribuição de autonomia tributária da CI com o Governo (taxa de Turismo a favor da CI – qualidade do título – art.º 5.º) com simultânea flexibilidade a favor da CI na importância, época do pagamento e latitude de aplicação da taxa (art.º 5.º § 2) e alinhamento dos particulares (proprietários, hoteleiros) na sua cobrança (art.º 5.º § 3) sendo a receita transferida parcialmente para o Conselho de Turismo e Instituto de Hidrologia (art.º 5.º § 4) com criação simultânea de divisibilidade nos direitos sobre a taxa (percentagens na percepção de outros impostos-contribuição industrial e contribuição predial (art.º 5.º) ou percentagens de afectação da receita obtida (art.º 5.º § 3).

Com a presente figura, demonstra-se quais são “os vasos comunicantes” na estrutura de Poder da organização das comissões de iniciativa. Realce-se a flexibilidade das comissões na autonomia tributária que lhes é consagrada, quanto à fixação da taxa de Turismo (art.º 5.º § 2) ou duração no deferimento tácito dos relatórios, orçamentos e planos de melhoramentos se, no prazo de 60 dias, a Adm. Central não os devolvesse, após serem submetidos à sua aprovação, o que demonstra uma linha de fundo de cariz *bottom-up*, em sede de regulação das comissões de iniciativa.

Conclui-se que a “originalidade” e o “exotismo” invocados por Moreira (2005) nas características desta organização, resultam na combinação de mecanismos de dominação, de hierarquia, de controlo (qualidade do título, exclusividade) com mecanismos de participação, negociação e mercado (transferibilidade, divisibilidade), acompanhada de intensidade de mecanismos híbridos

como a flexibilidade e duração e ainda na combinação política eficiente entre promoção turística e planos de obras.

A qualidade do título e a exclusividade estão presentes no estatuto de utilidade pública às obras e melhoramentos das comissões de iniciativa, assim como na criação e delimitação da área da intervenção (art.^{os} 4.º e 1.º § 3, respectivamente), combinando com mecanismos de flexibilidade e divisibilidade na percepção e afectação dos resultados da cobrança das taxas de Turismo (art.º 5.º § 2, § 3 e § 4) e duração no deferimento tácito dos projectos. As comissões de iniciativa foram um bom exemplo pioneiro de organizações híbridas, com especial proveito e significado no sector do Turismo.

Os números são por si reveladores. Segundo Coelho (1992), assistiu-se, entre 1923 e 1933, à publicação de 27 decretos prevendo 166 comissões de iniciativa na criação ou ampliação das suas áreas de jurisdição nos mais diversos lugares do país. O mesmo autor adianta que teriam sido efectivamente instaladas 128 comissões de iniciativa.

Foi arrecadada em 1934 uma importância global de 4200 contos de taxa de Turismo (cerca de 500 000 contos a valores correntes de 1987), valor que não seria desprezível atendendo ao modesto adiantamento do Turismo e do país (Pina, 1988), como também não tem em conta o crescimento da matéria colectável resultante do desenvolvimento do Turismo, como consequência do investimento que poderia e deveria ter sido feito (Coelho, 1992).

Pensa-se que o reconhecimento de Poder a níveis periféricos, na relação entre o Estado e organizações locais, deve-se a um maior Poder negocial destas na implantação da rede local do Turismo e na existência de dificuldades de comunicação que deram lugar a um maior sentimento de autonomia.

Entre a Administração como factor de unidade e de centralização e os territórios como factor de diversidade, de divisibilidade (Coelho, 1992), a balança pendeu, na lógica da organização das comissões de iniciativa, a favor dos territórios. As comissões de iniciativa foram os primeiros “territórios turísticos” em Portugal.

Durante a I República, o reconhecimento e a classificação dos “territórios turísticos” foram a nota dominante. O Decreto 8714, de 14.03.1923, classificou

um elevado número de estâncias (85) e estabeleceram-se as seguintes modalidades: praias, estâncias climatéricas, de altitude e repouso e estâncias de Turismo *stricto sensu*. Por sua vez, o mapa das estâncias hidrológicas foi aprovado pela Portaria 2867, de 16.08.1921. Ainda de referir, nesta tendência, o labor normativo na classificação das praias do continente para aplicação das taxas de licenças de armação de barracas e toldos e divertimentos, operado posteriormente pelo Decreto 12822, de 1.11.1926.

Concluindo a apreciação do ordenamento jurídico da I República sobre Organizações de Turismo, verificam-se confirmações fortes das perspectivas adiantadas pela Análise Económica do Direito e Economia Institucional (Capítulo 2.6), para a análise sistémica destas organizações enquanto instrumentos de Poder.

Na verdade, as atribuições das organizações privadas e públicas de Turismo, giram à volta do que os economistas designam “externalidades” (inventário e protecção de monumentos, relíquias históricas e artísticas, melhoramentos e obras, promoção turística), atribuições essas que, criadas pelo Direito, vão romper os efeitos de inércia na prestação desses serviços pelos indivíduos, garantir cooperação, reduzir a incerteza na contratação e estabelecer as bases de uma acção governativa, nomeadamente, através de uma organização com meios de financiamento (ex: receitas próprias) adequados.

Viu-se também no caso da organização privada (Sociedade de Propaganda de Portugal) que, acoplado ao objectivo do “bem público”, também estava presente o objectivo de obtenção de benefícios privados para os associados. A qualidade do título associada a esta organização, pelo seu reconhecimento de utilidade pública e participação em organismos públicos de Turismo, foi um dado importante deste período.

Quanto à qualidade do título, uma nota, também, para o fomento ao sector do Turismo operado pelo Decreto n.º 1121, de 02.12.1914, que atribuiu amplos benefícios fiscais [isenção de contribuição predial, isenção de contribuição industrial, ambas durante 10 anos, isenção de imposto de selo nas acções, reclamações e anúncios e ainda de pagamento em prestações anuais (10) de direitos

alfandegários para mobiliários e utensílios que não pudessem ser adquiridos no país, que também poderiam ficar isentos (art.^{os} 1.º, 3.º e 7.º)].

Os benefícios foram atribuídos essencialmente para a instalação e exploração de hotéis (art.º 1.º), embora pudessem ser extensíveis a empresas que construíssem instalações de saúde, casinos, parques, jardins e jogos desportivos (art.º 4.º). Consagrava-se a expropriação de utilidade pública a prédios adjacentes que, por falta de estética ou salubridade, pudessem prejudicar a implantação destes projectos (art.º 11.º).

Por sua vez, a exclusividade na ordenação e classificação de “territórios” (estâncias turísticas, termas, praias), para efeitos de delimitação de competências de organismos públicos locais e aplicação de taxas para seu financiamento, foi outra das notas marcantes no regime jurídico das Organizações de Turismo na I República.

Conclui-se neste sub-capítulo, pela análise dinâmica da primeira organização pública local de Turismo (as comissões de iniciativa), que as acções comunicativas entre agentes públicos e entre estes e os agentes privados tiveram ponderações balanceadas de sinais de Poder de dominação e hierarquia (*maxime*, qualidade do título e exclusividade) com sinais de Poder de mecanismos contratuais e de mercado reconhecidos pelo Direito, proporcionando um grande dinamismo e sucesso na sua implantação a nível nacional, constituindo um bom exemplo pioneiro de estruturação jurídica de equilíbrio de um sistema de Turismo e de Organizações de Turismo local.

Esta tendência não seria seguida após a Revolução de 28 de Maio de 1926, que derrubou a I República e com a gradual implantação do Estado Novo, o que se abordará em seguida.

5.2.2. O ESTADO NOVO (1926-1974)

5.2.2.1. A 1.ª FASE (1926-MEADOS ANOS 50)

A instabilidade política, com mudanças sucessivas de governo e a crise económica e financeira do país, conduziram a um sentimento geral de necessidade

de segurança, ordem pública e dirigismo, “externalidades” que o regime político do Estado Novo se encarregaria de gerir com constrangimento policial das liberdades e sociedade civil, centralização de informação, rigor e autoritarismo social, económico e político.

Se a palavra de ordem na I República, no que concerne ao Turismo, seria fomentar, estimular e incentivar a novel industria, no Estado Novo o Turismo tornou-se objecto de regulação, controlo, ordenação, classificação, fiscalização e sancionamento. Incentivos pontuais eram concedidos, por exemplo, através do Decreto 16295, de 27.12.1928, que reactivou, por um período de 3 anos, a vigência do já referido Decreto n.º 1121, de 2.12.1914, com isenções adicionais especiais (direitos alfandegários, imposto de selo nas obrigações) a hotéis-palácio de Turismo com um número mínimo de 250 quartos.

Neste contexto de regulação e controlo, a Repartição de Turismo passou para a dependência do Ministério do Interior, este, com atribuições essenciais de policiamento e ordem pública, pelo Decreto 13700, de 31.05.1927. Entretanto, seria criado um Conselho Nacional de Turismo, por Decreto n.º 16999, de 21.06.1929, composto por representantes do sector público (art.º 1.º) e com vozes discordantes dos sectores do comércio, da indústria e do associativismo automóvel que nele não tiveram assento (Pina, 1988). Os tempos, de facto, eram outros.

A Constituição de 11.04.1933, que estrutura o regime jurídico fundamental do Estado Novo, dá o mote. Segundo o art.º 6.º § 2 do diploma, incumbe ao Estado coordenar, impulsionar e dirigir todas as actividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonização de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral.

As actividades hoteleiras mereceram, desde o início do Estado Novo, preocupações de ordenação, classificação e controlo pelos Decretos 14174, de 11.08.1927 e 18421, de 05.06.1930. O seu regime sancionatório foi publicado através do Decreto n.º 19174, de 27.12.1940. A promoção e a propaganda de Portugal no estrangeiro tornaram-se competências públicas assumidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros [art.º 13.º alíneas b) e f) do Decreto 16822, de 02.05.1929].

Refira-se, com interesse, neste contexto e em sede de planeamento e ordenamento do território, 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 DL 24.802, de 21.12.1934]. Ao abrigo deste diploma, foi concluído em 1935 e aprovado em 1948, o Plano da Costa do Sol (PUCS) (Ferreira, 2005).

A tendência de ordenamento e planeamento, de imposição *top-down* de planos de urbanização para as zonas de interesse turístico, foi uma constante durante todo o regime político do Estado Novo. Assim o impuseram, também, o art.º 2 alínea b) do Decreto-Lei de 5.09.1944 e depois o art.º 2.º alínea b) do DL n.º 560/71, de 17.12.1971.

Por falta de meios financeiros, vontade política ou de uma organização local dinâmica em termos de Turismo, só se conhece, neste contexto, a elaboração do Plano Director do Algarve na década de 60 (Pina, 1998, Ferreira, 2005), cuja execução não foi realçada pelo Estado Novo e não se traduziu em qualquer instrumento normativo.

Questiona-se se o que aconteceu à organização local do Turismo da I República e se as alterações estabelecidas pelo Estado Novo, condicionaram negativamente as intenções legislativas, em sede de planos de ordenamento e desenvolvimento turístico local.

Logo em 1928, o Decreto-Lei n.º 15465, de 14.05.1928, vem proibir às comissões de iniciativa o lançamento ou cobrança de taxas ou impostos, sendo que a cobrança do imposto de Turismo passou a ser atribuída às câmaras municipais pelo DL n.º 22530, de 16.05.1933 (art.º 6.º) que, simultaneamente, estabeleceu o regime das receitas e despesas das comissões de iniciativa.

Apesar de se afirmar a competência das comissões de iniciativa na aprovação das percentagens (não superiores a 5 % – art.º 3.º) das taxas de Turismo (art.º 7.º), as antigas percentagens de contribuição industrial e contribuição predial (15 % e 10 %, respectivamente) reduziram-se drasticamente para um adicional não

superior a 4 % das colectas, que passam a ser liquidadas directamente para o Estado (art.º 2.º).

As reduções das taxas, a efectividade de sua cobrança e dos adicionais pela câmara municipal e não pelas próprias comissões de iniciativa (art.º 6.º), aliada a uma maior vontade política de controlo e dirigismo de “organismos periféricos”, fazia prever a extinção destes organismos e a sua incorporação, por razões de eficiência e controlo, noutras entidades administrativas.

A ilha da Madeira obteve um regime especial, através da criação de uma Delegação de Turismo da Madeira, pelo Decreto-Lei n.º 26980, de 05.09.1936, cujo presidente seria de livre escolha, nomeação e destituição pelo Ministro do Interior (art.º 3.º § 1), tendo competências de coordenação, fomento de planos de obras e melhoramentos e fiscalização do exercício de actividades e profissões turísticas (art.ºs 5.º, 6.º, 10.º e 11.º), embora carecendo de aprovação pelo Governo, as taxas de Turismo a cobrar e a aquisição de bens e fornecimentos de valor superior a 10 000\$00 [art.ºs 11.º alínea e) e 12.º], pelo que foi condicionada a capacidade de autonomia desta Delegação.

A Delegação era assistida por um órgão com competências meramente consultivas (o Conselho de Turismo da Madeira), cujos membros eram representantes maioritariamente do sector público (8 contra 4 do sector privado), o que demonstra também a falta de “vasos comunicantes” entre sector público e privado, limitada a competências meramente consultivas e sem “estímulos” quanto aos resultados (taxas, impostos) arrecadados do exercício da actividade da Delegação.

Pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31.12.1936, que anexava o novo Código Administrativo, pôs-se termo às Comissões de Iniciativa e Turismo, ali substituídas por Zonas de Turismo administradas pelas câmaras municipais, através de comissões municipais de Turismo (quando a sede do concelho coincidissem com a sede da Zona de Turismo) ou juntas de Turismo (no caso das restantes), nos termos do art.º 102.º deste diploma.

Assim, pelo art.º 117.º, a impulso do Conselho Nacional do Turismo ou de concelhos em que existiam praias, estâncias hidrológicas ou climatéricas de altitude, de repouso e recreio, ou monumentos e lugares de nomeada, poderiam ser

criadas Zonas de Turismo em áreas delimitadas por decreto referendado pelos Ministros do Interior e das Finanças.

Fazendo uma comparação entre o regime jurídico das Zonas de Turismo com o regime jurídico anterior das comissões de iniciativa, em sede de avaliação dinâmica quanto à existência de “sinais de reconhecimento de Poder”, verifica-se que:

- a) Existe alinhamento de competências entre Câmara Municipal/serviços centrais de Turismo/ Governo, quanto à criação da Zona de Turismo, com delimitação própria de área publicada em Decreto do Ministro do Interior e Finanças (art.º 101.º § 2), pelo que se manteve a característica da exclusividade;
- b) A composição das Zonas de Turismo directamente administradas pela câmara municipal, através de uma comissão municipal de Turismo, revela dependência a favor da câmara municipal, que preside, através do vereador do pelouro e do presidente da câmara municipal, que designa membros do sector privado (hoteleiro, comerciante), com consequente prevalência dos interesses municipais num órgão composto por 5 membros permanentes e 1 eventual (art.º 105.º);
- c) A composição das Zonas de Turismo administradas pelas juntas de Turismo reflecte forte ingerência municipal, sendo o seu presidente, um hotelheiro e um comerciante designados pelo presidente da câmara municipal num órgão composto por 5 membros permanentes (art.º 109.º);
- d) As competências das comissões municipais de Turismo são essencialmente consultivas (colaborar no plano anual de actividade turística, dar parecer sobre quaisquer obras de interesse turístico, dar parecer sobre o orçamento dos serviços de Turismo), sendo só deliberativas quanto a propaganda, ainda assim, dispendendo as verbas que para esse efeito fossem atribuídas no orçamento (art.º 107.º), pelo que faltava genericamente “qualidade do título” nestas competências;
- e) As deliberações das juntas de Turismo, sendo mais vastas (ex: inventário das riquezas turísticas, propaganda, realização de festas populares, exploração de teatros e cinemas, construção e administração de ginásios e campos

- de jogos – art.º 110.º), pressuponham obrigatoriedade de inclusão no plano actual da actividade turística e emissão de parecer da câmara municipal e aprovação pelo Conselho Nacional de Turismo, não existindo qualquer prazo previsto para estes organismos se pronunciarem (art.º 103.º e 115.º);
- f) Em sede ainda de deliberações de juntas de Turismo, a lei previa um processo de resolução de conflitos de interesses entre Junta de Turismo/ Câmara Municipal e Conselho Nacional de Turismo, este como órgão de recurso, quando as deliberações não estivessem previstas no plano actual de actividade turística, ainda assim, permitindo ao presidente da câmara suspender, a título temporário, a sua execução enquanto o recurso não fosse decidido (art.º 111.º);
- g) O presidente da junta de Turismo tinha competências de orientação e coordenação da junta com a câmara municipal e de impulso à elaboração do relatório, orçamento e plano anual de actividade turística (art.º 113.º), sendo reservado a um administrador-delegado funções executivas, de inspecção e de apresentação de contas de gerência (art.ºs 113.º e 114.º);
- h) Existe consignação das receitas especiais das Zonas de Turismo às respectivas despesas (art.º 104.º), enquanto “exclusividade de afectação”, faltando “qualidade do título” nas atribuições das Zonas de Turismo, sendo-lhes expressamente vedado por lei (art.º 112.º) elaborar posturas ou regulamentos municipais, conceder obras ou serviços públicos, municipalizar serviços, estabelecer exclusivos, lançar impostos ou taxas e contrair empréstimos.

O Decreto-Lei n.º 31095, de 31.12.1940, que reviu o Código Administrativo, alterou algumas disposições, nomeadamente, o art.º 119.º § 2, que voltou a reintroduzir a regra do deferimento tácito, no caso dos serviços centrais de Turismo não se pronunciarem sobre o plano anual de actividade turística no prazo de 45 dias, o que devolveu alguma “duração” às comissões municipais e juntas de Turismo.

Por sua vez, verifica-se também uma clara intromissão do Poder central nas comissões de iniciativa, com a integração de um representante dos serviços centrais de Turismo na sua composição (art.º 122.º) e do próprio presidente da junta

de Turismo, que passou a ser designado pelos serviços centrais de Turismo, de acordo com o presidente da câmara municipal (art.º 126.º n.º 1). A Presidência do Conselho de Ministros passou a constituir o órgão de recurso para os casos referidos na alínea f) *supra* (art.º 129.º § único).

Como apreciação conclusiva de todo este regime jurídico, verifica-se que os novos órgãos locais de Turismo perderam “vasos comunicantes” entre o sector público e o sector privado, foi-lhes retirada “qualidade do título” em planos de obras e melhoramentos” e na capacidade de autonomia financeira e de distribuição de resultados.

A perda de Poder face às comissões de iniciativa é um dado conclusivo manifesto, o que motivou o protesto do então presidente do Conselho Nacional de Turismo, Brigadeiro Manuel da Silveira e Castro, discordância que lhe custaria o lugar (Coelho, 1992).

Algumas características de exclusividade que se mantiveram (criação da área ou afectação das receitas às despesas), não escondem que a organização local de Turismo criada pelo regime político do Estado Novo é fortemente dependente e controlada pela administração municipal e, mais acertadamente, pela Adm. Central, através da designação do presidente da junta de Turismo e da nomeação do próprio presidente da câmara municipal (art.º 37.º do Código Administrativo), que seriam pessoas da confiança política do próprio regime.

Moreira (2005) entende que se deu uma certa “municipalização” das Zonas de Turismo administradas pelas câmaras municipais e uma certa “estadualização” das Zonas de Turismo, considerando que estas estruturas estavam fora da administração autárquica e sim na administração estadual, sendo delegadas aos municípios, no caso das Zonas de Turismo comuns e confiadas a estruturas locais *ad hoc* no caso das juntas de Turismo.

Esta “estadualização” ou “municipalização”, diríamos, dominação das organizações locais de Turismo, contribuiu para o seu apagamento e esvaziamento. Contrariando a dinâmica dos primeiros quinze anos das Comissões de Iniciativa e, segundo dados de Coelho (1992), das 50 comissões de iniciativa cuja sede coincidia com a sede de concelho, apenas 21 transitaram para as comissões municipais de Turismo, perdendo-se na transição entre estes dois sistemas, 29 comissões.

Segundo o mesmo autor, existiam, no total, 166 comissões de iniciativa instituídas e descontando as 50 a que se referiu no parágrafo anterior, ter-se-iam 116 potenciais juntas de Turismo pelo novo regime. Todavia, só 7 seriam instaladas. Em 1961, pelo DL n.º 43774, de 3.07.1961, que criou as Zonas de Turismo de Lisboa e Porto, o legislador referia a existência de 78 Zonas de Turismo, número bastante inferior às 128 comissões de iniciativa criadas no período 1921-1936. Em 1974, com o fim do Estado Novo, o número total de Zonas de Turismo reduzir-se-ia a 74 (Coelho, 1992).

Todos estes números demonstram, na senda da análise de dados efectuada, que a regulação dos órgãos locais de Turismo criada pelo Estado Novo se desviou das características híbridas e equilíbrios próprios dos sistemas e Organizações de Turismo, concentrou-se em modelos de dominação e controlo políticos e não técnicos, com ausência de “vasos comunicantes” para mecanismos de contratualização, participação e de mercado, o que prejudicou irremediavelmente a sua capacidade de Poder e de afirmação nos processos de planeamento de desenvolvimento turístico a nível local.

Estas consequências afectaram irremediavelmente o “capital institucional” português nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico local pela longevidade estrutural do regime, confundindo função turística com função municipal e retirando capacidade técnica à articulação entre opções nacionais e locais nesses processos.

Entende-se esta falta de “capital institucional” como forte razão da não execução de qualquer plano geral de urbanização em zonas turísticas durante este período, não obstante as já referidas “3 insistências” obrigatórias do legislador, no regime jurídico do planeamento e ordenamento do território, nos anos de 1934, 1944 e 1971, como vimos *supra* neste sub-capítulo.

Na ausência de “capital institucional” aos sistemas e organizações locais de Turismo, outras organizações, sejam hierárquicas ou de mercado, vão utilizar o Turismo e os territórios, enquanto instrumento de Poder. Destacam-se, em especial:

- a) As concessões das zonas de jogo;

- b) As iniciativas locais e regionais do novo organismo centrionário do Turismo português, o Secretariado de Propaganda Nacional criado em 1933 e mais tarde designado em 1944 por Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo;
- c) As Regiões de Turismo, instituídas pela Lei n.º 2082, de 4.06.1956 e cuja abordagem merecerá algumas notas prévias de nossa parte.

O jogo foi regulamentado inovatoriamente pelo Decreto n.º 14643, de 3.12.1927. Diz o legislador, no seu preâmbulo, que “com a regulamentação que se preparou o Estado procura tirar o máximo de receita do jogo”, o que demonstra bem o carácter utilitário do regime jurídico criado.

Pina (1988) considera a legislação de 1927, uma das mais certeiras medidas turísticas de sempre, por um lado, pelo seu carácter social, retirando o jogo das grandes cidades para estâncias balneares, devidamente regulamentado e controlado, com vantajosas contrapartidas financeiras a favor do Estado e do progresso das localidades onde fica autorizado, por outro, como medida promocional, divulgando e atraindo para as zonas onde o jogo se instala, confortáveis fluxos de veraneantes.

As zonas de jogo criadas foram divididas em dois tipos: as permanentes (Estoril e Madeira, esta, por sua vez, dividida em 2 concessões pelo Decreto 14722, de 10.12.1927) e as temporárias (com início em 1 de Maio e término em 31 de Outubro), em número de 6 (Santa Luzia, em Viana do Castelo, Espinho, Cúria, Figueira da Foz, Sintra e Praia da Rocha, em Portimão), conforme art.º 3.º do diploma do jogo.

Por que razão consideramos que o jogo constituiu um “território turístico” com características de Poder mais fortes que os órgãos locais de Turismo? Terá o jogo reposto algum equilíbrio de vasos comunicantes entre sector público e privado que faltou àqueles órgãos? A longevidade das características estruturais (contrato de concessão) do regime jurídico do jogo até ao presente (v. Capítulo 5.3.4), pode ser demonstrada através de variáveis de sistemas de Poder mais adequadas aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico? Vejamos de seguida as características deste regime.

A característica da exclusividade está bem patente, quer na atribuição de concessão exclusiva da zona de jogo, através de um processo regulamentado por concurso nos art.^{os} 6.º a 14.º, cuja adjudicação é decidida pelo Conselho de Ministros, quer ainda pela proibição imposta ao Estado de não alterar zonas ou criar outras durante o período de concessão ou impor obrigações diferentes das estabelecidas no decreto, com a manutenção inalterável do somatório de direitos e obrigações com que for concedido o exclusivo (art.º 23.º).

A qualidade do título manifesta-se no direito de expropriação a favor das sociedades concessionárias de todos os terrenos e prédios indispensáveis à realização dos seus fins e ao cumprimento das suas obrigações (art.º 24.º) consistentes, para além do pagamento da concessão (art.º 8.º § 7) e do imposto de jogo (art.º 20.º § 7), na construção de edifícios e infra-estruturas (ex: casino, hotel, campos de jogos, esplanadas – art.º 26.º ou 28.º) ou em acções de promoção turística (art.º 20.º § 14), o que configura duração da organização.

De referir a isenção de direitos alfandegários de mobiliários, utensílios e artigos de cozinha que não puderem ser adquiridos no país “com a brevidade” que o podem ser no estrangeiro (art.º 24.º § único) e de pagamento de contribuição predial ou de registo pela aquisição dos terrenos destinados à construção dos casinos e hotéis (art.º 21.º).

O prazo da concessão (30 anos), contado da data de adjudicação (art.º 15.º), revela também a característica da duração em que a organização é investida. A permissão de cauções, para garantia do cumprimento das obrigações assumidas pelos concessionários, revela a característica de Poder da transferibilidade (art.º 8.º § 4).

A contratualização da concessão, mediante proposta do concessionário, manifesta abertura e alguma flexibilidade no processo de atribuição da concessão (art.^{os} 8.º a 14.º), com liberdade de decisão, a favor do Conselho de Ministros, em adjudicar ou não o exclusivo da concessão pela verba máxima (art.º 11.º).

Uma das características de Poder mais fortes deste regime consiste também e, sobretudo, na divisibilidade. Ela manifesta-se, por exemplo, na condição do Estado se tornar accionista da sociedade concessionária com uma percentagem de 10 % do seu capital social, ficando interessado nos lucros da sociedade (art.º 20.º § 6) ou na distribuição das receitas do imposto de jogo (30 % para o

Estado, 30 % para dotação especial das estradas que dão acesso aos centros e Regiões de Turismo, 20 % para assistência pública, 10 % para as câmaras municipais do concelho da zona e 10 % para as câmaras municipais das Regiões de Turismo classificadas oficialmente (art.º 50.º).

Neste ultimo caso, o reinvestimento da receita do imposto de jogo na própria área da concessão, também revela a característica de Poder da duração (circularidade, auto-referencialidade), legitimando a organização pela partilha de rendimento e de resultados no respectivo território. Em 1958, o Decreto-Lei n.º 41652, de 18.03.1958, viria a consignar a obrigação de 25 % do imposto especial sobre o jogo ser aplicado na realização de um plano de obras relativo ao desenvolvimento do Turismo e à urbanização da referida zona, plano esse aprovado pelo Governo (art.º 30.º § único).

Igualmente de salientar, a constituição de organismos de administração, inspecção e fiscalização do jogo (Conselho de Administração de Jogos e Secretaria do Jogo – art.ºs 52.º a 59.º), com competências de exclusividade na inspecção e fiscalização das disposições sobre o jogo, os seus impostos e regulamentos. Quanto aos planos de obras, o Decreto n.º 44154, de 17.01.1962, previu a existência de uma comissão para o seu estudo, elaboração e execução.

Os mecanismos jurídicos de divisibilidade e duração, combinados com mecanismos de exclusividade e transferibilidade, esta, com relevo acentuado, são fundamentais para a construção e reprodução das relações de Poder da organização das zonas de jogo.

Pelos primeiros mecanismos, rompe-se o efeito de inércia do Estado e de entidades públicas nas tarefas de decisão e execução administrativa, fazendo-as interessar nos resultados e nos rendimentos da organização.

Pelos segundos, garante-se a retenção desses rendimentos, através de direitos de exclusivo ou estruturas técnicas qualificadas e especializadas na manutenção (duração) da estrutura das relações de Poder que sustenta a organização, através, designadamente, da execução de planos de obras, infra-estruturas ou propaganda turística, “bens públicos”, que justificam e garantem o Poder, como contrapartida (preço) com a arrecadação pelo concessionário das receitas do jogo (transferibilidade).

Assim, a concessão das zonas de jogo, através destas características, não obstante algumas alterações ao longo do tempo, manteve-se até ao presente como uma das organizações de Poder mais significativas no Turismo em Portugal.

Quando nos debruçarmos, no sub-capítulo próprio (5.3.4.), sobre o regime jurídico actual das zonas de jogo, a manutenção das suas características essenciais e sua consagração como fonte de receita dos organismos nacionais e regionais de Turismo, indicia, não só, a perenidade da organização e capacidade de reprodução do passado no presente das suas estruturas de Poder, enquanto sistema, como também a história de uma regulação das organizações interessadas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico como “dependente de uma trajectória”.

Outros organismos, agora de natureza política e hierárquica, que vão utilizar o Turismo enquanto instrumento de Poder, vão também emergir. Ao Secretariado de Propaganda Nacional, criado pelo DL 23054, de 25.09.1933, incumbia-lhe a direcção e superintendência da Propaganda Nacional interna e externa, competindo-lhe, como órgão central dos serviços de propaganda, coordenar toda a informação relativa à acção dos diferentes Ministérios, de modo que, pela sua organização sistemática e oportuna difusão, pudesse evidenciar-se, no País e no estrangeiro, o espírito de unidade que preside à obra realizada e a realizar pelo Estado Português (art.º 2.º).

Esta estrutura transversal, horizontal e inter-ministerial dependente directamente da Presidência do Conselho de Ministros constituía um “vaso comunicante”, uma cadeia de informação e, consequentemente, de Poder, visando o controlo estreito, eficiente e directo do aparelho administrativo do Estado pela Presidência do Conselho (Coelho, 1992).

A propaganda, preenchia, segundo Pina (1988), um elemento essencial à sobrevivência da ditadura da época, cabendo-lhe preencher o vácuo de elogios que a comunicação social, silenciada pela censura oficial, deixava transparecer.

O Turismo, enquanto estrutura social e económica de Poder, encontrava na organização deste Secretariado uma plataforma comunicativa ideal para mobilizar eficientemente a indústria, o comércio, a arte, a cultura e o património para os fins propagandísticos de construção e manutenção do Poder vigente,

aquilo que modernamente, se designaria por produto turístico, definido por González (2004) como uma combinação política eficiente de recursos materiais e imateriais.

Não admira, assim, que o Decreto 30251, de 30.12.1939, atribuísse a este Secretariado a tutela do Turismo. A actividade turística dos organismos locais de Turismo passou a ser superiormente orientada pelo Secretariado (art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 34133, de 24.11.1944), entretanto designado Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, que viria a ser o organismo centrionário do Turismo português até finais da década de 60, com amplas competências no âmbito do Turismo, atribuídas pelos art.ºs 23.º a 30.º do Decreto n.º 34134, também, de 24.11.1944.

Entre essas competências, salientem-se a elaboração e execução de planos gerais de Turismo, a representação turística de Portugal no estrangeiro, a proposição ou pronúncia sobre a criação de Zonas de Turismo, a classificação dos sítios e locais de Turismo, com delimitação da respectiva área e a fiscalização da cobrança das taxas e impostos de Turismo (art.º 23.º § 1, § 9, § 10, § 20, § 21).

Entende-se que a debilidade da organização local do Turismo, teve como necessidade de contrapeso, uma organização centrionária forte e eficiente, em termos de acção comunicativa, informação e promoção, que viria a romper a inércia daqueles órgãos na intervenção nos territórios, tendo, como veremos, um papel decisivo na criação e implementação da lei das Regiões de Turismo em 1956, a que se aludirá adiante.

A acção do Secretariado, num contexto de crise económica e de guerras (Guerra Civil de Espanha, II Guerra Mundial), que marcaram os anos 30-40, não poderia ter grande impacto em termos de número de visitantes ou receitas obtidas pelo Turismo.

Salientem-se, todavia, com interesse para a associação Poder-territórios, a iniciativa de criação do direito de concessão temporária da exploração de um novo tipo de alojamento turístico de integração no território pelo seu estilo e cor local (as pousadas regionais), através do DL n.º 31259, de 09.05.1941.

Igualmente em sede de capital simbólico, iniciativas de promoção do folclore, artesanato, legendário popular e inclusive de territórios (concurso da Aldeia

mais Portuguesa, em 1938) através de prémios, técnicas de representação de “qualidade do título”, devem ser mencionadas, com propriedade, como ainda integrantes do imaginário colectivo turístico actual.

Por todas estas razões, que se consideram fundamentais, mencionámos este organismo como um dos mais importantes em sede de uma estratégia de consolidação de Portugal como “território turístico”, através de afirmação de uma política de Turismo integrada comunicacional e simbólica.

A evolução do Turismo e sua capacidade de evolução e transformação dos territórios estava, entretanto, num virar de página. Até meados da década de 1950, o Turismo português era um Turismo de pequenos números. Pina (1988), por exemplo, refere que a estância de Turismo do Estoril em 1932, por uma média de 18 dias, registava 2500 hóspedes estrangeiros, dobrando as dormidas registadas no conjunto dos três mais frequentados hotéis lisboetas.

Os registos estatísticos eram escassos e dispersos, os poucos números e a frequência seleccionada das visitas implicavam um conhecimento especializado e um grande compromisso dos fornecedores (alojamento, restauração) com a transacção (especificidade de investimento). A dificuldade das comunicações e transportes e a ausência de tecnologias eficientes nas deslocações implicavam custos de transacção elevados e a necessidade de retenção local dos investimentos com concessão de *property rights* a grupos periféricos e locais em desfavor do Estado central.

Toda esta realidade vai transfigurar-se drasticamente. Com o fim da II Guerra Mundial, a conquista do direito ao automóvel e a melhoria dos direitos sociais dos trabalhadores, vive-se uma nova era para o Turismo (Mesquita, 1986). O Turismo torna-se massificado, tecnocrático e consumista de grandes números e frequência generalizada de transacções. Em 1958, os visitantes em Portugal eram 250 000. Dez anos volvidos esse número atingiria 2,5 milhões de visitantes (Pina, 1988).

Por sua vez, a oferta turística diversifica-se, convocando o Estado a maiores desafios na sua regulação e organização, através de novas técnicas burocráticas e de controlo, com o incentivo a economias de escala, espreitando as oportunidades criadas pelos mercados para os grandes números. O avanço das

tecnologias dos transportes e comunicações tornam mais onerosos os *property rights* periféricos devendo, numa lógica de eficiência, serem desmantelados através de organizações territoriais mais amplas.

Estas notas preliminares servem de intróito à compreensão da 2.^a fase de evolução no regime jurídico dos “territórios turísticos” durante o Estado Novo, desde meados da década de 50 até ao fim do regime, em 1974. Vamos referir esta fase de seguida.

5.2.2.2. A 2.^a FASE (MEADOS ANOS 50-1974)

A Lei 2082, de 04.06.1956, constitui a primeira lei base de enquadramento orgânico do Turismo Português. Nela são definidas as atribuições do Estado em matéria de Turismo (Base I), as competências dos seus órgãos centrais, o Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo (Base III) e o Conselho Nacional de Turismo (Base IV).

A Lei define também o enquadramento da composição e competências dos órgãos locais de Turismo, onde são criadas, com carácter inovatório, as comissões regionais de Turismo [Base V alínea c)], com definição das bases do seu regime jurídico quanto à sua criação, composição, competências e autonomia administrativa e financeira (Bases VII a XIV). Desde logo, as ilhas da Madeira e de S. Miguel e Terceira, nos Açores, foram consideradas Regiões de Turismo (Base XXIV). O regime jurídico das Regiões de Turismo viria a ser regulamentado pelo Decreto n.º 41035, de 20.03.1957.

De referir, também, a criação do Fundo de Turismo, serviço do Secretariado Nacional da Informação, destinado a assegurar o fomento do Turismo no país e, em especial, a auxiliar e estimular o desenvolvimento da indústria hoteleira e de outras actividades que mais estreitamente se relacionem com o Turismo, com definição das bases da sua composição, receitas próprias e regime administrativo e financeiro (Bases XVI a XXII).

O Estado define, assim, um enquadramento orgânico, racional e integrado com uma intervenção extensiva sobre a actividade turística, correspondente a um cariz público de intervenção e regulação com modelos de organização

hierárquica do tipo *top-down*, o que corresponde aos paradigmas de planeamento e desenvolvimento da época (Costa, 2001, 2003). Esta será uma característica marcante de toda esta 2.^a fase até ao fim do Estado Novo em 1974, atenuada, embora, com pequenas tendências de abertura às “características de Poder” de contratualização com organizações de mercado, em sede de “territórios turísticos”, nos finais da década de 60, como veremos adiante.

A ideia de organismos regionais de Turismo vinha desde o parecer da Câmara Corporativa de 1952 (Parecer 25/V) (Pina, 1988, Moreira, 2005), que sugeria a criação de organismos de nível territorial supra-municipal, sempre que fosse necessária uma perspectiva que transcendesse os interesses estritamente locais.

A necessidade de desenvolvimento de infra-estruturas de transportes, comunicações e de equipamentos turísticos diversificados de apoio às correntes e fluxos turísticos organizados em circuitos, justifica o carácter utilitário da Base VII da referida Lei 2082, que prevê a complementaridade para a exploração ou valorização de recursos turísticos entre duas ou mais Zonas de Turismo, como base para a criação das Regiões de Turismo, embora a mesma pudesse ser criada independentemente da existência dessas zonas nos concelhos que abrangesse.

A competência na criação das Regiões de Turismo pertencia à Presidência do Conselho, por iniciativa própria ou proposta de todas ou algumas das câmaras municipais ou Zonas de Turismo interessadas, sendo publicada em decreto referendado pelo Ministro da Presidência e das Finanças (art.º 2.º n.º 1 e 2 do Decreto 41035, de 20.03.1957). O decreto delimitava as áreas e fixava a sede das respectivas secretarias (art.º 2.º § 3). A sua criação implicava a extinção das juntas e comissões municipais de Turismo das áreas respectivas (art.º 3.º) e posterior arrecadação do imposto de Turismo por elas recebido (art.º 9.º n.º 1).

Segundo Coelho (1992), das 10 Regiões de Turismo instaladas até 31.12.1970, apenas uma (a Região de Turismo da Serra do Marão – Decreto 41533, de 19.02.1958) foi criada a pedido de órgãos locais (câmaras municipais), tendo todas as outras sido criadas por impulso do Governo.

Este facto demonstra a intencionalidade *top-down* na génese destes “territórios turísticos”, como instrumento eficaz para quebrar a inércia dos órgãos locais a estratégias e políticas integradas de planeamento e desenvolvimento

turístico, através de novos “bens públicos” desejados pelo Poder Central. A ordem económica e social (ex: circuitos integrados, operadores turísticos, novas infra-estruturas de transportes e comunicações) criada pela massificação do Turismo assim o exigiam.

Compulsando o regime jurídico de 1956 e 1957 das Regiões de Turismo, verificamos que os traços e “características” de Poder destes territórios seguem o mesmo figurino e modelo de dominação, controlo social e hierarquia do Estado sobre a periferia.

O presidente da Região de Turismo era designado pelo Secretariado Nacional de Informação (art.º 4.º n.º 1 do Decreto 41035), com competências de orientação da acção da comissão, nomeadamente, coordenação das acções das câmaras municipais, convocação das reuniões e direcção dos trabalhos, preparação e elaboração do orçamento e plano de actividades, autorização do pagamento das despesas orçamentadas e direcção dos serviços (art.º 7.º). Pelo presidente, se alinhava o Poder da organização.

Não existia alinhamento ou flexibilidade de interesses entre sector público e privado. A composição das comissões regionais (art.º 4.º) reflectia o predomínio do sector público (câmaras municipais), existindo apenas 1 representante permanente do sector privado (actividades económicas, designado pelos organismos corporativos da região) e um eventual (representante das associações culturais de defesa local, onde as houver). As receitas próprias eram insuficientes, sendo as receitas do jogo atribuídas directamente ao órgão centronário, o Fundo de Turismo (Base XVII n.º 4).

Moreira (2005) designa estas Regiões de Turismo como órgãos específicos da administração turística estadual, desconcentrados, caracterizados pela participação municipal e de entidades particulares interessadas, enquanto fenómeno de participação autárquica e particular na administração estadual do Turismo.

As atribuições das comissões regionais de Turismo eram bastante amplas, visando a valorização turística das respectivas regiões, cumprindo-lhes promover o aproveitamento e propaganda dos seus recursos, fomentando a realização de acções de promoção turística, criação e conservação de equipamentos de lazer, melhoria das condições de alojamento, promovendo ou fomentando a

construção de estabelecimentos hoteleiros e similares, subsidiar estabelecimentos e organizações de interesse turístico e fiscalizar o exercício das actividades e profissões relacionadas com o Turismo (art.º 5.º). De registar, com interesse, a elaboração e actualização de um registo de casas ou partes de casa para arrendar ou sub-locar, com indicação das suas condições (art.º 5.º n.º 4).

Alguma “qualidade do título” nestas atribuições não escondia a vulnerabilidade das suas competências, pois sendo as mesmas equiparadas às competências das juntas de Turismo (art.º 6.º), enfrentavam os condicionamentos antes assinalados no art.º 112.º do Código Administrativo, não podendo conceder obras ou serviços públicos, estabelecer exclusivos, lançar impostos ou taxas ou contrair empréstimos.

As características híbridas de Poder com flexibilidade e duração são ainda existentes nestes “territórios turísticos”, pois podiam, respectivamente, apresentar orçamentos suplementares no decurso do ano económico destinados a ocorrer a despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas, com a possibilidade dos planos e orçamentos serem deferidos tacitamente, no caso do Secretariado se não pronunciar sobre eles no prazo de 45 dias seguintes à sua apresentação (art.º 10.º § 1 e 2).

Igualmente, em sede de flexibilidade, podiam as Regiões de Turismo tomar deliberações que contrariassem ou alterassem o plano anual da actividade turística, submetendo-as à aprovação da Presidência do Conselho, com o deferimento tácito (duração) no prazo de 30 dias, caso este órgão não se pronunciasse sobre elas (art.ºs 11.º e 11.º § único).

A característica da divisibilidade está somente patente na atribuição ao Fundo de Turismo de 20 % do produto das receitas ordinárias das Regiões de Turismo (art.º 9.º n.º 12 § 2), fazendo interessar as Regiões de Turismo nas atribuições deste importante serviço de fomento e crédito do Estado. Todavia, só os órgãos locais de Turismo (que também atribuíam os mesmos 20 % ao Fundo de Turismo, como as Regiões de Turismo) estavam representados na gerência do fundo de Turismo, através de um representante (Base XIX da Lei 2082).

No mais, não se registam características de Poder a favor destes “territórios turísticos”. A dominação e controlo hierárquico do Poder central sobre estas

organizações estão presentes na emissão, por estes serviços, de instruções genéricas sobre a organização dos orçamentos das Regiões de Turismo (art.º 10.º n.º 3) e da inspecção e fiscalização de todos os serviços de contabilidade e tesouraria (art.º 13.º).

Em consequência, as Regiões de Turismo não tiveram grande dinamismo na sua implantação no território nacional. De facto, até 1974 e descontando as 3 que foram logo instituídas pela Lei 2082, de 1956 (Madeira, Santa Maria e S. Miguel), apenas mais 7 foram criadas (Serra da Estrela – Decreto 41089, de 02.05.1957; Serra da Arrábida – Decreto 41525, de 07.02.1958; Leiria, Fátima Batalha – Decreto 41526, de 07.02.1958; Serra do Marão – Decreto 41533, de 19.02.1958, Ilha da Horta – Decreto 43208, de 10.10.1960, Chaves – Decreto 44027, de 15.11.1961 e Algarve – Decreto-Lei n.º 114/70, de 18.03.1970).

Este facto também confirma o referido no sub-capítulo anterior sobre a ausência de uma regulação de sistema de Turismo sobre as Zonas de Turismo. Afastando-se a configuração da organização “território turístico” das características híbridas e equilíbrios dos sistemas e Organizações de Turismo e, pelo contrário, assentando em modelos de controlo e dominação social, o resultado é a sua fraca implantação nos territórios.

Na III República, com o novo regime jurídico das Regiões de Turismo em 1982, criar-se-ão, segundo Coelho (1992), até Setembro de 1990, 20 regiões (sendo a 3 dos Açores e a região da Madeira reorganizadas num novo estatuto político-administrativo de autonomia), ou seja, em oito anos, criaram-se mais regiões do que em 18 anos de regime político anterior. Questionaremos adiante se o regime jurídico de 1982 se aproxima mais dessas características híbridas, que se reputam como mais adequadas às Organizações de Turismo e que justificam a sua efectiva implantação nos territórios.

No regime jurídico das Regiões de Turismo até 1974, merece uma referência o estatuto especial criado pelo DL n.º 114/70, de 18.03.1970, para a Região de Turismo do Algarve. Com um extenso preâmbulo, a criação da região é justificada pela necessidade de um plano de obras e infra-estruturas urbanísticas de planeamento e desenvolvimento da região, que obrigavam a uma coordenação, só possível com estruturas de carácter supra-municipal e aptas a garantir um

carácter unitário à nova fase da acção promocional que as circunstâncias de crescimento do Turismo impunham.

O regime especial prevê, desde logo, uma característica de flexibilidade no seu art.º 2.º § 3 ao prever que, para além das atribuições fixadas na lei geral para as Regiões de Turismo, a comissão regional de Turismo do Algarve teria as demais que lhe fossem fixadas por portaria do Secretário de Estado da Informação e Turismo.

Igualmente, por portaria dos Ministros do Interior e das Obras Públicas, seria fixada a repartição pelas câmaras municipais dos encargos (fixados em 300 000 contos) do plano de obras de infra-estruturas urbanísticas, em face da localização das obras e demais condições que em cada caso concorressem. Tais obras tinham “qualidade do título” pela declaração de utilidade pública urgente das expropriações necessárias à sua execução (art.º 18.º).

Todavia, é na composição dos órgãos e na designação dos seus membros que se verificam as características especiais do regime jurídico. Os órgãos são divididos em comissão regional e comissão executiva, sendo a comissão regional um órgão deliberativo com autonomia, ao contrário do regime regra das Regiões de Turismo, para apreciar o plano de actividades [art.º 4.º n.º 1 alínea a)] e a comissão executiva um órgão executivo de gestão corrente dos assuntos da região (art.º 8.º).

A comissão regional é composta por uma grande pluralidade de membros com esmagadora maioria do sector público [câmaras municipais (16) e também 16 representantes de interesses de organismos públicos na região (ex: policia, portos, estradas, transportes, saúde, planeamento, formação turística e hoteleira)] e só 4 representantes de organismos privados na região [transportes, industria hoteleira, agências de viagens e outras actividades económicas – art.º 3.º alíneas b) a t)]. A comissão executiva era composta pelo presidente da comissão regional e 3 vogais (art.º 6.º).

Não obstante a pluralidade de interesses, os mecanismos e dominação e controlo políticos próprios do regime do Estado Novo continuam presentes. O presidente da comissão regional era nomeado pelo Secretário de Estado da Informação e Turismo, sob proposta da Direcção-Geral do Turismo [art.º 3.º

alínea a)]. O mesmo era, por inerência, o presidente da comissão executiva [art.º 6.º alínea a), com amplas competências de orientação, direcção e fiscalização da gestão corrente da região (art.º 8.º)].

Por outro lado, sendo a comissão executiva, à excepção do seu presidente, eleita pelo conselho regional, os restantes 3 vogais eram só eleitos, respectivamente, pelos representantes das câmaras municipais (16), pelos representantes do sector privado e o terceiro pelo presidente da Comissão de Planeamento da Região Sul (art.º 6.º).

O plano de obras e infra-estruturas urbanísticas tinha uma 1.ª fase de execução fixada até 31 de Dezembro de 1974 no valor de 300 000 contos na maior parte (240 000 contos) suportado pelo Estado (art.º 12.º).

Na execução do plano, previa-se a existência de mais um membro da comissão regional e da comissão executiva, com a qualidade de administrador delegado, que era um engenheiro civil nomeado pelo Ministro das Obras Públicas, (art.º 10.º n.º 2), a quem competia superintender na execução do plano de obras e infra-estruturas urbanísticas e assumir funções de vice-presidente na comissão regional e na comissão executiva, inclusive, de substituir o presidente na sua falta ou impedimento (art.º 11.º n.º 1 e n.º 2). Para financiamento do plano, era admitido o lançamento do imposto de Turismo pelas taxas máximas admitidas na lei (art.º 21.º).

Em análise conclusiva deste regime jurídico, dir-se-á que o mesmo não assegura qualquer alinhamento de interesses entre o sector público e o sector privado, que as características da qualidade do título e exclusividade (de competências) e de relativa flexibilidade predominam sobre quaisquer outras, reflectindo as preocupações de controlo do regime político e das tendências de planeamento clássico da época, de inspiração *top-down*, com modelo hierárquico e tecnocrático de controlo social.

Este regime foi especial, de curta duração, pois seria perturbado pela emergência da revolução de Abril de 1974, e não teve continuidade na III República. Todavia, fica para a história dos “territórios turísticos” como um exemplo de integração de planeamento, ordenamento do território, desenvolvimento e promoção turística, com execução de um vasto conjunto de investimentos em bens

públicos, que ajudaram a consolidar a emergência do Algarve como destino turístico nacional.

Outro “território turístico”, com uma regulação *top-down* em moldes diferentes, foi criado na Serra da Estrela. A Lei n.º 3/70, de 28.04.1970, autorizou o Governo a outorgar a uma empresa de economia mista, a constituir, a concessão exclusiva da exploração dos Turismo e dos desportos naquela área do país. Este regime viria a ser completado pelo DL n.º 325/71, de 28.07.1971, que outorgou as bases da concessão por um período de 60 anos à empresa de economia mista Turistrela, SARL.

O regime jurídico instituído pelos referidos diplomas recupera a figura do contrato de concessão, à semelhança do que já tinha sido feito para o jogo, para a prossecução de uma estratégia integrada de planeamento e desenvolvimento turístico a nível de uma área territorial determinada.

Analisando as características de Poder do referido regime jurídico, constatamos a importância dada aos mecanismos de exclusividade e transferibilidade (concessão exclusiva a uma empresa de economia mista – art.º 1.º n.º da Lei 3/70, de 28.04.1970). Esta consistia na atribuição equivalente em número de acções da empresa ao Fundo de Turismo, pelo montante do subsídio e encargos assumidos e à Comissão Regional de Turismo da Serra da Estrela, pelo montante dispendido com a instalação do teleférico Piornos – Torre e valor dos bens do seu património existentes na área da actuação da empresa transferidos para esta (art.º 2.º n.º 2 e 3), sendo esta última faculdade extensível às câmaras municipais e juntas de freguesia (art.º 2.º n.º 4).

Este potencial alinhamento de interesses entre sector público e sector privado pela constituição da empresa de economia mista, acabou por ser “desvirtuado” pelo DL 325/71, de 28.07.1971, que retomou a tradição do regime no controlo político e de dominação social, pelo Poder concedido ao Secretário de Estado da Informação e Turismo, de designar o presidente do conselho administrativo (art.º 19.º) e o presidente do conselho fiscal (art.º 20.º n.º 2), peças fundamentais no funcionamento da empresa.

Existia nulo ou reduzido espaço ao consenso entre os dois sectores pela eleição dos seus membros, já que os representantes do sector público

(maioritários-como o capital social – art.^{os} 14.º e 12.º n.º 2) eram designados pelos respectivos titulares do capital e os do sector privado por eleição entre os accionistas do sector (art.º 14.º n.º 3).

Apesar da duração concedida à organização no sentido de conseguir aprovação dos projectos de planos de urbanização, projectos de obras ou dos limites máximos das taxas e dos preços a cobrar e regulamentos relativos aos serviços explorados na zona da concessão, caso as entidades competentes não se pronunciassem num determinado prazo (art.^{os} 4.º, 5.º, 8.º e 9.º do DL 325/71), sentiu-se falta de “qualidade do título”, pela inexistência de uma assumpção e calendarização pelo Estado, de planos de obras e infra-estruturas de investimento, ao contrário do previsto na Região de Turismo do Algarve.

A isenção de impostos (qualidade do título) à concessionária era limitada temporalmente por um período máximo de 15 anos [sendo de 60 anos a concessão – art.^{os} 11.º alínea a) e 7.º, respectivamente] e substancialmente, porque não abrangia o imposto de selo, o imposto de transacções e o emergente imposto extraordinário de defesa e valorização do ultramar (art.º 11.º n.º 1 e n.º 2).

Realce-se, também, a falta da característica divisibilidade, pela inexistência de uma montagem jurídica de garantia de distribuição de resultados (lucros) pelos investimentos efectuados pelos accionistas do sector privado, numa sociedade controlada maioritariamente (estatutariamente e politicamente) pelo sector público e com possibilidades de resgate antecipado da concessão (Base XXII), rescisão da concessão (Base XXIII) e sequestro (Base XXVIII), o que diminuiu bastante os incentivos do sector privado na participação na organização, condicionando o seu desenvolvimento.

A ausência de uma estratégia de planeamento e financiamento público acooplada a uma programação e execução conjunta de obras, infra-estruturas e investimentos, foi reconhecida quase 20 anos mais tarde pelo legislador, através do DL n.º 269/87, de 3 de Julho, como condicionante do sucesso do “território turístico” da Serra da Estrela. Utilizando uma linguagem moderna (Ferreira, 2006), dir-se-ia que faltou investimento (duração) na “especificidade territorial” ao produto.

A análise do regime jurídico dos “territórios turísticos” durante o Estado Novo merece ainda três referências adicionais. Em primeiro lugar, o regime da utilidade turística consagrado pela Lei n.º 2073, de 23.12.1954 e completado pela Lei n.º 2081, de 04.06.1956, que corresponde aos objectivos de acompanhamento da diversificação da oferta turística nacional com o crescimento do Turismo, pretendendo consagrar “qualidade do título” a empresas do sector do alojamento (hotéis, pensões, hospedarias, pousadas e estalagens) e da restauração e bebidas [restaurantes, casas de chá, cafés, cervejarias e botequins (bares)], cabarets e salões de dança.

A utilidade turística seria apreciada tomando em conta a localização dos estabelecimentos, tanto pelo interesse turístico próprio, como pela sua importância no quadro das comunicações, o nível, verificado ou presumido, das suas instalações e serviços e quaisquer outros factores que os qualifiquem como pontos de apoio para o Turismo nacional e internacional (art.º 11.º da Lei 2073).

Amplios benefícios fiscais eram previstos (ex: isenção de 10 anos da contribuição predial, da contribuição industrial e de impostos ou taxas para os corpos administrativos e redução de 50 % para os 15 anos seguintes – art.º 12.º ou de isenção de imposto pela aquisição de terrenos, por compra ou doação, destinados à construção e instalação dos estabelecimentos – art.º 13.º e ainda isenção de direitos aduaneiros sobre móveis, utensílios, aparelhos, quando não pudessem ser adquiridos à indústria nacional em preços e condições equivalentes – art.º 14.º).

Acesso a comparticipações públicas ou empréstimos a taxas de juro bonificadas (art.ºs 15.º e 16.º) e bem assim o direito a expropriação por utilidade pública dos bens imóveis necessários à construção, ampliação ou adaptação destes estabelecimentos (art.º 17.º da Lei n.º 2073) ou ainda a declaração de utilidade pública à constituição de servidões sobre prédios vizinhos (art.º 9.º da Lei n.º 2081) eram outros benefícios públicos contemplados.

Fazendo uma comparação com o primeiro regime de incentivos financeiros, instituído em 1914 pelo Decreto 1121 e que vimos no sub-capítulo anterior (Capítulo 5.2.1.), podemos constatar 40 anos depois, a manutenção, no essencial,

das mesmas formas e técnicas legislativas de apoio e fomento (benefícios fiscais, utilidade pública).

Assim, com maior ou menor dimensão em cada contexto histórico e naquilo que aí se considera de interesse para o Turismo, a utilidade turística comprova um dos problemas da investigação, qual seja, que o planeamento e desenvolvimento em Turismo depende de sistemas, organizações de construção e reprodução de Poder que apropriam capital institucional-Direito do Estado- em seu benefício, acumulando capital, experiência, conhecimento, informação, e em consequência, Poder, que gera nova regulação dependente de uma trajectória. Ainda hoje, o instituto da utilidade turística faz parte integrante do nosso ordenamento jurídico, através do DL n.º 423/83, de 5.12.1983.

Em segundo lugar, refira-se com interesse para os “territórios turísticos” que a Lei 2132, de 26.05.1967, previu o interesse turístico cinegético das coutadas de caça, através de declaração da Presidência do Conselho (Base XXIX n.º 3), conferindo legitimidade, com consentimento dos proprietários, aos órgãos locais de Turismo para requerer a concessão das coutadas de caça [Base XXVIII n.º 1 alínea d)]. Foi, assim, aberto o caminho ao “território turístico” caça, através de contratos de concessão que se iria manter e desenvolver durante a III República (ver Capítulo 5.3.4.).

Tal orientação não foi seguida noutro “produto turístico” potencial: o termalismo. Não obstante a organização local de Turismo nos Códigos Administrativo de 1936-1940, prever a existência de Zonas de Turismo nas estâncias termais, a Constituição de 1933 já tinha reservado para o domínio público do Estado as nascentes de águas minero-medicinais (art.º 49.º n.º 1), reservando aos seus concessionários os direitos e obrigações necessários para garantir a disponibilidade e características da água, bem como as condições para sua exploração.

Emergiu, assim, uma organização de Poder distinta baseada num contrato de concessão e orientada para a preservação dos benefícios terapêuticos da água, valor saúde, externalidade comandante do nosso pensamento (Tullock, 2005), afastando-se o legislador de preocupações de planeamento e desenvolvimento turístico nas suas estâncias. Como se verá só muito mais tarde (em 2004), o legislador retomou o conceito de estância termal [art.º 2.º alínea c) do DL

n.º 142/2004, de 11.06.2004]. Ver-se-á se o mesmo se enquadra no conceito de “território turístico”, defendido na investigação.

A terceira e última das referências fundamentais no regime jurídico desta fase e a que prepara o entendimento da actualidade é o incremento e o reconhecimento da importância da actividade turística a partir dos meados da década de 60 e até ao fim do Estado Novo em 1974.

No III Plano de Fomento 1968-1973 e na sequência da política perspectivada pelo novo Presidente do Conselho, o Prof. Marcelo Caetano, o Turismo é considerado como “sector estratégico do crescimento económico” (Pina, 1988, Coelho, 1992). A Administração pública do Turismo ganha estatuto, diversifica-se e especializa-se. É criado o Centro Nacional de Formação Turística e Hoteleira em 1965. O antigo Secretariado Nacional de Informação é elevado a Secretaria de Estado da Informação e Turismo pelo DL n.º 48619, de 10.10.1968. Logo a seguir, em 13.11.1968, pelo DL 48686, é criada a Direcção Geral do Turismo, começando o seu Gabinete de Planeamento, a partir de 1969, em colaboração com o Instituto Nacional de Estatística, a publicar os primeiros índices estatísticos do ramo.

Este “fulgor administrativo”, aliado à pressão do crescimento da actividade turística, dos números e da frequência generalizada das transacções tem clara repercussão nas tendências de planeamento e desenvolvimento turístico, onde, na ausência de sistemas híbridos, abre-se caminho à contratualização e concessão de mitigado Poder às forças de mercado, como veremos, não obstante as hesitações do regime.

Assistir-se-á, também, à imersão de um direito tecnocrático e qualificado de uma Administração turística especializada em plena ascensão e desenvolvimento, com tendências de “deslegalização e desformalização” do Direito e opção por regulamentos, em abandono das velhas leis formais. Estas tendências acentuar-se-ão e reforçar-se-ão na III República.

Neste sentido, já o DL 49399, de 24.11.1969, que regula a actividade da indústria hoteleira e similar anuncia o futuro “Poder de mercado” e das características da divisibilidade e transferibilidade de novas organizações. O art.º 23.º n.º 2 deste decreto prevê a figura dos “conjuntos turísticos”, entendidos como

núcleos de instalações inter-dependentes que se destinam a proporcionar aos turistas qualquer forma de alojamento, “ainda que não hoteleiro (...)”.

O Decreto 61/70, de 24.02.1970, que regulamenta aquele decreto-lei, prevê para os conjuntos turísticos a dispensa da fase de declaração de interesse para o Turismo, atendendo ao valor do conjunto (art.º 20.º) e ainda a figura dos hotéis-apartamentos (art.º 111.º n.º 1), constituídos por um *conjunto* de apartamentos mobilados e independentes (divisibilidade) explorados em regime hoteleiro.

Os conjuntos turísticos e a declaração de interesse para o Turismo eram considerados como usos privativos de utilidade pública no regime do domínio público marítimo (ex: orla costeira, leitos de águas) pelo art.º 19.º alínea e) do DL 468/71, de 5.11.1971, o que permitia um acesso privilegiado destes empreendimentos a zonas valiosas de recursos naturais e ambientais de domínio público no território nacional. Na investigação, analisar-se-á a evolução dos conjuntos turísticos na III República (Capítulo 5.3.2) e o Poder das organizações de mercado que lhe está associado, em especial, no sector do alojamento turístico no Algarve (Capítulo 7).

5.3. A III REPÚBLICA E A ACTUALIDADE

5.3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Antes de iniciarmos a análise dos dados do ordenamento jurídico da III República sobre os “territórios turísticos”, é importante tecer algumas considerações prévias sobre a utilização do método de investigação e sua precisão, em ordem a um maior rigor no conteúdo da dissertação.

Em primeiro lugar, a invocação do método histórico deve ser rodeada de algumas cautelas. Não existe suficiente distanciamento de tempo histórico que permita traçar uma linha delimitadora rigorosa entre história e actualidade, passado e presente, estrutura e conjuntura, sobretudo quando se fala da evolução, tendencialmente lenta e adaptativa, de estruturas de governação que actuam sobre os territórios.

Assim, a utilização do método histórico, nesta fase, deve ser complementada com a utilização de um método sistemático do ordenamento jurídico nacional, em especial, com a análise do Direito das Organizações de Turismo, que articule a compreensão da lógica de funcionamento do “território turístico”, enquanto estrutura de governação, com o sistema jurídico de planeamento e ordenamento do território.

Em segundo lugar, entende-se que a realidade normativa da III República assenta numa prolixidade e pluralismo jurídicos muito mais diversificados do que no período do Estado Novo, fruto da crescente complexidade das sociedades e, no que nos diz respeito, do Turismo ou da pluralidade de governos (17 governos constitucionais, em 33 anos de III República), grande mutabilidade de políticas e de agentes, de conjunturas e de contextos, com recurso crescente a formas de deslegalização e desregulação no conjunto normativo.

Por esse motivo, a renovada utilização de métodos sistemáticos, estruturalistas e funcionalistas na investigação tem, aqui, renovado fulgor, já que é sua preocupação não invocar o contexto do relógio, mas estar atenta à evolução do tempo, não tomando a árvore pela floresta, o instrumento pela música ou o museu pela arte.

Interessa para a investigação a detecção de regularidades no decurso do tempo, insista-se, na reprodução e reconstrução do passado no presente dos sistemas de governação “territórios turísticos”. Por isso, privilegiar-se-á, como objecto de análise, o ordenamento jurídico, enquanto instrumento de motorização na partilha da estrutura de Poder entre Estado, outras entidades públicas e grupos sociais, com menor atenção à evolução contextual de conjunturas marcadas por programas, resoluções políticas ou sistemas de incentivos.

Nesse sentido, propõe-se, para entendimento da estrutura do ordenamento jurídico actual sobre “territórios turísticos”, quatro linhas, quatro eixos fundamentais para a legibilidade do sistema. Tais linhas são:

- a) Os “territórios turísticos” e organizações de mercado, em especial, na sua aplicação ao sector do alojamento turístico;
- b) Os “territórios turísticos” e organizações de planeamento e ordenamento turístico;

- c) Os “territórios turísticos” e os contratos de concessão;
- d) Os “territórios turísticos” e organização local e regional de Turismo.

Descrevem-se, agora, os motivos, pelos quais se elegeram estes eixos como fundamentais, na compreensão da lógica actual de funcionamento do ordenamento jurídico aplicável aos “territórios turísticos”. Começemos pelo primeiro.

5.3.2. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E ORGANIZAÇÕES DE MERCADO

A Revolução de 25 de Abril de 1974 fez soçobrar o regime político do Estado Novo, desgastado por uma guerra colonial de 13 anos nas províncias ultramarinas, abalado pela profunda ruptura económica do choque petrolífero de 1973 e por um desejo profundo de mudanças da sociedade, no sentido de uma maior participação económica, social e política dos seus cidadãos.

A III República não introduziu, de imediato, alterações no regime jurídico da indústria hoteleira e similar. Só 12 anos depois, o legislador, através do DL 328/86, de 30.09.86, fez publicar um novo diploma regulador do sector. O ordenamento jurídico, até aí publicado, denota a preocupação de regulamentar o antigo regime, em especial, na figura dos conjuntos turísticos, a que se aludiu na parte final do sub-capítulo anterior.

Em 1978, pelo D.Regulamentar 14/78, de 12.05.1978, é regulamentada a figura dos conjuntos turísticos, prevendo-se os aldeamentos turísticos, concebidos como conjuntos turísticos constituídos por um complexo de instalações inter-dependentes, objecto de uma exploração integrada, que se destinam a proporcionar aos turistas, mediante remuneração, qualquer forma de alojamento para-hoteleiro, acompanhado de serviços acessórios e com equipamento complementar e de apoio (art.º 1.º).

Por sua vez, o art.º 33.º n.º 1 classifica os apartamentos turísticos como conjuntos de apartamentos mobilados e independentes habitualmente locados a turistas dia a dia ou por períodos não excedentes a um mês.

Estes estabelecimentos eram considerados automaticamente (qualidade do título) estabelecimentos de interesse para o Turismo (art.º 2.º n.º 1 e 33.º n.º 4).

A classificação de aldeamento turístico só poderia ser atribuída a um complexo com um número mínimo de 100 camas com exploração turística (art.º 2.º n.º 1) ou, no caso dos apartamentos turísticos, dez apartamentos no total ou cinco por edifício.

A exploração do aldeamento devia ser feita por uma única entidade (unidade de exploração – característica da exclusividade) e não era impeditiva da propriedade das várias unidades de alojamento por uma pluralidade de pessoas jurídicas (divisibilidade), admitindo-se ainda a possibilidade de desafecção (transferibilidade do Direito) de uma ou mais unidades de alojamento da exploração, desde que não ficasse prejudicado o número mínimo de camas exigido pela lei (art.ºs 4.º n.º 1, 5.º n.º 1 e n.º 3), regime que se aplicava na mesma medida aos apartamentos turísticos (art.ºs 35.º n.º 1 e n.º 2).

Em que medida se justificava este regime especial ou mesmo excepcional relativamente aos outros tipos de alojamento turístico? Com que fundamento se desafecavam unidades de alojamento turístico num aldeamento turístico, permitindo a sua transferibilidade e rentabilização (nomeadamente, por via da venda de vivendas ou apartamentos), permitindo uma mais-valia imobiliária considerável no investimento)?

Em nosso entender, sem que o legislador apresente uma razão justificativa, e, atendendo às tendências de planeamento e desenvolvimento da época (Costa, 2001, 2003), pugnando por intervenções cada vez mais pontuais, relacionadas com a melhoria da qualidade de vida ao nível de determinadas áreas geográficas e envolvendo grupos sociais específicos, com alargamento e melhoria de áreas de lazer e recreio, verifica-se que os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos são uma forma de resolver, simultaneamente, um problema de economias de escala, advindo do crescimento do número e frequência seleccionada de transacções no Turismo, ao mesmo tempo, permitindo um planeamento e desenvolvimento urbanístico e turístico “sem plano” numa área geográfica determinada, norteado por pressupostos de mercado.

Para tal, investe-se uma organização privada no Poder de propor um projecto com qualidade de soluções arquitectónicas de integração dos edifícios e demais equipamento no meio natural, com equipamento desportivo e de

animação (ex: piscina, campos de ténis e sauna, equipamento infantil, equipamento comercial), dando-lhe Poder na prestação de um conjunto de serviços comuns (considerados turísticos e pelos quais cobrará uma retribuição) como recepção-portaria, restaurante, estacionamento privativo, sistema de eliminação de lixo, manutenção, conservação dos arruamentos, limpeza de zonas públicas e tratamento de zonas verdes (ver art.^{os} 6.º, 15.º e 19.º, entre outros).

No regime jurídico destas organizações, destacam-se características de Poder significativas. O Despacho Normativo n.º 88/79, de 24.04.1979, regula as condições pelas quais os aldeamentos e apartamentos turísticos podem ter acesso ao regime da utilidade turística, sem lhes retirar as características da divisibilidade e transferibilidade, com a continuação da permissividade da desafecção de vivendas ou apartamentos para fora da exploração turística, regime que foi continuado pelos D. Normativos n.º 137/84, de 10.08.1984 e Portaria 273/86, de 6.06.86 (nesta, não permitindo tal faculdade aos hotéis-apartamentos – art.º 1.º n.º 3).

Por sua vez, o Decreto Regulamentar n.º 83/80, de 23.12.1980, faz uma clara alusão aos poderes públicos urbanísticos das entidades exploradoras de conjuntos turísticos, considerando não escritas as cláusulas que conferem a estas poderes próprios de entidades públicas, sem expressa delegação (art.º 5.º).

A delimitação dos poderes das entidades exploradoras na sua relação com os proprietários das unidades de alojamento foi regulada pelo DL 435/82, de 30.10.1982, com uma série de deveres aos proprietários instituídos para pagamento da comparticipação nos serviços turísticos comuns (art.^{os} 5.º e 6.º). Consagrava-se, inclusive, o Poder à comissão regional de Turismo, a impulso da entidade exploradora e ouvido o proprietário, de ordenar a realização de obras de conservação da unidade de alojamento, quando o proprietário não o fizesse voluntariamente (art.º 6.º n.º 2).

Por seu turno, em 1981, o DL n.º 355/81, de 31.12.1981, consagra o regime do direito real de habitação periódica, permitindo que sobre um imóvel ou conjunto imobiliário destinado a fins turísticos ou sobre as respectivas fracções pudessem constituir-se, com eficácia real (registo público), direitos de habitação limitados a período certo de tempo de cada ano com duração mensal.

Como diz o legislador no preâmbulo, pretende-se um regime de propriedade fraccionada que se destina à mobilização de pequenas poupanças, à dinamização do Turismo interno – pela garantia de alojamento acessível – e à captação de investimento em divisas, seja da parte de emigrantes, seja da parte de turistas estrangeiros, visto que as necessidades de habitação têm claramente natureza sazonal.

Com este regime, as características de Poder das organizações de mercado reforçaram-se consideravelmente, permitindo-se que um conjunto destinado a fins turísticos se transforme num objecto divisível através do fraccionamento temporal da sua propriedade e transferível, por via do mecanismo do preço, para venda imobiliária, o que potencialmente permite uma forte rentabilização do investimento. Para legitimar o Poder, tal venda é permitida a um conjunto imobiliário com fins turísticos.

As necessidades de reparação, conservação, limpeza, administração das partes comuns que compõem o conjunto imobiliário-turístico, por assim dizer, irão investir uma organização privada em faculdades de Poder sobre os adquirentes dos direitos de habitação limitados (art.^{os} 9.º, 10.º e 14.º do DL 355/81).

Posteriormente, o DL n.º 130/89, de 18.04.1989, precisou a que categorias de empreendimentos turísticos (aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, hotéis-apartamentos e conjuntos turísticos – art.º 2.º n.º 1) estaria reservada a faculdade de constituição destes direitos, regime que se mantém na actualidade só para as três primeiras categorias (art.º 1.º do DL n.º 275/93, de 5.08.1993), dado o pouco fulgor dos “conjuntos turísticos” como organização de Poder, como se explica adiante.

Até muito recentemente (07.04.2008), data de entrada em vigor do novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos (DL 39/2008, de 07.03.2008), mantiveram-se as características da transferibilidade nos aldeamentos turísticos e nos hotéis-apartamentos. Nos aldeamentos turísticos exigia-se que, pelo menos, 50 % das unidades de alojamento fossem afectas à exploração turística (art.º 27.º n.º 1 do DR 34/97, de 17.09.1997). Nos hotéis-apartamentos tal percentagem elevava-se a 70 % (art.º 30.º n.º 1 do DR n.º 36/97, de 25.09.97). Nos dois casos, o regime de exploração em direito real de habitação periódica

considerava-se integrado nos serviços de alojamento turístico (art.º 43.º n.º 5 do DL n.º 167/97, de 04.07.1997).

Os apartamentos turísticos mantiveram tais características pelo art.º 44.º n.º 4 do DL 328/86, de 30.09.1986 e art.º 258.º n.º 1 do DR 8/89, de 21.03.1989, permitindo que a desafecção de qualquer apartamento da exploração turística não prejudicasse a qualificação do empreendimento, salvo se deixasse de existir o número mínimo de apartamentos (10) ou se o número de unidades retiradas fosse superior às de exploração turística. Este regime manteve-se até 1997, não tendo sido dada continuidade pelo DR 34/97, de 25.09.1997.

A natureza destas organizações de Poder não prescinde, todavia, de algumas características de Poder de hierarquia, pela exclusividade (na unidade de exploração – art.º 44.º n.º 1 e de insusceptibilidade de outra exploração comercial – turística ou não das unidades de alojamento que sejam retiradas da exploração de um empreendimento turístico – art.º 44.º n.º 4, ambos do DL n.º 167/97, de 04.07.1997).

Também de referir, ainda, a qualidade do título, pela atribuição à entidade exploradora do direito de administração das partes comuns dos empreendimentos e dos serviços de utilização turística de uso comum (art.ºs 47.º n.º 1 e 49.º n.º 1 do aludido decreto), dificilmente exonerável pela necessidade de uma maioria de votos dos proprietários das unidades de alojamento, correspondente à maioria do valor total do empreendimento para a sua destituição, nomeação imediata de novo administrador e constituição de caução a favor da entidade exploradora (*idem*, art.ºs 49.º n.º 2, n.º 3 e n.º 4).

Resumindo, conclui-se que nas décadas de 80 e 90 e quase toda a 1.ª década do século XXI assistiu-se a um extraordinário incremento das organizações de Poder (“territórios turísticos”) baseados em pressupostos de mercado. O triângulo de Poder aldeamentos turísticos-apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos, capacidade de desafecção da exploração turística e rentabilização por venda imobiliária de direitos de habitação limitada, marcou decisivamente a sua capacidade de crescimento e implantação nos territórios.

Adiante, ver-se-á no estudo de caso Algarve (Capítulo 7) se o fulgurante desenvolvimento turístico, na expressão de Pina (1988), que esta região

experimentou naquelas décadas tem ou não uma relação causal com o crescimento exponencial destas organizações de Poder e onde elas têm particular intensidade. Entende-se que estas organizações de Poder (em especial, os aldeamentos turísticos) continuam a ter um papel importante e decisivo, na actualidade como instrumentos de planificação territorial e urbanística “sem planos” (Morais, 2006), num contexto de contratualização municípios-promotores privados dessa planificação.

Os conjuntos turísticos não beneficiaram dessa expansão durante as décadas de 80 e 90 do século passado. Entende-se que a não sustentabilidade jurídica nas características da transferibilidade e divisibilidade condicionou o seu sucesso e desenvolvimento. O DL n.º 328/86, de 30.09.1986, reconceptualizou a figura dos conjuntos turísticos nos mesmos moldes do regime anterior (art.º 17.º), mas enquanto figura separada dos aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos, não lhe permitindo as características da transferibilidade e divisibilidade que eram conferidas a estes empreendimentos turísticos pelo já referido art.º 44.º n.º 1.

Só muito mais tarde, em 1999, pelo DR 20/99, de 13.09.99, que veio regulamentar o regime jurídico dos empreendimentos turísticos (DL 167/97, de 04.07.1997), o seu art.º 18.º n.º 1 vem permitir que apenas 35 % das unidades de alojamento do aldeamento turístico integrado nesse conjunto devessem estar afectas à exploração turística.

Todavia, o DR 22/2002, de 02.04.2002, no seu art.º 18.º n.º 1, fez depender tal característica da autorização da Direcção Geral de Turismo, tornando-o um produto de uma “negociação mais esforçada” nos condicionalismos estabelecidos no decreto (art.º 18.º n.º 2), prevendo-se o contexto de autorizações excepcionais conferidas a este organismo (art.º 18.º n.º 3).

A descrição sucessiva destes regimes jurídicos, paralela ao crescimento destas organizações de Poder norteadas por orientações de mercado, comprova os critérios de avaliação dos “territórios turísticos” no Capítulo 3, quais sejam, que as características de Poder da transferibilidade e divisibilidade estão relacionadas com o Poder dos mercados e que a proliferação destas organizações de Poder correspondem a um Direito mais deslegalizado, desformalizado, suportado em

disposições regulamentares especiais das altas burocracias do Estado, com remissão para contextos de contratualização. Por exemplo, a figura de interesse para o Turismo é hoje normativamente enquadrada em decreto regulamentar (DR n.º 22/98, de 21.09.98).

Como é a situação destas variáveis de Poder (transferibilidade/divisibilidade) encarada no novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos constante do DL 39/2008, de 07.03.2008, alguns meses antes da data final da investigação (31.12.2008)? Vejamos algumas notas sobre tal regime.

Regista-se, em abono dos sistemas de Turismo, um novo paradigma de rejeição da lógica de transferibilidade para fora do Turismo das unidades de alojamento. Segundo o art.º 45.º n.º 1 do nóvel diploma, as unidades de alojamento estão permanentemente em regime de exploração turística, não se prevendo derrogações ou excepções, apenas adaptações resultantes do seu período de funcionamento (art.º 49.º). Como veremos no sub-capítulo seguinte, ainda existe regulação especial em vigor (PIN Turismo) que permite a desafecção das unidades de alojamento para fora do Turismo.

Em termos gerais, todavia, a lógica de desafecção da exploração turística das unidades de alojamento para venda imobiliária fica prejudicada às organizações de mercado. Todavia, o alcance desta disposição não vai prejudicar o Poder destas organizações.

A divisibilidade mantém-se na perspectiva de *todos* os estabelecimentos hoteleiros (ex: hotéis, hotéis-apartamentos, pousadas) poderem ocupar uma *parte* independente de um edifício ou a totalidade de um ou mais edifícios inseridos num conjunto de espaços contíguos (art.º 12.º n.º1 e n.º 2, respectivamente), pelo que a conjugação numa parte do edifício em exploração turística e parte em venda imobiliária continua a ser possível, na perspectiva de organização empresarial e promoção comercial.

Uma segunda nota a reter é a manutenção, no novo regime, da trilogia hotéis-apartamentos [este como grupo dos hotéis – apartamentos – art.º11.º alínea b), apartamentos turísticos e aldeamentos turísticos art.º 4.º n.º 1 alíneas b) e c) do RJET], sendo os apartamentos e moradias unidades de alojamento admitidas *qua tale* (art.º 7.º n.º 2).

Assim, a divisibilidade numa lógica de investimento é sempre possível às organizações de mercado, captando investimento diversificado de proprietários interessados numa rentabilização proporcionada pelo arrendamento turístico. O legislador consagra especial atenção (art.^{os} 52.º a 64.º) aos empreendimentos turísticos em propriedade plural. A divisibilidade de usos nos empreendimentos turísticos é reforçada com a possibilidade de instalação de estabelecimentos de prestação de serviços, para além dos estabelecimentos comerciais, nos empreendimentos turísticos (art.º 10.º).

Os conjuntos turísticos (*resorts*) compostos, no mínimo, por dois empreendimentos turísticos, um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração permitem conjugação de diversos usos num espaço com continuidade territorial que, ainda assim, admite divisibilidade, pois pode ser atravessado por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afectas a funções de protecção e conservação dos recursos naturais, o que Poder gerar alguma “estupefacção” ao turista surpreendido num *resort* de luxo por um comboio a apitar em movimento. Igual regime é aplicável aos aldeamentos turísticos (art.º 15.º n.º 1).

Os conjuntos turísticos ainda têm a faculdade de dividirem no tempo o licenciamento faseado das fases de construção (art.º 28.º). A divisibilidade ainda é patente, quando, no mesmo edifício ou conjunto turístico, podem ser instalados estabelecimentos hoteleiros de diferentes categorias (art.^{os} 12.º n.º 3 e 15.º n.º 5 do RJET), o que permite *ab initio* ao investidor conjugar no mesmo edifício, um hotel de uma estrela com um hotel de cinco estrelas, faculdade legal despropositada, só contida pelo bom senso do investidor.

A flexibilidade é ainda uma nota a reter no regime. O sistema de classificação introduz requisitos mínimos e opcionais (art.º 35.º n.º 3), o que introduz, a cada empreendimento turístico, a possibilidade de obter a pontuação necessária para a obtenção de determinada categoria.

Analisando a portaria regulamentadora dos estabelecimentos hoteleiros (327/2008, de 28.04.2008), constata-se a possibilidade dos requisitos opcionais serem alterados, mediante simples comunicação do empreendimento ao Turismo

de Portugal (art.º 4.º n.º4). Os anexos demonstram uma clara prevalência dos requisitos opcionais sobre os requisitos obrigatórios.

Esta flexibilidade também se estende ao mundo rural, de natureza e na sua ligação com o ambiente urbano. O Turismo de habitação, ao contrário do regime anterior, pode localizar-se hoje em espaços rurais ou urbanos (art.º 17.º n.º 1). Os *resorts* podem ser constituídos, em parte, por empreendimentos de Turismo de habitação, Turismo no espaço rural ou Turismo de natureza (art.º15.º n.º 4).

Na continuação desta análise, hoje, o Turismo de natureza pode situar-se, para além das áreas classificadas, noutras “áreas com valores naturais” (art.º 18.º), desligando-se das áreas protegidas, o que era nota do regime anterior (art.º 1.º do DL n.º 47/99, de 16.02.1999, como alterado pelo DL 56/2002, de 11.03.2002).

Igualmente, qualquer tipologia de alojamento (estabelecimento hoteleiro, aldeamento turístico, *resort* ou até parque de campismo e caravanismo) pode integrar o Turismo de natureza, contra o que estabelecia o regime anterior, que só admitia os empreendimentos de Turismo no espaço rural [art.º 2.º n.º 1 alínea a) do já citado DL n.º 47/99].

Assim, o Poder das organizações de mercado não resulta diminuído no novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos. Sendo a transferibilidade proibida na desafecção da exploração dos empreendimentos turísticos, traços marcantes de divisibilidade e de flexibilidade no seu regime jurídico permitem implantação do seu Poder. A utilização do método histórico e estrutural – funcionalista nesta investigação obriga-nos à análise de todo o regime jurídico da III República, não sendo obviamente analisadas as repercussões fácticas de um diploma que entrou em vigor oito meses antes da finalização da investigação.

Veremos se o Poder destas organizações de mercado e contextos de contratualização desviou o Direito dos equilíbrios necessários aos sistemas e processos de planeamento e desenvolvimento turístico, verificando-se, no estudo de caso Algarve (Capítulo 7), se tais organizações contribuíram ou não para tais desequilíbrios. Como enquadramento prévio, analisar-se-ão as consequências desse Poder no regime do planeamento e ordenamento do território na III República. A ele nos referiremos já de seguida.

5.3.3. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E ORGANIZAÇÕES DE PLANEAMENTO E ORDENAMENTO TURÍSTICO

A Constituição de 2 de Abril de 1976, que estrutura o quadro jurídico fundamental da III República, incumbe ao Estado o ordenamento do espaço territorial [art.º 66.º n.º 2 alínea b)], sendo que o efectivo controlo do parque imobiliário, a necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e a definição do respectivo direito de utilização são exercidos conjuntamente pelo Estado e autarquias locais (art.º 65.º n.º 4).

Segundo o regime constitucional, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (art.º 237.º n.º 1), de acordo com um princípio de descentralização administrativa (art.º 239.º), sendo os seus órgãos representativos eleitos pelos cidadãos (art.ºs 246.º, 251.º e 252.º), dispondo de património, finanças e receitas próprias (art.º 240.º) e ainda de Poder regulamentar (art.º 242.º).

Consagra-se, assim, uma ruptura com os mecanismos de dominação e controlo social dos concelhos, próprios do regime político do Estado Novo, como assinalámos na secção própria (Capítulo 5.2.2.1). Doravante, o Poder sobre o planeamento e ordenamento do território passará a ser exercido em regime de partilha de Poder definido na lei entre o Estado e as autarquias locais.

Nos Açores e da Madeira, tal Poder pertence às regiões autónomas no âmbito da sua competência legislativa e de orientação e tutela das autarquias locais [art.º 229.º n.º 1 alíneas a) e g)]. Igualmente, os Estatutos Político-Administrativos destas regiões prevêm, como matérias de interesse específico das regiões, o Turismo e o ordenamento do território [Madeira – art.º 40.º alíneas i) e t) da Lei n.º 13/91, de 05.06.1991, como alterada pela Lei n.º 130/99, de 21.08.1999 e Açores – art.º 8.º alíneas g) e l) da Lei n.º 39/80, de 05.08.1980, como alterada pela Lei 61/98, de 27.08.1998]. Neste quadro, a região autónoma da Madeira aprovará, em 2002, o Plano de Ordenamento Turístico da Madeira, através do D. Legislativo Regional n.º 17/2002/M, de 29.08.2002, e nos Açores será publicado o Plano de Ordenamento Turístico dos Açores pelo D. Legislativo Regional n.º 38/2008/A, de 10.08.2008.

Não raro sucederá durante a III República que, por motivos de orientação do desenvolvimento económico e social, que incumbem prioritariamente ao Estado [art.º 81.º alínea e) da Constituição de 1976] e aproveitando as possibilidades de captação de investimento, geração de riqueza e de divisas estrangeiras ou como fonte de emprego possibilitadas pelo Turismo, o Estado crie *property rights* institucionais, através de regras especiais de política sectorial e de ordenamento do território, para inverter a seu favor a partilha de Poder com as autarquias locais sobre o território.

A comprovar esta situação temos que, ao contrário do regime jurídico anterior durante o Estado Novo, as localidades de interesse turístico ou as zonas turísticas deixaram de fazer parte do vocabulário do legislador, em sede de planeamento e ordenamento do território. A elas não se refere (art.º 2.º n.º 1) o DL 794/76, de 5.11.1976, sobre Lei dos Solos ou o DL n.º 152/82, de 03.05.1982 (art.º 1.º), sobre áreas de desenvolvimento urbano prioritário. Esta omissão legislativa de impulso *top-down* contrastava com o avanço crescente das organizações de mercado privadas de impulso *bottom-up* que, como vimos, na secção anterior, caracterizou a regulação do início dos anos 80.

Tão pouco o DL n.º 208/82, de 26.05.1982, que aprovou o primeiro regime jurídico dos planos directores municipais, contém alguma referência a zonamento ou uso turístico do solo. A sua elaboração é de competência das câmaras municipais (art.º 12.º n.º 1), sua aprovação pela assembleia municipal (art.º 15.º n.º 1) e ratificação pelo Estado (art.º 16.º), regime de divisão de competências que não se alterou até ao presente (art.ºs 74.º n.º 1, 79.º, n.º 1 e 80; n.º 1 do DL 380/99, de 22.09.1999, alterados pelo DL 316/2007, de 19.09.2007, regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, adiante designado RJGT).

Para se atingir maior eficiência no procedimento administrativo, a elaboração dos planos directores municipais era acompanhada pelo Estado, através de uma comissão de acompanhamento (art.º 12.º n.º 4 do DL 208/82, já referido). Esta figura continua a existir na actualidade, através da Portaria n.º 1474/2007, de 16.11.2007, no que se comprova a permanência estrutural deste sistema de partilha de Poder, induzindo à negociação e concertação entre o Estado e autarquias locais no planeamento e ordenamento do território.

Todavia, a ausência de ordenamento jurídico sistematizado e estruturado sobre ordenamento turístico, transformariam o território e o Turismo num “palco de luta” entre Estado e autarquias locais, de acordo com critérios de política turística, que eram variáveis com mudanças de governo ou de titulares governativos na área do Turismo. Tal situação é bem exemplificativa nos finais da década de 80, inícios da década de 90 do século passado, em particular, na região do Algarve, como se verifica de seguida.

Com a entrada de Portugal na União Europeia em 1986, 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). Igualmente, de salientar, o 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 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's), que orientariam o aproveitamento dos recursos turísticos do país;
- b) As regiões específicas de aproveitamento turístico (REAT's), constituídas por áreas onde existissem condições específicas para aproveitamento turístico;
- c) Os eixos de desenvolvimento turístico (EDT's), 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's), 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 DL 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).

O procedimento instituído resumia-se na apresentação pela câmara municipal de um plano de ordenamento da área com parâmetros urbanísticos, infra-estruturas e actividades turísticas permitidas e actividades proibidas (art.ºs 60.º e 61.º), com o incentivo (diríamos modesto) atribuído à câmara municipal de competência exclusiva para aprovar a localização e projectos de empreendimentos a instalar na área [art.º 65.º n.º 1 alínea b)] e incentivos fiscais e financeiros aos empreendimentos nela abrangidos [art.º 59.º n.º 2 alínea b)].

A área era criada por decreto regulamentar (art.º 58.º n.º 1), tendo o Estado amplos poderes de intervenção urbanística (embargo, demolição de obras) e de extinção da área de interesse turístico (art.ºs 68.º a 70.º), caso não fossem cumpridos os condicionalismos normativos, com a consequente caducidade dos benefícios fiscais e financeiros concedidos.

Estas figuras de ordenamento turístico não teriam consagração no regime jurídico dos planos de ordenamento do território. O DL 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 DL 69/90, de 02.03.1990, que aprovou o novo regime dos planos municipais de ordenamento do território, contém alguma referência às áreas de interesse turístico (art.º 28.º) o que se estende ao actual RJIGT (art.º 10.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 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).

Face às características de Poder assinaladas para os “territórios turísticos” e sua combinação em sede de avaliação estática e dinâmica que se assinalou no Capítulo 3 desta dissertação, entende-se que o regime jurídico das áreas de interesse turístico se pautou pela ausência de criação de um sistema de governação (um “território turístico”, uma organização) para alinhar interesses públicos e interesses públicos e privados na criação da área, na deliberação e execução de uma vontade administrativa ou na distribuição dos resultados (incentivos) entre os interessados.

O resultado foi a sua não “motorização” ou “efectividade” no território. A estratégia *top-down*, que sustentava o seu regime jurídico, não se coadunava com as tendências de planeamento e desenvolvimento da época norteadas por preocupações de mercado, como vimos no sub-capítulo anterior.

Assim, nunca se verificou a criação de uma área de interesse turístico, constituindo esta figura “um nado-morto” do nosso ordenamento turístico. O saldo desta luta Estado-municípios tornar-se-ia favorável aos últimos, que viriam a obter a competência do licenciamento dos empreendimentos turísticos, à excepção da qualificação dos conjuntos turísticos, pelo DL 167/97, de 04.07.1997.

O palco de luta, de obtenção de consensos ou registo de conflitos entre Estado e autarquias locais, na distribuição e partilha de Poder sobre os “territórios turísticos”, haveria de se transferir para o plano do regime jurídico do ordenamento do território e urbanismo. Esta é uma característica estruturante do regime jurídico

dos “territórios turísticos” na III República. Tal evidencia-se claramente no caso da região do Algarve, como se assinala já de seguida.

Através das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 13/88, de 21.04.1988 e 33/88, de 04.08.1988, considerou-se que o desenvolvimento turístico do Algarve se processava de forma desequilibrada. Foram adoptadas medidas preventivas através do DL n.º 33/89, de 26.01.1989, para proibição de nova construção, em especial, nas zonas consideradas turisticamente saturadas, até à aprovação de um plano de ordenamento do território.

O Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROTAL), o primeiro a nível nacional, viria a ser aprovado pelo DR n.º 11/91, de 21.03.1991, com natureza vinculativa para todas entidades públicas e privadas (art.º 5.º n.º 1). Todo o território do Algarve é considerado como área de potencial turístico (art.º 7.º n.º 1), sendo esta caracterizada pela especial relevância para o desenvolvimento do Turismo de qualidade (art.º 7.º n.º 2).

É previsto um zonamento para zonas de ocupação turística em zonas de ocupação urbanística [art.º 7.º n.º 3.º alínea b)], com um regime especial (art.º 11.º) de requalificação urbanística e ambiental e na ausência de instrumento de planeamento aprovado, com sujeição dos empreendimentos turísticos a um conjunto de normas transitórias emitidas por despacho conjunto (Ministérios do Planeamento e Turismo), onde se explicitariam as densidades de ocupação, índices da área susceptível de construção e, a título indicativo, os princípios contratuais entre as autarquias e o promotor, com vista à salvaguarda dos requisitos indispensáveis a este sector de actividade (art.º 11.º n.º 3).

Prevvia-se, também, a criação de núcleos de desenvolvimento turístico nos planos directores municipais, com sujeição a regras de densidade populacional e requalificação urbanística e ambiental (art.º 23.º n.º 1 e n.º 2). Por despacho conjunto de 04.02.1993 (II série do D. República) dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território e do Comércio e do Turismo, seriam densificadas as instruções a cometer aos serviços da Adm. Central, na análise das propostas de criação daqueles núcleos.

De referir, também, o importante art.º 41.º que admitia que determinados empreendimentos de natureza turística não totalmente conformes com o regime

de ocupação, uso e transformação do solo estabelecido no Plano pudessem ser admitidos, fundamentada e excepcionalmente quando, servindo a prossecução dos objectivos do Plano, fosse reconhecido o interesse público dos mesmos por despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território e do Comércio e Turismo.

Este regime, especial e admitido por despacho governamental, abriu a porta a organizações de Poder de mercado, baseadas numa lógica de projecto, para derrogar o regime de uso, ocupação e transformação do solo contido no PROTAL.

Para esse efeito, foram reconhecidos pelo Despacho conjunto de 16.08.1994 (II Série do D. Rep.), os empreendimentos turísticos de natureza estruturante que, prosseguindo objectivos de natureza sectorial, envolvessem um investimento total igual ou superior a dez milhões de contos, com um terço do investimento em infra-estruturas ou obras públicas em recuperação de áreas degradadas, recuperação do património arquitectónico e artístico ou na criação de meios de animação, culturais e desportivos, implicando desenvolvimento e modernização do tecido económico do território abrangido [n.ºs 1 e 2 alíneas a), b), c) e d)].

Neste regime, foi aprovada a 2.ª fase do empreendimento turístico de Vilamoura a que aludiremos no estudo de caso Algarve no Capítulo 7. Os projectos turísticos estruturantes entraram no vocabulário do Poder durante os 16 anos de vigência do PROTAL (até à Resolução do CM n.º 102/2007, de 03.08.2007) e no ordenamento jurídico nacional em geral.

Nesse sentido, a Resolução do CM n.º 98/2003, de 01.08.2003, vem instituir o Centro de Apoio ao Licenciamento dos Projectos Turísticos Estruturantes (CALPTE), estrutura administrativa de coordenação entre entidades públicas e o promotor privado, no sentido de conferir maior celeridade à aprovação dos referidos projectos que envolvessem investimentos superiores a quinze milhões de euros em construção ou reabilitação de estruturas de oferta de alojamento, animação turística e imobiliária turística de lazer ou mesmo que inferiores a esse montante fossem declarados de relevância estruturante pelo Secretário de Estado do Turismo (n.º 2).

A derrogação de instrumentos de planeamento e ordenamento do território, em combinação com objectivos de natureza sectorial no sector do Turismo, tem

sido um instrumento fundamental de Poder, pelo qual o Estado e um promotor privado (com a intervenção dos municípios) concertam intervenções vinculativas no uso, ocupação e transformação do solo, instrumento que se projecta no presente através do regime dos Projectos de Potencial Interesse Nacional classificados como de importância estratégica (PIN+), através do DL n.º 285/2007, de 17.08.2007.

Os projectos PIN+ na área do Turismo devem promover a diferenciação de Portugal e contribuir decisivamente para a requalificação, aumento da competitividade e para a diversificação da oferta onde se insiram, devendo ser estabelecimentos hoteleiros com um mínimo de 5 estrelas ou, no caso de conjuntos turísticos, com um estabelecimento hoteleiro de 5 estrelas e os restantes não terem classificação inferior a 4 estrelas.

Estes projectos devem ainda criar mais de 100 postos de trabalho directos e um mínimo de 70 % das unidades de alojamento de cada empreendimento afectas à exploração turística [art.º 2.º n.º 3 alínea a) e 4 alíneas a), b) e c)]. Como se depreende, a característica da transferibilidade (ou da desafecção de unidades para fora do Turismo) continua presente.

A classificação do Projecto PIN+ supõe uma lógica de alinhamento, comunicação pública, pois é efectuada por despacho conjunto dos ministros do ambiente, ordenamento territorial e desenvolvimento regional e da economia, bem como outros ministros responsáveis em razão da matéria (art.º 6.º n.º 1). Implica o reconhecimento do interesse público do projecto para elaboração, alteração ou suspensão dos instrumentos de gestão territorial e ou desafecção de outros condicionantes que sejam necessários (art.º 6.º n.º 5).

O regime especial dos PIN+ implica a consagração de mecanismos de simplificação administrativa (designadamente, interlocutor único, tramitação simultânea de procedimentos, redução de prazos, deferimentos tácitos, conferências decisórias (art.ºs 8.º a 14.º), implicando a adaptação de regimes jurídicos gerais (avaliação de impacto ambiental, rede natura 2000, planos municipais de ordenamento do território – art.ºs 15.º a 32.º) às especialidades de simplificação administrativa pretendidas.

Esta figura consagra um alinhamento de características de Poder assinaladas para os “territórios turísticos”. A técnica de representação como projecto de interesse nacional, aliada aos mecanismos de simplificação administrativa e derrogação dos instrumentos de ordenamento do território, com convocação e coordenação de várias entidades públicas, configura dose significativa de “qualidade do título”, num contexto de contratualização (transferibilidade) de custos/benefícios acordados com um promotor.

Por outro lado, os mecanismos de transferibilidade e divisibilidade da lógica das organizações de mercado também estão presentes, seja pela referida possibilidade de desafecção de unidades de alojamento para fora do Turismo, como pela possibilidade da manutenção da dicotomia exploração/propriedade, o que gera para o promotor mais-valias significativas com a aprovação do projecto.

No âmbito destes processos, foi classificado como PIN o projecto CONRAD, Palácio de Valverde, *Resort & Spa*, Hotel Apartamento no município de Loulé, com suspensão de disposições do Plano Director Municipal de Loulé, considerado no preâmbulo no diploma que o aprovou (DR n.º 40/2007, de 09.04.2007), como portador de características que o habilitam a tornar-se uma referência hoteleira mundial. O Poder tem razões que só o Poder conhece quando os fundamentos nacionais não são suficientes.

Apontamos várias conclusões instrumentais deste sub-capítulo. A primeira, e a mais importante, é que o palco de luta entre Estado e autarquias locais no planeamento e ordenamento do território na III República, e na ausência de sistemas de Turismo locais, traduziu-se num saldo a favor das organizações de mercado, através de figuras de projecto que derrogam instrumentos de ordenamento existentes no território, sejam eles considerados projectos estruturantes ou projectos de interesse nacional. A permanência destas estruturas em detrimento das áreas de interesse turístico é elucidativa desse saldo. Trata-se da evidência da vitória da concepção do produto-espaco sobre o espaco-produto (Costa, 2001).

A segunda conclusão refere-se à insuficiência dos mecanismos de política sectorial *top-down* para consolidar e efectivar estratégias de ordenamento turístico. A comunicação com os sistemas do ordenamento e planeamento do território é fundamental. Por isso, o PROTAL foi o instrumento decisivo do ordenamento

no Turismo no Algarve e não as figuras de ordenamento turístico criadas pelo Plano Nacional de Turismo que não tiveram sistemas ou Organizações de Turismo para os motorizar.

A terceira conclusão é a que prepara o caminho para a subsecção seguinte é a permanência do contrato, do convénio como instrumento de comunicação entre entidades públicas e entre estas e as entidades privadas no ordenamento turístico do território.

De facto, o zonamento turístico criado pelo PROTAL não tinha densidade normativa suficiente para efectivar regras concretas de uso, ocupação e transformação do solo, necessitando de alinhamento com as regras dos planos directores municipais; por outro lado, tal zonamento, supondo uma lógica de planeamento e ordenamento de recursos, concentrou-se em núcleos de desenvolvimento turístico, receptivos à lógica do conjunto turístico, do aldeamento turístico, do grande projecto integrado no território, resultando daí também alinhamento com o sector privado e com a lógica do mercado.

O contrato manifesta-se, assim, quer como mecanismo de política sectorial, quer como instrumento de ordenamento do território. Esta combinação resulta em alinhamento e eficiência para o “território turístico”, como organização de Poder. O contrato, em especial, o contrato de concessão e sua importância na actual ordenamento jurídico para os “territórios turísticos”, será referido de seguida.

5.3.4. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E CONTRATOS DE CONCESSÃO

É princípio fundamental da organização económica do Estado na Constituição de 1976, a propriedade pública dos principais recursos naturais e de meios de produção (art.º 80.º), hoje de acordo com o interesse colectivo [art.º 80.º alínea d)]. Também é incumbência prioritária do Estado assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente, zelando pela eficiência do sector público [art.º 81.º alínea e)].

Neste contexto, o Estado institui direitos de reserva, de domínio (*property rights*) institucional sobre determinados bens ou recursos considerados de interesse colectivo, o que sucede com o regime do domínio público (art.º 84.º n.º 1), onde são incluídas as águas territoriais e seus leitos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água e seus leitos, nascentes de águas minero-medicinais, as estradas, as linhas férreas nacionais [alíneas a); c); d) e e)] mas de forma não taxativa, uma vez que prevê que outros bens como tal qualificados pela lei [alínea f)], possam integrar o domínio público.

O DL n.º 477/80, de 15.10.1980, prevê uma série de solos e edifícios que integram o domínio público, onde também se referem as margens das águas territoriais, os palácios, monumentos, museus, arquivos e teatros nacionais, os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados e ainda as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade [art.º 4.º alíneas a), l), m), n) e o)].

A titularidade e/ou controlo público sobre tais bens ou recursos, nunca excluiu a possibilidade do Estado, por razões de eficiência económica, retirar deles algum rendimento. O contrato de concessão, permitindo usos privativos por organizações de mercado, em bens ou recursos do domínio público surge, assim, como instrumento fundamental e simultâneo à prossecução de tais fins.

O Turismo valoriza a procura de recursos naturais, ambientais, culturais ou patrimoniais (González, 2004) e, simultaneamente, provocando um incremento no seu consumo, abre as oportunidades para uma organização, através de uma lógica de mercado (custo-benefício) assegurar, através do rendimento económico gerado por esse consumo, a qualidade desejada no uso e fruição turística de tais recursos. A relação rendimento/qualidade é gerida pelo contrato de concessão.

Não admira, assim, que o contrato de concessão e o Turismo tenham na III República um casamento permanente de interesses, na sequência, aliás, do que já era estrutura sedimentada no passado. Por exemplo, o DL n.º 506/85, de 31.12.1985, renova à sociedade Hotéis Alexandre de Almeida, por um período de 20 anos, a concessão que já existia desde 1920 do estabelecimento hoteleiro situado no Palácio da Mata do Buçaco.

A orla costeira e o domínio público marítimo sempre foram um alvo de atenção nos interesses do Turismo na obtenção de contratos de concessão. A marina de Cascais tem as bases gerais da sua concessão estabelecidas no DL n.º 335/91, de 07.09.1991. Recentemente, o DL n.º 26/2007, de 08.02.2007, concessionaria à Açalahotel-Empreendimentos Turísticos e Hoteleiros o núcleo de recreio náutico de Tróia por um período de 30 anos.

Por vezes, os contratos de concessão surgem agregados a programas ou convénios urbanísticos e contratos de investimento de mais ampla intervenção nos territórios. É o que sucede com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000, de 08.05.2000, que aprova os termos de um contrato de investimento na península de Tróia entre o Estado, entidades públicas e vários promotores privados regendo, simultaneamente, as bases gerais das concessões da zona de jogo, da marina e de outros bens do domínio público, com simultânea concessão de benefícios fiscais.

O contrato de investimento também serve de base a uma estratégia de planeamento e desenvolvimento “avulsa” no território, o que é exemplificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 146/2005, de 14.09.2005, que aprova as minutas do contrato de investimento entre o Estado e a Prifalésia, S.A., que tem por objecto a construção, em Vilamoura, de um hotel de 5 estrelas e um conjunto de equipamentos turísticos complementares.

Debrucemo-nos, agora, sobre as concessões turísticas estruturadas ao abrigo de regimes jurídicos com maior longevidade histórica e “dependentes de uma trajectória”. Em primeiro lugar, destaca-se, pela sua importância, a concessão do jogo.

O actual regime jurídico do jogo está contemplado no DL n.º 422/89, de 2.12.1989, tendo sido alterado pelo DL 40/2005, de 17.02.2005. A exploração e a prática de jogos de fortuna ou azar são permitidas em casinos existentes em zonas de jogo com distâncias delimitadas por decreto regulamentar (art.º 3.º n.º 1 e n.º 2), entendidos como estabelecimentos que integram, em regra, o domínio privado do Estado (art.º 27.º n.º 2), o que assinala a característica de exclusividade da organização.

Existem, actualmente, dez zonas de jogo (Açores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa do Varzim, Tróia e Vidago-Pedras Salgadas), conforme art.º 3.º n.º 2. O regime jurídico visa assegurar a honestidade do jogo, a concentração e a comodidade dos jogadores, e proporcionar uma oferta turística de alta qualidade (art.º 27.º n.º 1), “externalidades” que justificam a reserva de domínio privado a favor do Estado.

O regime do jogo apresenta consideráveis características de Poder dos “territórios turísticos”. Para além da exclusividade já assinalada (art.º 3.º), a qualidade do título ressalta do art.º 18.º, quando se dispõe que a celebração do contrato de concessão confere utilidade pública aos empreendimentos nele previstos, para efeitos de expropriação com carácter de urgência de todos os bens necessários à sua execução, podendo os empreendimentos beneficiar do incentivo da utilidade turística.

A característica da duração está patente na possibilidade de prorrogação do prazo das concessões, por iniciativa do Governo ou a pedido as concessionárias que tenham cumprido as suas obrigações, estabelecendo-se as condições de prorrogação em decreto-lei (art.º 13.º).

Por DL 275/2001, de 17.10.2001, o Governo prorrogou o prazo das concessões das zonas de jogo (até 2020 e 2023, consoante os casos), arrecadando cerca de 256 milhões de euros com tal “faculdade”. O destino das contrapartidas ficou afectada a finalidades de interesse turístico, nos termos a definir por portaria do Ministério da Economia (art.º 3.º n.º 1). Pela realidade jurídica (*law in action*), se confirma como a característica da duração confere Poder, simultaneamente, ao Estado e às concessionárias do jogo.

Nestas características de duração com transferibilidade e divisibilidade, verificam-se as linhas de força, os equilíbrios e alinhamentos auto-referenciais, sistémicos e circulares que convocam Governo, concessionárias e outras entidades públicas ao reconhecimento da legitimidade da zona de jogo como organização de Poder, como “território turístico”.

Em primeiro lugar, verifica-se a criação de um imposto de jogo especial pelo exercício da actividade do jogo. Tal imposto não é atribuído a um “saco comum” das receitas do Estado. Pelo contrário, é consignado em 80 % ao Fundo de

Turismo que aplicará 25 % do imposto, por si arrecadado, na área dos municípios em que se localizem os casinos na realização de obras de interesse para o Turismo (art.º 84.º n.º 3).

Tal realização implica o estudo e elaboração de planos de obras a uma comissão nomeada, mediante portaria do membro do Governo responsável (art.ºs 151.º a 154.º), donde resultam características de “divisibilidade” do imposto para o Fundo de Turismo e municípios e “qualidade do título” pela convocação de várias entidades públicas que vão compôr a referida comissão. A título de exemplo, refira-se a Portaria n.º 391/78, de 20.07.1978, que nomeou a referida comissão para a zona de jogo do Algarve, onde têm assento vários membros (Região de Turismo (1), 4 Câmaras Municipais e vários organismos do Estado (4).

A duração também se verifica na obrigação das concessionárias em afectar um mínimo de 3 % das receitas brutas do jogo a programas de animação de bom nível artístico e a promover e organizar manifestações turísticas, culturais e desportivas, incluindo promoção da zona de jogo no estrangeiro, ouvido o organismo central do Turismo [art.º 16.º n.º 1 alíneas b), c) e n.º 2], com transferibilidade, seja nas cauções a prestar pela concessionária (art.º 105.º) ou ainda na possibilidade condicionada de cessão de posição contratual (art.º 15.º).

Registe-se ainda a característica da flexibilidade, ao se possibilitar às concessionárias a faculdade de se avençarem (prestações periódicas fixas) para o pagamento do imposto especial do jogo (art.º 89.º n.º 1). O Estado recebe também contrapartidas pela concessão actualizáveis anualmente (art.º 25.º n.º 2).

Importa realçar que estas características (duração, flexibilidade, comunicação público-privada) não são fundamentalmente diferentes das existentes no novel regime do jogo de 1927 no início do Estado Novo, como vimos na secção própria (Capítulo 5.2.2.1), o que demonstra a reprodução das estruturas sistémicas de Poder do passado no presente e uma dependência da trajectória de Poder contida na regulação das organizações interessadas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

O organismo centronário do Turismo português, o Turismo de Portugal, IP tem como órgão próprio a Comissão de Jogos [art.ºs 7.º alínea b) e 9.º do DL n.º 141/2007, de 27.04.2007].

As primeiras receitas próprias que o diploma prevê a seguir à dotação do orçamento do Estado para o funcionamento deste organismo, são as provenientes do imposto sobre o jogo e das concessões das zonas de jogo [art.º 16.º n.º 2 alínea a)], o que confirma a comunicação, a circularidade da característica da duração e existência de uma esfera de dependência entre organizações de jogo, Turismo de Portugal, IP e o Estado.

Pela longevidade estrutural do seu regime jurídico, pela permanência da maior parte das concessões das zonas de jogo (desde 1927), pela duração das concessões (que se estendem até 2020 ou 2023), pela importância que representam para o financiamento dos organismos públicos do Turismo, pela eficiência na combinação e circulação entre planos de obras e promoção turística, podemos concluir que as concessões das zonas de jogo representam um “território turístico” poderoso, senão mesmo, o mais poderoso de Portugal (v. sobre Lei do Jogo, o estudo de Pinheiro, 2006).

O “segredo” do Poder resulta na capacidade estruturada pelo seu regime jurídico desde longa data para assegurar eficiência sistémica na legitimidade e exercício do seu Poder no território, combinando características de organizações hierárquicas e de mercado adequadas às organizações híbridas, com estruturas processuais de comunicação, duração, flexibilidade e auto-circularidade, alinhando interesses públicos e privados, o que se entende mais adequado para a estruturação de Poder nas Organizações de Turismo.

Refira-se agora outra concessão destinada a fins turísticos: as zonas de caça turísticas. Criadas em 1967 como coutadas de caça, como vimos no capítulo próprio (Capítulo 5.2.2.2), tiveram continuidade na III República, através da Lei 30/86, de 27.08.1986, como zonas de caça turística (art.º 27.º) e até ao presente pelos art.ºs 30.º a 51.º do DL n.º 202/2004, de 18.08.2004, alterado pelo DL n.º 201/2005, de 24.11.2005.

Refira-se que as zonas de caça turística não se contêm no âmbito da política sectorial de Turismo, pois são concessionadas pelo Estado, através do Ministério da Agricultura. Tal não constitui óbice à nossa investigação, dado o conceito amplo de organizações que se adopta como instrumento de Poder,

nela se incluindo as organizações privadas que, por causa do Turismo ou o invocando, exercem, de facto, Poder.

Que características de Poder se descortinam nas concessionárias de caça turísticas? A montagem jurídica da sua organização está adequada às características dos sistemas e organizações do Turismo? Responde-se afirmativamente a esta última questão, o que constitui um dado positivo para o desenvolvimento do Turismo português.

As características da exclusividade verificam-se com a delimitação perimetral da área concessionada e seu reflexo no conteúdo da portaria de concessão [art.ºs 35.º n.º 2 alínea a) e 41.º alínea c)]. A duração também está patente nos prazos de concessão (mínimo de seis anos e máximo de doze anos – art.º 33.º), com possibilidade de renovação automática, nos termos previstos na portaria de concessão (art.º 48.º n.º 1).

Deveres de colaboração do Estado no apoio técnico à gestão das zonas de caça (art.º 44.º), assim como o dever das concessionárias em comunicar à Direcção Geral dos Recursos Florestais os resultados anuais de exploração da época venatória anterior e informações sobre o número, nacionalidade e “qualidade” dos utentes [art.º 42.º n.º 1 alínea e)], pressupõem alinhamentos de informação e de gestão entre o sector público e o sector privado.

Flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade, enquanto características de Poder mais próximos das organizações de mercado, também marcam a sua presença neste regime jurídico.

Quanto à divisibilidade, realce-se a importância dos acordos escritos com os proprietários ou pessoas que sejam titulares dos prédios [art.ºs 35.º n.º 2 alínea c) e 36.º], o que supõe integração de várias vontades (ou incentivos) no projecto.

A declaração da junta de freguesia que certifique o não conhecimento do proprietário de um determinado prédio ou a garantia da viabilidade da exclusão de um prédio integrado na concessão de um proprietário, que só mais tarde venha a saber da sua existência, garantem flexibilidade ao processo (art.ºs 37.º n.º 1 e n.º 2), assim como a revogação da concessão, a pedido do concessionário [art.º 50.º n.º 1 alínea a)].

A transferibilidade do Direito também é admitida em termos muito latos (art.º 45.º), mediante requerimento conjunto do titular da concessão e do interessado em aceder à concessão, sendo efectuada por portaria do Ministério da Agricultura.

Em conclusão da análise do regime jurídico das zonas de caça turística, admite-se que o mesmo tem todos os “ingredientes” a uma boa motorização efectiva, facilitando a sua efectividade nos territórios, dado que combina, de uma forma simples, várias características de Poder próprias das organizações híbridas, apresentando um grande potencial de crescimento, enquanto organização de Poder vocacionada ao Turismo em Portugal. Segundo Encarnado (2006) e citando fontes da Direcção Geral dos Recursos Florestais, as zonas de caça turística evoluíram de 146, em 1990, para 803, em 2006, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual superior a 25 %.

O mesmo não sucede com as estâncias termais. Como vimos no regime da I República e no Estado Novo, as estâncias termais podiam constituir área delimitada no território para a instalação de órgãos locais de Turismo. Todavia, o regime jurídico das estâncias termais haveria de ser apropriado por outras organizações de Poder fundamentais: por um lado, as concessões das nascentes de águas minerais, a cargo dos serviços hidrológicos do Estado; por outro, a saúde e a preocupação de garantir, nos estabelecimentos termais, a qualidade das indicações terapêuticas das águas.

Tais foram as preocupações do regime jurídico do Estado Novo, em especial consagradas no Decreto 15401, de 17.04.1928, que só viria a ser revogado muito recentemente pelo DL n.º 142/2004, de 11.06.2004.

Este último diploma reactiva o conceito de estância termal, considerada área geográfica, devidamente ordenada, na qual se verifica uma ou mais emergências de água mineral natural exploradas por um ou mais estabelecimentos termais, bem como as condições ambientais e infra-estruturas necessárias à instalação de empreendimentos turísticos e à satisfação de necessidades de cultura, recreio, lazer activo, recuperação física e psíquica assegurada pelos adequados serviços de animação [art.º 2.º alínea b)].

A área territorial da estância termal pressupõe a convocação de várias entidades públicas e privadas, o que supõe um alinhamento e “qualidade do título”. O pedido é feito pelo concessionário interessado e sob proposta da câmara municipal, sendo decidido por portaria conjunta dos Ministros da Economia, Saúde, Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, que contém as condições que devem ser asseguradas pelo concessionário e pelo titular do estabelecimento termal, de modo a não prejudicar a actividade termal na área territorial delimitada (art.º 3.º n.º 1 e n.º 2).

As designações “termas”, “estabelecimento termal”, “spa” ou similares, só podem ser utilizadas exclusivamente pelo titular do estabelecimento termal (art.º 3.º n.º 2). Apesar de estarem contidas nestas últimas disposições, características de Poder como as de exclusividade e duração, esta última, implícita, no contrato de concessão que há-de ser estabelecido por um determinado prazo, o regime jurídico actual dos estabelecimentos termais continua a traduzir as preocupações do sistema anterior.

Disposições sobre a qualidade terapêutica da água, direcção clínica do estabelecimento termal (art.º 9.º), pessoal médico (art.º 10.º), controlo da qualidade da água (art.º 25.º), manual de boas práticas (art.º 26.º) e comissão de avaliação técnica (art.º 29.º), marcam o actual ordenamento jurídico do termalismo, com nulo ou reduzido investimento deste na organização pública e privada do Turismo, planos de obras ou promoção turística do território ou da estância termal, em contraste com o que vimos nas zonas de jogo.

Por todas as razões apresentadas, propende-se na investigação a concluir que, apesar do termalismo conter todas as potencialidades para constituir base de uma organização de Poder, por via do contrato de concessão da zona termal, o seu regime jurídico não dispõe actualmente das condições para motorizar efectivamente tal organização, com prejuízo para as estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico das zonas termais e, em consequência, do termalismo como via de desenvolvimento sectorial na área do Turismo.

Esta conclusão é tanto mais reforçada quanto se verifica que, das juntas de Turismo (8) que subsistiram desde o Código Administrativo de 1936-1940 até ao novo regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo (2008), a maior parte

são estâncias termais (5) a saber, Cúria, Luso-Buçaco, Monfortinho, Águas de S. Vicente e Caldas de Modelo, o que demonstra a extraordinária capacidade de resistência das estâncias termais como Organizações de Turismo, não obstante o nulo investimento qualitativo do legislador nesta matéria.

5.3.5. TERRITÓRIOS TURÍSTICOS E ORGANIZAÇÃO LOCAL E REGIONAL DO TURISMO

A III República não alterou o regime jurídico dos órgãos locais de Turismo. Mantiveram-se até 11.04.2008, data de entrada em vigor do regime das Áreas Regionais de Turismo, constante do DL n.º 67/2008, de 10.04.2008, as disposições dos Códigos Administrativos de 1936-1940 sobre zonas e comissões municipais de Turismo e juntas de Turismo com consequente falta de investimento regulador em sistemas locais de Turismo.

Entende-se que o novo quadro institucional, criado pela Constituição de 1976, no sentido do reforço da descentralização administrativa e do aumento das atribuições e competências das autarquias locais e respectivos órgãos, como se referiu atrás (Capítulo 5.3.3.), veio manter a utilidade do respectivo regime jurídico na dependência estrutural destes órgãos, enquanto órgãos consultivos nas respectivas câmaras municipais.

Mantêm-se muito presente a citação que Pina (1988) faz do discurso do então Presidente do Secretariado de Propaganda Nacional, António Ferro, em 1940, em crítica à dependência dos órgãos locais de Turismo das câmaras municipais, quando afirmava que “só de longe em longe as câmaras municipais os convocam, por os considerarem simples empecilhos, comissões pintadas para Código ver, porque ninguém ignora que os orçamentos dessas comissões servem apenas para completar os orçamentos municipais.

A referida citação conclui que “(...) É muito fácil explicar o carácter turístico de qualquer despesa. Turístico pode ser tudo, mas não seria então necessário criar comissões especiais para fingir delimitar o que não se delimita (...)”.

Estas palavras explicam o “estiolamento” das Zonas de Turismo. Por elas não passou qualquer Poder durante a III República. Segundo dados de Coelho (1992), em 1970 existiam 74 Zonas de Turismo, número que se manteve até 1980 para, após a publicação de uma nova lei das Regiões de Turismo em 1982 (DL n.º 327/82, de 16.08.1982 que, no seu art.º 20.º n.º 1, determinava a extinção das Zonas de Turismo compreendidas nas áreas das regiões), se reduzirem apenas a 30 em 1990. O art.º 19.º do DL n.º 67/2008, de 10.04.2008, que aprovou o novo regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo determinou a sua extinção.

De qualquer forma, o número de organizações locais de Turismo na III República (30) representa uma realidade polissémica, dispersa e ínfima no território nacional no conjunto dos cerca de 300 municípios existentes, sem capacidade de organização em rede ou de uma estratégia conjunta, reflectindo a falta de investimento qualitativo do legislador numa específica organização local de Turismo, assim confiada, em suma, às câmaras municipais.

Neste contexto, se insere o regime do financiamento dos órgãos locais de Turismo. A Lei n.º 1/79, de 02.01.1979 (a nova lei das finanças locais na III República), no seu art.º 5.º alínea a) n.º 4, dispunha que o imposto de Turismo constituía receita fiscal a arrecadar pelos municípios.

Segundo Cunha (2001) esta lei, ao retirar o imposto de Turismo aos órgãos locais e regionais de Turismo, não lhes garantindo, em contrapartida, receita idêntica, eliminou aquilo que, durante quase 60 anos, constituiu o esteio da administração local em termos de Turismo e que deveria ser a base recusável da sua existência: a sua autonomia financeira. A vaga municipal, era, de facto, a onda de fundo (Pina, 1988).

No sentido de tentar resolver este choque, a Lei 43/79, de 07.09.1979, dispunha que, transitoriamente, até que fosse definido novo regime de regionalização turística, a manutenção e funcionamento dos órgãos regionais e locais de Turismo constituísse encargo dos municípios até 50 % do produto do imposto de Turismo arrecadado.

A reformulação do regime do imposto de Turismo foi operada pelos DL n.º 134/83, de 19.03.1983 e 420/83, de 30.11.1983, que fixaram em 3 % a taxa

de imposto sobre o preço dos serviços prestados no sector do alojamento turístico (incluindo parques de campismo), agências de viagens e *rent-a-car*, distribuindo o produto da receita em 50 % para as câmaras municipais e os restantes 50 % às comissões regionais de Turismo ou aos órgãos locais de Turismo (art.º 36.º).

Este regime estaria em vigor até à sua revogação pelo art.º 2.º do DL n.º 394-B/84, de 26.12.1984, que aprovou o Código do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) e que aboliu o antigo imposto de Turismo, colocando novos problemas à autonomia financeira dos órgãos locais e regionais de Turismo, como adiante veremos.

A descentralização administrativa concentrada na figura do município viria a estar na base do DL n.º 437/82, de 16.08.1982, que instituiu o novo regime jurídico das Regiões de Turismo e que constituiu reflexo da vaga de fundo municipal à conquista dos órgãos regionais de Turismo.

Ao contrário do que era previsto no regime anterior, a criação e alargamento das Regiões de Turismo passou a depender de requerimento conjunto das câmaras municipais interessadas na sua criação (art.ºs 1.º n.º 1 e 2.º n.º 2). Não se previam nenhuma razão de indeferimento pela Adm. Central deste pedido, o que constituía uma característica de Poder de flexibilidade a favor dos municípios interessados.

A área da região variava consoante os municípios interessados (art.º 2.º n.º 2), pelo que se perdia aqui uma das características fundamentais de Poder dos 80 anos da tradição nas organizações territoriais de Turismo: a exclusividade.

As Regiões de Turismo tinham como atribuições, a valorização turística das respectivas regiões, cumprindo-lhes promover o aproveitamento e valorização das suas riquezas artísticas e arqueológicas, históricas e etnográficas, bem como as suas belezas naturais, praias, estâncias termais, demais equipamento turístico e quaisquer outros elementos de manifesto interesse para o sector (art.º 3.º).

Difícilmente se poderia conceber um alinhamento de interesses entre sector público e sector privado no seu regime de funcionamento, como se explica de seguida. Existiam 3 órgãos: a comissão regional, o presidente da comissão

regional e a comissão executiva, cujo presidente e 5 vogais eram eleitos pela comissão executiva [art.^{os} 4.º e 10.º n.º 1 alíneas a) e c)].

A comissão regional era composta pelos representantes de cada uma das câmaras municipais e de representantes dos departamentos do Estado e de outras entidades públicas ou privadas com relevo para a actividade turística em número que não podia exceder o dos representantes das câmaras municipais [art.º 5.º n.º 1 alíneas c) e d)]. O sector privado estava claramente em minoria.

Se alinhamento existia, era entre o interesse dos municípios e de outros representantes de departamentos públicos, já que o sector privado não tinha “qualidade do título” na designação dos seus membros (o regime jurídico não definia que sectores estariam representados).

O presidente da comissão regional eleito pela comissão regional tinha amplas competências de orientação da acção da comissão regional e funções executivas, sendo também o presidente da comissão executiva [art.^{os} 8.º n.º 1, 9.º n.º 1 e 10.º n.º 1 alínea a)].

O Estado tinha uma posição meramente decorativa na composição dos órgãos, fazendo parte da Comissão regional um secretário-geral designado pelo membro do Governo sem direito a voto [art.º 5.º n.º 1 alínea b)], sendo que este membro não tinha competências específicas previstas, sendo apenas um dos membros que compunha a comissão executiva (no número de 7 membros – art.º 10.º). Não se previa intervenção da Adm. Central na dissolução das Regiões de Turismo.

Uma nota adicional em termos de características de Poder, na tradição dos anteriores regimes jurídicos dos órgãos territoriais de Turismo: a duração, que era mantida pelo deferimento tácito da ratificação dos planos de actividades, orçamentos, relatório anual de gerência e contas de gerência, caso o membro do Governo não se pronunciasse no prazo de 60 dias a contar da sua recepção (art.º 6.º n.º 4).

Estas características induzem-nos a eleger a flexibilidade e duração como as características de Poder ascendentes, no quadro do regime jurídico de 1982, em relação às Regiões de Turismo. Apresenta-se uma figura que descreve as características de Poder deste regime jurídico, no que concerne à análise das

estruturas essenciais da organização administrativa e relações entre agentes, o que constitui cerne da avaliação dinâmica, assim permitindo extrair conclusões mais sólidas sobre o seu regime jurídico.

FIGURA 18. AVALIAÇÃO DINÂMICA DAS REGIÕES DE TURISMO (PORTUGAL – 1982)

AGENTES					
CARACTERÍSTICAS	criação região	composição região	competências região	execução administrativa	resultados
QUALIDADE DO TÍTULO					
EXCLUSIVIDADE					
DURAÇÃO			Alinhamento c) D/B		
FLEXIBILIDADE	Alinhamento a) A/B	Alinhamento b) A/B/C			
TRANSFERIBILIDADE					Alinhamento d) D/A/E/F/
DIVISIBILIDADE					

a) Alinhamento municípios/Adm. Central na criação ou alargamento da área da Região de Turismo (art.º 1.º n.º 3 e 2.º n.º 2);

b) Alinhamento municípios /Adm. Central/Adm. Central desconcentrada na composição da comissão regional (art.º 5.º n.º 1);

c) Alinhamento Região de Turismo (D) /Adm. Central no deferimento tácito dos planos de actividades, orçamentos, relatório anual de gerência e contas de gerência (art.º 6.º n.º 3);

d) Alinhamento Região de Turismo/ Governo/ concessionários zonas de jogo (E) /exploração bingo (F) na participação dos contratos de concessão de zona de jogo e da receita de exploração do jogo do bingo [art.º 16.º alíneas f) e g)].

Comparando o regime jurídico de 1982, por exemplo, com o regime das comissões de iniciativa de 1921 (figura 17), constata-se uma certa “pobreza” em termos de características de Poder e alinhamentos entre agentes. Cunha (2001) comenta que a nova lei não garantiu o financiamento das Regiões de Turismo e, em termos de competências, ficou aquém da lei que revogou. Todavia, existem algumas

características de intensidade de Poder de organizações híbridas (flexibilidade e duração), o que vai contribuir para o seu forte crescimento.

Na regulação das Regiões de Turismo de 1982 falta “qualidade do título” nas suas atribuições e competências, na composição dos seus órgãos ou na garantia do seu financiamento, porque dependente da lei quanto à arrecadação de impostos ou taxas [art.º 16.º alínea a)], assim como falta exclusividade na sua delimitação ou divisibilidade (incentivos, participações) no resultado da sua acção administrativa, afastando-se de algum equilíbrio necessário com mecanismos de hierarquia e/ou de mercado para a sua sobrevivência, enquanto organização híbrida no plano do Turismo.

A consequência desta situação e da ausência de vasos comunicantes entre sector público e privado seria a sua falta de viabilidade. O regime jurídico das Regiões de Turismo de 1982 foi o mais curto da história das organizações territoriais de Turismo, acabando por ser revogado menos de 9 anos depois.

Entende-se que este regime jurídico se inseriu na partilha de Poder, que assinalámos (Capítulo 5.3.5.), no planeamento e ordenamento do território entre Estado e municípios, com claro ascendente para estes últimos. Estes pretendem quebrar, entre si, o efeito de inércia, partilhando o Poder no acesso a 50 % das receitas do imposto de Turismo previstas na Lei 43/79, de 07.09.1979, como afectas aos órgãos regionais de Turismo.

O regime jurídico caracteriza-se mais pelo Poder dos municípios na criação das Regiões de Turismo, do que nas razões de indeferimento das razões dessa criação, mais pela presença dos municípios na comissão regional de Turismo, do que nas atribuições ou no financiamento das Regiões de Turismo, mais, em suma, por aquilo que não dispõe do que sobre o que regula, o que justifica a omissão de poderes de intervenção do Estado ou de qualificação do sector privado na organização.

A órbita do Poder está do lado dos municípios. A doutrina (Miranda, 1988, cit. por Torres, 2003) qualifica as Regiões de Turismo como associações públicas do Poder local. No mesmo sentido, o parecer n.º 13/93, da Procuradoria-Geral da República (publicado na II série do DR de 23.11.1993), qualifica-as como

associações públicas de municípios de tipo especial, formadas na base da cooperação com o Estado.

Os municípios vão aproveitar muito bem esta fatia de Poder que o Estado lhe reserva. Segundo Pina (1988), entre 1979 e 1986, vão constituir-se 13 novas Regiões de Turismo, reorganizando as existentes e proliferando a sua implantação no território nacional. A flexibilidade e duração patentes no seu regime jurídico, próprio de sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, explicam o seu forte crescimento.

Em 1990, as Regiões de Turismo ascenderão a 20, incluindo nestas as regiões autónomas dos Açores e Madeira (Coelho, 1992), implicando a extinção de cerca de 44 Zonas de Turismo. A maior parte do território nacional vai ficar preenchida com Regiões de Turismo, reservando às Zonas de Turismo um papel residual na organização territorial turística, o que constitui uma característica estruturante da III República.

Até 11.04.2008, data de entrada em vigor do DL 67/2008, de 10.04.2008, existiam 19 Regiões de Turismo no continente (Serra do Marão; Alto Minho; Verde Minho; Nordeste Transmontano; Alto Tâmega; Douro Sul; Dão Lafões; Serra da Estrela; Rota da Luz; Centro; Rota do Sol; Templários; Oeste; Ribatejo; São Mamede; Costa Azul; Évora; Planície Dourada e Algarve).

Em 1991, pelo DL n.º 287/91, de 09.08.1991, foi revogado o regime jurídico das Regiões de Turismo de 1982. Foram alteradas algumas características de Poder que eram conferidas aos municípios. Assim, as atribuições das Regiões de Turismo foram mais pormenorizadas, reposicionado a qualidade de “bens públicos” da sua prestação (ex: elaboração de planos de acção turística da região, definição de produto ou produtos turísticos regionais, promoção da oferta turística – art.º 2.º).

Os pressupostos da sua criação dão “qualidade do título” à Adm. Central para recusar a criação da região a impulso dos municípios [ex: constituição de um todo homogéneo e capacidade de gerar receitas próprias para suportar encargos inerentes ao bom desempenho das suas atribuições – art.º 3.º n.º 2 alíneas c) e e)].

A flexibilidade na redução da área da Região de Turismo foi condicionada (não suprimida) pelo art.º 8.º n.º 1, ao se dispor que o município poderá deixar

de integrar a Região de Turismo a que pertence, desde que nela tenha permanecido por um período mínimo de 5 anos, com sujeição a aprovação do membro do Governo competente.

Como novidades relevantes, verificam-se a necessidade de alinhamento entre Regiões de Turismo e o Estado na realização da promoção externa (art.º 19.º n.º 1) e a possibilidade de dissolução das Regiões de Turismo pelo Governo (art.º 35.º n.º 1), o que implica “qualidade do título” a favor do Governo na sua relação com as Regiões de Turismo. A obrigação da Região de Turismo em afectar 50 % das receitas da região em encargos com promoção e animação turística, investe a organização em novas referências de auto-circularidade (duração) (art.º 28.º n.º 1 e n.º 2).

Por último, é de referir a qualificação do sector privado na participação na comissão regional, com indicação dos sectores (estabelecimentos hoteleiros, estabelecimentos similares, agências de viagens e Turismo, aluguer sem condutor) representados na comissão (art.º 13.º n.º 2).

Em suma, pode dizer-se que o diploma de 1991 veio repôr, na tradição anteriormente existente sobre a matéria, alguns mecanismos de domínio e controlo social do Estado (em especial, qualidade de título) sobre as Regiões de Turismo, e, em especial, sobre o Poder dos municípios na sua criação, organização e funcionamento. Tais mecanismos não invertem, entenda-se, a sua natureza jurídica como associações de municípios de tipo especial e em colaboração ou consórcio com o Estado (Moreira, 1997, 2005).

Todavia, o mecanismo mais eficiente de controlo ou domínio social do Estado sobre as Regiões de Turismo vai operar-se por outra via que, em muita medida, contribuirá para um enfraquecimento do seu papel no contexto da organização turística portuguesa, retirando às Regiões de Turismo papel relevante nos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, configurando-as como organizações hierárquicas, o que se confirmará claramente com o novo regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo de 2008, como veremos adiante.

Com efeito, na adopção do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), em substituição do imposto de Turismo, não foi devidamente acautelada (talvez

propositadamente) a questão do financiamento dos órgãos locais e regionais de Turismo.

E, segundo, Cunha (2001), então Secretário de Estado do Turismo, houve que recorrer a um meio expedito: calcular um valor do IVA com base no imposto de Turismo, alegadamente cobrado na área de cada região. O raciocínio foi simples: se o IVA era de 8 % (na altura!) e o imposto de Turismo era de 3 %, então as receitas das regiões deveriam ser equivalentes a 3 % do IVA, ou seja, de 37,5 % das receitas do IVA provenientes da tributação das actividades turísticas.

Tratou-se, diz o autor, de um expediente de mera oportunidade política e para resolver uma questão que exigia uma resposta rápida (tal como já acontecera na sequência da publicação da Lei das Finanças Locais), embora se reconhecesse a sua inconsistência.

A Lei n.º 9/86, de 30.04.1986 e o DL n.º 35/87, de 21.01.1987 que a regulamentou, viriam a estabelecer o quadro normativo do “IVA turístico”, no que se enquadraram as actividades turísticas para percepção do imposto (em moldes semelhantes ao do antigo imposto de Turismo – art.º 1.º), mas onde se estabeleceram as percentagens de 37,5 % dessa receita a favor dos municípios (art.º 2.º n.º 1) e dessa receita, 50 % a favor dos órgãos locais e regionais de Turismo (art.º 2.º n.º 4), a entregar pelos serviços do Estado do IVA.

Reforçou-se, assim, a unidade da máquina administrativa da Adm. Fiscal, em detrimento da divisibilidade dos territórios. Longe estavam os tempos das comissões de iniciativa de 1921 que arrecadavam a taxa de Turismo e a entregavam parcialmente ao Estado. Os ventos tinham, de facto, outra feição.

Neste contexto, não admira que a atribuição do IVA turístico até à entrada em vigor do regime das Áreas Regionais de Turismo (11.04.2008) consistisse na atribuição anual de uma verba fixa inscrita nos orçamentos gerais do Estado (ex: Lei 30-C/2000, de 29.12.2000) e distribuída entre os órgãos regionais e locais de Turismo, segundo critérios a fixar em despacho conjunto ministerial (ex: Despacho n.º 446/2001, publicado em 18.05.2001 – II série DR). Actualmente, as verbas no orçamento do Estado para o desenvolvimento do Turismo regional enquanto receitas das Áreas Regionais de Turismo são também previstas anualmente na lei do orçamento de Estado [art.º 17.º n.º 1 alínea m) do DL 67/2008].

Consolida-se a dependência, pela via financeira, dos órgãos regionais de Turismo em relação à Adm. Central. A investigação demonstrou, em termos históricos que, existindo intensidade de mecanismos de dominação e controlo social pelo Estado (ex: Estado Novo) em relação aos “territórios turísticos”, afastando-se da sua configuração híbrida, tornando-os uma forma de administração desconcentrada especializada, os mesmos enfraquecem a sua implantação no território, esvaziando-se no conteúdo das suas tarefas e atribuições. Este parece constituir de facto “o direito da vida” (*law in action*) do actual enquadramento das Áreas Regionais de Turismo, como se verá no sub-capítulo seguinte.

A emergência de associações de direito privado e sem fins lucrativos, denominadas associações regionais de promoção turística, criadas à margem de enquadramento normativo e em práticas desformalizadas, apoiadas em acordos patrocinados pela Adm. Central e entidades privadas (Confederação do Turismo Português) e as próprias Regiões de Turismo, tendo em vista a constituição de parcerias público-privadas para obtenção de novas formas de financiamento e contratualização da promoção turística antecedeu a criação do novo regime das Áreas Regionais de Turismo.

A primeira associação criada, a Associação Turismo do Algarve, teve como objectivo primário contemplar e proteger a promoção da marca “Turismo do Algarve”, tendo sido instituída em 10.01.2003.

Existem actualmente sete agências regionais de promoção turística, uma por cada área promocional, que coincidem com as NUT II (Unidades de Nomenclatura Estatística II) e que são no Porto e Norte de Portugal, a Adeturn- Associação do Turismo do Norte de Portugal; no Centro, a Agência Regional de Promoção Turística Centro de Portugal; em Lisboa, a Associação de Turismo de Lisboa; no Alentejo, a Associação de Turismo do Alentejo; no Algarve, a Associação Turismo do Algarve; na Madeira, a Associação de Promoção Regional Autónoma da Madeira e nos Açores, a Associação de Turismo dos Açores.

Esta divisão territorial potenciou o enquadramento da área territorial das Regiões de Turismo nestas unidades estatísticas, com pendor hierárquico e de

domínio do Estado, como se verá já de seguida com o novo regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo.

5.4. ACTUALIDADE E RECENTES DESENVOLVIMENTOS

O presente sub-capítulo contempla as recentes alterações no ordenamento jurídico ocorridas em 2007 e 2008 sobre Organizações de Turismo públicas (Turismo de Portugal, IP, Áreas Regionais de Turismo, pólos de desenvolvimento turístico) com notas adicionais sobre estratégias públicas de intervenção turística nos territórios.

Respeita-se a metodologia seguida, numa perspectiva sistemática, de cruzamento deste regime com o do ordenamento do território e urbanismo e na detecção constante de homologias de reprodução do passado no presente de estruturas de Poder, que se apropriam do capital público “regulação” em seu benefício, numa lógica de rendimentos crescentes entre regulador e regulado que se reflectem em áreas geográficas determinadas, confirmando ou infirmando as tendências de aglomeração, concentração, dependência e auto-reforço na economia dos sistemas de Turismo.

As Áreas Regionais de Turismo foram criadas pelo DL n.º 67/2008, de 10.04.2008. O legislador delimita por lei as áreas geográficas (5), correspondentes às NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) das Entidades Regionais de Turismo, entendidas enquanto entidades gestoras destas áreas (art.º 2.º n.º 1). As suas atribuições resultam da lei, estatutos e regulamentos internos e ainda de protocolo a celebrar com o Turismo de Portugal, IP ou outras entidades públicas competentes em razão da matéria (ex: municípios), o que denota um regime de abertura ao contrato, à flexibilidade e ao projecto específico. Nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o Governo pode contratualizar o exercício de actividades e a realização de projectos da administração central com associações de direito privado que tenham por objecto a actividade turística (art.º 2.º n.º 2).

Foram publicadas 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.

As Áreas Regionais de Turismo, na implantação do seu Poder sobre os territórios, sofrem logo, no art.º 4.º, uma “concorrência” de outras entidades, os pólos de desenvolvimento turístico. A área destes pólos é logo delimitada em anexo ao decreto-lei. São criados seis pólos de desenvolvimento turístico (Douro, Serra da Estrela, Leiria-Fátima, Oeste, Litoral Alentejano, Alqueva) correspondentes à área de 66 municípios integrados nos pólos. Num pólo específico (Serra da Estrela) são previstas três unidades territoriais (Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira).

O enquadramento para os pólos de desenvolvimento turístico resulta do Plano Estratégico Nacional de Turismo, contido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 04.04.2007, no seu ponto III n.º 4, sob o título “Linhas de orientação para os pólos de desenvolvimento turístico”.

O estatuto destas entidades 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 que pensar desta “concorrência” de Poder entre pólos de desenvolvimento turístico e Áreas Regionais de Turismo? Na linha das considerações expendidas nos capítulos 2.4. sobre as ligações entre Poder e territórios, 2.8 e 2.9 sobre “territórios turísticos”, contrato e *property rights*, entende-se que as unidades territoriais mais pequenas onde seja possível combinar de uma forma política mais eficiente ordenamento do território e promoção, recursos físicos e simbólicos, com maior incentivo à troca contratual de *property rights* entre agentes locais ou sub-regionais, ganharão ascendente.

O regime normativo em comparação das duas entidades não parece deixar dúvidas a esse propósito. Na verdade, as Áreas Regionais de Turismo, não obstante uma abertura ao contrato e à flexibilidade, padecem de uma grande ausência de exclusividade normativa em matéria de ordenamento turístico.

Na verdade, o Turismo de Portugal, IP, 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 DL n.º 141/2007, de 27.04.2007].

Todavia, o regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo (DL n.º 67/2008, de 10.04.2008) não prevê qualquer atribuição ou missão específica a estas entidades em matéria de ordenamento turístico, nomeadamente, na intervenção 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 “volta à carga” nas portarias regulamentadoras das atribuições e competências das entidades específicas regionais de Turismo.

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, revelando alguns défices de boa técnica normativa, 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 pessoa colectiva (entidade regional de Turismo) nessa matéria.

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, pois os planos de ordenamento do território são apenas regionais e inter-municipais [art.º 9.º n.º 1 alíneas b) e c) da LBOTU] e são instrumentos de desenvolvimento territorial, ficando de fora instrumentos de planeamento territorial [ex: 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].

Entende-se útil uma uniformização de termos à volta do conceito de “instrumentos de gestão territorial”. Por sua vez, atribuições e competências de organismos públicos em matéria de intervenção, obrigatória ou facultativa, na elaboração de instrumentos de gestão territorial constituem matéria de desenvolvimento dos princípios ou bases gerais do regime jurídico do ordenamento do território e urbanismo.

Assim, o âmbito da competência legislativa do Governo [art.º 198.º n.º 1 alínea c) da CRP] no desenvolvimento da LBOTU, que é matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [art.º 165.º n.º 1 alínea z) da CRP] constitui, pois, a esfera normativa adequada para a salvaguarda da legalidade de intervenção de organismos públicos em matéria de ordenamento turístico (ex: 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.

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 parecem frágeis e inconsequentes.

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 DL 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.

A ausência dessa reformulação constituirá seguramente uma debilidade destas estruturas, contidas no âmbito do planeamento sectorial e económico, à semelhança do que aconteceu com as Regiões de Turismo de 1991, com intensidade de mecanismos de domínio e controlo social do Estado de matriz *top down*, com características ainda mais acentuadas e numa lógica casuística de projecto.

Verifiquem-se as tendências. Em matéria de receitas das Regiões de Turismo e Áreas Regionais de Turismo, enquanto o regime de 1991 previa na alínea a) (art.º 31.º) que o montante fixado na lei, resultante da arrecadação de impostos ou taxas (IVA) era a 1.ª receita principal, em 2008, o legislador atribui à contractualização de projectos pagos pela administração central e administração local a primeira receita [art.º 17.º alínea a) do DL 67/2008, de 10.04.2008] das Áreas Regionais de Turismo.

Igualmente, caem as participações nos contratos de concessão das zonas de jogo que eram previstas no regime das receitas das Regiões de Turismo de 1991 [art.º 31.º alínea e) DL 287/91], já não no regime das Áreas Regionais de Turismo (art.º 17.º DL 67/2008), pois as mesmas, como já referido no sub-capítulo

próprio (5.3.4.), hoje pertencem à estrutura centronária do Turismo de Portugal, IP [art.º 16.º n.º 2 alínea a) do DL n.º 141/2007, de 27.04.2007], reforçando mecanismos centralizadores de matriz *top-down*.

As verbas no orçamento do Estado para o desenvolvimento do Turismo regional são previstas anualmente (flexibilidade), confiadas ao Turismo de Portugal, IP e distribuídas pelas Áreas Regionais de Turismo segundo critérios (qualidade de título) fixados na lei, de acordo com número de camas turísticas (30 %), dormidas (30 %), concelhos que integram a entidade regional de Turismo (15 %) e área do território (15 %) e 10 % sobre decisão do Governo, ouvido o órgão representativo das Entidades Regionais de Turismo, de forma a corrigir assimetrias regionais (art.º 17.º n.º 3 do DL 67/2008, de 10.04.2008).

Todos estes “sinais normativos” confirmam o controlo do Estado sobre as periferias, traduzindo normativamente o que foi tendência no financiamento do Estado no regime das Regiões de Turismo de 1991. Mais se reforça a dependência e circularidade de Poder entre Áreas Regionais de Turismo e alojamento turístico, pois 60 % das verbas do orçamento do Estado são distribuídas de acordo com dormidas (30 %) e camas turísticas (30 %). A circularidade com o jogo e o IVA nas regiões foi quebrada, o que aumenta a dependência em relação ao Poder central.

E quanto aos pólos de desenvolvimento turístico? 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 façam “a ponte” para o ordenamento do território.

Independentemente das dúvidas suscitadas quanto à legalidade formal destas atribuições, como vimos atrás para as Áreas Regionais de Turismo, entende-se, todavia, que estes pólos, compostos por determinação normativa em representantes dos municípios em estruturas locais ou sub-regionais delimitadas geograficamente, são estruturas que permitirão um cruzamento mais efectivo com os planos municipais de ordenamento do território, fazendo uma ponte de Poder mais efectiva entre planeamento sectorial e ordenamento do território.

Na verdade, verificam-se em algumas portarias regulamentadoras das atribuições dos pólos de desenvolvimento turístico, preocupações de detalhe, por menor na inventariação e classificação de sítios e locais de interesse para o Turismo [ex: Douro – art.º 3.º alínea d) Portaria 1050; Estrela – art.º 3.º n.º 2 alínea e) Portaria 1054; Leiria-Fátima – art.º 3.º n.º 2 alínea d) Portaria 1052]. A fórmula utilizada pelo Oeste é mais mitigada [identificação e fomento dos recursos turísticos (art.º 3.º n.º 2 alínea d) Portaria 1053].

Deliberada essa inventariação e classificação com vontade favorável dos municípios que se contam entre os membros obrigatórios da pessoa colectiva, fácil será deduzir que a transposição dessa intenção para os planos municipais ou inter-municipais de ordenamento do território será mais efectiva. Note-se que a expressão inter-municipal não é desajustada, uma vez que os locais turísticos podem ter expressão territorial mais alargada, permitindo uma venda de territórios (ex: litoral, montanha, rios, lagos) com carácter supra-municipal.

Todavia, o problema de Portugal reside na sua história recente. A revogação há mais de 70 anos, pelo Estado Novo, dos sistemas locais de planeamento e desenvolvimento turístico constituiu palco fértil, para a emergência de um direito qualificado e tecnocrático das altas burocracias do Estado, flexível e deslegalizado (ex: decretos regulamentares, despachos conjuntos), em combinação e contratualização com um direito que corresponda a um maior livre curso de projectos assentes em vontades individuais, que reclamam menores custos de transacção no procedimento administrativo e na aprovação definitiva desses projectos.

Vícios estruturais da Adm. Pública Portuguesa (Rebello de Sousa, 1999) levam a subordinar o interesse público a interesses particularistas da mais variada natureza. Como exemplo desta tendência, registe-se que planos de ordenamento turístico de carácter sectorial e regional, ao abrigo de mecanismos legislativos formais, como o Plano de Ordenamento Turístico da Madeira (aprovado em 2002) são suspensos (D. Legislativo Regional n.º 12/2007/M, de 16.04.2007) para um ponto importante do território (cidade do Funchal) até à revisão do Plano. Dir-se-ia que o Poder casuístico das organizações de mercado e na lógica do projecto vai impondo as suas regras.

O direito do ordenamento do território e urbanismo também aponta no mesmo sentido. O art.º 6-A do DL n.º 380/99, de 22.09.1999, que aprova o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, recentemente alterado pelo DL 316/07, de 19.09.2007, 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.

O contrato surge, assim, como um 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 Resoluções do Conselho de Ministros n.º 152/2007, de 2.10.2007 e 154/2006, de 15.11.2006].

O próprio direito do ordenamento do território e urbanismo não encara o Turismo como sistema, antes como objecto de um plano sectorial [art.º 35.º n.º 2 alínea a) do DL n.º 380/99, de 22.09.99], à semelhança de outros sectores (ex: cultura, indústria, comércio, florestas, ambiente), podendo o âmbito nacional da política de ordenamento do território e urbanismo compatibilizar diversos instrumentos de política sectorial com incidência territorial, instituindo, quando necessário, os instrumentos de natureza especial [art.º 7.º n.º 2 alínea a) da Lei 48/98, de 11.08.1998], portanto, à margem dos instrumentos “normais” de ordenamento do território.

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.

Assim, os indicadores do regime jurídico do ordenamento do território, infringindo os sistemas de Turismo, 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.

Não surpreende, assim, que a “regulação” dos pólos de desenvolvimento turístico seja aproveitada eficientemente por organizações privadas ou de mercado para, numa lógica de projecto e de contrato, se implantarem com grande sucesso e efectividade nas áreas em que existe investimento regulador em ordenamento e promoção e a que correspondem aqueles pólos. Refira-se, a este propósito, os projectos PIN na área do Turismo, já referidos atrás (capítulo 5.3.3), enquanto organizações de mercado capazes de derrogar normas de ordenamento do território, com lógicas de transferibilidade (30 %) de unidades de alojamento para fora do Turismo.

Segundo os dados do Turismo de Portugal (2008) acessíveis na Internet (www.google\pin\Turismodeportugal.pt., consulta realizada em 20.12.2008) existiam, em 31.08.2008, aprovados em Portugal Continental, 38 projectos PIN na área do Turismo. Desses 38, 15, ou seja, quase metade, situam-se nas áreas dos pólos de desenvolvimento turístico. De referir que dos mesmos 38, 16 projectos têm promotores com designação imobiliária.

Poucas dúvidas parecem restar da “captura” dos pólos de desenvolvimento turístico (cujas portarias regulamentadoras só surgem em 2008) por estas organizações, sendo a regulação destes pólos consequência de factos sociais pré-jurídicos (factos de Poder, investimentos) que a induzem e a arrastam nos seus processos de planeamento e desenvolvimento. De registar, também, que o Algarve é a região com mais projectos PIN Turismo aprovados (11), o que confirma também as visões já registadas na economia do Turismo de auto-reforço, dependência, vizinhança e rendimentos crescentes em áreas geográficas determinadas (Capítulo 2.6.).

Os sistemas de Turismo podem oferecer outras perspectivas. Na verdade, o direito do ordenamento do território e urbanismo prevê programas de acção territorial que coordenam a execução de instrumentos de planeamento territorial, definindo objectivos a atingir no período da sua vigência, com especificação das acções a realizar pelas entidades interessadas e estabelecimento do escalonamento temporal dos investimentos neles previstos (art.º 17.º da Lei 48/98, de 11.08.1998).

Pelas características de alinhamento, flexibilidade, na coordenação das políticas sectoriais ou entre agentes envolvidos em programas de acção territorial suportados em programas de investimento específicos, vê-se nestes instrumentos, capacidade efectiva do ordenamento jurídico instituir organizações de Poder, “territórios turísticos” ao serviço de legítimos interesses públicos e de afirmação, pelo Turismo, de estratégias de desenvolvimento regional, económico, social e cultural.

Neste sentido, se inserem os PITER (Programas Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional) previstos na Portaria 450/2001, de 05.05.2001, que procuram apoiar financeiramente alinhamentos entre conjuntos coerentes de projectos de investimento público e privados [ex: projectos âncora – art.º 17.º alínea d) complementares entre si e implementados num horizonte temporal limitado (art.º 2.º)]. Os PITER tiveram alguma dinâmica na transição do milénio (Gerês/Caramulo), mas careceram de alguma efectividade posterior.

A divisibilidade, por várias entidades beneficiárias (art.º 18.º), de natureza pública ou privada, do sistema de incentivos, a presença de qualidade do título em organismos coordenadores e especializados (art.ºs 41.º e 42.º) para assegurar comunicação com o promotor, consistência técnica e coordenação global dos projectos de investimentos, entendem-se como pontos fortes do programa, no sentido de criação de plataformas logísticas flexíveis (flexibilidade) para a formação de instrumentos financeiros que possam vir a compatibilizar os interesses do sector público e do sector privado.

Todavia, a análise de dados do ordenamento jurídico dos PITER como “territórios turísticos”, aponta a necessidade de mais características de Poder para equilibrar adequadamente mecanismos de hierarquia e de mercado numa organização híbrida, em sede de planeamento e desenvolvimento turístico.

Tal é o que alguns autores (Costa, 1999, Costa *et al.*, 2006), em comentário aos PITER do Gerês e Caramulo, designam por processos de formação de clusters e redes que combinam eficiência de mercado com representações colectivas e espessura institucional, geradoras de novas solidariedades comunitárias e específicas organizações territoriais.

Na verdade, falta delimitação (exclusividade) territorial no processo de constituição, alteração e extinção dos PITER, como ainda duração na constituição de um fundo colectivo destinado a financiar acções geradoras de benefícios comuns (ex: promoção turística, apoio técnico a promotores aderentes), o que configuraria auto-circularidade, reprodução, após a iniciativa pública de constituição de um PITER.

A flexibilidade com regulamento interno seria importante para melhoria do funcionamento da organização, ao abrigo de programas de gestão comum (ex: planos de inventariação e manutenção de património, com qualificação ou certificação, o que constitui, também, duração) ou estabelecimento de comparticipações por vários promotores (divisibilidade), com criação de estruturas processuais (duração) que façam a gestão de planos e programas comuns para estratégias de médio e longo prazo.

Nesse sentido, os PITER muito teriam a melhorar a sua eficiência enquanto “territórios turísticos”, com as características das organizações previstas para as Zonas de Intervenção Florestal (DL n.º 127/2005, de 05.08.2005) ou para as Áreas de Localização Empresarial (DL n.º 70/2003, de 10.04.2003), que apostam em mecanismos híbridos para a sua estruturação jurídica, com estabelecimento de uma organização gestora qualificada para programas de gestão comum dirigidos para uma pluralidade de associados numa área territorial delimitada.

Neste contexto, duvida-se, o que foi objecto de investigação, na análise de dados histórica do nosso ordenamento jurídico, da efectiva implantação de planos sectoriais de Turismo (ex: Plano Estratégico Nacional de Turismo, contido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 04.04.2007), sem cruzamento com o direito do ordenamento do território e urbanismo, em especial, com programas de acção territoriais e instrumentos de natureza especial ou com organizações territoriais específicas, a fim de garantir eficiência e consequente legitimidade à lógica de Poder, ao “território turístico” que sustenta tal acção pública.

Nesse sentido, inserem-se as dificuldades estratégicas sentidas pelo Estado na montagem de uma organização eficiente para o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (PDTVD) que foi objecto, em 3 anos, de 3 Resoluções

do Conselho de Ministros (dir-se-ia, consoante os 3 Governos que as emitiram), respectivamente, n.ºs 139/2003, de 29.08.2003; 75/2005, de 17.03.2005 e 116/2006, de 20.09.2006.

O funcionamento de uma unidade de missão inter-ministerial, com um conselho consultivo, sem representantes de cada um dos municípios envolvidos (fundamentais no ordenamento do território e urbanismo), pois apenas 6 estão designados em conjunto (n.ºs 8 e 10 da última resolução) e sem qualquer expressão territorial da sua actuação, uma vez que não existe ligação com o plano inter-municipal de ordenamento do território do Vale do Douro em vigor (Resolução do C. Ministros n.º 150/2003, de 22.09.2003), não parecem constituir palco gerador de futuros auspiciosos desenvolvimentos deste “território turístico”, enquanto organização de Poder.

Uma última palavra merece um projecto inovador em Portugal que, tendo como promotor um “território turístico” (a Região de Turismo de Évora), proporcionou, com base no apoio do programa comunitário Interreg III, um outro “território turístico”, “a Rede Europeia de Turismo de Aldeia” e que mereceu em finais de 2006, o prémio Ulisses – categoria da inovação atribuído pela Organização Mundial de Turismo.

O projecto envolve uma parceria entre entidades públicas promotoras existentes em diversas regiões da Europa (Alentejo, em Portugal, Trentino, em Itália, Lapónia, na Finlândia, Arad, na Roménia e Zbojna, na Polónia), com o objectivo de proporcionar aos seus aderentes públicos e privados, uma plataforma logística e operativa de cooperação multifuncional (ex: partilha de dados, oferta e intercâmbio de serviços de alojamento no meio rural pela Internet, informação e promoção turística), baseada numa marca (*genuineland*) de oferta turística de qualidade no meio rural.

A proposta que mereceu a consagração da Organização Mundial de Turismo apresenta um modelo de negócios em rede, baseado num modelo jurídico de suporte, através de uma associação de direito privado que permite, pela divisibilidade das comparticipações dos seus membros, a criação e funcionamento de uma organização, com uma marca de certificação de qualidade (exclusividade) e em técnicas de representação (qualidade do título) associadas a um novo

espaço de negócios (o europeu), o que permite adquirir capital simbólico de extrema importância, para este “território turístico”, enquanto organização de Poder. O mesmo encontra-se em fase de implementação.

Com este registo, perspectivador de novas dinâmicas para a criação e funcionamento dos “territórios turísticos” em Portugal, abre-se o espaço para as reflexões e conclusões finais de todo o capítulo. É o que se fará de seguida.

5.5. CONCLUSÃO

São conclusões fundamentais deste capítulo as seguintes:

- a) A evolução do ordenamento jurídico português sobre “territórios turísticos” assenta numa relativa estabilidade quanto a características jurídicas de Poder que, moldadas em princípios de eficiência, conferem legitimidade à construção e manutenção das estruturas que sustentam tais territórios, enquanto organizações de Poder;
- b) Tais características (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade) são utilizadas ao longo do tempo pelo Poder político, através do Direito, em doses e combinações variáveis, consoante as tendências dos regimes políticos, ora orientadas para mecanismos de dominação e controlo social e económico, ora para mecanismos de participação, descentralização e contratualização;
- c) As referidas características encontram-se distribuídas proporcionalmente no ordenamento jurídico criado em 1921 dos primeiros organismos públicos territoriais de Turismo, as comissões de iniciativa, o que justifica a sua adequada configuração como sistemas de Turismo e efectiva difusão e implantação nos territórios;
- d) O regime político do Estado Novo, pelas suas preocupações de domínio e controlo social e político sobre organizações periféricas e através de seu ordenamento jurídico sobre Zonas de Turismo e Regiões de Turismo, retirou às organizações territoriais turísticas públicas características de Poder, afastando-as dos sistemas e organizações híbridas de Turismo e

- aproximando-as de organizações hierárquicas sem participação relevante do sector privado;
- e) Tal ordenamento jurídico não só paralisou o seu desenvolvimento espontâneo, como também transformou os “territórios turísticos” em instrumentos de políticas *top-down* de planeamento e desenvolvimento estadual de controlo político e técnico, que tiveram relativo êxito no caso do Algarve, em 1970, com um amplo programa de investimentos públicos em obras e infra-estruturas que projectaram a emergência daquela região enquanto destino turístico;
 - f) Todavia, tal regime aportou prejuízos para o desenvolvimento de “capital institucional” turístico local, o que se reflectiu na ausência geral de planos de urbanização para zonas turísticas e falta de efectividade em instrumentos jurídicos de convocação do sector privado para organizações territoriais turísticas (ex: Serra da Estrela);
 - g) A regulamentação jurídica do Estado Novo, retirando características sistémicas do Turismo a organizações turísticas locais, cingiu-se essencialmente num reforço das atribuições e competências dos órgãos centronários de Turismo e na procura de maximização da receita, através de contratualizações de concessões do uso privativo do domínio do Estado que geraram “territórios turísticos”, como o jogo, em 1927, com características de Poder híbridas e que constituem presentemente um dos “territórios turísticos” mais importantes de Portugal;
 - h) O regime jurídico da III República assumiu continuidade com o Estado Novo, na ausência de regulação a sistemas turísticos locais e caracterizou-se pelo reforço de princípios de descentralização administrativa e de dependência daqueles sistemas a favor das autarquias no planeamento e ordenamento do território, este tendo constituído o palco de lutas e disputas de Poder entre Estado e municípios, em sede de ordenamento turístico e que foram aproveitados por organizações de mercado para ganharem ascendente e Poder nos territórios;
 - i) Tais organizações, designadas genericamente por conjuntos turísticos, fundamentaram o seu Poder em características do ordenamento jurídico

construídas desde os anos 80 e até ao presente, de divisibilidade e transferibilidade, que lhes permitiram constituir pluralidades de direitos (direito de exploração, direito de desafecção de unidades de alojamento para fora do Turismo, direito de habitação periódica), com a consequente rentabilização do investimento turístico em investimento imobiliário;

- j) Simultaneamente, tais organizações foram investidas como representantes de interesses públicos (qualidade do título) para efectivarem planeamento e desenvolvimento turístico local “sem planos”, derogando regras gerais de ocupação, transformação e uso do solo, como sucedeu com o regime dos projectos estruturantes no Algarve desde 1991 e que se mantém até ao presente com os projectos de interesse nacional e importância estratégica (PIN+);
- k) Em consequência, o investimento qualitativo do legislador estadual da III República nas organizações locais e regionais públicas de Turismo foi nulo ou reduzido, não existindo, quanto às Zonas de Turismo locais, qualquer alteração normativa desde o regime jurídico existente no Estado Novo;
- l) Nas Regiões de Turismo, permitiu-se aos municípios grande flexibilidade na sua criação, no regime jurídico de 1982, o que levou à “regionalização turística do território”, todavia, com forte dependência financeira do Estado na actualidade, o que constitui motivo do seu enfraquecimento e concentração em 5 grandes Áreas Regionais de Turismo;
- m) Tal enfraquecimento resulta ainda do facto de tais organizações estarem fora de esferas de planeamento e ordenamento do território e reduzindo-as a actividades de promoção e animação turística, o que constitui um custo grave para a eficiência da organização administrativa turística portuguesa, contrária a lógicas utilitaristas, de eficiência e de combinação política que justificam os “territórios turísticos”, o que pode perspectivar a prazo a sua transformação ou extinção jurídicas;
- n) Onde existe potencial de combinação de ordenamento com promoção turística, o que acontece no novo regime jurídico dos pólos de desenvolvimento turístico, tal combinação política eficiente vai permitir o aparecimento de

fortes organizações privadas de mercado (PIN+) acopladas aos pólos de desenvolvimento turístico;

- o) Na actualidade, o Estado, em sede de “territórios turísticos”, para além das concessões de uso privativo em domínio do Estado (jogo, caça), tem incentivado convénios urbanísticos, contratos de investimento, programas integrados como fundamento de intervenções em sede de planeamento e ordenamento turístico do território, o que sucede na actualidade com os Programas Piter de 1998 e 2001 que se aplicaram a partes limitadas do território português (Gerês/Caramulo);
- p) Todavia, o Estado Português não tem aproveitado todas as possibilidades que a análise histórica, sistemática, estrutural e funcionalista do seu ordenamento jurídico lhe permite entender, quanto à lógica de funcionamento dos “territórios turísticos”, enquanto organização híbrida que assenta em equilíbrios múltiplos de controlo, de hierarquia e de mercado e contratualização, com regimes e estruturas processuais duradouras, flexíveis e auto-referenciais, o que prejudica estratégias de planeamento e ordenamento turístico do território, como no presente para o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro.

A investigação demonstrou, na análise da evolução e da actualidade do ordenamento jurídico português, como os “territórios turísticos” são uma organização de Poder movida por uma lógica utilitária, possibilitada pelo Turismo como combinação política eficiente de recursos físicos e simbólicos, definidos pela regulação como bens públicos (ex: património, ambiente, promoção turística) e que colocam o “território” como palco de alinhamentos, metáforas de rede, convergências, coordenações entre actores públicos e entre estes e actores privados que sustentam e fundamentam o Poder.

Por outro lado, a investigação demonstrou que existe uma ordem, um sentido inteligível no Direito dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, com equilíbrios de variáveis de Poder que impulsionam a sua motorização nos territórios e que, na sua ausência, o Poder escorre para uma negociação taco a taco entre organizações hierárquicas e de mercado que utilizam o Turismo enquanto instrumento de Poder.

A não percepção da existência destas organizações e equilíbrios prejudica o conhecimento científico e técnico sobre o Turismo e o entendimento que a sociedade deve ter sobre o Poder político e da forma como ele intervém, pelo Direito, nos territórios e políticas de planeamento e desenvolvimento turístico, entendendo-se que a investigação conseguiu dar um passo importante na compreensão desse conhecimento, observando, descrevendo e explicando as suas estruturas e seu modo de funcionamento, com uma consequente melhor compreensão das relações entre Turismo, Direito e Poder.

CAPÍTULO 6

TERRITÓRIOS TURÍSTICOS INTERNACIONAIS

6.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo debruça-se sobre a regulação de “territórios turísticos” em ordenamentos jurídicos internacionais, de acordo com o método comparado. Os ordenamentos seleccionados (Espanha, França, Reino Unido) resultam das considerações efectuadas na metodologia (Capítulo 4.5.1.), pelo que importa agora, nesta sede, precisar as preocupações e os objectivos fundamentais da análise comparada dos referidos territórios, enquanto organizações de Poder.

Neste capítulo pretende comprovar-se, na base dos processos epistemológicos de planeamento e desenvolvimento turístico, que existem e são criados, pelo Direito, sistemas e organizações que vão exercer Poder, segundo variáveis de eficiência jurídico-económica, em zonas delimitadas do território, caracterizadas pela deslocação e permanência de turistas, problema que se desdobra noutras questões, quais sejam:

- a) Se tais organizações utilizam como instrumento fundamental o território como objecto de alinhamento de convergência de interesses, acções de comunicação, convénios, contratos, que constituem um mecanismo “técnico” eficiente de suporte da construção e manutenção da estrutura das suas relações de Poder;
- b) Se as variáveis costuradas pelo Direito (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade, divisibilidade) para a eficiência dos *property rights* e do Poder dos “territórios turísticos” a nível nacional, podem ser utilizados como conceitos, medidas abrangentes da estrutura de governação dessas organizações, também nos ordenamentos internacionais seleccionados, permitindo justapor dados, compará-los e apresentar conclusões;
- c) Se tais variáveis flutuam numa ordem que fundamente equilíbrios, sentidos, para o Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico, capazes de constituírem um sistema integrante e aglutinador (sistema de Turismo), que detecte a lógica ou lógicas de Poder subjacentes às organizações interessadas nesse sistema.

Pensa-se que a resposta a estas três questões fundamentais permitirá enquadrar a resolução do problema da funcionalidade que está subjacente à utilização do método comparado, pela utilização de conceitos (*property rights*), técnicas ou medidas analíticas (contrato) ou normativas (variáveis de eficiência de Poder) e que são instrumentais à procura de um sentido de sistema na manutenção e reprodução da estrutura das relações que sustentam a organização denominada “território turístico”.

A investigação estará atenta, em cada um dos ordenamentos jurídicos seleccionados, à inserção desses conceitos nas estruturas que representam a projecção (Rebello de Sousa, 1998) de sistemas políticos no espaço e no tempo (relativismo histórico), bem como às diferenças estruturais nos sistemas jurídicos, com particular atenção ao caso do Reino Unido, por oposição aos sistemas jurídicos continentais.

Apresentar-se-á, logo após a análise comparativa de cada um dos ordenamentos jurídicos em separado, um quadro sinóptico comparativo, que se espera globalmente elucidativo do processo de comparação e que funciona como mecanismo preparatório das conclusões finais de todo o capítulo.

6.2. ESPANHA

6.2.1. ENQUADRAMENTO GERAL

Segundo as estimativas da Organização Mundial de Turismo em 2006 (www.unwto.org/facts/eng/highlights), a Espanha atingiu 58,5 milhões de chegadas internacionais às suas fronteiras, ocupando o 2.º lugar a nível mundial. Igualmente, segundo a mesma organização, ocupa a segunda posição no mundo na obtenção de receitas turísticas internacionais, com 41,1 biliões de euros.

Por sua vez, o *Eurostat* (2007), no conjunto dos países da União Europeia, coloca, segundo dados de 2005, a Espanha em 1.º lugar, quer a nível do emprego no sector do alojamento turístico, com 1 334 000 pessoas empregues, quer no número de dormidas atingindo quase 354 milhões de dormidas, das quais cerca

de 60 % correspondem a turistas internacionais. A Espanha é, de facto, uma das maiores potências mundiais do Turismo.

A Constituição de 27.12.1978 [publicada no Boletim Oficial do Estado (BOE) de 27.12.1978] estrutura o quadro jurídico fundamental da Espanha, nação que convive a sua unidade, no respeito da pluralidade das nacionalidades e das autonomias que a constituem e da solidariedade entre elas (art.º 2.º).

Por sua vez, o art.º 103.º.1 dispõe que a Adm.Pública serve com objectividade os interesses gerais e de acordo com os princípios da eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação. Também está subordinada ao interesse geral, toda a riqueza do país em suas distintas formas e seja qual for a sua titularidade (art.º 128.º.1).

O art.º 148.º 1.18 do referido documento fundamental, na distribuição do Poder entre Estado e Comunidades Autónomas, dispõe que as Comunidades Autónomas poderão assumir competências em matéria de promoção e ordenamento do Turismo no âmbito do seu território, assim como ordenamento do território, urbanismo e habitação (art.º 148.º 1.3).

Na sequência desta distribuição, todas as Comunidades Autónomas fizeram publicar nos seus estatutos de autonomia a competência exclusiva em matéria de ordenamento e promoção do Turismo, no âmbito do seu território. Assim o fizeram, sucessivamente, por ordem alfabética:

- a) Andaluzia, pela Lei n.º 12/1999, de 15.12.1999 (publicada no BOE de 18.01.2000), adiante designada LOTAND;
- b) Aragão, pela Lei n.º 6/2003, de 27.02.2003 (publicada no BOE de 15.04.2003), adiante designada LOTAR;
- c) Astúrias, pela Lei n.º 7/2001, de 22.06.2001 (publicada no BOE de 24.08.2001), adiante designada LOTAST;
- d) Baleares, pela Lei n.º 2/1999, de 24.03.1999 (publicada no BOCAIB – Boletim Oficial Comunidades Autónomas das Ilhas Baleares, de 01.04.1999), adiante designada LOTB;
- e) Canárias, pela Lei n.º 7/1995, de 19.04.1995 (publicada no BOE de 23.05.1995), adiante designada LOTCAN;

- f) Cantábria, pela Lei n.º 5/1999, de 24.03.1999 (publicada no BOE de 08.05.1999), adiante designada LOTCANT;
- g) Castela e Leão, pela Lei n.º 10/1997, de 19.12.1997 (publicada no BOE de 10.03.1998), adiante designada LOTCL;
- h) Castela e a Mancha, pela Lei n.º 8/1999, de 26.05.1999 (publicada no BOE de 28.07.1999), adiante designada LOTCM;
- i) Catalunha, pela Lei n.º 13/2002, de 21.06.2002 (publicada no BOE de 16.07.2002), adiante designada LOTC;
- j) Estremadura, pela Lei n.º 2/1997, de 20.03.1997 (publicada no BOE de 30.05.1997), adiante designada LOTE;
- k) Galiza, pela Lei n.º 9/1997, de 21.08.1997, de 3.10.1997 (publicada no BOP de 03.10.1997), adiante designada LOTG;
- l) Madrid, pela Lei n.º 1/1999, de 12.03.1999 (publicada no BOE de 29.05.1999), adiante designada LOTMAD;
- m) Múrcia, pela Lei n.º 11/1997, de 12.12.1997 (publicada no BORM – Boletim Oficial da Região de Múrcia, de 19.01.1998), adiante designada LOTMU;
- n) Navarra, pela Lei Foral 7/2003, de 14.02.2003 (publicada no BOE de 21.03.2003), adiante designada LOTN;
- o) País Basco, pela Lei n.º 6/1994, de 14.04.1994 (publicada no BOPV – Boletim Oficial do País Basco de 14.04.1994), adiante designada LOTPB;
- p) Rioja, pela Lei n.º 2/2001, de 31.05.2001 (publicada no BOE de 20.06.2001), adiante designada LOTR;
- q) E, finalmente, Valência, pela Lei n.º 3/1998, de 21.05.1998 (publicada no BOE de 23.06.1998), adiante designada LOTV.

À descentralização político-normativa de 17 Comunidades Autónomas con-tida nos mesmos estatutos de promoção e ordenamento turístico, acresce uma estrutura territorial e administrativa dividida em 8090 municípios, dos quais 86 % têm uma população inferior a 5000 habitantes (Loras, 1995, cit. por Blanquer, 2002), convivendo num território com outros municípios de média e grande dimensão, alguns com população superior a 100 000 habitantes.

Pergunta-se, no ordenamento jurídico espanhol, se o sistema de Turismo se funda em organizações institucionais agregadoras e aglutinadoras de toda esta proximidade normativa e estrutural, rompendo a divisibilidade das administrações e do efeito de inércia dos seus actores públicos e privados, agrupando-os através de contratos, convénios, alinhamentos nos territórios, constituindo “territórios turísticos”, com capacidade de Poder (*property rights*), planeamento e desenvolvimento turístico.

Questiona-se se a capacidade de atracção de turistas e de fonte de riqueza demonstrada nas estatísticas mundiais e europeias de Turismo em relação a Espanha, está ligada à capacidade de motorização e enquadramento efectivo das suas organizações de planeamento e desenvolvimento em sistemas de Turismo, impulsionadas por um quadro jurídico favorável que cria as condições para que organizações híbridas se implantem, enquanto Organizações de Turismo, com eficiência nos territórios.

Procurar-se-á, então, analisar o ordenamento espanhol na sua capacidade de convivência, de comunicação política e equilíbrio, enquanto sistema de Turismo, na criação das condições de eficiência no sistema de actuação entre várias organizações públicas e privadas em acções de planeamento e desenvolvimento turístico dos territórios, através da criação de organizações específicas, os “territórios turísticos”, sejam elas de titularidade pública ou privada com capacidade de Poder nos territórios.

Verificar-se-á se o contrato, enquanto instrumento jurídico fundamental das organizações híbridas, tem relevo especial na configuração institucional dos “territórios turísticos” em Espanha e se tal configuração acusa uma intensidade de variáveis de Poder de sistema (duração, flexibilidade), em combinação com variáveis de Poder das organizações hierárquicas e de mercado.

Orientar-se-á a análise de dados, de acordo com três níveis de intervenção, sendo dois públicos (central do Estado, na articulação com as Comunidades Autónomas e sector privado e o nível das Comunidades Autónomas, com articulação com o nível municipal e com o sector privado) e, finalmente, o nível privado, enquanto “território turístico”.

Ao nível central, far-se-á, atento o relativismo de cada sistema, uma breve referência histórica à intervenção legislativa do Estado em sede de planeamento e desenvolvimento turístico, que se considera útil para a formação das estruturas, dos modos de pensar e de agir na economia e na intervenção administrativa e, em consequência, na formação de organizações que pretendem exercer Poder nos territórios.

6.2.2. ADM. CENTRAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Na interpretação da Constituição de 27.12.1978, as funções com interesse para o nosso estudo que, segundo González (2004), ficaram reservadas ao Estado Central e no âmbito de suas atribuições de relações internacionais e coordenação na planificação geral da actividade económica (art.º 149.º 3.6.8.9.13.), foram:

- a) As relações internacionais, com informação às Comunidades Autónomas dos convénios internacionais celebrados com Estados terceiros ou organizações internacionais, que afectem o Turismo e para que aquelas possam concretizar as medidas necessárias para sua execução;
- b) A promoção e a comercialização do Turismo no estrangeiro, com emissão de normas e directrizes a que se sujeitarão as Comunidades, quando implementem actividades de promoção turística no estrangeiro;
- c) A coordenação do ordenamento geral da actividade turística.

O moderno ordenamento jurídico espanhol, em sede de planeamento e desenvolvimento turístico (Fernández *et al.*, 2004), iniciou-se pela Lei n.º 197/1963, de 28.12.63 (publicada no BOE de 31.12.1963), que criou as figuras dos Centros de Interesse Turístico Nacional e Zonas de Interesse Turístico Nacional. O diploma viria a ser regulamentado pelo Decreto 4297/1964, de 23.12.64 (BOE de 16.01.65).

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 ordenados racionalmente quanto à sua urbanização, serviços e instalações precisas para seu aproveitamento (art.º 4.º.1 da Lei 197/1963).

A declaração dessa zona era feita por decreto do Governo, após prévia ponderação de algumas condições não exaustivas, tais como a capacidade de alojamento (500 camas), a extensão superficial (que devia ser contínua e não inferior a dez hectares), implantação de serviços turísticos diversos e existência de recursos de interesse paisagístico, artístico, histórico ou cultural ou outras condições de análoga natureza e ainda por circunstâncias excepcionais declaradas pelo Governo (art.^{os} 4.2. e 5.^o).

As Zonas de Interesse Turístico Nacional eram 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 (qualidade do título) da Administração do Estado, em diversas áreas, para realização de infra-estruturas turísticas e melhor aproveitamento e desenvolvimento de seus recursos turísticos (art.^{os} 8.^o e 9.^o), embora também pudessem ser declaradas pelo Governo ao abrigo de circunstâncias excepcionais por razões especiais de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitária ou outras que justificassem a excepção (art.^o 10.^o n.^o 2).

Estes diplomas tinham um conteúdo muito detalhado e pormenorizado (a Lei n.^o 197/1963 continha 30 artigos e, por sua vez, o Decreto 4297/1964 que a regulamentava, 106 artigos), encontrando-se, neste regime, traços importantes do que se considera uma intervenção qualitativa e politicamente eficiente de organização e intervenção pública turística nos territórios, o que marcou decisivamente, como veremos, a estrutura das organizações públicas territoriais de Turismo em Espanha.

Verifica-se a genérica técnica de representação de “qualidade do título”, com a consagração do interesse nacional a certos centros ou zonas turísticas delimitadas do território (exclusividade), com a previsão da direcção, gestão, coordenação a cargo de uma Comissão Interministerial de Turismo (art.^o 26.^o.1), para aplicação nesses territórios de Planos de Promoção Turística e de Ordenamento do Território e Urbanismo.

Este alinhamento de interesses públicos no Turismo, através de Planos de ordenamento do território, urbanismo e promoção turística traduz uma dupla “qualidade do título”, não só pela qualidade que é aportada ao “território

turístico” pela intervenção de uma Comissão inter-ministerial de Turismo, representada localmente por um comissário de zona (art.º 14.º Decreto 4297/1964), como também pela combinação simultânea de bens públicos (ordenamento, infra-estruturas, promoção turística), entendida como politicamente eficiente na harmonização simultânea de capital físico e simbólico, tão necessária em intervenções de planeamento e desenvolvimento no Turismo.

Com efeito, o art.º 3.º do Decreto n.º 4297/1964 previa 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.

Tais planos eram distintos para os centros de interesse turístico nacional (art.ºs 34.º a 41.º) e zonas de interesse turístico nacional (art.ºs 50.º a 52.º), suas necessidades e pressupostos condicionavam os Planos de Ordenamento Territorial e Urbanístico (art.º 55.º.2) e compreendiam projectos de estatutos de agrupamentos, incluindo agrupamentos forçados de municípios, para atender interesses turísticos comuns [art.º 51.º alínea e)].

A outorga de benefícios (fiscais, financeiros, expropriação por utilidade pública) era concedida por Decreto do Governo (art.º 88.º n.º 1), sem distinção quanto a entidades públicas ou privadas envolvidas (art.º 87.º). Os benefícios variavam desde a redução de impostos pela constituição e ampliação de sociedades, aquisição de terrenos ou transacções aduaneiras, passando por regimes especiais de amortização fiscal, até direitos de uso de bens do domínio público e preferências na obtenção de créditos oficiais.

A predominância das características da qualidade do título e exclusividade neste regime jurídico, reflectia as preocupações de planeamento e desenvolvimento clássico da época de inspiração *top-down*, de racionalidade técnica, assente em organizações hierárquicas e de pendor centralizador. Todavia, as características de flexibilidade concedidas a entidades privadas para impulso dos centros e zonas de interesse turístico nacional, como adiante se explicará (Capítulo 6.2.4.), significavam o reconhecimento, pelo legislador espanhol, da importância do sector privado nas acções de planeamento e desenvolvimento turístico.

Nesta conjugação de linhas, se inserem os Decretos 2481/1974 e 2482/1974, de 09.08.1974 (BOE de 10.08.1974), sobre Ordenamento de Centros de Iniciativas Turísticas e Medidas de Ordenamento da Oferta Turística.

Os Centros de Iniciativa eram considerados entidades sem fins lucrativos, promovidos por entidades privadas para fomento do Turismo num âmbito territorial previamente determinado (art.º 1.º), aprovadas pelo Ministério da Informação e Turismo (art.º 10.º n.º 1). Poderiam ser locais, comarcais, provinciais ou zonais (art.º 3.º), com integração numa Federação Espanhola de Centros de Iniciativa Turísticas (art.º 5.º), podendo beneficiar de um conjunto de apoios estatais (art.º 9.º) e representarem-se como órgãos consultivos de entidades públicas (art.º 10.º n.º 4 e n.º 5), com sujeição a registo (art.º 11.º).

Segundo Fernández *et al.* (2004), algumas Comunidades Autónomas (Castela e Leão – Decreto 100/1991, de 02.05.1991 e Astúrias – Decreto 40/1985, de 02.05.1991) recuperaram este modelo de estímulo e cooperação com o sector privado nos seus territórios. A Comunidade de Cantábria incorporou estes Centros na sua Lei de Ordenamento Turístico (art.º 44.º da LOTCANT). Por sua vez, o Decreto n.º 2482/1974 também enquadrava o apoio ao sector privado, prioritariamente para a potenciação de estruturas empresariais, onde se incluíam complexos turísticos (art.º 6.º), agrupamentos empresariais (art.º 7.º) e redes ou cadeias de alojamento ou serviços turísticos (art.º 8.º).

A qualificação organizativa a nível institucional não se reteve no apoio a organizações e redes territoriais privadas para promoção de zonas e destinos turísticos. Outro exemplo, agora a nível de qualificação territorial pública, pode encontrar-se no Decreto n.º 1077/1977, de 28.03.1977 (BOE de 17.05.1977), sobre municípios considerados como “territórios de preferente uso turístico”.

A consequência deste Decreto foi sujeitar nessas áreas à autorização do Ministério da Informação e Turismo, sem prejuízo de outras competências a nível da administração central, regional ou local, a aprovação de projectos que visassem a construção ou mudança de uso para estabelecimentos turísticos. Em anexo ao diploma, foi publicada uma lista de municípios (73) que foram considerados “Território de preferente uso turístico”.

Deve entender-se que a comunicação, o alinhamento entre interesses públicos por causa do Turismo e a consequente convocação do sector privado, devidamente organizado e qualificado, para funções consultivas, constitui uma pedra de toque do “capital institucional” espanhol, em matéria de planeamento e desenvolvimento turístico.

A Comissão inter-ministerial de Turismo, na continuação da tradição já assinalada para os centros e zonas de interesse turístico nacional, continua como estrutura institucional do Governo pelo Real Decreto n.º 6/1994, de 14.01.1994 (BOE de 08.02.1994). Algumas Comunidades autónomas também seguem, segundo Fernández *et al.* (2004), em matéria de Turismo, o modelo de coordenação inter-departamental (Aragão, Múrcia, Navarra, Astúrias).

O Real Decreto n.º 719/2005, de 20.06.2005 (BOE de 23.07.2005) refunde a administração consultiva do Estado no sector turístico, através do Conselho Espanhol do Turismo, composto por representantes do Governo, das Comunidades Autónomas, da Adm. Local, do sector empresarial e do sector sindical.

Por sua vez, deve realçar-se também o papel das Conferências Sectoriais, dos Consórcios e dos Convénios de Colaboração, previstos enquanto instrumentos de colaboração entre o Estado e as Comunidades Autónomas [art.ºs 5.º a 7.º da Lei n.º 30/1992, de 26.11.1992 (BOE de 27.11.1992 – Regime Jurídico das Administração Públicas e Procedimento Administrativo Comum)], cuja finalidade consiste no intercâmbio de pontos de vista sobre problemas comuns e concertação negocial de acordos no âmbito de acções administrativas comuns.

No contexto de Conferências Sectoriais de Turismo, foi aprovado o Plano Futuros II (1996-1999), com acções no âmbito de intervenção em destinos turísticos e planos de excelência turística (González, 2004). De referir, também, o convénio subscrito entre o Estado e as Comunidades Autónomas de Astúrias, Cantábria, Galiza e País Basco, com o objectivo de constituição do consórcio Espanha Verde (Fernández *et al.*, 2004).

Não admira, assim, que a capacidade de alinhamento entre sector público e entre este e o sector privado seja motivada pelo Turismo e, em especial, servindo-se este do território, como palco de complementaridades e acções

conjuntas comuns. Realce-se, como exemplo, o Real Decreto n.º 721/2005, de 20.06.2005 (BOE de 16.07.2005).

Este diploma consagra um regime de apoio especial com financiamentos a taxas de juro reduzidas a destinos turísticos em fase de amadurecimento. As “externalidades” que motivam a intervenção do legislador são a existência em municípios com mais de 100 000 habitantes de sobrecarga ambiental e urbanística, escassos novos investimentos, oferta turística estabilizada, procura turística estabilizada ou decrescente e obsolescência dos equipamentos turísticos (art.º 4.º n.º 2).

O destino turístico “amadurecido” é palco de apoio financeiro, simultaneamente, a projectos de investimento em infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos municipais (art.º 6.º n.º 1) e em projectos privados de renovação de alojamentos turísticos, estabelecimentos de restauração, comércio, culturais e de lazer (art.º 7.º n.º 1), embora prevendo-se, em regra, diferentes linhas de apoio financeiro a cada um dos tipos de investimentos [art.º 3.º, alíneas a) e b)].

Todavia, admitem-se também situações híbridas, nas quais investimentos públicos e privados podem considerar-se complementares e candidatos a uma linha de apoio financeira comum, desde que o investimento privado represente, pelo menos, 30 % do montante do investimento público (art.º 5.º).

A grande flexibilidade de entidades beneficiárias destes apoios (entidades locais, empresas públicas e entidades de direito público delas dependentes, consórcios locais, associações de municípios, empresas individuais ou sociedades – art.º 9.º) inclina o regime para mecanismos de sistema de Turismo auto-referenciais de participação, de negociação, de contratualização, de alinhamento concertado de interesses a nível local.

Tal constitui um “capital institucional” de grande valia para a motorização eficiente de sistemas de Turismo e organizações impulsionadas pela Adm. Central e aplicáveis num território com cerca de 45 milhões de habitantes e 8000 municípios. A compreensão desse regime não passa somente pela análise do ordenamento jurídico a nível central. Outros contextos têm que ser mencionados, com realce para os níveis autonómico/regional/local de intervenção. É o que se fará de seguida.

6.2.3. ADM. AUTONÓMICA E LOCAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Como vimos na introdução ao ordenamento jurídico espanhol (Capítulo 6.2.1.), o ordenamento e promoção turísticas, após a Constituição de 1978, foram transferidas para as Comunidades Autónomas (art.º 148.1.18), tendo conhecido um extraordinário impulso e desenvolvimento à luz de leis de ordenamento e promoção turística que atribuem características de Poder significativas a estas entidades e eivadas de especificidade e particularismo às realidades locais.

A repartição de poderes entre o Estado e Comunidades Autónomas, em matéria de ordenamento e promoção turística, não parece colocar dúvidas quanto à combinação política eficiente pretendida pelo legislador constituinte em matéria de Turismo, aproveitando, aliás, a experiência histórica já referida sobre os centros e zonas de interesse turístico nacional.

Assim, o sistema de Turismo poderá considerar-se um *property right* (direito institucional de Poder) integrador de ordenamento e promoção, ou seja, aglutinador eficiente de recursos materiais e imateriais, de capital físico (ex: infra-estruturas de saneamento, transporte, comunicações) e capital simbólico (ex: segurança, limpeza, imagem turística) e que encontra num território delimitado, a unidade e os alinhamentos necessários para ser objecto da intervenção por um determinado Poder e organização.

As Comunidades Autónomas vão aproveitar muito bem esse Poder que a Constituição lhes reserva. Através de variáveis de eficiência de *property rights* institucionais a seu favor (qualidade do título), consagram instrumentos de intervenção nos “territórios turísticos” para acções comuns específicas de ordenamento e fomento turístico, não raro justificando a sua intervenção através de externalidades, conceitos indeterminados (ex: rápido crescimento, fragilidade territorial, nível excessivo de densidade turística).

As fórmulas são diversas e variadas. Enunciando regiões turísticas mais conhecidas de Espanha; por exemplo na Andaluzia, consagram-se as Zonas de Preferente Actuação Turística e os Programas de Requalificação de Destinos (respectivamente, art.ºs 16.º e 17.º da LOTAND), integrando convénios entre o Governo da região, entidades locais interessadas, assim como outras

administrações, associações ou organismos tendo em vista, designadamente, a concretização dos usos turísticos entre os previstos no planeamento urbanístico [art.º 16.º n.º 5 alínea b)].

Nas Baleares, os Planos de Ordenamento da Oferta Turística (art.º 5.º n.º 1 da LOTB), que integram planeamento sectorial com ordenamento do território, fixam *ratios* turísticos de solo livre por cama, delimitação zonas aptas para usos turísticos e ainda parâmetros mínimos de superfície, volumetria, edificabilidade e equipamentos, fórmula que também é seguida nas Canárias com os Planos Insulares de Ordenamento Territorial (art.º 58.º da LOTCAN), que obrigam à adaptação do planeamento urbanístico municipal nas zonas consideradas turísticas (art.º 59.º).

As Canárias seguiram, nesta sede, a exigência de requisitos (em especial, metro quadrado livre de solo por cama) para o uso turístico do solo no planeamento urbanístico (art.º 33.º n.º 1 da LOTCAN), ainda assim, com possibilidade de derrogação, por razões de interesse turístico ditadas excepcionalmente pelo Governo autónomo (art.º 34.º).

Estes requisitos viriam a ser regulamentados pelo Decreto 10/2001, de 22.01.2001 (BOE de 05.02.2001), com particular atenção para exigência de infra-estruturas e serviços em zonas, núcleos e urbanizações turísticas (art.º 8.º n.º 1), com regime mais favorável para estas últimas (art.º 5.º n.º 2) em matéria de solo livre por cama, atendendo ao valor do conjunto e à possibilidade da oferta de serviços complementares, o que reforça as características de qualidade do título e flexibilidade no Poder de promotores privados de urbanizações turísticas. Na mesma linha, se insere a constituição de entidades colaboradoras de conservação de urbanizações turísticas previstas no art.º 64.º da já referida LOTCAN.

É, todavia, nos contratos, nos convénios, nos consensos, em especial, com a Adm. Local e com o sector privado que assenta a “espessura institucional” do ordenamento jurídico das Comunidades Autónomas em sede de “territórios turísticos”, permitindo atingir fórmulas e modelos de actuação enriquecedores dos particularismos e diversidades locais, que muito contribuem para a eficiência dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Neste contexto, as Comunidades Autónomas, aproveitando as potencialidades permitidas pela Constituição e leis gerais administrativas, desenvolveram uma série de organizações, “territórios turísticos” especiais, dos quais se destacam:

- a) Os municípios turísticos;
- b) As comarcas turísticas e associações de municípios;
- c) Os consórcios turísticos.

À luz das competências das Comunidades Autónomas, o art.º 30.º da Lei de Bases do Regime Local de 02.04.85 (Lei 7/1985-BOE de 03.04.1985), 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.

Tal regime atende às particularidades e diversidades do território espanhol, com municípios de pequena, média e grande dimensão e com especialidades geográficas, económicas, culturais ou outras, o que constitui o reconhecimento de uma especificidade que vai conferir valor (exclusividade) a uma organização de Poder criada especificamente para esse território.

Neste contexto, algumas Comunidades Autónomas criaram normativamente, nos seus estatutos de autonomia, a figura do município turístico que, como veremos, resulta de um contrato, de um consenso enquadrado normativamente entre a Comunidade Autónoma e o município em causa para a sua constituição. Assim o fizeram, por exemplo:

- a) A Andaluzia (art.ºs 6.º a 8.º da LOTAND), a impulso do município interessado (art.º 6.º n.º 1), com regulamentação específica no Decreto 158/2002, de 28.05.2002 (BOJA de 06.06.2002), onde se verifica a declaração desta figura a municípios entre 5000 a 100 000 habitantes, com um número de pernoitas diárias superiores em 10 % ao dos residentes ou de visitas aos recursos turísticos superiores a 5 vezes ao da população residente em, pelo menos, 30 dias ao ano (art.º 2.º Decreto 158/2002);

- b) A Catalunha (art.^{os} 18.º a 22.º da LOTC), que introduz, para além do critério de ponderação n.º de visitas, n.º de camas/ população residente, n.º de residências permanentes, o conceito de recurso turístico essencial localizado no município (art.º 18.º n.º 1), sendo que o pedido é impulsionado pelo município (art.º 21.º n.º 1);
- c) A Galiza (art.º 8.º da LOTG), que prevê a declaração de município turístico, tendo em consideração a existência de serviços públicos suficientes (ex: saneamento, segurança, protecção civil, protecção do ambiente, informação turística – art.º 8.º n.º 2), a impulso do município ou da própria Comunidade Autónoma (art.º 8.º n.º 3), sendo que o procedimento para a sua declaração foi detalhadamente regulado nos art.^{os} 9.º a 21.º do Decreto 39/2001, de 01.02.2001 (DOG de 21.02.01);
- d) A Comunidade de Múrcia (art.º 51.º da LOTMU), que atribui também tal qualificação a impulso do município (art.º 51.º n.º 1), que tem em consideração a existência de oferta turística suficiente, percentagens significativas do orçamento municipal dedicadas a promoção e infra-estruturas turísticas, existência de agências de informação turística e de medidas de protecção do ambiente e outros bens públicos (ex: salubridade, segurança, controlo de ruídos (art.º 51.º n.º 3), regime que é muito seguido de perto pela LOTCANT (Cantábria) que junta a tais serviços públicos, também a existência de oferta turística privada e afluência considerável de visitantes e pernoitas (art.º 39.º n.º 2);
- e) A Comunidade Valenciana, que regula mais detalhadamente esta figura (art.^{os} 25.º a 31.º da LOTV), decompondo a mesma em três tipologias, quais sejam (art.º 25.º), a de destino turístico (pernoita ou número de camas superior à de população residente ou número de fogos residenciais), destino de férias (requisito anterior mas só durante um período do ano) e destino de atracção turística (afluência intensa de visitantes num período do ano); considerando para o primeiro tipo uma orientação turística preferencial para os serviços públicos [art.º 30.º alínea a)], sendo em todos eles previstos convénios, formas de cooperação entre o Governo da Comunidade Autónoma e os municípios divididos também em três tipos,

quais sejam, o convénio para compensação financeira (art.º 33.º), o convénio para adaptação dos municípios turísticos (art.º 34.º) e o convénio para a competitividade e comunicação (art.º 35.º). Adiante, pormenorizaremos alguns detalhes da regulação destes convénios, pela importância que se atribui aos contratos na estruturação dos “territórios turísticos”.

Segundo Fernández *et al.* (2004), a recolha do regime legal para incentivar a criação da figura dos Municípios Turísticos, deve-se à necessidade de se procurarem 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 turísticos de qualidade, manutenção, preservação ou recuperação do meio ambiente.

Blanquer (1999) concretiza o seu entendimento de uma forma relevante, afirmando que quem paga o serviço de informação turística, o serviço de polícia, o de vigilância de praias ou o de recolha de lixo não é o turista, mas sim o residente. O Imposto sobre o Valor Acrescentado que o turista paga é um tributo que reverte directamente a favor do Estado e não das entidades locais, logo, justifica-se uma compensação financeira a favor dos municípios para garantir a continuidade e regularidade na prestação dos serviços públicos que permitem atender, com qualidade, o afluxo de turistas.

Trata-se da “outra face da maravilhosa moeda que representa uma fonte essencial de receitas para o Estado e um factor de emprego para os cidadãos, para que determinados municípios sejam ajudados a superar ou aliviar a carga turística dessa outra face” (Lizarraga, 2000).

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 [ex: art.º 8.º da LOTAND e art.º 13.º n.º 2 do Decreto 158/2002 – Andaluzia; art.ºs 30.º alínea d) e 33.º a 35.º da LOTV – Comunidade Valenciana];

- b) A previsão que os municípios estabeleçam tributos ou taxas específicas (ex: art.º 20.º n.º 2 da LOTCAT – Catalunha), sendo que, a este propósito, já o Real Decreto Legislativo n.º 2/2004, de 05.03.2004 (BOE de 09.03.2004), sobre Finanças Locais, prevê que os municípios turísticos com uma população superior a 20 000 residentes recebam do Estado participações (cerca de 2,05 %) dos Impostos sobre Hidrocarbonetos e sobre o Tabaco (art.º 125.º);
- c) A inclusão preferencial dos Municípios Turísticos em Planos de Obras e Serviços, sejam em Planos Provinciais ou em Planos das Comunidades Autónomas (ex: art.º 8.º n.º 4 da LOTG – Galiza; art.º 15.º n.º 4 da LOTAR – Aragão);
- 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 (ex: art.º 15.º n.º 5 da LOTAR – Aragão, com o Conselho Sectorial de Turismo);
- e) A colaboração entre Municípios, em matéria de pessoal, para atender necessidades extraordinárias derivadas da afluência turística em determinadas épocas do ano (caso de policias locais, sendo apresentado, pelo autor, o exemplo da região de Múrcia);
- f) O ordenamento urbanístico, 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 [ex: art.º 30.º alínea b) da LOTV – Comunidade Valenciana ou Disposição 3.ª do Anexo à LOTAR – Aragão];
- g) Finalmente, a existência de programas de qualidade, com repercussões a nível de serviços públicos obrigatórios (ex: serviços de vigilância ambiental, vigilância de praias, criação de centros de informação turística) e necessidade de planos urbanísticos ou convénios especiais (ex: art.ºs 65.º a 67.º da LOTCAN – Canárias; art.º 51.º n.º da LOTMU – Múrcia; art.º 39.º n.º 2 da LOTCANT – Cantábria, art.º 3.º do Decreto 158/2002 de Andaluzia e, ainda, em especial, art.ºs 30.º, 33.º, 34.º e 35.º da LOTV – Comunidade Valenciana).

Neste último contexto, realce-se, em particular, o regime jurídico da Comunidade Valenciana, que aposta decisivamente no convénio, no contrato, no consenso entre a Comunidade Autónoma e o município, como mecanismo estrutural fundamental do sistema de governação do “município turístico”.

São estabelecidos três tipos de convénios (art.ºs 33.º a 35.º da LOTV), a saber; o convénio para compensação financeira (art.º 33.º), destinado a compensar os municípios, no seu esforço financeiro, com os serviços turísticos que não possam ser compensados através dos tributos; o convénio para adaptação dos municípios turísticos (art.º 34.º), que visa co-financiar projectos que tenham como objectivos a melhoria dos espaços de uso turístico e dos serviços, tendentes a configurar um produto turístico mais competitivo e a comunicar a imagem de uma oferta de qualidade e o convénio para a competitividade e a comunicação (art.º 35.º), que visa co-financiar projectos na área da promoção e comercialização turística.

Estes convénios foram regulados detalhadamente no Decreto 71/2000, de 22.05.2000 (DOGV – Diário Oficial do Governo de Valência – de 31.05.2000). Aí especificam-se os serviços objecto da compensação financeira, quais sejam, custos derivados da prestação de serviços de informação turística, conservação de recursos ambientais, históricos, artísticos e culturais, segurança, limpeza viária e mobiliário urbano (art.º 6.º), admitindo-se nos convénios de adaptação (art.º 10.º) e competitividade e comunicação (art.º 35.º da LOTV), a participação e o co-financiamento do sector privado.

Nos convénios de adaptação e competitividade e comunicação são previstas comissões de acompanhamento (art.ºs 16.º e 22.º, respectivamente), com o objectivo de supervisionar as fases de execução do projecto e adequação aos objectivos fixados no regulamento, o que configura uma característica de eficiência de duração.

A Resolução de 10.05.2006 (publicada no DOGV de 30.05.2006) vem estabelecer indicadores objectivos de compensação financeira, dividindo em cinco escalões a população residente dos municípios (menos de 2000 até mais de 100 000 habitantes) e estabelecendo compensações mais generosas para os

pequenos municípios, com indicadores mais baixos para estes, a partir dos quais se compartilham os seus gastos.

As características de Poder que surgem associadas ao regime jurídico dos municípios turísticos, para além da sua exclusividade (especificidade da sua categoria) e qualidade do título (pela importância conferida à qualidade dos serviços públicos e do ordenamento turístico) resultam também da sua transferibilidade, porque a abertura ao convénio, ao contrato, induz a mecanismos de participação, de negociação e mercado, obrigando a um estímulo, um incentivo aos municípios para apresentarem boas propostas, tendo em vista obter as participações das Comunidades autónomas, de preferência, com participação do sector privado e das organizações de mercado.

A Comunidade Valenciana é a que mais desenvolveu, pela relevância do convénio, do contrato e, também, da divisibilidade dos incentivos pelos municípios, a regulação desta figura, com a combinação adequada de características de hierarquia (qualidade do título, exclusividade) e de mercado (transferibilidade, divisibilidade), com comissões de acompanhamento (duração), o que demonstra as características de sistemas de Turismo, com “vasos comunicantes” entre sector público e privado e variáveis híbridas.

O resultado é a sua efectiva implantação nos territórios. De 2000 a 2006 (Decretos 77/2000 (DOGV. de 29.05.2000), 184/2000 (DOGV de 28.12.2000); 54/2002 (DOGV de 12.04.2002) e 101/2006 (DOGV de 11.06.2006), a Comunidade Valenciana reconheceu 159 municípios turísticos. A Andaluzia, que constitui uma Comunidade com um território cerca de quatro vezes superior, só reconheceu, por seu turno, até 2006, 10 municípios turísticos [La Ley (2006), Código Turismo].

Entende-se que a dinâmica na criação dos municípios turísticos dependerá do quadro normativo que for criado pelas Comunidades Autónomas. Todavia, a atenção que é dada à particularidade e ao localismo pelo ordenamento jurídico espanhol, na sua diversidade, é crucial para a conjugação na experiência turística local de serviços públicos e privados alinhados em sede de ordenamento territorial, qualificação urbanística e promoção turística, ou seja, em sistemas

de Turismo locais. Começam-se a entender as razões jurídicas pelas quais a Espanha é uma potência turística mundial.

A densidade jurídica das experiências turísticas locais, em articulação com as Comunidades Autónomas não se fica por aqui. Outros modelos associativos geradores de contratos e de consensos estão previstos no ordenamento jurídico. Refira-se, em especial, as figuras das comarcas turísticas, das associações de municípios e dos consórcios turísticos.

As comarcas turísticas são uma espécie da figura geral das comarcas, previstas como entidade local; na Constituição, como entidade distinta das províncias (art.º 141.º n.º 3) e na LBRL (art.º 42.º.1.), como entidade criada pelas Comunidades Autónomas para agrupar municípios, cujas características similares determinem interesses comuns que necessitem de gestão própria ou exijam a prestação de serviços no dito âmbito territorial.

Na verdade, a nível sub-regional algumas características dos territórios, em especial territórios do interior, montanhosos ou rurais, sendo zonas deprimidas, despovoadas, com homogeneidade de recursos turísticos e produtos turísticos, em que o Turismo pode-se converter num activo evidente, justificaram em Espanha a adopção de modelos jurídicos associativos comuns de enquadramento da Administração Local Turística (Pallarés, 2000, Tubia e Arteché, 2000).

A Comunidade Autónoma de Aragão atribui específicas competências às comarcas em matéria de Turismo, nomeadamente, o exercício de poderes de autorização, inspecção e fiscalização de empresas e estabelecimentos turísticos, elaboração e aprovação do Plano de Dinamização Turística Comarcal, ordenamento e promoção dos recursos turísticos, gestão de postos comarcais e coordenação dos postos municipais de informação turística, assistência aos municípios, colaboração com o sector privado e social em actividades de interesse para o Turismo [art.º 13.º n.º 2 alíneas a) a k) da LOTAR].

Segundo Pallarés (2000), em Aragão, a delimitação de vias verdes, caminhos em Parques Regionais, rede de miradouros turísticos, foi prosseguida através de comarcas turísticas, definidas normativamente (art.º 1.º da Lei 13/1993, de 4.11.1993) como municípios limítrofes vinculados por características e interesses comuns.

Sinalização turística, gestão de postos comarcais de informação turística, delegação simultânea e articulada de funções turísticas das Comunidades Autónomas ou dos municípios, mediante convénios próprios, são competências previstas para as comarcas de interesse turístico na Catalunha, que podem gerir denominações de âmbito supra-municipal ou entre comarcas, com o objectivo de reconhecer a existência de âmbitos territoriais que, pelas suas características, recursos ou atractivos turísticos comuns, exijam ou recomendem uma promoção turística unitária (art.^{os} 25.^o n.^{os} 4,5 e 6 e 26.^o da LOTCAT).

A posição intermediária, que pode originar economias de escala e eficiência nas relações entre as Comunidades Autónomas e os municípios e que a figura jurídica das comarcas suscita, deu origem a modelos de intervenção díspares, quer baseados na associação de municípios, quer em intervenções *top-down*, de orientação sectorial turística das Comunidades Autónomas.

As associações de municípios configuram-se como o direito que os municípios têm de se associar para a execução em comum de obras e serviços determinados de sua competência (art.^o 44.^o n.^o 1 da LBRL). Podem não ter continuidade territorial, atendendo à natureza dos seus fins, ou pertencer a uma ou várias províncias, mas devem assumir personalidade e capacidade jurídica para o cumprimento de seus fins específicos (Fernández *et al.*, 2004).

Segundo Lizarraga (2000), nas experiências observadas nos anos 90 em matéria de Turismo em Espanha, recolheu-se a ideia que os municípios deveriam associar-se a uma escala intermédia, quer dizer, na escala de uma zona turística, para desenvolver economias de escala na prestação dos serviços, otimizar o mercado de destino e criar vantagens comparativas com outras áreas concorrentes.

Blanquer (1999) assinala a criação de onze associações de municípios com fins turísticos na Comunidade Valenciana, entre elas, a de *Maestrazgo* (que associa municípios das províncias de *Teruel* e *Castéllon*). Fernández *et al.* (2004) também assinalam a criação de associações de municípios nas Astúrias (*Avilés* e *Sidra*) e que envolvem dez municípios.

Como experiências de âmbito territorial indeterminado criadas a impulso *top-down* das Comunidades Autónomas, temos, no País Basco, a criação de

planos estratégicos comarcais 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.º 51.º n.º 2 da LOTPB). Como exemplo deste plano, cite-se o estudo de Tubia e Arteche (2000) sobre o território histórico de *Guipuzcoa*.

A este respeito, na Cantábria é bem evidente a recepção desta figura, ao se prever a impulso das Comunidades Autónomas, o estabelecimento de comarcas turísticas que agruparão territórios identificados pela unidade de seu recurso turístico [podem ser municípios ou parte dos seus territórios (exclusividade)] e que poderão levar a cabo funções de promoção, gestão e comercialização de seus produtos turísticos (art.º 39.º n.º 1 da LOTCANT). No mesmo sentido, são previstos os Planos Turísticos comarcais ou de acção turística integrada na Estremadura (art.ºs 51.º e 52.º da LOTE).

Outra experiência organizativa da Adm. Pública prevista no ordenamento jurídico espanhol, assente em bases territoriais sub-regionais, é a dos consórcios turísticos. Os art.ºs 87.º e 110.º da LBRL prevêem que as entidades locais possam constituir consórcios dotados de personalidade jurídica com outras Administrações Públicas, para fins de interesse público ou com entidades privadas sem fins lucrativos para instalar ou gerir serviços de interesse local.

A Lei 30/1992, de 26.11.92 – Regime jurídico das Administração Públicas e do Procedimento Administrativo Comum (art.º 7.º) –, 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 actuação.

Na legislação turística autonómica, várias Comunidades consideraram a figura do consórcio como princípio e meio de actuação inter-administrativa (art.º 9.º da LOTG – Galiza; art.º 7.2. da LOTAST – Astúrias, art.º 75.º da LOTCAT – Catalunha e art.º 6.2. da LOTAR – Aragão). Menções especiais merecem os casos de Castela /Leão e Navarra.

Nas normas de ordenamento turístico de Castela e Leão (art.ºs 11.º a 13.º da LOTCL), são detalhadamente descritos os conceitos, as finalidades e a

composição dos consórcios de Turismo, podendo os mesmos adotar a denominação de Patronatos de Turismo, designação que tem sido adoptada na administração institucional das entidades locais (patronatos provinciais ou municipais) em Espanha (Blanquer, 1999).

A particularidade da sua composição (entidades locais, associações de empresários, trabalhadores e profissionais do Turismo, câmaras oficiais de comércio e indústria, instituições de crédito, caixas de crédito agrícola, entidades privadas sem fins lucrativos ou com vocação de mecenato que prossigam fins de interesse público – art.º 12.º), caracteriza a divisibilidade da sua característica de Poder em obter incentivos de diversas entidades e, em especial, do sector privado para uma estratégia comum de promoção e desenvolvimento. A gestão de explorações específicas de recursos turísticos, com meios de financiamento próprios [art.º 13.º alínea b)], reforça a sua característica de exclusividade.

Por sua vez, em Navarra, os consórcios turísticos são definidos como um fórum de encontro, coordenação e trabalho em comum das entidades municipais e das empresas privadas num determinado meio local, com o fim de promover, difundir e fomentar as actividades turísticas, gerindo recursos turísticos que lhes sejam atribuídos (art.º 11.º da LOTN). 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 Tubia e Arteché, 2000) e *Pirineo Navarro e Terra Estella* (cit. por Lizarraga, 2000), especialmente estes dois últimos, funcionam especialmente como verdadeiros “territórios turísticos”, com um modelo associativo institucional público e privado organizativo da Administração Pública, centrado no território como alinhamento.

Em Aragão, a *Via Verde del Tarazonica* (Pallarés, 2000) pode ser dada como outro exemplo de consórcio turístico, como organização público-privada do território, qualificada ambientalmente por via da preservação de recursos e promoção de rotas turísticas.

Num caso específico (Catalunha), foi criado um consórcio inter-municipal, denominado *Consorcio Intermunicipal de Vilaseca y Salou*, também participado pelo Governo da Catalunha (Blanquer, 1999) e que assume competências

de gestão urbanística e actuação territorial no âmbito do conhecido Parque Temático *Port Aventura* que abrange mais do que um território municipal.

Este consórcio intervém na revisão ou modificação do planeamento urbanístico, sua aprovação, gestão ou execução, sintetizando e agregando potenciais conflitos municipais nesta matéria, exercendo, por delegação dos municípios, faculdades de gestão, liquidação, inspecção e cobrança de impostos locais.

De referir ainda nesta Comunidade Autónoma, o Consórcio *Turisme de Catalunya* (Blanquer, 1999), com uma composição multifacetada (ex: Governo, Centros de Iniciativas Turísticas, Confederação Hoteleira, Associação de Agências de Viagens), cuja finalidade consiste na execução de acções de promoção turística e de prestação de assistência técnica, em matéria de promoção turística, aos entes que a solicitem. A associação do nome do consórcio ao próprio destino turístico (Catalunha), bem demonstra a importância reconhecida nesta Comunidade Autónoma a este modelo de organização jurídico-institucional do seu território.

Uma última referência nesta matéria a um dos mais importantes sinais de organização inter-departamental regional e local em sede de “territórios turísticos” em Espanha e que é uma referência internacional nesta matéria: o Caminho de Santiago.

A Lei galega n.º 3/1996, de 10.05.96 (BOE de 25.06.1996), estabelece que o Caminho de Santiago é constituído por vias de domínio e uso público de carácter cultural incluídos na categoria de Território Histórico. A delimitação é feita num procedimento administrativo por um órgão específico (O Comité Assessor do Caminho de Santiago) e os municípios envolvidos. A delimitação implica um processo de expropriação forçada, ocupação temporária ou constituição ou modificação de servidões.

Estabelecem-se zonas laterais de protecção do caminho (frangas de 30 metros para cada lado), com regulação dos usos proibidos e admitidos nessas zonas e no Caminho, essencialmente previsto para um uso pedonal (embora a via equestre e de veículos sem motor sejam admitidos).

Nas Astúrias, existe uma Comissão do Principado das Astúrias para a identificação, recuperação e revitalização do Caminho de Santiago (Decreto 3/1996,

de 08.02.96) e na Cantábria uma Comissão Regional do Caminho de Santiago (Ordem n.º 36/1997, de 28.06.97), sucedendo o mesmo na Galiza (já citada Lei n.º 3/1996, de 10.05.96), todas apontando-se como exemplos de implicações e desenvolvimentos institucionais de um “território turístico” assente num dos itinerários turísticos mais conhecidos do Mundo.

É tempo de concluir este extenso sub-capítulo, que discorreu sobre a riqueza estrutural dos “territórios turísticos” em Espanha, a nível autonómico e local. As Comunidades Autónomas, as comarcas, os consórcios, as associações de municípios e os municípios turísticos são exemplos férteis de que os sistemas de Turismo são fundados pelo Direito, pela previsão normativa de contratos e *property rights* aglutinadores de interesses públicos sectoriais, utilizando o território como externalidade sofrível, susceptível de protecção (duração) na partilha de Poder entre as Comunidades Autónomas e entidades locais e ainda como palco de alinhamentos e “vasos comunicantes” entre interesses públicos e privados, em matéria de planeamento e desenvolvimento turístico, o que configura tais sistemas como organizações híbridas e fonte de Poder.

Remetemos mais conclusões da análise do ordenamento jurídico espanhol, em sede de “territórios turísticos” e sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, num relatório preliminar comparativo (Capítulo 6.2.5.) com o regime jurídico português. Por ora, a investigação concluirá a análise daquele ordenamento com as referências ao sector privado e à ligação entre organizações de mercado e “territórios turísticos”.

6.2.4. ORGANIZAÇÕES DE MERCADO E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Pergunta-se como a diversidade de organizações públicas territoriais turísticas em Espanha, tem igual dinâmica de acompanhamento e implementação no sector privado. Questiona-se se, o ordenamento jurídico espanhol, no contexto da avaliação estática de “territórios turísticos” (Capítulo 3.6.), reconhece ou não desvios aos sistemas de Turismo, em especial, características de Poder intensas de transferibilidade e divisibilidade a organizações de mercado, para se

implementarem estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico, e, em consequência, de Poder nos territórios.

Seria, talvez, um exercício inconsequente tentar demonstrar, contra as perspectivas da Economia Institucional, que a riqueza gerada pelo número e intensidade de transacções turísticas e capacidade de atracção mundial de turistas que a Espanha revela, não tivesse, na sua base, um ordenamento jurídico que conferisse espessura institucional a organizações de mercado e à sua capacidade de intervir com Poder nos territórios.

Neste sub-capítulo, procurar-se-á observar, descrever e explicar como, pelo Direito em Espanha, é conferido esse Poder a organizações de mercado. Analisar-se-á, em primeiro lugar, à semelhança do que se fez para as organizações públicas, o regime jurídico dos centros e zonas de interesse turístico nacional.

A criação dos centros e zonas de interesse turístico nacional poderia ser impulsionada por promotores privados [art.^{os} 7.º n.º 3, alínea b) da Lei 197/1963 e 23.º, alínea b) do Decreto 4297/1964], desde que certificassem a sua capacidade para a aquisição de terrenos não inferiores a dez hectares e com capacidade de instalação de um número mínimo de 500 camas.

Todavia, permitia-se que, por circunstâncias excepcionais ditadas por razões topográficas, geográficas, históricas, culturais ou, ainda, de “análoga natureza” (flexibilidade), que tais requisitos pudessem ser dispensados [art.^{os} 3.º n.º 2, 4.º alínea b) e 6.º do Decreto 4297/1964, que regulamentou a lei].

O referido Decreto veio confirmar a possibilidade de aplicação deste regime a complexos turísticos já existentes [art.º 2.º, alínea b)], na sequência da previsão da disposição transitória da Lei 197/1963, que lhes conferia preferência (qualidade do título) na tramitação do seu procedimento, com dispensa de alguns requisitos.

Era obrigatória a apresentação pelos promotores de planos de promoção turística, subsidiariamente aproveitados pelo Estado (art.º 36.º), incitando-se a colaboração dos referidos promotores [art.º 50.º n.º 2, alínea b)] e, uma vez aprovados os planos, tais promotores seriam notificados para a apresentação dos planos de ordenamento urbanístico (art.º 43.º), verificando-se a complementaridade da

intervenção dos organismos públicos, caso não o fizessem (art.º 44.º n.º 2). Os planos tinham carácter vinculativo para entidades públicas e privadas (art.º 62.º, alíneas a) e b).

Todo o procedimento admitia o concurso de informações de organismos públicos que, se não fossem cumpridos num determinado prazo, implicavam o deferimento tácito do pedido, quer a nível prévio (art.º 9.º n.º 3 da Lei 197/1963 e 32.º n.º 2 do Decreto 4297/1964), quer a nível do procedimento para desenvolvimento do centro ou zona de interesse turístico nacional na outorga de concessões, autorizações ou licenças por motivos ou para fins turísticos ou para fins não turísticos, desde que não fossem actividades industriais (art.º 68.º n.º 2 e 72.º).

O regime era, assim, caracterizado pela flexibilidade, quer no impulso da criação dos centros e zonas de interesse turístico nacional a complexos privados já existentes, quer na apresentação de planos de promoção e ordenamento urbano por entidades privadas.

Acresce a duração na tramitação, pelo deferimento tácito, de alguns procedimentos administrativos ou nas circunstâncias excepcionais em que a declaração poderia ser atribuída, mesmo que não cumprisse o regime regra. A duração relembre-se, é uma característica intensa de Poder de organizações híbridas, neste caso, entendendo-se como forma de comunicação, alinhamento de interesses entre sector público e privado.

A determinada compatibilidade dos direitos de aproveitamento dos bens do domínio público do Estado, províncias ou municípios com o interesse turístico e, caso, assim não sucedesse, com recurso ao instituto da expropriação, de forma a tornar o direito “compatível”, reforça a característica de duração deste regime (só especialmente acompanhada de qualidade do título) (art.º 19.º n.º 1 da Lei 197/1963).

Segundo Roca (1998), entre 1964 e 1966 (ou seja, em apenas 2 anos), seriam reconhecidos 16 complexos turísticos privados, como centros de interesse turístico nacional. A maior parte situava-se nas zonas costeiras de Espanha (ex: Canárias, Valência, Andaluzia, Catalunha) nos chamados “destinos turísticos” de sol e mar. Também uma estância termal seria reconhecida (Balneário de Panticosa, em Aragão).

Em tom crítico a esta regulação, dizem Fernández *et al.* (2004), que o mesmo não respondeu a uma planificação meditada que prevísse com visão de futuro o acondicionamento integral da incipiente indústria turística, sendo que, até à Constituição de 1978, era visível, pelo ordenamento jurídico, o Poder do conjunto, do complexo e das organizações de mercado no planeamento e desenvolvimento do Turismo em Espanha. Com o tempo, concluem aqueles autores, demonstrar-se-ia, lamentavelmente, como tal Poder degradou, afectou e saturou costas, populações e espaços naturais privilegiados do litoral turístico espanhol.

Igualmente, pelo Decreto 2482/1974, já referido, sob o apanágio de medidas de ordenamento e promoção da oferta turística, são apoiados pelo Estado [art.º 5.º n.º 1 alínea a)] os complexos turísticos (art.º 6.º), entendidos como territórios de preferente uso turístico em áreas delimitadas de desenvolvimento e exploração de todas as instalações turísticas de base e complementares, equilibradas racionalmente numa direcção coordenada ou unitária. O Poder do complexo, do conjunto turístico tomava forma.

Na linha das investigações da Análise Económica do Direito e Economia Institucional, dir-se-ia que a intensidade e o número de transacções decorrentes do crescimento do Turismo de massas durante as décadas de 60 e 70 em Espanha, ia impulsionando o ordenamento jurídico para as características da flexibilidade e transferência para o mercado do Poder de elaborar e executar projectos urbanísticos, a coberto da declaração normativa de centros ou zonas de interesse turístico nacional ou complexos turísticos.

Neste contexto, o Estado regulava e apoiava as figuras do conjunto, do complexo turístico. Em 1968, pela Ordem de 28.10.1968 (BOE de 1.11.1968), era criado o regime jurídico das *ciudades de vacaciones*, estabelecimentos turísticos com serviços complementares desportivos em contacto directo com a natureza (art.º1.º), a quem o Estado garantia a concessão de empréstimos, em condições bonificadas, para a sua construção, modernização e ampliação (art.º 12.º), reservando o Poder discricionário de dispensar o cumprimento de alguns requisitos legais, quando o aconselhassem características especiais do estabelecimento, ou o seu número e qualidade (art.º 20.º).

Já em 1967, o regime jurídico dos apartamentos turísticos definido pela Ordem de 17.01.1967 (BOE de 28.01.1967), permitia a exploração destes apartamentos em blocos ou conjuntos de edifícios, denominados turísticos, desde que a maioria dos apartamentos respeitasse os requisitos legais exigidos no regime turístico (art.º 12.º n.º 2), ou seja, permitindo que os restantes apartamentos (transferibilidade) fossem comercializados em regime imobiliário.

Também não era exigida a unidade de exploração dentro do mesmo conjunto (art.º 12.º n.º 3), o que abria o caminho, em todos estes casos, à divisibilidade de direitos (propriedade e exploração) dentro do mesmo edifício.

Só em 1982, pelo Decreto 2877/1982, de 15.10.1982 (BOE de 9.11.1982), se imporia o regime da unidade empresarial de exploração nos blocos ou conjuntos de apartamentos turísticos (art.º 2.º n.º 2 e n.º 3), ainda assim, só prevendo que 2/3 dos apartamentos respeitassem os requisitos legais (art.º 8.º), sendo que os restantes, dir-se-ia, cairiam “fora do Turismo”. Adiante veremos como alguns regimes das Comunidades Autónomas desenvolveram a dicotomia unidade/divisibilidade de exploração e de divisibilidade de direitos em sede de conjuntos ou apartamentos turísticos.

Pergunta-se como os ordenamentos jurídicos das Comunidades Autónomas enquadraram o Poder das organizações de mercado nas suas leis de ordenamento turístico, através das figuras do centro de interesse turístico, do conjunto, do complexo turístico. Dir-se-á que as soluções adoptadas não foram uniformes, variando de caso para caso.

Observemos os dados de Roca (1998). Nesta altura, as 3 Comunidades Autónomas em que os conjuntos turísticos tinham mais importância na percentagem de captação de dormidas, eram as Canárias com 42,4 %, Aragão com 17,3 %, e Ilhas Baleares com 12,8 %. Interessa verificar como estas Comunidades desenvolveram e potenciaram o regime dos complexos, dos conjuntos turísticos, enquadrado em características de Poder (transferibilidade e divisibilidade) das organizações de mercado.

As Canárias, não obstante o princípio da unidade de exploração, admitem excepções, quando, entre as diferentes unidades do imóvel (o que supõe um conjunto), exista total independência de acesso, serviços, zonas comuns, instalações

ou equipamentos (art.º 41.º da LOTCAN), remetendo ainda tal excepção para modalidades turísticas de alojamento específicas que, regulamentarmente, sejam determinadas (art.º 42.º n.º 3).

O reconhecimento desta divisibilidade, assim como da flexibilidade, em requisitos mais favoráveis a urbanizações turísticas no cumprimento de espaço livre por cama [art.º 5.º n.º 2 alínea a) do Decreto 10/2001, de 22.01.2001 (BOIC de 05.02.2001)], mostram a importância reconhecida pelo ordenamento jurídico canário a organizações de mercado no planeamento de conjuntos e urbanizações turísticas.

Acresce a este sentido, o facto da atribuição da categoria dos apartamentos turísticos, num conjunto, não impor sequer o cumprimento dos requisitos legais na maioria dos apartamentos situados na mesma edificação ou nesse conjunto, o que configura uma característica de divisibilidade entre apartamentos turísticos e não turísticos e transferibilidade destes últimos para venda imobiliária [art.º 4.º n.º 3 do Decreto 23/1989, de 15.02.1989 (BOIC de 03.04.1989)].

Aragão, por seu turno, inclui no conceito de complexos turísticos as *ciudades de vacaciones* (art.º 48.º da LOTAR), as aldeias recuperadas (art.º 49.º), os balneários (art.º 50.º), os centros de esqui e de montanha (art.º 51.º) e os parques temáticos (art.º 52.º). Nesta última figura, caracterizada por áreas de grande extensão, em que se instalam, de forma integrada, actividades e atracções de carácter recreativo e cultural, permite-se uma divisibilidade de usos dessa área, onde se incluem usos residenciais e comerciais [art.º 52.º n.º 1 e 52.º n.º 3 alínea h)].

Por seu turno, nas *ciudades de vacaciones*, caracterizadas pela prestação de serviços turísticos, em várias modalidades de alojamento (divisibilidade), num projecto unitário de planificação, gestão e exploração comercial numa área geográfica homogénea (art.º 48.º n.º 1), é admitida flexibilidade no reconhecimento de algum tipo de especialização, decretada pelo Governo, a pedido do interessado (art.º 48.º n.º 2).

Registe-se também a flexibilidade conferida à exploração de apartamentos turísticos em blocos ou conjuntos de andares, casas, moradias, chalés ou *similares* (art.º 38.º n.º 3), desde que instalados num único espaço de terreno

perfeitamente delimitado. Não tendo a figura dos apartamentos turísticos sido regulada em Aragão, mantém-se neste território a regulação estatal dos apartamentos turísticos, atrás referida, que permite a qualificação como turístico do seu conjunto, desde que 2/3 dos apartamentos nele integrados cumpram os requisitos legais de funcionamento turístico.

A preocupação sentida pelo legislador aragonês na regulação das aldeias recuperadas, dos balneários, dos centros de esqui e de montanha, representa um investimento qualitativo na importância destes “territórios turísticos” para a oferta turística daquela região autónoma, sentindo-se traços de características de Poder (divisibilidade, flexibilidade) a favor de organizações de mercado na figura dos complexos turísticos e dos apartamentos turísticos, o que poderá influenciar a evolução do crescimento dos conjuntos e complexos turísticos naqueles territórios.

Nas Baleares, o Poder das organizações de mercado reflecte-se de uma forma diferente, em atenção às preocupações ambientais advenientes da forte intensidade turística no território, o que reforçou características de dominação e controlo.

Nessa linha, o art.º 15.º da LOTB obriga os estabelecimentos turísticos ao princípio do uso exclusivo (sem prejuízo do regime do aproveitamento por turnos, a que nos referiremos adiante), não se autorizando projectos em que se solicitam dois ou mais usos turísticos de alojamentos diferentes, não se podendo, também, compatibilizar o uso de alojamento turístico com o residencial, industrial, administrativo ou comercial independente. Não existem, ao contrário do regime canário, excepções ao princípio da unidade de exploração (art.º 17.º), pelo que as características da divisibilidade ou transferibilidade sentem, aqui, forte proibição do legislador balear.

Todavia, não deixam de existir nessas ilhas mecanismos de participação, contratualização ou negociação nas acções de planeamento e desenvolvimento turístico. Precisamente, pela necessidade de controlo do crescimento dessa oferta, a outorga de autorizações prévias para instalação de novos estabelecimentos de alojamento turístico, está condicionada à baixa definitiva de outros

alojamentos (art.º 51.º n.º 1), com mecanismos de compensação entre camas a atribuir e camas a abater (art.º 51.º n.º 4).

Pretende-se, como diz Camacho (2000), que o proprietário de um hotel obsoleto, situado numa parte congestionada da zona turística, ceda sua parcela à Administração para que esta possa implantar nela uma dotação pública. Como contraprestação, a Administração oferecerá ao proprietário cedente outra parcela numa zona de “reserva turística” para que aí possa construir um novo alojamento turístico modernizado.

Tais mecanismos são geridos através de “bolsas de lugares”, por organizações de natureza público-privada, com representantes da Adm.Pública patrimonial, sector de alojamento turístico e entidades de crédito sem fins lucrativos (art.º 54.º n.º 1), permitindo-se, assim, o alívio (*esponjamiento*) de zonas saturadas e implantação de novos alojamentos turísticos em zonas requalificadas e com novos padrões de densidade construtiva, o que introduz características de Poder de transferibilidade (troca de camas ou de terrenos), significativas na estrutura do Poder destes “territórios turísticos”.

Merece uma referência adicional nestas ilhas, quanto à importância dos complexos ou conjuntos, a Lei n.º 12/1988, de 17.11.1968 (BOE de 27.12.1988), sobre campos de golfe. O regime prevê a declaração de interesse social à construção destes equipamentos, o que permite a sua implantação em solo não urbanizável ou urbanizável não programado, em superfícies não inferiores a 60 hectares (art.º 1.º e 3.º)

Verifica-se, pelo exemplo balear, como mesmo na intensidade de mecanismos de domínio e controlo social em “territórios turísticos”, por questões ambientais, existe necessidade de negociação, de contratualização, de consenso, com recurso a características de Poder (transferibilidade com flexibilidade) das organizações de mercado, o que demonstra bem a natureza híbrida dos “territórios turísticos”, enquanto organizações de Poder, em sede de avaliação estática (Capítulo 3.6.2.). Esta observação será retida e reforçada nas conclusões preliminares deste sub-capítulo.

Em suma, e analisando os dados do regime jurídico das Canárias, Aragão e Baleares, que representam mais de 70 % das dormidas verificadas em Espanha

nos complexos ou conjuntos turísticos, verificamos como tais ordenamentos reconhecem características de Poder a tais conjuntos e às organizações de mercado, com primados de divisibilidade e flexibilidade, nos casos de Aragão e Canárias e de transferibilidade no caso das Baleares, através de uma organização público-privada conjunta.

Sobre a importância de complexos ou conjuntos turísticos no ordenamento jurídico espanhol, registre-se ainda a Lei n.º 12/1989, de 16.02.1989 (DOGC de 20.02.1989) na Catalunha sobre centros recreativos turísticos.

A sua implantação em superfícies delimitadas mínimas de 500 hectares e com um investimento não inferior a trinta biliões de pesetas (cerca de 180 milhões de euros) prevêem, para além do próprio parque de atrações, a sua divisibilidade em usos desportivos, residenciais, hoteleiros e residenciais (art.º 2.º), com medidas de simplificação administrativa e carácter urgente nos procedimentos de aprovação da sua construção (redução de metade dos prazos, expropriação urgente (art.º 10.º), o que configura uma combinação de qualidade do título, com divisibilidade e consequente apropriação de regulação pública em benefício de organizações de mercado.

Para concluir a análise do Poder das organizações de mercado em Espanha, reconhecida pelo seu ordenamento jurídico, refira-se ainda a importante Lei 42/1998, de 15.12.98, (BOE de 16.12.1998), sobre direitos de aproveitamento por turnos (temporários) de bens imóveis de uso turístico, figura que, como reconhece o seu preâmbulo, implica uma divisão temporal do direito a desfrutar do bem.

O regime de aproveitamento por turnos poderá recair sobre um edifício, conjunto imobiliário ou sector destes, com expressão arquitectónica diferenciada, que integre, pelo menos, dez alojamentos, permitindo-se que um mesmo conjunto imobiliário esteja sujeito a um regime de direitos de aproveitamento temporário e a um outro tipo de exploração turística (art.º 1.º n.º 2).

O art.º 4.º, alínea b), impõe, como requisito de constituição do regime, a obtenção de autorização para o exercício de actividade de alojamento turístico, sendo os direitos configurados com uma duração entre 3 a 50 anos (art.º 3.º n.º 1) e acesso a um conjunto de serviços comuns [art.º 5.º n.º 1, n.º 4 ou 8.º n.º 2 alínea f)]. A possibilidade de participação em sistemas de intercâmbio

de direitos [art.º 8.º n.º 2 alínea k) ou art.º 9.º § 8] reforça as características de transferibilidade do direito.

À semelhança do direito real de habitação periódica em Portugal (Capítulo 5.3.2), este regime, pelas suas características de divisibilidade e transferibilidade da propriedade e exploração em conjuntos turísticos e consequente capacidade de geração de rendimento, constitui palco fértil para organizações de mercado ganharem Poder, invocando acções de planeamento e desenvolvimento turístico realizadas nesses conjuntos.

Não constituirá mera coincidência o facto de as ilhas Baleares e Canárias, zonas de forte intensidade turística, ainda antes da regulação estadual de 1998, disporem já no seu território, de normas próprias sobre estes direitos, respectivamente nas Canárias, o Decreto 272/97, de 23.11.1997 (BOIC de 15.12.1997) e nas Baleares, o Decreto 117/97, de 6.09.1997 (BOCAIB de 18.09.1997), que vieram a ser incorporados nas suas normas gerais de ordenamento turístico.

Nas Canárias, sem mais, o alojamento em regime de uso a tempo partilhado é considerado serviço de alojamento turístico [art.º 32.º alínea h) da LOTCAN)], com a unidade de exploração a ser sujeita a um regime específico [art.º 46.º n.º 2 alínea f)].

Tal regime, regulado no art.º 20.º n.º 1 do Decreto 272/1997, de 23.11.1997, prevê a compatibilização simultânea deste alojamento com o alojamento hoteleiro e com o de apartamentos turísticos (divisibilidade e flexibilidade), desde que a empresa exploradora seja a mesma e que os edifícios ou conjuntos de edifícios, onde se inserem as duas modalidades, tenham categorias equivalentes. Na mesma linha, se insere o regime andaluz [art.º 7.º do Decreto 47/2004, de 10.02.2004 (BOJA de 02.03.2004)].

Nas Baleares, por seu turno, a comercialização do estabelecimento, através do aproveitamento por turnos, embora sujeita aos regimes de uso exclusivo e unidade quanto à sua exploração (art.º 12.º da LOTB), também está sujeita a condições específicas de regulação quanto a características, uso e requisitos (art.º 12.º n.º 3 da LOTB). Tais condições, previstas no já referido Decreto 117/1997, prevêm que a referida actividade possa ser aplicada a uma parte do imóvel onde se insere (art.º 3.º).

Da análise ponderada de todo este regime, refira-se que, onde o ordenamento jurídico permita excepções ao princípio da unidade de exploração (ex: art.º 38.º n.º 3 da LOTG para os apartamentos turísticos na Galiza), admita divisibilidade nos apartamentos que, dentro do mesmo conjunto, cumprem só parcialmente requisitos de funcionamento turístico [ex: art.º 7.º do Decreto 60/1986, de 30.04.1986 e 143/2002, de 14.11.2002, para os apartamentos rurais (BOPA de 30.04.1986 e 2.12.2002) nas Astúrias] ou ainda admita compatibilidade de formas de alojamento turísticas diferenciadas no mesmo edifício ou conjunto (ex: Canárias e Andaluzia, já referenciadas), expõe-se aos voluntarismos de mercado e a um Poder variável das suas organizações, em acções de planeamento e desenvolvimento turístico.

Pelo contrário, onde a pluralidade do investimento privado, pelo ordenamento jurídico, seja integrado (duração) em critérios de gestão harmonizada de identidade visual, estratégias comerciais, sistemas de informação e qualidade ambiental definidos por gestores, através do estabelecimento periódico de objectivos a atingir (flexibilidade) (ex: rede de hospederias de Aragão – Decreto 249/2005, de 13.12.2005 (BOA de 28.12.2005) ou rede basca de postos de informação turística – Decreto 279/2003, de 18.11.2003 (BOPV de 24.11.1993), maior estabilidade é alcançada nos sistemas de Turismo, com o recurso a variáveis de eficiência de Poder híbridas na participação das organizações de mercado em acções de planeamento e desenvolvimento turístico.

Em suma e para conclusão deste sub-capítulo, dir-se-á que a liderança das Comunidades Autónomas, nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, implicou uma não uniformidade do Poder das organizações de mercado, baseada em características intensas de transferibilidade e divisibilidade, que variam de região para região.

É de registar, ainda, que o ordenamento jurídico espanhol sempre (ex: com os centros e zonas de interesse turístico nacional) impulsionou o Poder das organizações de mercado, com algumas características híbridas de Poder de sistema (flexibilidade, duração, comunicação entre planeamento e promoção), em regra, mais acentuadas do que em Portugal. A comparação global com o regime português será referida de seguida.

6.2.5. RELATÓRIO PRELIMINAR COMPARATIVO

Na sequência das considerações efectuadas no capítulo da metodologia (4.5.1.), entende-se importante concluir a análise do ordenamento jurídico espanhol com uma referência comparativa ao ordenamento nacional, a fim de ser preparado, no final de todo o capítulo, o processo comparativo global da regulação nacional, com todos os regimes jurídicos internacionais seleccionados em ordem à comprovação dos objectivos da investigação.

Refira-se importante, desde já, assinalar a homologia na regulação entre os projectos de interesse nacional estratégicos portugueses de 2007 e a dos centros e zonas de interesse turístico nacional de 1963 e 1964 em Espanha. A técnica de representação (interesse nacional) é idêntica nas duas situações, bem como a combinação política eficiente obtida pelo cruzamento entre planeamento sectorial e ordenamento do território.

Esta apropriação do Turismo por organizações de mercado constitui, nas duas situações, um sistema aglutinador de *property rights* que vai integrar interesses privados para uma intervenção de projecto num determinado território, acompanhada de mecanismos de simplificação administrativa, tramitação processual urgente e utilidade pública, que vão permitir diminuir os custos de transacção com entidades públicas na aprovação e implementação do projecto. Admite-se que a grande expansão que a figura teve em Espanha, nos seus primeiros anos, terá equivalência em Portugal e, provavelmente, com as mesmas consequências ambientais negativas apontadas pela doutrina espanhola.

A evolução política e institucional em Espanha haveria de derrogar a regulação dos centros e zonas de interesse turístico nacional; todavia, a sua combinação política eficiente entre planeamento sectorial, ordenamento e promoção turística haveria de ser traduzida nas leis de ordenamento turístico das Comunidades Autónomas, que assumiram a liderança nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Tal não teve equivalente em Portugal. O “território turístico” público, aqui, transformar-se-ia num palco de luta entre Estado e Municípios nos instrumentos de planeamento e ordenamento do território, não raro sucedendo que os

organismos locais/regionais de Turismo se contivessem numa política sectorial de Turismo orientada para a promoção turística, sem acesso ao ordenamento do território, com fraco envolvimento do sector privado e grande dependência financeira do Estado ou dos municípios, o que conduz à constante redução do seu Poder.

Pelo contrário, em Espanha, a referida combinação política eficiente permitiu às Comunidades Autónomas o impulso normativo necessário à utilização do território como instrumento de convocação, de comunicação entre o sector público e deste com o sector privado, com uma proliferação de figuras (ex: município turístico, comarca turística, consórcio turístico, associações de municípios turísticos) que, através de contratos, no plano de organizações estruturadas, traduzem uma capacidade de motorização efectiva, com financiamento, de sistemas integrados de planeamento e desenvolvimento turístico adaptados às realidades e particularidades locais.

Por tal razão, os contratos de concessão não representam em Espanha qualquer forma importante nos sistemas de Turismo e de acções de planeamento e desenvolvimento turístico. O contrário sucede em Portugal (ex: concessão do jogo), pela dificuldade de mobilização do sector privado para o financiamento de acções integradas de planeamento e desenvolvimento turístico, com recurso ao contrato de concessão e mecanismos híbridos de sistema (ex: duração), para conferir uma protecção territorial a investimentos de titularidade e/ou gestão privada (ex: casinos), que resultem numa forma de financiamento de acções locais de planeamento e desenvolvimento turístico.

Uma referência comparativa fundamental prende-se com a relação entre “territórios turísticos” e organizações de mercado. Em ambos os países, a relevância conferida pelo ordenamento jurídico ao conjunto, ao complexo turístico é afirmativa, com características de Poder de divisibilidade e transferibilidade entre direitos de exploração/direitos de propriedade e unidades de alojamento turísticas e não turísticas.

Todavia, Portugal conferiu à figura uma maior plasticidade, através de várias categorias de empreendimentos (aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, hotéis-apartamentos, conjuntos turísticos) que, conjugados com o direito real

de habitação periódica, desde 1981, impulsionaram seu forte crescimento em zonas turísticas. Tal deve-se às insuficiências do regime português na instituição de sistemas de Turismo e de organizações híbridas nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento.

Espanha reservou tais características de Poder aos apartamentos turísticos, pois as *ciudades de vacaciones* (o equivalente aos aldeamentos turísticos em Portugal) não tiveram (à excepção de Aragão) qualquer desenvolvimento normativo pelas Comunidades Autónomas, sendo que só em 1997/1998, o direito temporário de alojamento turístico seria regulado (sendo conhecido em Portugal 17 anos antes).

Estas diferenças explicam-se pelo peso histórico dos centros e zonas de interesse turístico nacional em Espanha, que investiram as organizações de mercado como “dependentes de uma trajectória” em sistemas duradouros merecedores de qualidade do título, exclusividade, com características híbridas, dispensando requisitos intensos de divisibilidade ou transferibilidade, na sua lógica de Poder nos territórios. Os centros recreativos turísticos, campos de golfe e complexos turísticos na Catalunha, Canárias, Aragão, Baleares têm clara inserção no sistema do planeamento turístico, mas não em Portugal, onde os conjuntos turísticos têm um papel residual no alojamento turístico.

Por outro lado, como refere Blanquer (2002), os interesses históricos na tradição de exigir uma população estável de substrato para um auto-governo, o receio que as urbanizações privadas de segunda residência contribuam para um encarecimento da prestação de serviços públicos e uma porta aberta ao nascimento de um novo Poder (de autonomização de um novo município) condicionado por decisões privadas, constituíram sempre um refreio ao apoio normativo de organizações de divisibilidade para parcelas territoriais, sem enquadramento e intervenção dos poderes públicos locais.

Como nota Mateo (1964, cit. por Blanquer, 2002), o atendimento de colectividades territoriais baseados em investimentos privados, abre a porta a um conjunto imobiliário de promoção particular, fenómeno tipicamente medieval de núcleo integrador de uma certa unidade orgânica, sem delimitação bem definida,

com um estatuto próximo das associações de direito privado, em oposição aos municípios públicos locais.

Tal unidade, derogado o regime dos centros e zonas de interesse turístico nacional, teve como continuidade a associação dos poderes públicos locais com o sector privado em sistemas e acções integradas de planeamento e desenvolvimento turístico. Compreende-se porque *as ciudades de vacaciones* não tiveram desenvolvimento normativo em Espanha. Conclui-se, assim, a análise comparativa do ordenamento jurídico espanhol.

6.3. FRANÇA

6.3.1. ENQUADRAMENTO GERAL

A França, com 79,1 milhões de turistas que chegaram às suas fronteiras em 2006, é o primeiro destino turístico mundial, segundo a Organização Mundial de Turismo (www.unwto.org/facts/eng/highlights). Na obtenção de receitas turísticas internacionais ocupa, segundo a mesma organização, a terceira posição no mundo, com 37,2 biliões de euros.

No conjunto dos países da União Europeia, o *Eurostat* (2007) coloca, segundo dados de 2005, a França em 1.º lugar na capacidade de alojamento turístico com 4 778 696 camas. O Turismo interno impulsiona tal capacidade com 61,5 % das dormidas, a taxa mais alta dos países da orla mediterrânica. A França conjuga a maior capacidade de atracção turística mundial com uma motorização efectiva da sua capacidade de alojamento turística e do seu Turismo interno.

A Constituição Francesa de 4.10.1958, com apenas 89 artigos, não contém alguma alusão ao Turismo nas referências à sua organização política e administrativa. Todavia, tal não constitui um óbice ao enquadramento do Turismo na legislação do Estado. Como se verá, existe um investimento qualitativo do legislador francês numa estruturação sistemática, estrutural e racionalizada no sector do Turismo, sequência de uma aposta normativa plural e fértil, quer no passado,

quer na sua continuação histórica no presente, em organizações territoriais de planeamento e desenvolvimento turístico.

Com efeito, a França é o primeiro país do mundo a dispôr actualmente de um Código do Turismo (*Code du Tourisme*), adiante designado CT. O mesmo foi aprovado pela Lei n.º 2006-437, de 14.04.2006 (publicado no Jornal Oficial da República Francesa, adiante designado JORF de 15.04.2006), após 6 anos de trabalhos preparatórios.

O Código é composto de uma parte legislativa e uma parte regulamentar e está dividido em 4 Livros, a saber; a Organização Geral do Turismo (Livro I); Actividades e Profissões do Turismo (Livro II); Equipamentos e Ordenamentos (Livro III) e Financiamento do Acesso às Férias e Fiscalidade no Turismo (Livro IV).

A codificação assim obtida, permite um conhecimento sistemático, inteligível e acessível ao Direito do Turismo, na sua natureza transversal pública e privada, combatendo a opacidade, a dispersão de regras e o abuso do casuismo, tantas vezes contido na prolixidade regulamentar de despachos e circulares administrativas.

Atendendo aos métodos seguidos na presente investigação, reconhece-se que o Código do Turismo constitui o instrumento essencial para a compreensão das regras e da lógica de funcionamento da organização “território turístico” no ordenamento jurídico francês, permitindo a detecção das suas homologias e diferenças, segundo o método comparado, com o ordenamento jurídico português.

Todavia, não se considere que o mesmo seja o único instrumento a que a investigação terá de recorrer. A tradição codificadora e racionalizadora do legislador francês não se resume ao sector do Turismo, sendo este entendido como um Código regulamentar (Michaud, Barrey, 2007) de outros códigos entendidos como “pilotos”, entre os quais, com interesse para o nosso estudo, o Código do Urbanismo, o Código Geral das Colectividades Territoriais ou o Código Geral dos Impostos.

Acresce, ainda, o estudo de leis específicas de ordenamento do território, como a Lei Montanha ou a Lei Litoral, que adiante serão referidas, sem prejuízo da consulta ao eterno direito deslegalizado e desformalizado constante de

decretos regulamentares, despachos ou circulares para a compreensão global dos “territórios turísticos”. Assim, o Código do Turismo constituirá uma espécie de ferramenta, que permitirá abrir e compreender o caminho, sem o abranger em toda a sua extensão.

A investigação procurará demonstrar no ordenamento jurídico francês, à semelhança dos restantes ordenamentos já estudados, que o “território turístico” constitui uma organização fundada em *property rights* institucionais, criador de aglutinações, de alinhamentos, de concertações, rompendo a divisibilidade dos territórios administrativos e dos seus agentes públicos e privados, através de contratos, convénios, acordos, com capacidade de Poder, planeamento e desenvolvimento nos territórios, que ora criam sistemas de Turismo, ora se aproveitam do Turismo enquanto instrumento de Poder.

Crê-se que a capacidade de atracção de turistas e de criação de alojamento turístico demonstrada nas estatísticas mundiais e europeias de Turismo em relação a França, está também ligada à capacidade de Poder efectiva das suas organizações de planeamento e desenvolvimento turístico, motorizadas por um quadro jurídico favorável aos sistemas de Turismo e que criam as condições para uma combinação prolixa de várias características de Poder, sejam de domínio ou contratualização e, em particular, híbridas no seio dos “territórios turísticos”, adequadas à sua implantação eficiente nos territórios.

Orientar-se-á a análise de dados, à semelhança do ordenamento jurídico espanhol, e, de acordo com o método comparado, com três níveis de intervenção, sendo dois níveis públicos [central do Estado na sua articulação com o nível das colectividades territoriais e com o sector privado e o nível das colectividades territoriais – regiões, departamentos e comunas (municípios) – entre si e também com o sector privado] e, finalmente, o nível privado, com as organizações de mercado enquanto “territórios turísticos”.

Ver-se-á como os “territórios turísticos” convivem num Estado com forte centralização legislativa e com uma descentralização administrativa, composta por 22 regiões que agrupam, cada uma delas, vários departamentos, aos quais acresce uma estrutura territorial e administrativa dividida num número

impressionante de cerca de 36 500 municípios, dos quais, 90 % têm uma população inferior a 2000 habitantes (Deneau, Courtin, 2003).

Ao nível central, far-se-á, também, uma breve referência histórica à intervenção normativa do Estado, em sede de planeamento e desenvolvimento turístico, que se considera útil para o entendimento das estruturas, dos modos de pensar e de agir na formação dos “territórios turísticos”, enquanto organizações que cruzam planeamento e desenvolvimento sectorial do Turismo com ordenamento do território.

6.3.2. ADM. CENTRAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

O Estado e as colectividades territoriais (regiões, departamentos e comunas) são competentes no domínio do Turismo e exercem suas competências em cooperação e de forma coordenada (art.º L 111-1 do CT).

Esta é a primeira disposição legislativa do Código do Turismo que enuncia, de uma forma exemplar, um princípio geral de cooperação e coordenação no domínio do Turismo entre o Estado, as regiões, os departamentos e as comunas, no respeito das suas competências respectivas. Não existe, assim, um bloco de competências no domínio do Turismo a favor de uma entidade pública específica, o que constitui um incentivo, pela partilha e participação, à eficiência na gestão das despesas públicas, à eficácia das suas políticas, pelo envolvimento dos seus destinatários e ao alinhamento de interesses públicos pela comunicação nas parcerias de cooperação (Michaud, Barrey, 2007).

As atribuições do Estado decorrem dos poderes de direcção e coordenação geral da actividade económica, nomeadamente, a definição e execução de uma política nacional de Turismo, com definição dos procedimentos de autorização e classificação dos equipamentos, organismos e actividades turísticas; a definição e condução de promoção turística internacional, em ligação com as colectividades territoriais e os parceiros envolvidos e ainda o favorecimento da coordenação das iniciativas públicas e privadas no domínio do Turismo (art.º L 121-1 do CT).

A contratação e o envolvimento com entidades públicas e privadas é o eixo motor do planeamento e desenvolvimento turístico em França. Nesse sentido, prevê-se, desde logo, que a assinatura de contratos-plano Estado-Regiões é o concurso fundamental do Estado às acções de desenvolvimento turístico empreendidas pelas colectividades territoriais, no quadro de um plano da região constituído por um esquema regional de ordenamento e planeamento do território (art.º L 121-1 do CT e art.º L 4251-1 do Código Geral das Colectividades Territoriais, adiante designado por CGCT).

Neste contexto, e segundo a expressão de Girardon (2006), os territórios tornam-se múltiplos, as fronteiras esbatem-se, as fronteiras municipais transcendem-se pela inter-comunalidade, em suma, os territórios de projecto sobre põem-se aos territórios de gestão.

Verificar-se-á, no sub-capítulo seguinte (Capítulo 6.3.3.), como o Turismo, enquanto sistema institucional aglutinador de uma combinação política eficiente de *property rights* e recursos físicos e simbólicos, vai estar presente em territórios de projecto (ex: parques naturais regionais, territórios de coesão, estâncias), admitindo o legislador a criação de “territórios turísticos” específicos, rompendo a divisibilidade dos territórios administrativos e alinhando interesses sectoriais de planeamento e desenvolvimento turístico com o ordenamento do território, em suma, admitindo a proliferação de organizações de Poder turístico dispersas no território.

O Estado Francês aposta também qualitativamente em organizações nacionais de planeamento e desenvolvimento turístico. A contribuição para o conhecimento estatístico das actividades do Turismo, a normalização e a recolha de dados e previsões sobre os equipamentos e actividades do Turismo, com a preparação do programa dos estudos necessários ao conhecimento do sector, matriz de sua evolução e definição e avaliação da política turística do Estado (art.º R 122-1 n.º 3 do CT), estão na base da criação de uma organização específica, a Comissão das Contas do Turismo (art.ºs D 122-25 a D 122-28 do CT).

Tal Comissão examina as contas do Turismo, as suas componentes e a sua evolução no enquadramento futuro do sector com definição, nomeadamente, do

papel do Turismo e das suas empresas na actividade nacional, no ordenamento do território e nas contas exteriores (art.º D.122-25).

Envolve, na sua composição, os representantes de organismos nacionais investidos em responsabilidades particulares no domínio do Turismo, nomeadamente, o delegado inter-ministerial do ordenamento e competitividade dos territórios e 20 membros nomeados por despacho do Ministro do sector representando, designadamente, colectividades territoriais, assalariados e profissões turísticas, estabelecimentos de ensino, formação e investigação no sector do Turismo (art.º D.122-27).

As parcerias público-privadas estendem-se aos mais altos níveis da organização administrativa do Estado, nomeadamente:

- a) No Conselho Nacional de Turismo, organismo consultivo em matéria de política turística, podendo emitir, por sua iniciativa, avisos e recomendações sobre todos os domínios da política turística e ser consultado, a pedido das administrações competentes, sobre os projectos de textos legislativos e regulamentares no sector do Turismo (art.ºs D 122-5 a D 122-17 do CT). A sua composição reflecte a diversidade de interesses públicos e privados do sector (cerca de 150 membros, a maior parte por inerência de presidências de sindicatos, organismos, associações públicas e privadas e federações e confederações de empresas), sendo o órgão gerido por um Comité Permanente de 17 membros, combinando mecanismos de domínio e controlo social (maioritários-com 9 membros nomeados por despacho do Ministro) e de participação e eleição (8 membros eleitos em 4 secções especializadas), entre as quais, uma secção de políticas territoriais;
- b) Na Conferência Permanente de Turismo Rural, organismo consultivo de carácter inter-ministerial na política do Turismo do espaço rural e instância de trocas e concertação entre os diferentes actores do Turismo rural (art.ºs D.122-18 a D-122-24 do CT), com 6 representantes dos Ministérios da Agricultura, Ambiente e Turismo, num universo de 46 membros, todos nomeados por despacho inter-ministerial, no caso de associações, empresas e sindicatos, sob proposta dos organismos respectivos. As associações profissionais representativas do Turismo rural têm um contributo importante com 15 representantes.

Refira-se, ainda, neste quadro de comunicação público-privada em sede de “territórios turísticos”, o Conselho Nacional das vilas e aldeias floridas, criado em 1959 e ainda hoje existente (Merlin, 2008), para melhorar o quadro de vida dos habitantes das comunas e favorecer o acolhimento dos turistas (www.tourisme.gouv.fr), pretendendo-se retratar o tipicismo das vilas e aldeias de França no meio rural, com o símbolo *Ville Fleurie*, que pretende anunciar condições para a frequência agradável, calma e relaxante de turistas nesse meio.

No contexto destas parcerias e, no intuito de promover uma acção sistematizada e coerente de articulação e investimento no conhecimento em domínios estruturais do sector do Turismo, como a promoção, observação, desenvolvimento e engenharia turística, compreendem-se, no domínio da política geral do Turismo do Estado (art. R 122-1 n.º 6 do CT), a actuação dos organismos *ODIT France* e *Maison de La France*, entendidos como Agrupamentos de interesse público, pessoas jurídicas sem fim lucrativo, tendo em vista contribuir para actividades de desenvolvimento ou interesse comum no domínio do Turismo (art.º L 141-1 do CT).

O *ODIT France* (Observação, Desenvolvimento e Engenharia da França) tem uma convenção constitutiva datada de 6.12.2004, tendo sido aprovada por um despacho inter-ministerial dos Ministros do Equipamento, Transportes, Ordenamento do Território, do Turismo e do Mar de 24.01.2006 (JORF de 26.01.2005). A mesma agrupou no seu seio 3 organismos, a saber, a Agência Francesa de Engenharia Turística (AFIT), o Observatório Nacional de Turismo (ONT) e o Serviço de Estudos, Ordenamento e Turismo da Montanha (SEATM).

A sua convenção constitutiva é clara quanto às suas missões (art.º 2.º), nomeadamente o contributo pericial para a definição e execução da estratégia inter-ministerial para o Turismo, incluindo colectividades territoriais, membros do agrupamento, parceiros privados e associativos e, também a pedido dos prefeitos da região (adiante se referirá esta figura), a assessoria de planos técnicos e jurídicos ligados a unidades turísticas novas na montanha, contribuindo na procura, prospectiva e de vigilância das redes e “territórios turísticos” (veja-se a associação clara entre estes dois conceitos), respondendo às suas exigências de avaliação.

As acções são estabelecidas por convenções quadro e anuais (art.º 2.º), no que redundam, simultaneamente duração e flexibilidade quanto às suas missões, investindo as mesmas numa forte característica das organizações híbridas.

A sua duração é de 8 anos, renovável (art.º 4.º), devendo os direitos estatutários preverem uma maioria de votos de pessoas sem fim lucrativo de direito público ou privado ou empresas nacionais encarregues da gestão de um serviço público (art.º 8.º), uma vez que o Agrupamento não tem fim lucrativo e é encarregue da gestão de um serviço público. Um comissário do governo dispõe de um direito de veto (qualidade do título), suspensivo por 15 dias, sobre decisões ou deliberações tomadas por violação de disposições legislativas, regulamentares ou da convenção constitutiva, obrigando a um novo exame por parte das instâncias competentes (art.º 16.º).

Os direitos e obrigações dos membros são remetidos para um regulamento interno (art.º 5.º), com flexibilidade induzida quanto aos meios financeiros, através de participações financeiras acordadas com os membros do grupo, nomeadamente, com o Estado na missão de serviço público, mas também com os parceiros privados e ainda na contrapartida de venda e prestação de serviços (art.º 7.º).

Por sua vez, a *Maison de La France*, criada em 1987, ao abrigo do regime geral dos Agrupamentos de Interesse Económico, previsto na *Ordonnance* 67-821 de 23.09.1967 (JORF de 28.09.1967), está encarregue da informação e promoção do Turismo francês em França e no estrangeiro. Segundo Merlin (2008), a sua acção apoia-se numa rede de 40 representantes implantados em mais de trinta países e de mais de 1100 aderentes.

O seu quadro jurídico encontra-se, à semelhança do *ODIT France*, coberto pelos art.ºs L 141.1 e D 141-1 a 7 do CT. Nesse regime, prevê-se que a duração da convenção e a delimitação da zona geográfica coberta pelo agrupamento, constem do despacho da sua aprovação (art.º D 141-3).

Aos direitos de veto suspensivos do comissário do governo sobre as deliberações por razões de mérito ou legalidade, acresce a comunicação de todos os documentos e visita de locais relativos ao agrupamento (art.º D 141-4). Refira-se, ainda, que a contabilidade do agrupamento e a sua gestão são assumidas segundo regras de direito privado, embora se admitam intervenções do

Estado, de controlo económico e financeiro, dado o interesse público do agrupamento (art.º D 141-5 e D 141-6).

A leitura do quadro jurídico dos organismos nacionais de planeamento e desenvolvimento turístico permite-nos, desde já, avançar algumas conclusões. Destacam-se a combinação de características de “qualidade do título”, pela intervenção do Estado, com “duração” e “flexibilidade”, próprias de sistemas híbridos nestas organizações. Constituem estruturas de missão, de natureza para-administrativa e carácter inter-ministerial, com duração e atribuições programadas, combinando serviço público e de interesse geral com flexibilidade e financiamento privado.

Estas estruturas associam planeamento e promoção sectorial do Turismo combinando, de forma eficiente, ordenamento do território, financiamento e conhecimento. A investigação começa a depreender razões, pelas quais o ordenamento jurídico francês impulsiona a França a constituir o maior destino turístico mundial.

Dir-se-á que esta estrutura não é um dado conjuntural do presente, motorizado por um quadro jurídico acessível, organizado e sistematizado coerentemente pelo Código do Turismo de 2006. Ela resulta da sedimentação de estruturas históricas de intervenção do Estado francês nos “territórios turísticos” e de reprodução do passado no presente, tornando a regulação destes processos como “dependente de uma trajectória”.

Na verdade, já em 1963, através do Decreto 63-580, de 18.06.1963 (JORF de 19.06.1963), o Estado tinha criado uma missão inter-ministerial para o ordenamento turístico do litoral *Languedoc-Roussillon*, com o objectivo de definição de um programa geral de ordenamento dessa costa, com a determinação dos meios e condições de sua execução pelo Estado, colectividades locais e por todos os organismos públicos ou privados, agindo com a ajuda do Estado ou sob seu controlo (art.º 6.º).

Um Fundo inter-ministerial do Ministro das Finanças e dos Assuntos Económicos (art.º 10.º) suportava o programa, sendo transferido, sob proposta da estrutura de missão, para os orçamentos dos vários ministérios integrantes da comissão (Ministro do Interior, Finanças e Assuntos Económicos,

Agricultura, Construção, Turismo). A estrutura integrava ainda um representante do Secretário de Estado do Orçamento, um prefeito coordenador da região e um funcionário designado pelo Primeiro-Ministro, que assegurava o secretariado-geral da missão (art.º 2.º).

Esta organização constituiu um “território turístico” poderoso. A operação cobriu, segundo Girardon (2006), 180 km de litoral por 20 km de interior, com aquisições fundiárias de grande extensão pelo Estado, ao abrigo de direitos de preferência, negociação ou expropriação (qualidade do título), criados para áreas superiores a 5000 ha e delimitados através de zonamentos específicos (zonas de ordenamento diferidas – art.º L 212-1 do Código do Urbanismo), verificando-se a criação de 14 marinas e 8 estâncias balneares, cerca de 300 000 camas e ainda formação de 50 000 empregos permanentes e 30 000 empregos sazonais. Merlin (2008) refere que, até 1979, foram criadas 175 000 camas num programa global de previsão de 400 000 camas turísticas.

Pearce (1989) e Merlin (2008) referem a envolvimento de autoridades locais e regionais no projecto, que criaram sociedades de economia mista para a instalação de infra-estruturas e serviços (água, electricidade, esgotos, estradas, telefones), com revenda de lotes parcelados ao sector privado (divisibilidade e transferibilidade) e direitos de construção condicionados ao respeito de um plano geral. Pearce (1989) concluiu que a operação consistiu num sucesso razoável, atendendo à unidade de direcção, divisão de responsabilidades entre o Estado, autoridades locais e regionais e o sector privado e a natureza abrangente do projecto.

Segundo a investigação, tal território de projecto rodeou-se das características de Poder dos sistemas de Turismo considerados adequados à sua eficiência, tais como, a qualidade do título na aquisição fundiária pelo Estado, que permitiu travar operações especulativas, a exclusividade na criação de uma estrutura de missão específica inter-ministerial, apoiada num fundo próprio, que garantiu também programação plurianual do plano de investimentos (duração), sem prescindir de mecanismos de mercado (divisibilidade em lotes e transferibilidade de direitos de construção).

Outras estruturas inter-ministeriais de missão viriam a ser criadas, tais como a Missão Inter-ministerial para o ordenamento da costa da Aquitânia (Decreto n.º 67-931 de 20.10.1967 (JORF de 24.10.1967)). Com idênticos mecanismos jurídicos às do ordenamento da costa do *Languedoc-Roussillon*, tal missão viria a contemplar 250 km de praias, 620 000 ha de terreno, com envolvimento de 114 comunas e criação de cerca de 175 000 camas (Direcção Geral do Turismo, 1994).

O Poder destes “territórios turísticos” foi suportado em serviços tecnicamente qualificados e concurso de fundos específicos públicos e privados, que asseguraram programação e coerência à intervenção territorial turística, servindo de intermediários entre o Estado, as autoridades locais e o sector privado (Merlin, 2008). Entre esses serviços conta-se o Serviço de Estudos e de Ordenamento Turístico da Montanha (SEATM), criado em 1964 e que foi extinto pelo despacho de 29.12.2004 (JORF de 01.01.2005) dos Ministros do Equipamento, Transportes, Ordenamento do Território, Turismo e do Mar e actualmente integrado no já referido *Odit France*.

O SEATM, apoiado numa Comissão Interministerial para o Ordenamento Turístico da Montanha, configura também uma estrutura de missão específica (exclusividade), que pelo seu papel de intermediário, já referido, constituiu um serviço importante para a concepção da estância de montanha integrada.

Tal conceito visa a eficiência de processos, através da interlocução com um promotor único (designadamente, uma sociedade de economia mista) que reúne os financiamentos, adquire os terrenos (se necessário, com expropriação), constrói os equipamentos teleféricos, pistas de esqui, comércio e alojamentos e assegura a sua gestão e comercialização. Ao abrigo destes processos, designados globalmente como Programa Neve (*Plan Neige*), foram construídas cerca de 20 estâncias de neve, assegurando a criação de cerca de 300 000 camas (Merlin, 2008).

Ainda hoje, as estruturas inter-ministeriais de projecto e o Turismo, criadoras de poderosos “territórios turísticos”, marcam presença no panorama territorial turístico francês. Refira-se, a título de exemplo, o mundialmente conhecido projecto *Euro Disneyland*, cuja criação e exploração foram suportadas numa convenção inter-ministerial entre o Estado, colectividades locais, organismos e estabelecimentos públicos de transporte e ordenamento do território (fundário)

criados para o efeito e a sociedade *Walt Disney* (Decreto 87-193, de 24.03.1987 (JORF de 25.03.1987)).

Para assegurar a execução da operação e representação dos interesses do Estado, foi instituído um delegado inter-ministerial para o acompanhamento do projecto, apoiado por um comité de coordenação, que envolve maioritariamente representantes ministeriais, mas com inclusão de representantes de colectividades locais, organismos e estabelecimentos públicos interessados [Decreto 87-288, de 23.04.1987 (JORF de 26.04.1987)].

A delegação inter-ministerial é a organização específica, criada pelo legislador, para o ordenamento e a competitividade dos territórios, actualmente regida pelo Decreto 2005-1791 de 31.12.2005 (JORF de 01.01.2006). A missão deve ser assistida por um Fundo Nacional de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (art.º 4.º), sendo que os serviços do Turismo também contribuem para o exercício das missões que são confiadas a esta delegação (art.º 5.º).

Para concluir o enquadramento da Adm. Central sobre os “territórios turísticos”, refiram-se ainda as competências dos organismos desconcentrados do Turismo do Estado nas colectividades territoriais, a saber:

- a) As delegações regionais de Turismo nas regiões (art.ºs R 122-29 a R 122-31 do CT);
- b) As comissões departamentais de acção turística nos departamentos (art.º R 122-32 a R 122-40 do CT).

A intervenção das delegações regionais de Turismo é executada sob a direcção do representante da Adm. Central na região, o prefeito da região, sendo-lhes atribuídas competências consultivas ou técnicas de apoio ao prefeito na expansão das actividades turísticas e o desenvolvimento da promoção turística na região (art.º R 122-30).

Duas missões importantes, em sede de “territórios turísticos”, merecem ser referidas na actividade destas delegações, quais sejam, a emissão de um parecer sobre os pedidos de classificação (*stations classées*) das estâncias turísticas, balneares, de desportos de inverno e de alpinismo apresentados pelas comunas e ainda o auxílio às colectividades territoriais e organizações locais, na coordenação de seus esforços de promoção e programas de interesse

turístico (art.^{os} R 122-30 e R 122-31). O conceito e características destas estâncias serão referidos no sub-capítulo seguinte (6.3.3.).

Assim, configuram-se como serviço técnico, de comunicação e coordenação entre o Estado e as colectividades territoriais, seja em actividades de ordenamento turístico (na classificação das estâncias), seja em actividades de promoção turística.

As competências da comissão departamental da acção turística também se configuram de natureza técnica e consultiva de apoio ao representante do Estado no departamento, o prefeito do departamento, designadamente, para emissão de parecer na autorização, classificação e homologação de algumas actividades turísticas, nomeadamente, na venda de viagens organizadas pelas agências de viagens e autorização de exploração de estabelecimentos hoteleiros de capacidade superior a 50 quartos (art.º D 122-32 do CT).

Sendo o seu interesse escasso em sede de “territórios turísticos”, é de realçar, todavia, a composição público-privada da Comissão envolvendo representantes de organismos desconcentrados do Estado, de câmaras de comércio, indústria e agricultura, de associações ou estabelecimentos públicos ou privados ligados ao Turismo (ex: organismos de informação turística) e ainda de associações de defesa do consumidor (art.º D 122-33). A comunicação público-privada, o alinhamento pela via técnica ou consultiva de divergentes interesses públicos ou de interesses público-privados, é uma das características estruturantes da organização administrativa turística francesa.

Como conclusão preliminar deste sub-capítulo, verifica-se que a regulação jurídica francesa dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, a nível da Administração Central, adequa-se claramente aos sistemas de Turismo, pela aposta em mecanismos híbridos de Poder (duração, flexibilidade) combinados em intensidade variável, ora com mecanismos de domínio e controlo, ora com mecanismos de mercado.

6.3.3. ADM. REGIONAL E LOCAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

A divisão territorial administrativa descentralizada da França compreende colectividades territoriais, com 3 níveis de intervenção, sucessivamente, do mais amplo para o mais limitado geograficamente e que são a região, o departamento e a comuna.

Nos termos do art.º L 1511-1 do Código Geral das Colectividades Territoriais (CGCT), a região coordena, sob o seu território, as acções de desenvolvimento económico das colectividades territoriais e dos seus agrupamentos, sob reserva das missões que incumbem ao Estado.

Nesse quadro, a região fixa o seu esquema regional de desenvolvimento do Turismo (art.º L 131-7 do CT), de acordo com o esquema regional de ordenamento e desenvolvimento do território previsto no art.º L 4251-1 do CGCT, recorrendo a convenções com o Estado [contratos-plano previstos na Lei 82-653 de 29.07.1982 (JORF de 30.07.1982)] e com as colectividades territoriais para a definição das acções de planeamento e desenvolvimento turístico e suas condições de execução, nomeadamente em matéria de financiamento (art.º L 131-1 do CT).

O departamento (unidade territorial administrativa intermédia entre a região e a comuna) deve definir um esquema de ordenamento turístico departamental, tendo em atenção as orientações definidas no esquema regional de desenvolvimento do Turismo (art.º L 132-1 do CT). Registe-se a atribuição de elaboração de planos departamentais de itinerários e caminhadas, após parecer das comunas interessadas (art.º L 343-6 do CT e art.º L 361-1 e 361-2 do Código do Ambiente (*Code de l'environnement*)).

Assegura-se, assim, unidade de acção e consequente eficiência nas relações entre região e departamento por via da compatibilização, imposta por lei, entre esquema regional de ordenamento e desenvolvimento do território-esquema regional de desenvolvimento turístico-esquema de ordenamento turístico departamental (duração).

A nível da região, o Conselho Regional assegura a recolha, o tratamento e a difusão dos dados da actividade turística, coordenando as iniciativas públicas e

privadas nos domínios do desenvolvimento, da promoção e da informação turística (art.º L 131-2 do CT). Pode delegar as suas funções num Comité Regional de Turismo, incluindo acções de promoção turística em França e a nível internacional (art.º L 131.8 do CT), tendo ainda competência para fixar o estatuto, os princípios da organização e a composição do comité regional de Turismo (art.º L 131-4 do CT).

O Comité Regional de Turismo tem uma composição público-privada, designadamente, com delegados do conselho regional, organismos consulares, associações profissionais, empresariais ou sem fim lucrativo, representantes dos departamentos, das comunas ou seus agrupamentos (art.º L 131-4 do CT).

Esta organização e estrutura de funcionamento são também reiteradas, a nível do departamento, nas relações entre Conselho Geral e o Comité Departamental do Turismo que prepara e executa a política departamental de Turismo (art.º L 132-2 do CT), nomeadamente contribuindo para assegurar a elaboração, promoção e comercialização de produtos turísticos, em colaboração com os profissionais, organismos e estruturas locais interessadas (art.º L 132-4 do CT), o que prepara o caminho para a obtenção eficiente de consensos e acordos na obtenção dos meios financeiros necessários.

Nesse contexto de contratualização, se insere também a criação de parques naturais regionais, entendidos como quadro privilegiado de acções num território determinado de protecção do ambiente, ordenamento do território, desenvolvimento económico e social, educação e formação do público (art.º L 333-1 do Código do Ambiente).

De acordo com esta disposição legal, o projecto de carta constitutiva é elaborado pela região, com o concurso das colectividades territoriais envolvidas (departamentos e comunas) e em concertação com os parceiros públicos (incluindo o Estado) e privados interessados, sendo submetido a inquérito público, aprovado por todas as colectividades territoriais e adoptado por decreto do Estado, após parecer do Conselho Nacional da Protecção da Natureza e da Federação dos Parques Naturais Regionais de França, por uma duração mínima de 12 anos. Um estabelecimento público de cooperação inter-comunal assegura a gestão do parque, através de um contrato sequencial do contrato plano Estado-Regiões.

A vocação destes parques, dizem Michaud e Barrey (2007), é especialmente assegurar e pôr em execução um desenvolvimento económico, em particular turístico, dos parques regionais, através de uma política de qualidade e gestão dos fluxos turísticos.

Segundo Merlin (2008), os 45 parques naturais regionais existentes em 2007 englobam 3701 comunas e representam cerca de 7 milhões de hectares, ou seja, 12 % do território francês, abrangendo cerca de 3 milhões de habitantes, com capacidade de atracção de cerca de 30 % da motivação turística nacional.

Outros territórios de vocação inter-departamental ou inter-comunal são previstos pelo legislador em códigos gerais ou leis específicas, que, vocacionadas para o desenvolvimento económico, rompendo divisibilidades administrativas e conjugando interesses públicos e privados, em contextos de contratualização, vão constituir génese da formação de “territórios turísticos”, enquanto organizações de Poder.

Refira-se, em primeiro lugar, os territórios que constituem um *pays* (região homogénea), ou sejam, territórios que apresentam uma coesão geográfica, cultural, económica ou social, reconhecida pelo prefeito da região, a pedido das comunas ou seus agrupamentos (art.º 22.º da Lei n.º 95-115, de 04.02.1995, de orientação para o ordenamento e desenvolvimento do território, como alterado pela Lei 99-533 de 25.06.1999 (JORF de 29.06.1999).

O seu regime prevê que o perímetro deste território deve estar delimitado no despacho do ou dos representantes do Estado na região (exclusividade), sendo o seu projecto comum de desenvolvimento (ex: ambiental ou turístico) e regras de orientação espacial contidas num estatuto constitutivo (*charte de pays*), necessariamente elaborado em associação pelas comunas interessadas e contendo um órgão consultivo, constituído por um conselho de desenvolvimento composto por representantes dos meios económicos, sociais, culturais e associativos, com capacidade de auto-regulação (flexibilidade).

Para o *pays* beneficiar do apoio do Estado, no quadro de contratos-plano, deverão as comunas adoptar uma organização específica associativa [estabelecimento público de cooperação inter-comunal, agrupamento de interesse

público de desenvolvimento local (que permite o recurso à parceria privada) ou sindicato (consórcio) misto inter-comunal].

No caso de agrupamento de interesse público, as pessoas de direito público deverão ter a maioria dos votos nos órgãos de deliberação e administração. Uma marca do território poderá ser obtida, reconhecendo sua especificidade. Refira-se que os planos de ocupação dos solos e documentos de urbanismo locais devem ser compatíveis com as orientações espaciais do estatuto constitutivo do *pays*.

Em projectos de desenvolvimento turístico, Merlin (2008) refere os contratos de *pays d'accueil* (territórios de acolhimento, entenda-se, turístico) apoiados pelo Estado no âmbito de contratos-plano Estado-Regiões e que foram orientados para zonas rurais.

Igualmente, de referir as zonas de actividade turística previstas no art.º L 134-1 do CT, cujas competências em matéria de desenvolvimento económico, designadamente criação, ordenamento, manutenção e gestão, são confiadas a agrupamentos inter-comunais, quais sejam, as comunidades urbanas e as comunidades de aglomeração.

Tais zonas utilizam expressamente instrumentos de ordenamento do território, quais sejam, as zonas de ordenamento concertado (art.º L 5215-20-1 do CGCT), sendo necessária fixação de um perímetro, abrindo-se prazo para compra de terrenos de proprietários individuais pelo agrupamento de comunas, sua cedência futura a utilizadores públicos ou privados, com possibilidade de realização das operações de ordenamento incluídas na zona com promotores privados mediante contratação (art.ºs L 311-1 a L 311-7 do Código do Urbanismo).

Todavia, no plano dos “territórios turísticos”, e a nível comunal, o conceito que mereceu um maior investimento qualitativo do legislador francês ao longo da sua história e que se mantém no presente, como que “dependente de uma trajetória”, foi o de estância classificada (*station classée*).

Desde a Lei de 24.09.1919 (publicada no JORF de 09.05.1920), o Estado francês mantém uma atenção constante à experiência de consumo turístico local em áreas delimitadas do território (comunas, suas fracções ou agrupamentos de comunas e suas fracções (exclusividade), caracterizadas pela existência de recursos turísticos, qualificando-as de estâncias classificadas.

O objectivo da classificação era, segundo Michaud e Barrey (2007), encorajar, através de uma “marca de excelência” outorgada pelo Estado, o desenvolvimento turístico local de qualidade e reconhecer o papel de relevo das comunas nesse desenvolvimento turístico. Ao longo de quase 90 anos e até 2007, segundo dados da Direcção Geral do Turismo de França (www.tourisme.gouv.fr), foram classificadas 613 estâncias.

O Código do Turismo de 2006 procura simplificar e uniformizar o conceito. A anterior classificação das estâncias divididas em estâncias hidrominerais (termas), estâncias climáticas (Turismo de saúde), estâncias vinícolas, estâncias turísticas (curiosidades naturais e artísticas), estâncias balneares (praias) e estâncias de desportos de inverno ou alpinismo, é unificada pelo Código no conceito de estâncias turísticas classificadas (art.º L 133-13) para as comunas, suas fracções e ou seus agrupamentos ou fracções, neste último caso, só para as estâncias de inverno e alpinismo (art.º L 134-3) que executam uma política activa de acolhimento, informação e promoção turística.

As antigas classificações mantêm-se até um período compreendido entre 2010 e 2018 (art.º L 133-17). A classificação actual de estância turística é declarada por decreto do Conselho de Estado, após parecer do prefeito da região (art.º R 122-30), por um período de 12 anos (art.º L 133-15).

A estância só pode ser criada em comunas turísticas ou suas fracções que executam uma política local de Turismo, oferecem capacidades de acolhimento a uma população não residente ou são reconhecidas (qualidade do título) como turísticas, pela Direcção Geral de Finanças, numa lista anual (flexibilidade), beneficiando de dotações particulares ou suplementares incluídas num pacote financeiro do Estado (art.º L 133-11). Segundo Michaud e Barrey (2007), cerca de 3000 comunas recebem estas dotações.

Dispõe o art.º L 133-14 do CT que, tendo em atenção as exigências de um desenvolvimento durável, a classificação tem por objecto:

- a) Reconhecer os esforços realizados por comunas ou pelas suas fracções para estruturar uma oferta turística de excelência;

- b) Encorajar e valorizar a execução de projectos tendentes a estimular a frequência turística perene da estância, através da gestão das acções e valorização dos seus recursos turísticos;
- c) Favorecer, em adequação com a frequência turística da estância, a realização de acções e investimentos na melhoria das condições de acesso, circulação, acolhimento, alojamento, estadia, melhoria do quadro de vida, sanitárias, conservação dos monumentos e sítios, criações e animações culturais, físicas e desportivas.

O procedimento de classificação é remetido para um decreto do Conselho de Estado (art.º L 133-18 do CT). Todavia, as disposições dos art.ºs D 133-33 a D 133-59 do CT aplicáveis, enquanto tal decreto não é publicado, prevêm a intervenção oficiosa ou, a pedido das comunas interessadas, a intermediação entre estas e o Estado pelo prefeito da região, a sujeição a um inquérito público e pareceres de conselhos técnicos especializados, sendo em regra, a decisão tomada após parecer favorável e concertado de vários Ministérios.

As consequências ligadas à classificação da estância podem colocar-se a dois níveis, a saber, um nível administrativo e um nível financeiro e fiscal. Em primeiro lugar, num plano administrativo, e, no respeito do princípio constitucional da livre administração das colectividades locais (art.º 72.º da Constituição), prevê-se a criação de um organismo de promoção turística local, denominado *Office du Tourisme*.

Este organismo, de instituição facultativa pela comuna, mas com normas de controlo, em caso de constituição sob a forma de estabelecimento público industrial ou comercial (art.ºs L 133-1 a L 113-10), assegura o acolhimento e informação dos turistas, assim como a promoção turística da comuna ou agrupamento de comunas, em coordenação com o comité departamental e o comité regional de Turismo, contribuindo para a coordenação das intervenções dos parceiros no desenvolvimento turístico local.

O *Office du Tourisme* desempenha funções de assessoria, elaboração e execução de programas locais de desenvolvimento turístico, exploração de instalações turísticas, comercialização de serviços turísticos e organizações de festas e manifestações culturais (art.º L 133-3 do CT). De acordo com o nível de serviços

oferecidos ao público, podem ser classificados de uma a quatro estrelas (art.^{os} R 133-20 a R 133-31 do CT).

Segundo o art.^o L 133-2 do CT, a comuna pode escolher entre diferentes modos de gestão deste organismo (flexibilidade) ou sob a forma de serviço público personalizado ou por gestão directa só com autonomia financeira, gestão delegada por recurso a associação de direito privado sem fim lucrativo ou sob a forma de sociedade de economia mista ou estabelecimento público de carácter industrial ou comercial, sendo esta forma desejável, segundo Michaud e Barrey (2007), logo que a comuna pretenda uma forma de funcionamento mais adaptada à exploração de um serviço público industrial e comercial.

Esta forma de organização mereceu da parte do legislador especial atenção. A administração é confiada a um comité de direcção e a gestão a um director (art.^o L 133-4 do CT). A maioria dos membros do comité de direcção deve ter representantes da colectividade territorial (art.^o L 133-5) admitindo-se, pois, a participação privada. O director, entre outros requisitos, deve ter mais de 25 anos, possuir conhecimentos de contabilidade e realizar um estágio de dois meses no Ministério do Turismo ou num organismo departamental de Turismo (art.^o R 133-12).

Em segundo lugar, num plano financeiro e fiscal, para além das dotações particulares ou suplementares atribuídas pelo Estado, no já referido art.^o L 133-11 do CT, assistem direitos significativos às comunas turísticas onde se situam as estâncias classificadas, tais como:

- a) A percepção de uma taxa de estadia, ora cobrada ao frequentador da estância pelo prestador de serviços de alojamento, num montante compreendido entre 0,2 € e 1,5 € por noite e por pessoa (art.^o L 2333-30 do Código Geral dos Impostos adiante designado CGI), ora cobrada por avença ao prestador de serviços de alojamento, tendo em conta o período de abertura e sua capacidade de acolhimento (art.^o L 2333-41 do CGI). Registe-se que estas taxas devem ser afectas prioritariamente ao orçamento do *Office du Tourisme* (art.^o L 133-7 do CT), constituído sob a forma de um estabelecimento público de carácter industrial e comercial e, na sua falta, às despesas destinadas a favorecer a frequência turística

da comuna (art.º L 2333-27 do CGI), o que configura duração, auto-circularidade. Esta taxa de estadia será também perceptível por comunas ou seus agrupamentos qualificadas pelo legislador como de litoral, montanha e que realizem acções de promoção turística ou de gestão e protecção de espaços naturais (art.º L 2333-26 do CGCT). Segundo Michaud e Barrey (2007), o produto das taxas de estadia, em 2002, beneficiou as comunas e seus agrupamentos num montante de 114,5 milhões de euros;

- b) A abertura de casinos, caso sejam qualificadas estâncias balneares, termas, climáticas ou de Turismo, nesta última situação, onde sejam a cidade principal de uma comuna com mais de 500 000 habitantes e participem em mais de 40 % no funcionamento de determinadas actividades culturais (art.º 1.º da Lei de 15.06.1907, como modificada pela Lei 2006-437 de 14.04.2006). A comuna pode instituir uma contribuição especial no máximo de 15 % sobre 80 % do produto bruto da receita do jogo e ainda receber 10 % do produto da contribuição arrecadada pelo Estado (art.ºs L 2333-54 e 55 do CGCT e L 422-12 do CT). É admitida a flexibilidade, por convenção, destas receitas reverterem a favor de um agrupamento de comunas ou sindicato misto que realize acções de promoção a favor do Turismo (art.º L 2333-54). Prevê-se a afectação, em 50 % destas receitas, para trabalhos de investimento destinados à melhoria do equipamento turístico da comuna (duração – art.º L 2333-57);
- c) A percepção de uma taxa adicional, que varia entre 0,40 % a 1,20 %, na transmissão de direitos de registo ou publicidade, designadamente, sobre bens imóveis ou direitos de arrendamento (art.º L 422-10 do CT e art.º 1584.º do CGI);
- d) Finalmente, nas estâncias de desportos de inverno e alpinismo, a percepção de uma taxa sobre as empresas explorando teleféricos (art.º L 422-6 do CT), no máximo de 3 % das receitas brutas provenientes da venda de títulos de transporte (art.º L 2333-50 do CGI). Esta taxa deve reverter e ser afectada, designadamente, a intervenções favorecendo o desenvolvimento agrícola e florestal da montanha, à formação técnica dos jovens aderentes nos clubes locais de esquí e ao financiamento de acções de prevenção de

acidentes na montanha (art.º L 2333-53 do CGI) e subsidiariamente, ao *Office du Tourisme* (art.º L 133-7 n.º 5 do CT) ou ainda a favor do estabelecimento público de cooperação inter-comunal, com o acordo das comunas interessadas, o que reforça as características da duração neste regime (art.º L 422-7 do CGCT). Na mesma linha, podem estas estâncias, por deliberação do conselho municipal, beneficiar de uma contribuição especial aos utentes de pistas de esqui não motorizadas, cujo produto reverte a favor da manutenção e extensão das pistas e o desenvolvimento e promoção da actividade (art.º L 422-8 do CT e art.ºs L 2333-81 a L 2333-83 do CGCT);

- e) Ainda, e por último, a reclassificação da comuna numa categoria demográfica superior, tendo em consideração a sua população turística, permitindo o acesso a regimes mais flexíveis de contratação e gestão de pessoal (art.º L 133-22 do CT).

Refira-se que a taxa de estadia e a taxa sobre as empresas explorando teleféricos podem, por deliberação do conselho geral do departamento, sofrer uma majoração a favor desta colectividade territorial, em todo o caso, devendo ser afectas à promoção do desenvolvimento turístico do departamento ou a intervenções de desenvolvimento agrícola na montanha, formação técnica em clubes de esqui, nos mesmos moldes atrás referidos para a comuna (art.ºs L 422-14 e 15 do CT).

As estâncias, segundo Merlin (2008), foram enquadradas nos contratos-plano Estado-colectividades territoriais, tendo sido criados vários tipos de contratos (contrato de estância de montanha, contrato de valorização de estância litoral), que comportam uma programação plurianual de investimentos e acções (duração) repartidas entre o Estado, a região, o departamento e o organismo gestor da estância.

A análise do regime jurídico do *pays*, da estância classificada ou do parque natural regional, bem como da Adm. Central nas relações com as colectividades territoriais, é bem elucidativo das características estruturantes do regime jurídico francês, adaptadas aos equilíbrios dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

De facto, aqui o Direito cria estruturas territoriais económicas, de projecto, instituindo organizações normativas (exclusividade) ou de missão e para-administrativas (flexibilidade), com contratação entre sector público e deste com o sector privado e esquemas de coerência territorial associados (duração), preenchendo uma formatação híbrida considerada eficiente à sua adequada implantação e gestão nos territórios.

Compreende-se, assim, a relevância das estruturas de missão inter-ministeriais no *Languedoc-Roussillon*, a importância reconhecida pelo legislador ao *Office du Tourisme* e da sua constituição como estabelecimento público de carácter industrial e comercial na estrutura da estância classificada ou ainda o papel fundamental dos contratos-plano entre Estado e colectividades territoriais no planeamento e desenvolvimento turístico.

A investigação demonstra também que a natureza das Organizações de Turismo convoca, simultaneamente, características jurídicas de Poder das organizações hierárquicas e das organizações de mercado, com mecanismos de sistema de duração e flexibilidade, que lhes garantem identidade e adaptabilidade próprios das organizações híbridas.

A classificação das estâncias, dos *Offices du Tourisme*, a percepção, por estas, de taxas e contribuições especiais, configura qualidade do título, associada à característica da duração dessas receitas a favor do território e das organizações económicas encarregues do seu desenvolvimento e promoção das receitas daí advindas. No caso dos casinos, a divisibilidade, entre as comunas e o Estado, de parte dos produtos das receitas do jogo, acentua as características de Poder de mercado nessa organização. O Turismo aí é entendido como actividade que todos beneficiam, mas que acentua especialmente o Poder atractivo dos casinos.

Igualmente, são de referir as características da exclusividade territorial (fracção de comuna ou agrupamento de comuna ou sua fracção) e organizacional (pela criação da organização (*Office du tourisme*) específicas para a gestão e promoção da estância) e a duração (12 anos) que está associada à sua classificação. A flexibilidade está presente, quer na organização do *Office du tourisme*, convocando fórmulas jurídicas diversas de organização de interesses públicos e público-privados (sociedade de economia mista, agrupamento de comunas,

associação privada), quer na lista anual de comunas consideradas turísticas que beneficiam da dotação financeira do Estado.

Por último, de referir que as estâncias classificadas e o *pays* resultam de uma concertação entre o Estado e as comunas interessadas. Como dizem Deneau e Courtin (2003), apesar do ordenamento jurídico prever que a estância seja classificada, por impulso da Adm. Central, tal foi uma hipótese que quase nunca foi posta em prática.

A concertação resulta da criação pelo Direito de *property rights* institucionais (conceitos indeterminados, como oferta turística de excelência, qualidade, desenvolvimento, coesão territorial), que vão permitir estruturar uma organização económica (o “território turístico”), assente numa convenção, na qual existe troca de direitos e obrigações, tendo em atenção que se pretende que o resultado final seja um contínuo e reforçado Poder, enquanto sistema, da unidade da organização assim criada.

De seguida, abordar-se-á a análise do ordenamento jurídico francês na relação entre as organizações de mercado e “territórios turísticos”.

6.3.4. ORGANIZAÇÕES DE MERCADO E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Neste sub-capítulo, à semelhança do que se fez para o ordenamento jurídico espanhol (Capítulo 6.2.4.), tentar-se-á demonstrar, segundo os contributos da Análise Económica do Direito e Economia Institucional, como o número e intensidade de transações que tornam a França o maior destino turístico mundial e constituem o país com maior capacidade de alojamento turístico da União Europeia é impulsionada pelo Direito em França, através de Poder conferido a organizações de mercado.

Pergunta-se se as figuras do complexo, do conjunto turístico, têm o mesmo relevo em França, como se verificou nos ordenamentos jurídicos espanhol e português, capazes de derogarem instrumentos de ordenamento e planeamento territorial e criarem regimes jurídicos especiais ou excepcionais.

Pergunta-se, também, se a diversidade de organizações públicas territoriais turísticas em França tem a mesma dinâmica de acompanhamento pelo sector privado e se o ordenamento jurídico francês reconhece características jurídicas intensas de transferibilidade e divisibilidade a organizações de mercado, com sensibilidade custo-benefício, para intervirem como promotoras de planeamento e desenvolvimento turístico, e, em consequência, para actuarem com Poder nos territórios.

Como nota preliminar, refira-se que a participação do sector privado, em associação, federação ou confederação, está representada, como vimos (Cap.6.3.2.), na organização turística administrativa do Estado, seja no Conselho Nacional de Turismo, seja nos Agrupamentos de Interesse Económico, *Odit France*, *Maison de la France* ou em Conferências ou Comissões sectoriais, como a Conferência Permanente do Turismo Rural ou a Comissão das Contas no Turismo ou ainda a nível desconcentrado, seja nos comités regionais de Turismo ou nos comités departamentais de acção turística.

Tal participação garante um “capital institucional” de grande valor ao sector privado, possibilitando unidade de acção, eficiência de processos e envolvimento de destinatários, através de informação e qualificação de conhecimentos, obtida pela comunicação com o sector público.

Neste contexto, assistiu-se à criação de redes de estâncias turísticas, como estâncias verdes ou aldeias de neve promovidas e reconhecidas por associações privadas, como a Associação das estâncias de férias verdes e a Associação das Aldeias de Neve, ao abrigo de estatutos constitutivos (Buraux e Buraux, 1990), visando a obtenção de marcas de qualidade privadas e paralelas à classificação oficial das estâncias.

O sector do alojamento independente agrupa-se para constituir redes de negócios voluntárias que gerem os aprovisionamentos e as reservas, adoptando símbolos territoriais, como as cadeias *Logis de France* ou *Gîtes de France* (Merlin, 2008).

Fundamental, todavia, é entender qual o Poder que as organizações de mercado, que se apresentam como turísticas, têm sobre os territórios qualificados pelo legislador, de forma a entender a génese e gestão dos “territórios turísticos”

privados. Enunciam-se, de seguida, dois territórios fundamentais: o litoral e a montanha.

O litoral continental francês tem uma extensão de 5500 km, com 35 milhões de habitantes. É o primeiro destino turístico dos franceses em 2005, com 40 % das dormidas e 46 % das motivações. Nesse ano, registou 270 milhões de dormidas nacionais e 92 milhões de dormidas estrangeiras, com uma duração média de estadia de 7,4 dias (Michaud e Barrey, 2007).

A lei inclui a previsão das comunas que se devem considerar litorais (ribeirinhas de mar e oceanos, salinas, planos de águas, estuários e deltas), através de lista fixada por decreto em Conselho de Estado, após consulta dos conselhos municipais interessados (art.º L 321-2 do Código do Ambiente). Relembre-se que tais comunas podem instituir uma taxa de estadia (art.º L 2333-26 do CGCT).

Dispõe o art.º L 321-1 do Código do Ambiente, que o litoral é uma entidade geográfica que exige uma política específica de ordenamento, protecção e gestão de valor. A realização desta política de interesse geral implica uma coordenação das acções do Estado e colectividades territoriais, tendo, por objecto, designadamente a manutenção ou o desenvolvimento, na zona litoral, das actividades agrícolas ou silvícolas, da indústria, do artesanato e do Turismo.

A expressão “desenvolvimento do Turismo” vai proporcionar o aparecimento de um “território turístico” de impulso privado. Com efeito, o art.º L 341-1 do CT dispõe da seguinte forma: “Se um conjunto turístico, tendo como objectivo o crescimento significativo do acolhimento das populações sazonais ou a realização de uma modificação substancial do uso balnear ou náutico do litoral, não é realizada directamente pelas comunas ou seus agrupamentos, uma convenção deve ser efectivada entre a comuna e a pessoa pública ou privada que realiza a operação, para fixar as modalidades da gestão, promoção e animação do conjunto turístico”.

Por sua vez, o art.º L 341-2 do CT concretiza que a duração da convenção não pode exceder 15 anos e, excepcionalmente, 30 anos, se a duração da amortização dos investimentos o justificar (art.º L 341-2 do CT). O valor ambiente é enquadrado pelo art.º L 146-6 do Código do Urbanismo, que prevê a fixação, por decreto, da lista de espaços e meios a preservar.

Nestas duas disposições, encontramos os ingredientes necessários à montagem de um “território turístico” privado, assente num conjunto turístico, que se associa a uma representação institucional (crescimento, modificação substancial-qualidade de título), através de uma convenção, que permite flexibilidade (adaptação de regras gerais do urbanismo), sendo garantida duração à recuperação dos investimentos necessários à intervenção de ordenamento.

A convenção tem por objectivos, seja diminuir o risco da comuna nos custos iniciais (ex: aquisição dos terrenos) para constituição de uma zona de ordenamento concertada com um particular numa operação de ordenamento (art.º L 311-1 do Código do Urbanismo), seja garantir o financiamento privado necessário aos equipamentos públicos a construir, podendo a comuna recorrer também a um plano de ordenamento conjunto previsto no art.º L 332-9 desse mesmo Código.

O valor do complexo, do conjunto no planeamento turístico (incluindo ordenamento, gestão, animação e promoção) vai permitir às organizações de mercado intervenções de Poder significativas, ainda que convencionadas com o sector público, numa das faixas mais valiosas do território francês, o seu litoral.

O mesmo sucede na montanha. A Lei n.º 85-30, de 09.01.1985 (JORF de 10.01.1985), relativa ao desenvolvimento e protecção da montanha, reconhece a montanha como um conjunto de territórios desfavoráveis à implantação de actividades económicas, onde o desenvolvimento equitativo e sustentável constitui um objectivo de interesse nacional, implicando o concurso de acções do Estado e das colectividades territoriais (art.º 1.º).

A lei prevê a criação de 6 Maciços (Alpes, Córsega, Maciço Central, Maciço Jura, Maciço Vosges e Pirinéus) como entidades geográficas, económicas e sociais das montanhas que são delimitados por decreto (art.º 5.º). Segundo Girardon (2006), o impacto da lei é significativo, visto que se aplica em 20 % do território nacional, 43 departamentos e a cerca de 5400 comunas; todavia, só 7 % da população é abrangida. É instituído um comité designado por comité de maciço para o seu desenvolvimento, ordenamento e protecção (art.º 7.º).

A necessidade de angariação de capitais privados, de montante significativo, em operações de planeamento e desenvolvimento do Turismo na montanha (ex: teleféricos, pistas de esqui) para investimentos em zonas desfavoráveis do

território, vai convocar o Direito, em ordem a que as organizações de mercado assumam um papel de relevo nessas operações.

Dispõe o art.º L 342-1 do CT que a execução de operações de ordenamento turístico na montanha se efectiva por contrato entre cada operador, uma comuna, agrupamentos de comunas ou um sindicato misto, agrupando as colectividades territoriais, a não ser que estas façam a gestão dessas operações directamente. O objecto constitutivo de cada contrato deve incidir sobre estudos de mercado, ordenamento predial e imobiliário, realização e gestão dos equipamentos colectivos, construção e exploração da rede de teleféricos, gestão de serviços públicos, animação e promoção.

Os contratos devem, ainda, prever o seu objecto, duração (que pode ser flexível – art.º 342-3) e condições pelas quais pode ser prorrogado, as condições de indemnização do contratante, em caso de devolução à colectividade territorial (sendo prévio o pagamento da indemnização com a rescisão do contrato, no caso dos teleféricos), obrigações ou participações financeiras de cada uma das partes e a realização ou gestão de equipamentos colectivos e a gestão dos serviços públicos (art.º L 342-2).

Uma operação de pré-planeamento (protocolo de acordo) é prevista como forma de redução dos custos de transacção na negociação, no caso de existirem vários intervenientes, tendo tal protocolo valor jurídico vinculativo sobre os contratos particulares (art.º L 342-4), o que configura duração na organização, sendo fixadas as condições gerais de realização, gestão e transferência dos equipamentos colectivos e dos serviços públicos entre as partes, incluindo as suas obrigações financeiras.

Onde se verifica o valor do complexo, do conjunto, nas operações de desenvolvimento turístico na montanha é na figura das novas unidades turísticas, definidas como acções que têm por efeito construir, numa ou em várias fases (divisibilidade), superfícies destinadas ao alojamento turístico ou pistas de esqui, criar teleféricos e realizar outros investimentos turísticos, por lista decretada pelo Conselho de Estado (art.ºs L 342-6 do CT e L 145-9 do Código do Urbanismo).

As novas unidades turísticas têm por efeito permitir às comunas ou seus agrupamentos, a solicitação de um procedimento especial de autorização junto

do prefeito coordenador do maciço, sujeito a inquérito público, ainda que não disponham de um esquema de coerência territorial de montanha (plano superior aos planos locais de urbanismo).

Todavia, a lei dispensa a autorização, logo que a unidade não incida sobre teleféricos, criação ou extensão de um domínio de esquí, ou não seja apresentada como tendo interesse inter-regional, regional ou local, atendendo à superfície de implantação e/ou capacidade de acolhimento (art.º L 145-11). O esquema de coerência territorial pode ser modificado, a pedido das comunas e seus agrupamentos (flexibilidade), para permitir a implantação das novas unidades turísticas (art.º L 145-12).

O regime do Código do Urbanismo impõe que as comunas ou seus agrupamentos, ao solicitarem tal autorização, prevejam nos seus planos locais de urbanismo ou nas cartas comunais a implantação das unidades turísticas (art.º L 145-11). Prevê-se a apresentação de um dossier, contendo relatórios e documentos gráficos, que descrevem o ambiente envolvente, as características do projecto, riscos e efeitos previsíveis e as suas condições gerais de equilíbrio económico e financeiro. (art.º R 145-1). Caso concedida, a autorização deverá ser publicada em despacho do prefeito do maciço, após parecer do comité do maciço (art.º R 145-7).

A análise comprova a derrogação de instrumentos de planeamento, por via de mecanismos especiais (qualidade do título), para autorização do projecto, flexibilidade a pedido das comunas interessadas e transferibilidade de direitos e obrigações entre o sector público e privado, por via da contratação necessária nas operações de ordenamento turístico. Regista-se a característica da duração dos investimentos em teleféricos e qualidade do título destes, pelo necessário pagamento prévio de compensações acordadas, em caso de rescisão do contrato pela entidade pública.

Refira-se agora, e em último lugar, para conclusão deste sub-capítulo, na continuidade das opções tomadas na investigação, qual a importância reconhecida pelo ordenamento jurídico francês às organizações de mercado em sede de alojamento turístico, averiguando-se se existem características intensas de transferibilidade e divisibilidade, que conferem Poder a essas organizações.

Em primeiro lugar, a nível de enquadramento legislativo do Código do Turismo sobre alojamento turístico, temos a reabilitação do imobiliário de lazer, definido como operação que tem por objecto a melhoria do parque imobiliário turístico e a melhoria dos espaços públicos, do estacionamento, dos equipamentos e infra-estruturas e do tratamento do ambiente (art.ºs L 322-1 do CT e L 318-5 do Código do Urbanismo), tendo como objectivos a melhoria da oferta qualitativa de alojamentos temporários e a manutenção e desenvolvimento da oferta de serviços de proximidade.

Estas externalidades positivas (prazer, melhoria) são objecto de uma deliberação tomada por um organismo comunal ou dum estabelecimento público de cooperação inter-comunal, que define o perímetro da operação, as suas condições de financiamento e as ajudas públicas (art.º L 322-1), prevendo-se que estas se dirijam para aqueles que assumam encargos, tais como os co-proprietários em trabalhos sobre partes comuns, de proprietários ou locatários com trabalhos de reabilitação ou que estejam contratualmente obrigados por um período mínimo de 9 anos a afectar o imóvel a uma locação turística.

Esta contratação, numa área sujeita a uma externalidade fonte de Poder, vai ser aproveitada por modalidades de alojamento ditas turísticas, mas com forte componente imobiliária.

Em primeiro lugar, refiram-se as aldeias residenciais de Turismo (*villages résidentiels de tourisme*), definidas como estabelecimento comercial classificado, inscrito no perímetro da operação de reabilitação do imobiliário de lazer, constituído por um conjunto de locais de habitação destinados a uma locação temporária, gerida por uma entidade com um contrato de duração mínimo de 9 anos, dispondo de equipamentos e serviços comuns na sua proximidade (art.º R 323-1 do CT).

Para além da divisibilidade direito de exploração/direito de propriedade, admite-se a divisibilidade do uso do apartamento a favor do proprietário, por um período determinado do ano que não é fixado, o que denota flexibilidade (art.º R 323-3).

Outra modalidade de alojamento inscrita na ligação imobiliário-turístico é a das residências de Turismo (*résidences de tourisme*), definidas como conjunto

homogéneo de quartos e apartamentos mobilados, dispostos em unidades coletivas oferecidas a uma locação temporária, gerida por uma só entidade, dotada de um mínimo de equipamentos e serviços comuns (art.º D 321-1 do CT).

Estas residências podem funcionar em regime de co-propriedade ou sob o regime de sociedades de atribuição de uso de imóveis a tempo partilhado (o nosso equivalente direito real de habitação periódica), de acordo com a Lei n.º 86-18 de 6.01.1986 (art.º D 321-2 do CT). Igualmente, a obrigação de locação (mínimo de 9 anos) não se estende a todas as unidades (mínimo 70 %), o que significa que 30 % podem cair fora do Turismo. Também de referir o direito dos proprietários reservarem parte do ano (não definido) para seu uso pessoal, o que denota divisibilidade e flexibilidade (art.º D 321-2, 1.º do CT).

Curiosamente (ou talvez não), as residências de Turismo e as aldeias residenciais de Turismo são duas modalidades de alojamento inscritas numa única disposição legal (art.º L 421-1 do CT), incluída no sub-capítulo *investimentos no imobiliário de lazer* e que dispõe de benefícios fiscais para trabalhos de reconstrução, ampliação, reparação ou melhoria entre 2005 e 2010 (dedução à colecta numa percentagem entre 20 a 40 % de despesas entre 50 000 a 100 000 € – art.º 199 *decies* F do Código Geral dos Impostos), o que denota também qualidade do título destas organizações de Poder.

Estas duas modalidades de alojamento denotam características significativas de divisibilidade e transferibilidade no seu regime jurídico. A ligação imobiliária-Turismo, através da figura jurídica da imobiliária de lazer, convoca capacidade de rentabilização do investimento imobiliário, através da divisão e transferibilidade de direitos (co-propriedade, imóveis de uso a tempo partilhado, divisão direito de propriedade/direito de exploração), a que se associa qualidade do título com benefícios fiscais e ajudas financeiras convencionadas com entidades públicas, no quadro de operações de requalificação e ordenamento urbanístico.

O Poder destas organizações é significativo. Segundo dados de Merlin e citando fontes oficiais (2008), as residências de Turismo e aldeias residenciais de Turismo ocupam a 2.^a posição a nível nacional (excluindo os parques de

campismo) no número de camas consideradas turísticas (507 986 camas, atrás da hotelaria com 612 424 camas).

A sua distribuição no território focaliza-se nos recursos mais importantes: no litoral e na montanha. Das 22 regiões de França, nas 4 regiões turísticas mais conhecidas nesse contexto (*Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence, Alpes, Côte d'Azur e Rhone-Alpes*) as residências de Turismo totalizam 381 373 camas, o que corresponde a 75 % das camas dessa modalidade na França. A hotelaria nessas regiões totaliza 194 535 camas (o que corresponde a 31 % do total na França), ou seja, uma proporção inferior a metade do das residências de Turismo.

Questiona-se também, para França, se o que é considerado Turismo, não é antes um extraordinário aproveitamento de outras organizações (ex: imobiliária de lazer), invocando o Poder do conjunto homogêneo, do complexo, dos equipamentos comuns para, através de operações de requalificação urbana e territorial convencionadas com entidades públicas, implantarem Poder nos territórios.

Verifica-se que tal Poder é enquadrado com um quadro jurídico motorizado por direitos de divisibilidade e transferibilidade (para fora do Turismo) de unidades de alojamento, duração e flexibilidade (pela longevidade dos contratos de locação e não definição dos períodos que os proprietários podem reservar para si os apartamentos) e qualidade do título, pelos benefícios fiscais e financeiros outorgados. Esta combinação, adequada à hibridez dos sistemas e Organizações de Turismo, com capacidade de apreensão de Poder regulatório do Estado, contribui para a sua efectiva expansão e difusão nos territórios.

De referir, como última nota, que este Poder poderá também estender-se ao meio rural. O Código do Turismo prevê a existência de actividades económicas (incluindo o Turismo) exercidas por sociedades de desenvolvimento rural em zonas de revitalização rural (art.º L 343-1), em especial, o investimento em imobiliário destinado a actividades de Turismo e lazer (art.º L 112-18 do Código Rural) cobertas por benefícios fiscais (ex: exoneração de taxa profissional (art.º 1465-A do Código Geral dos Impostos).

Neste regime, o acolhimento turístico no meio rural admite flexibilidade e divisibilidade (alojamento em moradias ou apartamentos mobilados, parques de campismo, animação, restauração), podendo ser criadas estruturas societárias,

em que 49 % do capital social não tem qualquer ligação com a entidade (chefe de exploração) que dirige a exploração agrícola. A qualidade do título, flexibilidade e divisibilidade do investimento constitui palco fértil para a implantação de “territórios turísticos” de mercado no meio rural.

6.3.5. RELATÓRIO PRELIMINAR COMPARATIVO

Cumpra concluir a análise do ordenamento jurídico francês, em sede de “territórios turísticos”, com a detecção das homologias e das diferenças em relação aos ordenamentos jurídicos espanhol e português, o que constitui o objecto deste relatório preliminar comparativo.

Em primeiro lugar, refira-se a diferente organização político-administrativa dos Estados em questão. A descentralização política e normativa operada em Espanha a favor das Comunidades Autónomas, em sede de ordenamento do território e Turismo, não têm equivalente em França ou em Portugal.

Enquanto em Espanha, as Comunidades Autónomas assumem a liderança nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, adaptando ou particularizando as regras gerais da actividade económica turística, em Portugal e França, tal responsabilidade é partilhada entre Estado e colectividades territoriais menores.

A grande diferença, todavia, entre Portugal, por um lado e Espanha e França, por outro, é que estes últimos países investem normativamente em organizações territoriais que se colocam no eixo nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, ao contrário do que sucede em Portugal (Costa, 2005). Tal gera o enfraquecimento do Poder das organizações públicas regionais e locais de Turismo neste país, contra o ascendente de organizações privadas (ex: aldeamentos turísticos, concessionários de jogo, investidores em projectos de interesse nacional).

Em Espanha, os municípios turísticos, as comarcas turísticas, os consórcios turísticos ou em França, os parques naturais regionais, as estâncias classificadas e os agrupamentos de interesse económico (*Odit France, Maison de la France*),

só para citar alguns exemplos, são a demonstração evidente que os números de Poder, revelados nas estatísticas europeias ou mundiais no Turismo, são o reflexo qualitativo de um investimento normativo em sistemas de organizações públicas ou público-privadas, que cruzam planeamento e desenvolvimento turístico com ordenamento do território.

Discorra-se agora sobre as homologias detectadas no ordenamento jurídico destes 3 países, que confirmam o enquadramento feito na revisão de literatura, quanto à ligação entre Direito e áreas territoriais caracterizadas pela deslocação e permanência dos turistas.

Em todos os ordenamentos, o Turismo surge associado a externalidades que constituem a génese de conceitos indeterminados de Poder (desequilíbrios territoriais, fortes pressões turísticas, oferta turística de excelência, requalificação) aglutinadores e que rompem divisibilidades administrativas e qualificam territórios, numa lógica de estruturas ou projectos económicos e que vão constituir palco para a implantação de “territórios turísticos”, enquanto organizações de Poder.

Tais organizações fundam-se em contratos, convenções, acordos, consensos entre entidades públicas e entre estas e entidades privadas, constituindo palco para a troca entre estas entidades de *property rights* (ex: taxas, benefícios fiscais e/ou financeiros, assistência técnica e outros serviços), constituindo o grande valor dessas organizações, o capital institucional, assim angariado, pela manutenção dos consensos.

As organizações assim criadas, designadamente as públicas e público-privadas (em que a maioria dos votos ou capital sejam públicas), assentam fundamentalmente em mecanismos jurídicos de qualidade do título (ex: qualificação como municípios turísticos em Espanha ou estâncias classificadas em França), com exclusividade na afectação para o seu funcionamento de organismos ou fundos especiais (públicos (ex: contratos-plano) ou pagos pelo turista (ex: taxa de estadia).

Descortinaram-se também homologias, quanto ao Poder das organizações de mercado, no ordenamento jurídico destes países. O Poder do conjunto homogéneo, do complexo, dos serviços comuns, proporcionado pelo investimento

privado do projecto, para dar atendimento a maior frequência seleccionada de turistas, tem capacidade para derrogar/ adaptar instrumentos de planeamento do território e “captar” regulação a seu favor.

Assim o é com os projectos de interesse nacional em Portugal, com os campos de golfe nas Baleares, nos centros recreativos e turísticos na Catalunha ou na imobiliária de lazer em França. A França acusa uma maior plasticidade do Poder das organizações de mercado em áreas sensíveis (litoral, montanha) do que em Espanha, diferença que poderá ser explicada pela ausência de um sistema normativo claro de liderança nos processos de ordenamento turístico (ao contrário de Espanha, com as Comunidades Autónomas).

Igualmente, os apartamentos turísticos em Espanha e Portugal, as aldeias e as residências de Turismo em França partilham características de divisibilidade (exploração/propriedade ou divisibilidade dos direitos de propriedade) e transferibilidade (de alojamento que está no Turismo ou no imobiliário), que marcaram o crescimento destas organizações imobiliário-turísticas nas zonas turísticas.

Todavia, o não investimento qualitativo do legislador português em sistemas de Turismo locais e/ou regionais conferiu às suas organizações de mercado maior capacidade de negociação no seu Poder, quer no sector do alojamento turístico (hotéis apartamentos, apartamentos turísticos, aldeamentos turísticos, conjuntos turísticos), quer nas faculdades atribuídas aos concessionários de domínio público ou privativo do Estado.

Tal reflecte-se quer nas características intensas de transferibilidade e divisibilidade no sector do alojamento turístico, quer na capacidade dos concessionários (ex: jogo), na obtenção de regulação com variáveis híbridas de Poder que lhe permitem a construção e manutenção das suas relações de Poder, enquanto sistemas. Com efeito, os concessionários do jogo em França não têm o mesmo Poder que em Portugal, o que aqui se pode comprovar pela sua capacidade de financiamento a organizações públicas.

Verifica-se que enquanto em Portugal, em 2001, o Estado arrecada 256 milhões de euros com a prorrogação dos prazos de concessão das zonas de jogo, por uma média de 15 anos (no Algarve, com 6 anos), as comunas em França

arrecadam num só ano (2002), quase metade desse valor (114 milhões de euros) com a taxa de estadia. Os números são concludentes, quanto à capacidade de geração de receita pelos sistemas de Turismo locais franceses. Conclui-se, assim, a análise do ordenamento jurídico francês. Passar-se-á de seguida à análise do ordenamento jurídico no Reino Unido.

6.4. REINO UNIDO

6.4.1. ENQUADRAMENTO GERAL

Sob a designação Reino Unido, polarizam-se um conjunto de identidades nacionais (Inglaterra, Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte) associadas numa união política, com estatutos próprios de autonomia política, legislativa, institucional e administrativa, inclusive, no plano do Direito Internacional e que obrigam a um particular cuidado no estudo jurídico-económico das organizações (“territórios turísticos”), que actuam na pluralidade destes espaços normativos, enquanto instrumentos de Poder.

Relembre-se que, nas considerações expendidas na metodologia (Capítulo 4.5.1), a inserção do Reino Unido nesta investigação não se deve aos resultados da sua *performance* conjunta, em termos de eficiência económica, na captação de receitas internacionais de Turismo, de dormidas ou de chegadas de não residentes, conforme se verificou da última posição internacional que ocupa nestes indicadores (figura 12) nas estatísticas do *Eurostat* nos países seleccionados. Tais factos, como se verificará, vão ter uma importância decisiva na estrutura das Organizações de Turismo no Reino Unido.

A inclusão do Reino Unido deve-se a uma intenção, assumida como fundamental, de comprovação das hipóteses de investigação num direito não codificado, prático e jurisprudencial (*common law*), nomeadamente na estruturação eficiente, reconhecida pelo Direito, a organizações (“territórios turísticos”), enquanto instrumentos de Poder, por homologia e semelhanças com o Direito codificado de países do Sul da Europa.

Acresce a circunstância de se entender que é no Reino Unido que se verifica o impulso do nascimento do Turismo, após a Revolução Industrial, tanto pelo significado etimológico da palavra “Turismo” (Mesquita, 1986), como também pela criação das suas organizações económicas modernas (ex: hotelaria, agências de viagens, como retratado por Montejano, 1991). Esta importância histórica convida a investigação a tentar entender como é o sentir, o pulsar das organizações públicas e privadas que utilizam o território e o Turismo como instrumento de Poder e qual o papel que o Direito tem nessa instrumentalização.

A abordagem ao Direito dos países da *common law* merece algumas considerações preliminares em sede de investigação. Como dizem Sweitgert e Kotz (1977), o Direito da *common law* é orientado para a discussão realística e cuidadosa dos problemas da vida, preparado para negociar, em concreto, em termos históricos, mais do que pensar sistematicamente e em abstracto.

Tal resultou de uma valorização histórica, dada à continuidade das instituições e do seu Direito, num país marcado pela ausência de revoluções nos últimos séculos que representassem “um novo começo da vida” (David, 1993).

Assim, segundo este autor, este Direito foi ordenado nos quadros que são impostos por um processo desenvolvido por instituições da vida corrente (os tribunais) e que paulatinamente o vão construindo, sem regras de fundo abstractas ou legislação planeada e deliberada, baseada num sistema racional ou de princípios gerais, mas antes na base de acções ou direitos sobre acções, aptos a dar de forma imediata a sua solução a um problema. A nova situação pode dar origem a uma nova regra.

Dir-se-á que o ordenamento jurídico do Reino Unido exprime uma preferência por um Direito processual, dialógico, comunicacional baseado em acções partilhadas e consensos locais, que rompem a divisão entre Direito Público e Direito Privado e se abrem permanentemente à flexibilidade no funcionamento entre organismos públicos e forças de mercado.

Neste contexto, a investigação deverá estar atenta ao direito comum, da vida (*law in action*), tanto nos tribunais, como nos números, nos factos e nas estatísticas das organizações em sede de planeamento e desenvolvimento turístico.

Como refere Roche (1999), a distinção entre o direito e o facto embota-se, perde o seu sentido; o direito torna-se poroso e o facto fornece os princípios directores.

Desta forma, regras mais especializadas e menos gerais ou abstractas, provenientes da evolução histórica e adaptadas às particularidades concretas das várias identidades nacionais que compõem o Reino Unido, constituirão eixo estruturante no estudo do seu ordenamento jurídico.

Igualmente, dever-se-á ter presente que o direito de origem legislativa (*statute law*) é uma peça estranha ao funcionamento da *common law* e que funciona como externalidade a esta (David, 1993), impondo constrangimentos ou incentivos por razões de sofrimento, prazer ou dominação que escapam à teoria económica.

Não obstante todas estas especialidades, a investigação do ordenamento jurídico do Reino Unido compreende, à semelhança dos restantes ordenamentos estudados, a divisão, por subcapítulos, entre Administração Central, por um lado e Adm. Regional e Local, por outro, bem como o estudo das organizações de mercado nas suas ligações aos “territórios turísticos”, assim se permitindo a utilização do método comparado ao estudo destas organizações e respectivos ordenamentos jurídicos. A Administração Central é o primeiro sistema objecto de estudo.

6.4.2. ADM. CENTRAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Podemos situar no *Development of Tourism Act* de 1969, as bases fundacionais da actual organização pública no Turismo para todo o Reino Unido (à excepção da Irlanda do Norte que, desde 1948, com o *Development of Tourist Traffic Act*, criou o *Northern Ireland Tourist Board* e das ilhas de *Man*, *Jersey* e *Guernsey*, com jurisdição própria, regiões que não serão abordadas nesta investigação).

Este instrumento (*statute law*) cria quatro organizações públicas (*statutory boards*), com membros designados por entidades ou departamentos

governamentais, financiadas por orçamento do Estado, dotadas de poderes inspectivos e de autoridade.

Tais organizações têm uma vocação territorial correspondente às várias identidades nacionais que compõem a Grã-Bretanha, respectivamente, a *British Tourist Authority* (BTA) para toda a Grã-Bretanha, o *English Tourist Board* (ETB) para a Inglaterra, o *Scottish Tourist Board* (STB) para a Escócia e o *Wales Tourist Board* (WTB) para o País de Gales.

As suas atribuições são nomeadamente a criação de condições para a visita e estadia de turistas internacionais e domésticos nos respectivos territórios, através do recurso à publicidade, assessoria, informação, pesquisa e investigação, estabelecimento de comités para consultoria e apoio financeiro a despesas suportadas por pessoas e organizações, no desempenho de actividades incluídas nas missões destas entidades públicas (Parte I, Secção 2).

O diploma consagra o lato Poder para desempenhar o que seja necessário ao integral cumprimento das funções atribuídas no diploma [Parte I, Secção 2 (2)], incluindo a associação a organizações, com funções semelhantes às dos organismos públicos, em áreas particulares dos territórios incluídos no âmbito das suas atribuições [Parte I, Secção 2 (5)].

O instrumento legislativo expressa, também, uma recomendação “na necessidade de consultas, nos casos apropriados, entre os vários organismos” para cumprimento de tais funções [Parte I, Secção 2 (6)]. Tal mecanismo era necessário para as operações de promoção de Turismo internacional, que estavam reservadas inicialmente à *British Tourist Authority* [Parte I, Secção 2 (3)]. Todavia, pelos *Overseas (Tourism Promotion) Scotland Act* de 1984 e *Wales Act* de 1992, tais poderes foram conferidos também directamente ao STB e WTB.

Na prática, nenhum mecanismo vinculativo de consultas foi estabelecido para as acções de promoção do Turismo doméstico, uma vez que cada *Board* prestava contas directamente perante os departamentos governamentais das respectivas identidades nacionais [Parte I, Secção 1 (6)].

O STB, redenominado *Visit Scotland* pelo *Tourist Boards Scotland Act* 2006, responde perante o Parlamento Escocês e o WTB, redenominado *VisitWales*,

num processo de reorganização governamental em Março-Abril de 2006 e hoje faz parte integrante do *Welsh Assembly Government*.

Por sua vez, a BTA e o ETB prestavam contas conjuntamente perante o respectivo departamento governamental inglês, o que redundou numa certa perda de autonomia do ETB (exclusividade), face à importância conferida pelo Governo à promoção do Turismo internacional, sendo, a partir de 2003, o ETB e a BTA refundidos numa única organização, a *Visit Britain* (Middleton, 2007). Estas transformações visam colocar a ênfase destas estruturas na promoção turística e menos no planeamento e desenvolvimento (Middleton, 2007, Holloway, 2006).

Esta configuração jurídico-institucional, em sede de planeamento e desenvolvimento, merecerá alguns desenvolvimentos da nossa parte, no seguinte sub-capítulo, respeitante à Adm. Regional e Local.

Um dos particulares relevos do diploma de 1969, consistiu na criação de “esquemas gerais de assistência para projectos turísticos” e de “execução de projectos turísticos particulares” (Parte I, Secções 3 e 4, respectivamente).

Os esquemas eram preparados pela BTA, após consulta do ETB, STB e WTB, com o objectivo de categorizar as classes de projectos que poderiam ser objecto de assistência financeira pela capacidade de fornecimento ou melhoria dos serviços e infra-estruturas turísticas na Grã-Bretanha [Parte I, Secção 3 (1)] e confirmados por ordem do departamento governamental e com o consentimento da entidade pública encarregue da despesa (Tesouro). O esquema só poderia ser alterado nos mesmos moldes em que era aprovado ou mediante uma ordem directa do departamento governamental aprovada por instrumento normativo e com o consentimento financeiro do Tesouro [Secção 3 (5)].

Independentemente dos “esquemas”, cada *Board* tinha Poder para prestar assistência financeira ou executar projectos turísticos particulares, no respeito de acordos (*arrangements*) estabelecidos entre o membro do Governo responsável e o Tesouro [Parte I, Secção 4 (1)], o que enquadra estes esquemas, nas características, simultaneamente, da qualidade de título e flexibilidade.

O diploma previa ainda uma parte (Parte II), dedicada ao financiamento de projectos hoteleiros de investimento privado (*hotel development scheme*), que seria majorado no caso do projecto se inserir em áreas de desenvolvimento

económico [Parte II, Secção 11 (2)]. Estes esquemas mantiveram-se até 1988/1989 em Inglaterra (Cooper, 1998), sendo suprimidos em 1993 na Escócia, mantendo-se, todavia, ainda hoje, em vigor no País de Gales (Middleton, 2007).

O incentivo ao registo de alojamento contido na Parte III não continha nenhuma assistência financeira, autorizando genericamente cada departamento governamental a efectivar regulação necessária para tal fim [Parte III, Secção 17 (4)].

Na análise do *Development of Tourism Act* de 1969, quanto às suas características de eficiência jurídico-económica, com apoio na doutrina, nos números e nos factos, em comentário ao direito da vida (*law in action*), podemos dizer que este diploma é um produto da história e de factos sociais pré-jurídicos (factos de Poder), que influenciaram decisivamente o seu conteúdo e o futuro dos “territórios turísticos” britânicos.

Em primeiro lugar, destaque-se a falta de “qualidade do título” na ausência de coordenação entre entidades públicas para promoção do Turismo doméstico e consequente criação de infra-estruturas e serviços turísticos a ele direccionados, em contraste com a promoção do Turismo internacional.

Em comentário, refere Middleton (2007), que o Tesouro Britânico nunca se preocupou com o Turismo doméstico, porque considera que este Turismo representa dinheiro que se move dentro da economia britânica e não dinheiro novo gerado na economia. Este autor conclui que a relação custo-benefício, acusada em 2003, no saldo negativo de 17 biliões de libras na Balança de serviços turísticos internacionais, continuará a ser factor decisivo na aposta jurídico-institucional do Reino Unido.

Esta caracteriza-se pela ausência genérica de um enquadramento legal (*statute law*) que confira qualidade do título e exclusividade públicas na organização regional e local de Turismo no Reino Unido, o que se reflectiu particularmente na Inglaterra, como se aludirá no sub-capítulo seguinte.

Por outro lado, e em complemento às observações do parágrafo anterior, uma das características marcantes do diploma de 1969 é a osmose, a superação da diferença entre o público e o privado, pois tanto é financiável, no mesmo instrumento normativo, o organismo público, como a actividade reconhecida, como relevante, pelo organismo público [Parte I, Secção 22 alínea e)].

Assim, os “esquemas de assistência financeira”, referidos a propósito de projectos turísticos particulares, reflectem uma deslegalização, desformalização dos pormenores de concepção e execução do enquadramento legal, através de convenções-quadro e consensos impulsionados *bottom-up* pelos *Boards*, com consequências de abertura à sua aplicação, através de consensos locais e especializados (flexibilidade), nomeadamente com o sector privado.

Esta característica de flexibilidade associa-se claramente à transferibilidade, para o sector privado, do financiamento concedido. A eficiência jurídico-económica é reforçada, pela possibilidade de apoio financeiro à associação privada, que pode recorrer às contribuições dos seus membros (divisibilidade).

Assim, a “qualidade do título” revelada pela concessão do financiamento público, é instrumentalizada, através do contrato, pela flexibilidade e transferibilidade com o sector privado, para a sua execução e aplicação. O ordenamento jurídico do Reino Unido é um exemplo ideal para a defesa, postulada na investigação, pela qual os “territórios turísticos” são fundados no contrato e não na lei.

A lógica da majoração do ponto de vista da eficiência económica, pelo recurso simultâneo a fontes de financiamento públicas e privadas, em associações que utilizam o território e o Turismo como símbolo promocional e distintivo para construção e manutenção das suas relações de Poder, é um traço distintivo da organização territorial turística, revelada, quer na história, quer no ordenamento jurídico do Reino Unido.

Assim, o *Development of Tourism Act* de 1969 é um produto da continuidade histórica de apoio ao sector privado e ao seu associativismo, enquanto facto social pré-jurídico e facto de Poder, tornando a sua regulação como “dependente de uma trajectória”.

Com efeito, já desde 1926, a promoção turística internacional do Reino Unido era levada a cabo por uma organização privada, denominada *Come to Britain*, redenominada *Travel Association of Great Britain and Northern Ireland* que, a partir de 1929, passou a receber uma contribuição anual do Tesouro Britânico de 5000 libras estendida em 1938 para 15 000 libras (Middleton, 2007). Esta associação com o nome de *British Travel Association*, desde 1964, extinguiu-se

com o diploma de 1969, o que demonstra a já referida osmose entre factos de Poder privados e ordenamento jurídico público.

Associações privadas turísticas homólogas formaram-se na Escócia (1920) e em Gales (1948), principalmente, pelo “sentimento que os interesses escoceses e galeses não estivessem devidamente representados numa Agência baseada em interesses ingleses e sediada em Londres” (Heeley, 1986, cit. por Pearce, 1992).

Difícilmente, se poderá recusar o papel fundamental destas associações na configuração jurídico-institucional dos *Boards* de 1969, especialmente, na manutenção das identidades nacionais e na ausência genérica de coordenação entre elas (qualidade do título) que constituísse uma supressão, ou pelo menos, limitação das suas autonomias.

Desta forma, compreende-se, também, a não especificação (exclusividade) naquele diploma das áreas territoriais, onde se poderiam erigir os projectos de desenvolvimento hoteleiro, o que não é produto do ocaso ou falhanço do legislador, mas antes da pressão (*lobbying*) de grupos organizados, já dotados de Poder.

A consequência no ponto de vista dos números, dos factos e das estatísticas foi evidente. Segundo Holloway (2006), de 1969 a 1973, foram criadas 55 000 novas unidades de alojamento, das quais a maior parte em Londres, o que conduziu a uma temporária capacidade de alojamento excessiva nesta cidade, enquanto outras áreas, como a Escócia e o Norte de Inglaterra, em que a construção dos projectos aportava maior risco financeiro, os benefícios financeiros não chegaram para as necessidades de desenvolvimento da capacidade de alojamento.

Por sua vez, na Escócia, Middleton (2007) assinala que, enquanto apenas 60 camas foram construídos nas periferias, em Glasgow foram construídas 1600 novas camas, ao abrigo dos “esquemas de assistência financeira” de 1969. Os números falam por si quanto à capacidade de aproveitamento desses “esquemas” por poderes sociais pré-jurídicos, baseados em economias de centralidade, aglomeração e proximidade.

A configuração jurídico-institucional do *Development of Tourism Act* de 1969, caracterizada pela ausência de qualidade do título e exclusividade de organizações públicas a nível interno e pela abertura e porosidade à flexibilidade,

transferibilidade e divisibilidade de apoios públicos a projectos e associações privadas, é decisiva para o entendimento das estruturas regionais e locais dos “territórios turísticos” no Reino Unido e das suas organizações de mercado, como se analisa e demonstra de seguida.

Como conclusão deste sub-capítulo, adianta-se que, também no Reino Unido os sistemas de Turismo são criados ou reconhecidos pelo Direito, através de organizações com atribuições na resolução de problemas colectivos, suscitados com a economia das deslocações e permanência dos turistas, onde a regulação assume respeito (dependência da trajectória) com uma determinada continuidade histórica de apoio a organizações e factos sociais pré-jurídicos. Vejamos agora tal regulação nos sistemas locais e regionais.

6.4.3. ADM. REGIONAL E LOCAL E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

O primeiro diploma do Turismo no Reino Unido localiza-se no *Health Resorts and Watering Places Act* de 1921, que permitiu às autoridades locais a fixação de uma taxa sobre os lucros das empresas localizadas no município, para fins promocionais no interior das ilhas britânicas.

Nesse ano, fundou-se a *British Resorts Association* que representa, actualmente (com quase noventa anos de existência), uma associação empresarial nacional, visando a defesa dos interesses dos empresários locais, em prole de um Turismo apoiado pelas entidades públicas (www.britishresorts.co.uk). Em 1931, pelo *Local Authorities Publicity Act*, admitiu-se que os referidos fins promocionais pudessem ser prosseguidos fora das ilhas britânicas.

Segundo Middleton (2007), tais normas constituíram um importante passo para o reconhecimento das autoridades locais, como responsáveis pela gestão dos seus destinos turísticos. Este autor assinala que, no período entre 1870 e 1914, as autoridades locais, em combinação com o sector privado, competiam vigorosamente na disputa do Turismo sazonal, com um investimento consequente em infra-estruturas e serviços de lazer em mais 200 *resorts*, a maior parte dos quais no litoral e centros históricos.

Todavia, ao contrário das regulamentações jurídicas dos países do Sul da Europa estudados (Portugal e França, *maxime*), não existiu criação normativa de organizações específicas para o planeamento e desenvolvimento dos destinos turísticos locais.

Pelo *Local Government Act* de 1972, foi consagrada a faculdade às autoridades locais (*county councils, district councils, regional authorities*), de enquadrarem o Turismo no âmbito dos seus processos de planeamento e desenvolvimento. Faculdade, não responsabilidade ou obrigação, como refere Holloway (2006), pelo que existiu sempre tendência para uma concentração de planeamento e recursos públicos das autoridades locais em áreas onde existiam obrigações legais, onde o Turismo não se incluía.

Assim, a falta de uma racionalização sistemática normativa no mosaico das organizações territoriais turísticas, a nível local no Reino Unido, tem uma consequência fundamental, qual seja, a sua grande complexidade e diversidade, o que é fruto, não só das autonomias políticas, institucionais e legislativas de cada uma das identidades nacionais, reforçadas com os *Devolutions Acts* de 1998 para Gales e Escócia, como também da já referida abertura do seu ordenamento jurídico à flexibilidade, casuísmo contratual e consensos locais ou regionais especializados.

A análise de dados deste sub-capítulo propõe-se descobrir a ordem, a estrutura, o racional que está por detrás da organização “território turístico”, com recurso às variáveis explanadas no capítulo próprio (Capítulo 3), da sua avaliação estratégica e das suas variáveis de eficiência jurídico-económica, enquanto organização de Poder e que se revelam, quer na *common law* e no seu “direito da vida”, quer na *statute law*.

A primeira linha fundamental a registar é a seguinte. Na ausência da história de uma *statute law* que crie uma organização pública local e regional especificamente turística, baseada em características de qualidade do título e exclusividade, a governação regional e local turística no Reino Unido, foi assentando gradualmente num sistema de parceria ou associação, como se verifica adiante.

Assim o comprovam a sua história normativa, os factos e os números. Lickorish e Kershaw (1958, cit. por Middleton, 2007) assinalam que, já em

1958, existiam 46 associações nacionais de Turismo (não contando com as associações regionais) na representação de interesses sectoriais ou profissionais, número invulgar na Europa continental e que demonstra a capacidade de associativismo e parceria.

Procura-se investigar se tais parcerias são organizações híbridas, se baseiam em características de duração e flexibilidade a sua estrutura, enquanto sistemas, sendo a sua operacionalidade garantida, em termos gerais, pela qualidade do título no financiamento público, transferibilidade de preços de bens e serviços colocados no mercado e divisibilidade das contribuições dos seus membros.

Como segunda linha de orientação, dir-se-á que, na ausência do referido sistema institucional garantido por orçamento ou fiscalidade pública, o Turismo será apropriado por estruturas de Poder que intervêm no ordenamento e desenvolvimento dos territórios. O território é, lembre-se (Capítulo 2.4.1.), o palco onde se ganha e perde o Poder.

Assim, a investigação no presente sub-capítulo, procurará analisar o ordenamento jurídico de organizações que têm chamado a si o Poder, seja institucional, seja a nível de factos, números e estatísticas, de intervirem, com efectividade, no planeamento e desenvolvimento turístico de territórios.

Procura-se saber, na verdade, se tais organizações rompem divisibilidades administrativas na lógica do projecto, do território económico, se obtêm, pelo ordenamento jurídico, a qualidade do título e exclusividade que lhes falta numa *statute law* turística, enfim, se são baseadas em associações ou parcerias com as características de eficiência jurídico-económica, acima assinaladas, das organizações híbridas. A análise será feita a nível das organizações que operam nas várias autonomias territoriais.

Inicia-se a análise no território inglês. Podemos localizar no já referido *Development of Tourism Act* de 1969, bases discretas na fundação das organizações regionais de Turismo. Como base na flexibilidade permitida aos Boards de “fazerem o que fosse necessário para o cumprimento dos seus fins”, nomeadamente a contribuição para o financiamento de organizações [Parte I, Seção 2, alínea e)], o ETB financia as suas organizações regionais de Turismo, denominadas *Regional*

Tourist Boards (RTB), organismos autónomos, com contributo de financiamento recolhido também do sector privado e da prestação de serviços comerciais.

Refira-se que, tais organizações, à semelhança do que aconteceu nas décadas de 50-60 em Portugal, com as Regiões de Turismo (Capítulo 5.2.2.2.), correspondem à necessidade de resposta pública, em planeamento de infra-estruturas, serviços e promoção turística a uma escala mais alargada que a experiência local, fruto da maior intensidade e frequência generalizada das transacções no Turismo e massificação ocorrida naquelas décadas.

Todavia, o ETB, ao contrário dos seus homólogos STB e WTB, não prestava contas exclusivamente ao departamento governamental correspondente, pois fazia-o conjuntamente com a BTA [Parte I, Secção 1 (6)].

Esta falta de flexibilidade no impulso *bottom-up* exclusivo de apoios à promoção do Turismo interno, combinada com a preferência já revelada no sub-capítulo anterior, de promoção do Turismo internacional pelas autoridades governamentais, agravou-se com a revogação já referida, a partir de 1988-1989, da transferibilidade para o sector privado dos “esquemas de assistência financeira” para Inglaterra, o que acabaria por condicionar a viabilidade das organizações regionais de Turismo do STB, enquanto organizações de Poder.

Tais organizações, segundo Holloway (2006), não tinham também coesão territorial (cidades, como o *London Tourist Board*, possíveis de promoção como destino turístico unitário, por contraposição com áreas geográficas vastíssimas como o *West Country Tourist Board*, que não podiam ser promovidas como destino turístico unitário).

A debilidade estrutural deste sistema regional, sem consensos territoriais garantidos por parcerias estáveis, é bem evidenciada num caso ocorrido na Inglaterra, crê-se, insólito a nível internacional, de falência de uma estrutura regional de Turismo, após o colapso financeiro da *Thames and Chilterns Tourism Board*, em 1992, o que exemplifica bem algumas debilidades e dificuldades na organização regional de Turismo inglesa.

O recurso às parcerias público-privadas nos territórios locais tornou-se a resposta de saída. Tais parcerias são bem retratadas por Long (1994), que identifica, entre 1984 e 1990, vinte áreas territoriais diversas de Inglaterra que foram

envolvidas em Planos de Desenvolvimento Turístico (*Tourism Development Action Programmes* – TDAP), como *resorts* de praia, cidades históricas (*Heritage Towns*), zonas industriais e zonas rurais.

Alguns programas tiveram uma escala territorial mais detalhada dentro de um contexto urbano, como *Greenwich e Islington*, em Londres ou a frente de mar de *Leeds*. Como nota este autor, a identificação de sub-regiões viáveis que têm condições para atingir reconhecimento ou operarem como áreas turísticas coerentes, em termos de administração e promoção turísticas, é muito importante para a retenção de turistas, o apoio empresarial e das populações para iniciativas locais de Turismo.

Holloway (2006) qualifica estes Planos como programas a médio prazo, promotores de investimento público, estimulantes e catalisadores de investimento privado adicional e complementar na zona. Esta qualificação territorial, apoiada pelo *English Tourism Board*, foi continuada através de outros Planos, como as *Local Areas Tourism Initiative* (LATI).

Todas estas qualificações territoriais actuam como “sinais geo-turísticos” de extraordinária importância, envolvendo esforços de planeamento, ordenamento, financiamento e promoção turística na zona, de natureza conjunta público-privada (Machado, 2004).

Igualmente de referir, no papel do ETB de apoio às parcerias e autoridades locais, a Circular governamental 13/79, que contém áreas-chave dos *local structure plans*, que configuram uma espécie de pré- planeamento (duração), com flexibilidade e divisibilidade na gestão por objectivos, na sua aplicação pela entidade destinatária (autoridade local) incidindo, nomeadamente sobre a criação de infra-estruturas e serviços turísticos para gestão dos visitantes e consequentes transformações do uso do solo, identificação de áreas para necessidades de conservação, protecção e melhoria e avaliação dos impactos do Turismo para o desenvolvimento da zona.

Em consequência, os próprios planos locais (*local plans*) desenvolvem as políticas e propostas dos *structure plans* nas áreas particulares de sua jurisdição, fornecendo as bases detalhadas para o controlo do processo de desenvolvimento turístico e a coordenação dos adequados usos do solo, para além de

fornecerem informação aos promotores e público, em geral, sobre áreas consideradas mais adequadas para projectos de desenvolvimento turístico (ETB, 1981, cit. por Costa, 1991).

As ajudas ao Turismo por áreas territoriais, não obstante, mais difíceis na Inglaterra, pela revogação da Secção 4 do Acto de 1969, a partir de 1988/1989, são ainda possíveis pelo apoio a projectos público-privados de *Assisted Areas*, com apoios comunitários a zonas economicamente deprimidas e que podem beneficiar de ajudas, inclusive, na área do Turismo.

Tais apoios foram vocacionados para zonas rurais deprimidas e planos de renovação de centros urbanos (*Urban Regeneration Centres*) concebidos para desenvolvimento de vida urbana em centros urbanos antigos e deprimidos. Segundo Holloway (2006), a dados de 1999, já existiam 125 *Assisted Areas* no território britânico e no período 2000-2006, 6,5 biliões de libras esterlinas foram consagrados a estes programas.

O desenvolvimento regional, enquanto externalidade, fonte de Poder capaz de associar planeamento e promoção turística no apoio a zonas deprimidas é, neste momento, o palco de conflito de Poder na organização regional turística inglesa, dada a ausência de investimento qualitativo do legislador inglês em sistemas regionais de Turismo.

Como transmite Holloway (2006), operou-se, a partir de 2003, um redireccionamento dos fundos públicos governamentais, na área do Turismo, para as Agências de Desenvolvimento (ADR) Regionais, acusando, actualmente, os RTB graves dificuldades financeiras que comprometem a sua viabilidade, inclusive, pela extinção, nessa data, da estrutura do ETB e sua consequente integração na *VisitBritain*.

Neste momento, existem 9 *Regional Tourist Boards* da estrutura das ADR, que não coincidem geograficamente com a estrutura dos RTB (das iniciais 12, só existem agora 10 áreas geográficas) com 50 pontos locais.

Holloway (2006) refere que algumas RTB já criaram sub-regiões (6 na *Tourism South East* e 4 na *North West Tourist Board*), conhecidas como organizações de gestão de destinos (*destination management organizations*), todas rompendo com a divisibilidade das fronteiras das autoridades administrativas,

enquanto territórios económicos. A luta pela sobrevivência do Poder dos “territórios turísticos” é bem patente no estudo da fragmentação das RTB, em resposta à pressão exercida pelas ADR (Holloway, 2006).

O ordenamento jurídico das ADR apresenta, no momento, vantagens que a investigação entende como capazes de mobilizar uma estrutura de Poder com ascendente sobre as RTB. Pelo *Regional Development Agencies Act* de 1998 são-lhes conferidas atribuições, nomeadamente, de promoção de eficiência comercial, investimento, competitividade e estímulo ao desenvolvimento das áreas que lhes são atribuídas (Parte I, Secção 4).

As ADR podem prestar, nomeadamente, assistência financeira a projectos de desenvolvimento, adquirir solo por expropriação por utilidade pública, apoiar organismos envolvidos nas suas atribuições (Secção 5), desde que obtido o acordo do Secretário de Estado competente. Impostos sobre empresas e imposto de selo são previstos para o seu financiamento (Secção 38), o que atribui mecanismos de qualidade do título e exclusividade de receitas, na combinação entre planeamento e promoção, com vantagem sobre as RTB, orientadas, no essencial, para a promoção turística.

Igualmente, a nível do planeamento local, a ausência de uma estrutura normativa e organizacional específica, que associe planeamento e promoção turística, transforma o território num palco onde outras organizações, com interesses mais vastos no planeamento e desenvolvimento, vão aproveitar o Turismo como fonte de Poder.

Assim, pelo *Town and Country Planning Act* de 1990, refira-se a previsão, para além dos já referidos *structure plans* (Secções 12 a 15) e *local plans* (Secções 36 a 45), de várias figuras de flexibilidade no planeamento, tais como planos de desenvolvimento unitário (Secções 12 a 16), planos de desenvolvimento unitário conjunto (Secção 23) e planos simplificados (Secção 82).

Tais planos rompem divisibilidades administrativas, numa lógica económica e de projecto, permitindo o surgimento de organizações específicas para a gestão daquelas figuras de planeamento [ex: *local enterprise companies*, *as enterprise zones*, *as urban development corporations*, que constituem formas híbridas de associação entre o sector público e privado (com tendencial maior domínio

deste), com capacidade de operar programas locais (*schemes*) de assistência financeira a projectos turísticos e com regras de planeamento e ordenamento específicas (qualidade de título)].

Esta situação é também extensível à Escócia com o *Town and Country Planning (Scotland) Act* de 1997 (Holloway, 2006), embora também se conheçam figuras de associação, entre autoridades locais, para implementação de *local plans* turísticos, como o *Loch Lomond Local (Subject) Plan for Tourism, Recreation and Conservation*, que envolveu quatro autoridades locais e é datado de Agosto de 1986 (Poustie *et al.*, 1998).

Analise-se, agora, a situação, em particular, dos “territórios turísticos” regionais no País de Gales e na Escócia. Algumas diferenças fruto, em parte, do *Development of Tourism Act* de 1969, vão ser visíveis na estruturação jurídica dessas entidades.

Na verdade, e, como já assinalado no comentário a este diploma, os *Boards* da Escócia (STB, hoje *VisitScotland*) e País de Gales (WTB, hoje *VisitWales*), ao contrário do ETB (que o fazia conjuntamente com a BTA), prestam contas directamente aos representantes governamentais dos respectivos territórios, permitindo assim maior flexibilidade *bottom-up*, na apresentação dos “esquemas de assistência financeira”, para projectos de desenvolvimento hoteleiro e turístico (Secções 3 e 4) nos respectivos territórios. Relembre-se que estes esquemas ainda estão em vigor no País de Gales, tendo sido suprimidos na Escócia a partir de 1993.

Por outro lado, o STB e WTB, só a partir de 1984 e 1992, respectivamente, como já referido, também, no sub-capítulo anterior, ganharam “qualidade do título” pela atribuição da competência de promoção turística internacional, o que lhes permitia uma melhor coordenação entre as funções de planeamento e promoção do Turismo doméstico e do Turismo internacional, o que nunca aconteceu com o ETB.

A esta diferente configuração jurídico-institucional, pode-se acrescentar, também, a existência de normativos específicos ou recurso a esses normativos que reforçaram as características dos “territórios turísticos”, enquanto organizações híbridas e que tiveram como consequência a criação de consensos regionais,

sub-regionais e locais especializados, assentes em parcerias ou associações, com maior capacidade de Poder que as suas congéneres na Inglaterra.

Na Escócia, o *Highlands and Islands Development Board Act* de 1965 criou uma agência de desenvolvimento regional, com poderes especiais, para financiar projectos turísticos ou organizações e promover a região, induzindo ao financiamento de organizações turísticas por determinadas áreas territoriais (as *Area Tourist Associations*).

O modelo de tais organizações (sob o nome de *Area Tourist Boards* – ATB), para todo o território escocês, foi seguido pelo *Local Government and Planning Scotland Act* de 1986, que conferiu às autoridades locais poderes discricionários para a criação de ATB.

Em 1993, o STB assumiu as funções turísticas desta agência de desenvolvimento regional. Todavia, a sua experiência de quase 30 anos de apoio às organizações com interesses territoriais turísticos específicos, foi um grande impulso para a criação de 33 ATB na Escócia, todas elas baseadas em consensos promocionais, com recursos turísticos homogéneos e forte identidade turística (Pearce, 1992).

As ATB configuraram-se como organizações híbridas sub-regionais, organismos estatutários, à semelhança das RTB, fundadas com orçamento e membros designados pelas autoridades locais, associados a interesses comerciais ou voluntários no sector privado, que também as financiam, com capacidade de obtenção de receitas no plano de venda de bens e serviços. O seu orçamento é geralmente repartido em um terço para cada uma destas fontes de receita (Middleton, 2007).

O regime de sua criação foi alterado pelas Secções 172 a 175 do *Local Government Scotland Act* de 1994, que reduziu para 14 o número das ATB, baseando a sua criação num consenso entre autoridades locais e o Secretário de Estado. Manteve-se a preocupação [Secção 172 (6)] de que o número de representantes das autoridades locais não excedesse o número dos representantes do sector privado. Este alinhamento, também presente na configuração jurídica das entidades regionais do País de Gales, merecerá algumas considerações nas conclusões deste sub-capítulo.

Tais secções foram revogadas pelo *Tourist Boards Scotland Act* de 2006 que simultaneamente, redenominou o STB na organização *VisitScotland*, à semelhança do que aconteceu em Inglaterra em 2003. Em substituição dos ATB foram criadas novas estruturas, denominadas *Area Tourism Partnerships*, baseadas em parcerias associativas, estruturas de missão com planos (*Area Tourism Partnership Plans*) e programas e envolvimento de vários organismos do sector público e privado em contextos territoriais identitários.

A rede de *Area Tourism Partnerships* cobre todo o território escocês, sendo compostas pela *VisitScotland*, *Local enterprise companies*, autoridades locais, câmaras de comércio, operadores turísticos, associações de Turismo voluntárias locais, o que constitui um capital institucional de grande valia na organização do sector turístico.

O seu documento estratégico fundamental é o *Local Action Plan*, que estabelece os compromissos de cada parceiro (divisibilidade) e o seu acompanhamento e monitorização (duração), em ordem ao cumprimento de objectivos da estratégia nacional de Turismo. Neste momento, estão instaladas 18 *Area Tourism Partnerships*, com configurações diferentes (cidades, associações de cidades, áreas geográficas (sobre a sua identificação, ver www.scotexchange.net).

As tendências de deslegalização e desformalização jurídicas são aqui patentes na evolução das organizações turísticas na Escócia. O contrato surge como instrumento processual e organizacional adequado à estrutura e funcionamento dos “territórios turísticos”, enquanto sistemas, com identidades territoriais, constituindo palco de comunicação, alinhamentos e consensos locais entre sector público e privado na base de projectos de investimento e programas de acção (duração e flexibilidade).

No País de Gales, o *Development of Tourism Act* de 1969 permitiu ao WTB a implantação de 3 comités regionais de Turismo (Norte, Centro e Sul), cujo financiamento era repartido pelo WTB, autoridades locais e sector empresarial turístico. Tais comités constituíram um fórum útil de consultoria, na concepção e execução das estratégias e políticas nacionais de Turismo ao abrigo dos “esquemas de assistência financeira” previstos nas Secções 3 e 4 daquele Acto e na implementação de redes de informação turística (Middleton, 2007).

Em 1991, os 3 comités foram substituídos por 3 sociedades regionais de Turismo de garantia limitada (adiante explicaremos esta figura), com as mesmas identidades geográficas (Norte, Centro e Sul), cujo funcionamento era assegurado por um *Board* de Directores eleitos em partes iguais pelas autoridades locais e sector empresarial.

Em 1999, e após algum período de conturbação, as 3 sociedades regionais evoluíram para 4 (dividindo-se a região do Sul em Sudeste e Sudoeste) para que os seus limites geográficos coincidissem com as áreas geográficas, das então 4 regiões de desenvolvimento económico criadas pelo Governo (Holloway, 2006).

Todavia, e ao contrário do sucedido em Inglaterra, as Agências de Desenvolvimento Regional não assumiram atribuições na área do planeamento e desenvolvimento turístico regional. Em 2002, foram fundadas as actuais 4 *Regional Tourism Partnerships* (*North, Mid, Southwest e South-East Wales*), constituídas por uma igualdade de membros e directores entre o sector público e o sector privado e encarregues das atribuições nas áreas do planeamento e promoção turística.

Cada *Partnership* constitui uma sociedade não lucrativa limitada por garantia (*Not-For Profit Company*), estatuto híbrido permitido pela Secção 30 do *Companies Act* de 1985, que permite a uma sociedade de fins não lucrativos inserir-se em actividades comerciais (flexibilidade), constituindo a garantia (transferibilidade), forma de protecção dos interesses comerciais dos credores com quem contratam.

Simultaneamente, este estatuto permite que os bens e rendimentos da sociedade não sejam distribuídos pelos membros como lucros, mas sejam exclusivamente afectos ao activo da sociedade (duração do sistema). Os princípios democráticos (1 membro, um voto) e não o do capital investem a “sociedade” numa vertente associativa, protegendo, simultaneamente, os interesses dos membros voluntários e do sector público.

Uma das vertentes fundamentais da acção das *Partnerships* é o apoio na gestão de projectos em *Tourism Growth Areas* (Áreas de crescimento turístico), identificadas como áreas seleccionadas pelo Governo, com grande potencial de

captação de turistas domésticos e internacionais, em que o Turismo surge como catalisador do seu desenvolvimento.

As *Tourism Growth Areas* actuam no âmbito geográfico das *Partnerships* estando, neste momento, identificadas 16 áreas (5 no Norte, 5 no Centro, 2 no Sudeste e 4 no Sudoeste), envolvendo 161 projectos de apoio a investimentos turísticos e cerca de 75 milhões de libras de ajudas prestadas (ver sobre estes dados, www.wales.gov.uk/topics/tourism/grants).

A identificação e conexão destas áreas a interesses territoriais e turísticos baseados em apoios públicos (qualidade do título), sem prescindir do recurso à parceria, à associação com o sector privado, através de fórmulas jurídicas flexíveis, que associam vertentes diversas (pessoas/capitais; associação/comércio) e alinhamento na composição igual de membros entre o sector público e o sector privado, garantem maior financiamento (pela divisibilidade das comparticipações) e duração nos investimentos, pelo maior consenso local e especializado obtido na sua aplicação.

Como conclusão deste sub-capítulo, dir-se-á que, não obstante o idêntico pano de fundo comum de todo o direito britânico, existem algumas diferenças entre a situação na Inglaterra, por um lado, e na Escócia e País de Gales, por outro.

De facto, as configurações do *Development of Tourism Act* de 1969 possibilitaram às estruturas nacionais turísticas da Escócia e País de Gales uma maior flexibilidade no acesso ao financiamento público governamental e qualidade do título na coordenação entre planeamento e promoção turística nacional e internacional.

Tais características, aliadas ao facto de, no terreno, existir numa parte da Escócia (*Highlands and Islands*), já desde 1965, uma estrutura regional prevista numa *statute law* de planeamento e desenvolvimento orientada para o Turismo, impulsionaram o legislador escocês a enquadrar normativamente, com qualidade do título e exclusividade, sistemas de organizações sub-regionais de Turismo (as *Area Tourist Boards*), constituindo sistemas de capital institucional local importantes para estes “territórios turísticos”, o que nunca aconteceu na Inglaterra.

Por sua vez, no País de Gales, território mais pequeno, com maior coesão geográfica, cultural e económica do que a Inglaterra, foi possível a implantação de comités regionais, com fundos públicos e consensos geográficos que se mantiveram com relativa estabilidade até ao presente, continuadas com “sociedades sem fim lucrativo”, caracterizadas por um estatuto jurídico híbrido (flexibilidade) que garante, enquanto sistema, alinhamento, comunicação de interesses entre o sector público e o privado.

As estruturas regionais da Inglaterra (baseadas exclusivamente nas práticas do ETB) nunca tiveram esta configuração jurídico-institucional, o que, em períodos de corte de fundos públicos, as torna frágeis e susceptíveis de apropriação por outras estruturas de Poder.

A falência, já referida, de uma RTB (*Thames and Chilterns Tourism Board*), a desorientação promocional de algumas regiões [como a dispersão de diferentes regiões numa identidade conhecida internacionalmente (Cotswolds), cit. por Holloway, 2006] e a apropriação, em 2002, das estruturas regionais de Turismo por interesses mais vastos (agências de desenvolvimento regional), são elucidativas dessa fragilidade.

Atente-se agora aos números, factos e estatísticas que explicam, também, o direito da vida. Apresenta-se um quadro conjunto (figura 19), que contém dados oficiais sobre a distribuição de fundos públicos na Grã-Bretanha pelos *Boards*.

FIGURA 19. DISTRIBUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS NA GRÃ-BRETANHA (1979-2003)

	BTA	ETB £ MILHÕES	£ POR HAB.	STB £ MILHÕES	£ POR HAB.	WTB £ MILHÕES	£ POR HAB.
1979/1980 a)	12,8	10,3	0,29	4,3	1,11	3,7	1,75
1994/1995 a)	13,3	4,5	0,12	7,0	1,74	5,8	2,55
2002/2003 b)	30,0	11,6	0,24	28,0	5,50	22,6	8,10

a) Preços constantes;
b) Preços correntes.

Fonte: DCMS, *Department for Culture, Media and Sport*, 2004, cit. por Middleton, 2007

Os números revelam a importância conferida pelos sucessivos governos à promoção do Turismo internacional e, também, simultaneamente, a grande diferença entre a distribuição por habitante na Inglaterra, por um lado, e na Escócia e País de Gales, por outro, com clara vantagem para estes últimos. É visível em Gales a permanência dos “esquemas de assistência financeira”, instituídos pela Secção 4 do *Development of Tourism Act* de 1969.

A distribuição de tais fundos, por turista, o que constitui um importante indicador de eficiência económica, revela, a dados de 1999 (*Tourism Society*, 2001, cit. por Middleton, 2007), para Inglaterra, um valor de 0,20 libras por turista, 3,76 para a Escócia e 4,99 libras para Gales, o que não difere muito em proporção do quadro apresentado para a sua distribuição por habitante.

Os dados confirmam uma maior ineficiência na capacidade de aproveitamento dos fundos públicos para o Turismo interno em Inglaterra, contra o que se verifica em Gales e na Escócia.

Difícilmente se poderá ter outra leitura nestes números, senão a capacidade de *lobbying* por parte dos “territórios turísticos” em Gales e na Escócia na recolha de fundos públicos, reflectida em sistemas de Turismo com parcerias e associações turísticas e com clara associação aos territórios, com um enquadramento jurídico mais flexível, mais “poroso” entre o sector público e o sector privado e que dinamiza tal aproveitamento.

Na Inglaterra, pelo contrário, na ausência de sistemas de Turismo locais e sub-regionais, com contextos identitários, outras organizações de Poder (ex: associações de desenvolvimento regional, empresas de planeamento urbano) aproveitam-se do Turismo como fonte de Poder, desviando fundos públicos que poderiam ser afectos a Organizações de Turismo para seus fins próprios.

Verifica-se, pois, insuficiência de capacidade de *lobbying* dos “territórios turísticos” em Inglaterra, contra o que se observa no País de Gales e Escócia, procurando-se, pelo presente sub-capítulo observar, descrever e explicar, o que obrigou a algum prolongamento do discurso, como, pelo Direito e ao longo da história, foram paulatinamente construídas as estruturas jurídicas que explicam essas diferenças. Analisa-se, agora, o ordenamento jurídico do Reino Unido na ligação entre “territórios turísticos” e organizações de mercado.

6.4.4. ORGANIZAÇÕES DE MERCADO E TERRITÓRIOS TURÍSTICOS

Como se referiu no enquadramento geral ao estudo do ordenamento jurídico no Reino Unido, o direito da *common law* revela uma preferência pela acção, pelo diálogo, comunicação e enquadramento processual, em ordem a dar a resposta a um problema concreto, surgindo a *statute law* como peça estranha ao funcionamento deste sistema.

A *statute law*, por sua vez, baseia-se em externalidades (razões de sofrimento ou prazer), a maior parte das vezes, criando incentivos ou desincentivos à Economia (ex: subsídios, impostos), verificados com alguma desconfiança pela opinião pública britânica (Holloway, 2006).

Neste contexto, e ao contrário dos países estudados no Sul da Europa, não existem no Reino Unido regras legislativas próprias (*statute law*) de licenciamento ou registo no sector do alojamento ou atracções turísticas, estando estas áreas de actividade sujeitas ao regime geral do licenciamento das empresas e regras de planeamento e ordenamento do território, surgindo as externalidades da *statute law* desenvolvidas à volta de questões de saúde, segurança e/ou controlos ambientais.

Exemplificando, Middleton (2007) refere que só em 2003 os *Boards* da Inglaterra, País de Gales e Escócia aprovaram um “esquema” (entenda-se não normativo) padronizado de classificação hoteleira, com símbolos normalizados que, ainda assim, só terá completa implementação em 2008.

Por outro lado, reconhece a investigação que a combinação *common law/statute law*, existe para o direito do Reino Unido, assim como a combinação *contrato/property rights*, existe para a estrutura do “território turístico”, que se defende (figura 4) nesta dissertação, constituindo as duas componentes partes integrantes de um sistema de governação económico, que pode ser utilizado pelas forças do mercado, através de acordos, transacções judiciais, consensos entre entidades públicas e privadas que visam eficiência, lucro, através de um uso criativo dos instrumentos jurídicos.

Assim, na ausência de figuras de alojamento turístico, neste sub-capítulo, procura-se verificar se o ordenamento jurídico do planeamento e ordenamento do

território britânico e se o seu “direito da vida” prático e jurisprudencial, revela preferência pelo contrato, como instrumento institucional de “territórios turísticos” e ainda se o Poder das organizações de mercado é baseado em variáveis de eficiência jurídico-económica de hibridez (flexibilidade, contrato) ou intensas de mercado (transferibilidade, divisibilidade), assim se permitindo a utilização do método comparativo com o ordenamento dos países do Sul da Europa.

Por outro lado, procura-se verificar que variáveis de eficiência estão presentes nas organizações de mercado, que vão utilizar o Turismo e o território, enquanto fonte de Poder, com capacidade para derrogar, convencionar ou adaptar planos de ordenamento do território.

A principal legislação de planeamento e ordenamento do território, em Inglaterra e Gales, é o já citado *Town and Country Planning Act* de 1990 (TCPA) e, na Escócia, o *Town and Country Planning (Scotland) Act 1997* (TCPSA). De referir, ainda para Inglaterra e Gales, o *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004.

Como dizem Poustie *et al.* (1998), não existem objectivos estatutários ou normativos para a regulação do planeamento e desenvolvimento, sendo a legislação essencialmente um quadro, através do qual objectivos políticos podem ser desenvolvidos.

Tais objectivos são descritos no *Planning Policy Guide Guidance Note 1* (PPG1, § 2), para Inglaterra e Gales, como a regulação do desenvolvimento e uso da terra no interesse público, instrumento de protecção e valorização do património histórico, natural e do ambiente no campo e da cidade e conservação da paisagem rural.

Por sua vez, na Escócia, coloca-se também ênfase no encorajamento da regeneração social, económica e ambiental (NPPG1, parágrafo 4). Nos dois contextos, valoriza-se a contribuição para o desenvolvimento sustentável (PPG1, § 3 e NPPG1, § 5-7, todos cit. por Poustie *et al.*, 1998).

No contexto do Turismo, a preservação do património natural, histórico e ambiental (*heritage*) no Reino Unido, representa uma importante função de planeamento. Controlos sobre o *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990* e na Escócia com o *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1997*, asseguram um sistema de protecção e valorização desse

património. Adiante veremos como as forças de mercado, no Turismo, acompanham esta importância estatutária como fonte de Poder.

A preparação de circulares, guias, “esquemas” sobre o sentido e efeito dos objectivos das políticas incidentes na legislação de planeamento e ordenamento, cabem aos Secretários de Estado. Introduzem-se aqui, desde logo, instrumentos híbridos importantes de duração e flexibilidade no sistema jurídico britânico, quais sejam, que as políticas não têm a mesma força vinculativa da lei e podem ser discutidas e consensualizadas no plano local sobre os seus méritos.

Por outro lado, tais linhas ou guias gerais podem servir de base à elaboração de *structure plans*, para a implementação das políticas a nível local, inclusive, a nível de Turismo e lazer, quando as autoridades locais devem apreciar projectos turísticos. Estes planos servem como guia útil para os promotores turísticos, especialmente, tendo em atenção a presunção a favor (duração) do projecto de acordo com o plano, a não ser que considerações materiais indiquem de forma diferente [TCPA, s. 54 (A); TCPSA, s. 25].

O conceito de considerações materiais (*material considerations*) não está definido normativamente, o que remete para os tribunais a sua definição no caso concreto. Algumas decisões têm tomado em conta, neste conceito, a existência de outros controles legais, como controles de protecção ambiental, compatibilidade dos usos existentes, tais como o impacto de um centro comercial na vitalidade e viabilidade comercial nos centros das cidades ou guias governamentais para particulares tipos de projectos.

Os tribunais têm recusado a anulação de decisões administrativas, quando as mesmas se baseiam no seu mérito e balanço de interesses concorrentes de planeamento, nomeadamente, o balanço entre considerações económicas e impacto ambiental (caso *M-I Great Britain vs. Secretary of State for Scotland*, 1996). Por outro lado, as convenções de planeamento entre entidades públicas e privadas, nomeadamente, as ofertas do promotor, devem ser incluídas no conceito de considerações materiais (caso *Tesco Stores vs. Secretary of State for the Environment and others, Ltd.* 1995, todos cit. por Poustie *et al.*, 1998).

Com o propósito de restrição ou regulação do uso da terra, podem ser estabelecidas convenções de planeamento entre autoridades locais e entidades privadas

(Secção 106 do TCPA e Secção 75 do TCPSA). Estas constituem outra forma de introdução de flexibilidade, pela qual as entidades públicas locais podem obter ganhos de planeamento (ex: construção de infra-estruturas pelo particular), sem que haja possibilidade de contestação (*appeal*) ao Secretário de Estado por parte de terceiros, a estes restando o recurso aos tribunais (Poustie *et al.*, 1998).

As convenções, assim como as licenças, podem ser estabelecidas sob condições [TCPA, s.70 (1); TSPAS, s.37 (1) a)], que as autoridades locais julguem adequadas às circunstâncias do caso.

Este Poder foi interpretado pelos tribunais de forma restrita, impondo-se alguns requisitos a tais condições, tais como a sua razoabilidade, o propósito de planeamento e a sua proporcionalidade e adequação em relação ao projecto. A condição de aquisição de recursos a terceiros (ex: solo para construção de auto-estrada), dentro de um determinado prazo (Poustie *et al.*, 1998), foi admitida no caso escocês *Grampian Regional Council vs. City of Aberdeen District Council* 1984, pelo que estas condições foram, a partir desse caso, genericamente designadas por *Grampian conditions*.

Assim, a divisibilidade no tempo ou no espaço no desenvolvimento de projectos turísticos, ao abrigo de condições estabelecidas em convenções de planeamento e desenvolvimento urbanístico ou de ordenamento do território, é admitida em geral, o que configura Poder a favor das forças de mercado. Usos temporários em edifícios ou partes de edifícios (ex: usos sazonais) têm sido, também, objecto de *General Permitted Development Orders* (1995 na Inglaterra, 1992, na Escócia), pelas quais se dispensam os particulares de requerimentos gerais de concessão de licenças de uso, desde que determinados requisitos processuais e declarativos sejam respeitados.

Os *call-in powers*, ou seja, poderes directos de intervenção do Secretário de Estado em chamar a si, oficiosamente, a aprovação de determinados projectos, quando os mesmos transcendem o mero interesse local, também tem previsão normativa (TCPA, s. 77; TCPSA, s. 46). Neste caso, um processo de informação pública deverá ter lugar.

Os mesmos interesses, considerados como de “relevante efeito” (*relevant effect*), podem estar na base de ordens ditadas para revisão de *local development*

schemes (esquemas de desenvolvimento local) ou de estratégias regionais espaciais (*regional spatial strategies*), através de esquemas de zona empresarial (*enterprise zone scheme*), tudo conforme Secções 15 (4); 21; 10 (1) e 26 (6 e 7), respectivamente, do *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*.

Todos estes mecanismos jurídico-económicos podem ser aproveitados, com eficiência e efectividade, pelas forças de mercado, tendo em vista a criação de territórios económicos na lógica de projecto, entre eles, os “territórios turísticos”.

Registe-se também que, quando a recusa de licença pela autoridade local, torna o solo incapaz de qualquer “uso benéfico”, a autoridade de planeamento deve dar início a uma aquisição do solo ao particular (TCPA, ss. 137-148; TCPA, ss. 88-99).

Em termos gerais, a “esterilização” do valor da terra convoca mecanismos de transferibilidade do solo para a autoridade pública, independentemente de propósitos específicos de planeamento, porquanto se entende que uma restrição significativa do uso da propriedade, por restrições impostas pela comunidade, deve ter como contrapartida uma compensação.

Desta forma e pela análise ao regime do planeamento e desenvolvimento do território e do “direito da vida”, pela análise dos casos de relevo discutidos nos tribunais, entende-se que as variáveis de eficiência jurídico-económica que marcam primazia para as forças de mercado no ordenamento do território, são as mesmas que se adequam aos próprios sistemas de planeamento e de Turismo ou sejam, a duração e a flexibilidade.

Conceitos como “presunção a favor do projecto”, “considerações materiais”, “condições do planeamento”, “relevante efeito”, “*call-in powers*”, constituem, na acepção da investigação, *property rights* institucionais, conceitos indeterminados que, pela criação de elementos auto-referenciais de comunicação, de circularidade e sua flexibilidade de aplicação ao caso concreto, constituem potencial de eficiência jurídico-económica a favor do projecto, da obtenção do consenso local especializado na sua aprovação e, em consequência, no arbitramento de interesses individuais e forças de mercado.

Apesar de tais conceitos e das suas aplicações jurisprudenciais fazerem parte de todo o direito do planeamento e ordenamento do território, não sendo

aplicáveis só exclusivamente ao sector do Turismo, entende-se que os “territórios turísticos”, enquanto territórios económicos de impulso e iniciativa privada, encontram, no ordenamento jurídico do Reino Unido, palco fértil para o seu planeamento e desenvolvimento.

Relembre-se, como afirmado na metodologia (Capítulo 4.5.1.), que o Turismo não tem a mesma relevância em todos os países e, em consequência, a mesma importância para o seu ordenamento jurídico. A capacidade de Poder que, na prática, as organizações de mercado obtiverem, depende dos consensos locais que forem estabelecidos no reconhecimento da importância económica, social e cultural que o Turismo representa, enquanto sistema para a promoção do bem-estar e desenvolvimento da sociedade.

Neste contexto, as organizações de mercado no Reino Unido não necessitam, ao contrário das homólogas na Europa, de características intensas de transferibilidade e divisibilidade para construção e manutenção das suas relações de Poder. Elas participam normalmente nos sistemas de planeamento e ordenamento do território, ao abrigo de mecanismos híbridos (contrato, flexibilidade, duração) intensos nos sistemas de Turismo. Registe-se, todavia, que algumas características de divisibilidade ou transferibilidade, não deixam de estar presentes.

Refira-se, com importância para os “territórios turísticos” e organizações de mercado, o *Timeshare Act* de 1992. Este diploma, visando o reforço da protecção dos direitos de anulação do contrato de venda de *timeshare* por parte do consumidor, acaba por “normalizar” o uso da figura em relação à actividade comercial de alojamento temporário [Secção 1-(1)-a)].

Alojamento em *timeshare* é, assim, considerado aquele que é usado, total ou parcialmente (divisibilidade), num alojamento para fins de lazer, por pessoas que têm direitos de uso ou que participam em acordos que lhes concedem tais direitos (transferibilidade), por períodos intermitentes de curta duração, que não excedem um mês [Secção 1-(1) a) e 2 (b)]. O título do direito deve permitir esse uso intermitente, durante um período mínimo de 3 anos [Secção 1 (b)].

Os dados estatísticos confirmam que estas organizações, marcadas sobretudo por características de divisibilidade e transferibilidade, participam no sector do alojamento temporário com forte adesão no Reino Unido. Segundo

Holloway (2006) e, de acordo com dados publicados pela *Timeshare Consumers Associations*, em 2001, existem cerca de 400 000 titulares, dos quais $\frac{1}{4}$ teria títulos em empreendimentos no Reino Unido.

Outras organizações que cumprem no Reino Unido, simultaneamente, várias características de eficiência jurídico-económica são os *trusts*. Já nos referimos a esta figura num sub-capítulo (Capítulo 3.5.2.). Identificamo-la, agora, mais precisamente, como relação jurídica entre um constituinte de um património (*settlor of the trust*), que determina que certos bens serão administrados por outra ou outras pessoas (*trustees*), no interesse de um ou vários beneficiários (*cestui que trust*).

Esta relação triangular ou poligonal apresenta características de exclusividade (administração no interesse) e divisibilidade (dos rendimentos da propriedade entre o *trustee* e o *cestui que trust* e da própria propriedade entre o *trustee* e o *settlor of the trust*, que fiscaliza o cumprimento do *trust*).

A nota de fundo deste regime, como observa David (1993), é a sua flexibilidade, à semelhança da liberdade dos contratos, quer pela ampla plasticidade ou hibridez da figura do *trustee* (que, podendo sendo representante, não deixa de ser simultaneamente proprietário), quer pela conjugação do interesse do *settlor of the trust* com os *cestui que trust* (que, não pretendendo ser proprietários, recolhem frutos e rendimentos da administração do *trustee*).

Esta figura híbrida e histórica do Direito inglês, com variáveis de eficiência de flexibilidade, exclusividade e divisibilidade, reúne ingredientes fundamentais para as organizações de mercado convocarem, através da pluralidade de beneficiários (turistas ou residentes), a gestão de um património, segundo princípios de gestão definidos por um valor colectivo e comum (ex: protecção do património, o designado *heritage*), instituído pelo *settlor of the trust*, para o interesse de todos esses beneficiários e reclamado, inteligentemente, como de interesse nacional (qualidade do título).

O associativismo, de carácter privado ou público, e, muito frequentemente, público-privado, com recurso a amplas formas de financiamento (subscrições públicas, privadas), geridas de forma especializada através dos *trusts*, constituem uma linha de fundo das organizações de mercado, “territórios turísticos”,

cuja promoção utiliza fortes símbolos comunicacionais [sinais geo-turísticos (Machado, 2004)], dirigidos não só aos turistas, como também à população residente e agentes económicos e sociais, como sinal político de adesão aos objectivos, apresentados como altruísticos, da organização.

Assim, como exemplos destas organizações, temos o *English Heritage*, com um símbolo promocional próprio, que pretende traduzir a ideia de preservação e utilização pelos turistas da herança inglesa, patente nos castelos antigos, nas catedrais, nas casas senhoriais, com os seus jardins e parques clássicos. Esta organização promove o *English Heritage Overseas Visitor Pass*, com acesso a mais de 120 atracções históricas inglesas a preços mais vantajosos.

Igualmente para a Escócia, temos a *National Trust for Scotland*, que gere edifícios históricos, parques, jardins e vastas áreas rurais e costeiras naquele país e, a nível de todo o Reino Unido, a importante *National Trust*, com um símbolo próprio (flor de uma árvore), a lembrar a força da preservação da natureza e do seu legado geracional.

Esta organização é das mais fortíssimas, senão mesmo a mais forte, do associativismo voluntário britânico. Criada em 1895, conta hoje com mais de três milhões e meio de associados. Segundo Holloway (2006), esta organização faz a gestão de mais de 190 propriedades que incluem aldeias, parques naturais, reservas e edifícios de relevante valor histórico e arquitectónico, com mais de 250 000 hectares de terra e 500 milhas de zonas costeiras, sendo uma das fontes de receita desta organização, precisamente, a actividade turística.

Os seus estatutos foram aprovados pelo *Charities National Trust Order* de 8.09.2005, conjugando e refundindo vários *National Trust Acts*, desde 1907 a 1971. Registe-se apenas, como nota fundamental, a composição de 52 membros do órgão superior máximo da organização, o Conselho, com 26 eleitos pelos membros do *National Trust* e 26 por organizações cujos interesses coincidem com as da organização, que escolhem, entre si, o Presidente do Conselho (Secção 17 dos Estatutos).

A preocupação deste equilíbrio constitui um alinhamento pela flexibilidade na conjugação de interesses dos *settlor of the trust* e dos *cestui que trust*, o que marca a capacidade forte do direito britânico, de hibridez, na conjugação de

interesses colectivos com interesses individuais, deixando às forças de mercado amplo palco para, fruto dessa conjugação, orientá-la para fins de eficiência e efectividade de Poder.

Por isso, os “territórios turísticos”, identificados como *trust*, não têm equivalente nos países da Europa continental. A força deste associativismo resulta também da capacidade de motorização, do seu Direito, para produzir efectividade e eficiência nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, impulsionados por organizações de mercado, o que se pensa ter sido demonstrado no presente sub-capítulo.

Para conclusão, refira-se que este associativismo tem profundas raízes históricas na porosidade admitida na sociedade britânica entre o direito e o facto, entre o público e o privado, em suma, entre o direito da vida (*law in action*) e o direito do texto (*statute law*), utilizando-se o território como alinhamento de comunicação e fonte de Poder, prática do *lobbying*, obtenção de *funding* (financiamento) por parte das associações privadas junto do Poder público.

Assim se explica, e relembrando algumas considerações expendidas ao longo da análise do ordenamento jurídico britânico, como associações privadas como a *Come to Britain*, que foi fundada em 1926, venha a ser financiada pelo Tesouro Britânico em 1929 e durante cerca de 40 anos; como o diploma de 1921 do *Health Resort and Watering Places Act*, que permite o lançamento de taxas para receitas públicas afectas à promoção turística, seja acompanhada no mesmo ano da criação da associação comercial *British Resorts Association* que se mantém até hoje, ou ainda se compreende a importância e o peso histórico de uma associação privada como a *National Trust*.

Em todos os casos, as organizações de mercado associam-se muito bem ao território, como fonte de Poder. Dir-se-ia, rematando, que o território constitui no Reino Unido o coração, o pulsar da comunicação entre o público e o privado, onde as organizações de mercado, participando, com regularidade, nos mecanismos híbridos nos sistemas de planeamento e ordenamento, vão obter legitimidade, eficiência e efectividade no exercício de Poder, também nos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

6.4.5. RELATÓRIO PRELIMINAR COMPARATIVO

A análise do ordenamento jurídico do Reino Unido, em sede de “territórios turísticos”, como se verificou na análise do sub-capítulo respeitante à Adm. Regional e Local, não apresenta uma unidade distinta, que permita a detecção em bloco das homologias e das diferenças em relação, sucessivamente, ao ordenamento jurídico português, espanhol e francês, pelo que o objecto deste relatório preliminar comparativo constituirá a procura da estrutura de fundo genérica, que permita identificar tais homologias e diferenças.

Entende-se, no decurso das considerações expendidas na avaliação estática dos “territórios turísticos” (Capítulo 3.6.1.), que a menor *performance* económica do Reino Unido, já referida (figura 12), na captação de turistas, dormidas e receitas do Turismo, bem como na sua capacidade de geração de alojamento turístico, em relação aos países do Sul da Europa estudados, tem consequências no plano da organização da sociedade em relação ao Turismo e ao seu Direito.

Acresce a importância reconhecida ao património histórico, natural e ambiental (*heritage*) pela sociedade britânica, como parte integrante e fundamental da sua qualidade de vida, para as práticas do lazer e do Turismo (Holloway, 2006).

Estas características impeliriam o Direito no Reino Unido a ser um Direito fundado em organizações (hierarquias), que trabalhariam com baixas transacções, com menor frequência e padronização, mas com maior selecção que os países do Sul da Europa.

Todavia, a Economia não explica *de per se* o Direito. Razões de sofrimento e/ou dominação, quanto à maior ou menor importância económica, social ou cultural, reconhecida pela sociedade ao Turismo, resultaram numa tradição histórica, de ausência de investimento qualitativo do Direito em organizações turísticas públicas exclusivas e especializadas, baseadas em fundos públicos garantidos por lei.

Assim, as figuras jurídicas dos municípios turísticos em Espanha, estâncias classificadas em França ou Áreas Regionais de Turismo em Portugal, não têm homologia no Reino Unido, enquanto instituições públicas e de direito público.

Os únicos organismos públicos turísticos (*statutory boards*) no Reino Unido, garantidos na lei por orçamento público, verificam-se a nível nacional, inexistindo organização turística pública específica a nível local e constituindo a estrutura regional de Turismo um mosaico diversificado de organizações, baseadas em parcerias, sociedades híbridas, associações público-privadas, onde a lei cede o seu relevo à figura do contrato, com a variável jurídico-económica de Poder fundamental da flexibilidade.

Igualmente a nível privado, figuras legais como o conjunto turístico em Espanha, o imobiliário de lazer na França ou o aldeamento turístico em Portugal, não têm equivalente no Reino Unido. As actividades de alojamento turístico inserem-se numa classe das actividades económicas, sem regras específicas legais de licenciamento, enquadradas nas leis gerais urbanísticas e de ordenamento do território para qualquer projecto de desenvolvimento.

Consequentemente, a importante variável de eficiência jurídico-económica da divisibilidade nos direitos reais de habitação periódica, nos direitos de aproveitamento por turno ou nas sociedades de atribuição de imóveis em tempo dividido, reservada a algumas classes de alojamento turístico em Portugal e França e a um conjunto imobiliário de unidades de alojamento turístico em Espanha não se verifica no Reino Unido. O *timesharing* aplica-se aqui a qualquer alojamento temporário, não lhe estando agregada qualquer designação de Turismo ou turístico.

Não se pense, todavia, que estas ausências de exclusividade a favor do Turismo, conferem aos “territórios turísticos” no Reino Unido, menos Poder do que os seus homólogos no Sul da Europa. A investigação, pela análise de dados efectuada, entende precisamente o contrário, como se demonstrou na análise de dados efectuada na ligação entre organizações de mercado e “territórios turísticos”.

Na verdade, na ausência de financiamento público garantido por lei, taxas ou impostos, as organizações de mercado, participando com regularidade, através de convenções, nos sistemas de planeamento e ordenamento obtêm Poder, nomeadamente, pela transferibilidade no preço da venda de bens e serviços e pela divisibilidade numa associação das contribuições dos seus membros.

Assim, a apreensão de capital simbólico (lei) é, aqui, substituída pela transferibilidade do financiamento público, orientado no quadro de uma convenção flexível (*scheme*), ajustada periodicamente, com fiscalização do sector público na divisibilidade de objectivos e na qualidade do título do serviço público realizado pela associação.

Pensa-se que este quadro dialógico, comunicacional, de alinhamento de interesses públicos e privados, pode proporcionar muito mais estabilidade e duração e, em consequência, eficiência jurídico-económica de sistema à organização na inserção num ambiente institucional favorável, do que a simples vontade legislativa.

A longevidade de muitas associações privadas, que associam Turismo e território aponta nesse sentido. Os exemplos do *National Trust* (1895) e do *British Resorts Association* (1921) são carismáticos. A própria estabilidade normativa do *Development of Tourism Act* de 1969 merece ser realçada, todas confirmando uma regulação dos sistemas de planeamento e desenvolvimento em Turismo, como “dependentes de uma trajectória”.

Compreende-se, assim, porque se defende na investigação que o Direito no Reino Unido é voltado para as organizações e para a sua continuidade histórica. Em consequência, pode constituir um quadro motor dos interesses dos “territórios turísticos”, enquanto sistemas de organizações híbridas, que conciliam simultaneamente qualidade do título no serviço público, através do cumprimento dos *schemes*, com transferibilidade de financiamento público e privado, num quadro contratual caracterizado pela flexibilidade e duração de acções e divisibilidade de objectivos.

Os sistemas de governação dos “territórios turísticos” estudados no Sul da Europa não apresentam, com tanta intensidade, estas características de hibridiz e, em consequência, sofrem desvios intensos a favor dos lados da balança, nomeadamente, a favor de organizações privadas de mercado, com fortes características de divisibilidade e transferibilidade, que geralmente, são acompanhadas com apreensão de regulação do Estado a seu favor, com mecanismos de qualidade do título e exclusividade.

É o que se verifica, por exemplo, com os aldeamentos turísticos em Portugal ou com as residências de Turismo em França. Estes exercícios comparativos serão desenvolvidos no sub-capítulo seguinte, em que se apresenta um quadro sinóptico comparativo.

Todavia, o quadro dos “territórios turísticos”, no Reino Unido, também acusa algumas fragilidades. Realça-se, em especial, a ausência de uma exclusividade normativa, que assegure coerência geográfica à actuação de entidades periféricas com interesses no Turismo.

Tal exclusividade garante identidade territorial e simbólica no planeamento dos investimentos e na realização de acções de promoção turística. A ausência genérica desta variável de eficiência jurídico-económica, é a principal causa apontada para a debilidade da organização regional e local de Turismo em Inglaterra, estudada no sub-capítulo próprio (Capítulo 6.4.3.), que não se estendeu aos outros territórios no Reino Unido, pelos motivos aí apontados.

Neste nível, as organizações regionais e locais de Turismo espanholas e francesas ganham vantagem em relação às homólogas no Reino Unido, vantagem que não é estendida a Portugal, porque as suas organizações locais de Turismo não têm intervenção no planeamento e ordenamento do território, ao contrário de Espanha e França.

Apresenta-se, de seguida, um quadro sinóptico comparativo, que prepara as conclusões finais de todo este capítulo.

6.5. QUADRO SINÓPTICO COMPARATIVO

A apresentação de um quadro sinóptico comparativo é o resultado da utilização do método comparativo, em que o objecto da comparação são sistemas e institutos jurídicos na sua capacidade de mobilização, funcionalização à resolução de um problema da vida (Zweigert e Kotz, 1977), qual seja, o problema político-económico de gerir num território, os conflitos, os custos e os benefícios advindos do incremento de consumo turístico.

O quadro exprime assim a formulação de um modelo construído e estrutural, expresso em linguagem comparativa, onde as variáveis de eficiência jurídico-económica da avaliação estática e dinâmica dos “territórios turísticos”, se apresentam como “conceitos superiores”, mais amplos que os conceitos dos sistemas nacionais e, por isso, aptos para abranger funções heterogéneas, mas comparáveis (Almeida, 2000). O seu conjunto, funcionalmente coerente, constitui uma “estrutura flexível” (Zweigert e Kotz, 1977).

Este conjunto é estrutural, porque assenta numa visão estrutural dos objectos em comparação, ou seja, na ideia de que cada um deles pode ser analisado, enquanto estrutura, entendida como conjunto de elementos característicos inter-dependentes e ordenados em função desse conjunto (Almeida, 2000).

O quadro sinóptico comparativo apresenta-se, assim, como uma grelha comparativa (quadro ou tabela de duas entradas) formada por dois eixos: o eixo sintagmático, formado nas linhas por uma selecção agregada de elementos das ordens jurídicas a comparar (hierarquias da Adm. Central, Regional e Local e organizações de mercado) e o eixo paradigmático, com variáveis de eficiência jurídico-económica a considerar na comparação, formado nas colunas e permitindo, pela medição das variáveis, os objectos (ordens jurídicas) a comparar.

Nas linhas (consideradas na horizontal) fica descrito, em separado, mas em harmonia com iguais critérios de decomposição estrutural (variáveis de eficiência jurídico-económica), a intensidade das variáveis nos ordenamentos jurídicos da comparação; nas colunas (consideradas na vertical), verificam-se as relações comparativas, apuradas também segundo o critério de decomposição adoptado e correspondentes às variações (semelhanças e diferenças) entre os objectos (ordenamentos jurídicos) comparados.

De forma a resultar compreensível a leitura do quadro, ele é preenchido com a indicação, por cada ordenamento jurídico, das organizações “territórios turísticos” mais relevantes, que preenchem predominantemente duas variáveis de eficiência jurídico-económica, assim se permitindo a sua localização agregada num sistema de governação (hierarquias, mercados ou organizações híbridas, estas consideradas mais adequadas aos sistemas de Turismo e apresentadas a vermelho).

A explicação dessa predominância, assim como do conjunto das relações entre elementos e entre objectos (ordenamentos), o que constitui uma síntese comparativa, é justificada nos esclarecimentos complementares à descrição do quadro (figura 20), que se apresenta de seguida.

FIGURA 20. QUADRO SINÓPTICO COMPARATIVO TERRITÓRIOS TURÍSTICOS INTERNACIONAIS

	ELEMENTOS							
ORDENS JURÍDICAS/ ORGANIZAÇÕES	QT	EXC	DUR	FLX	TRA	DIVISB	COMPARAÇÃO ENTRE O.J.	
PORTUGAL (A)								
ADM. CENTRAL	PITER			PITER				
ADM. LOCAL/ REG	ART PDT (Parcial)	ART		PDT (Parcial)				
ORG. MERCADO	PIN+	CJ			PIN+; CT; CJ	CT		
ESPAÑA (B)							OA/OB	
RELAÇÕES COMPARATIVAS ELEMENTOS/OJ A-B	A)=B) QT+Pública Central, Regional e Mercado. B) EXC+Pública Central, Regional e Local		A) Insuficiência B) Suficiência c/ extensão a Adm.Local/Reg.		A) Tra; Divisib. Forte B)Tra; Divisib. Suficiente		A QT+ TRA+	B EXC+ DUR+
ADM. CENTRAL	CIT DTM	CIT						
ADM. LOCAL/REG.	CA	CA MT CT	MT CT			COT		
ORG. MERCADO	CTU (Parcial)				AT CTU (Parcial)	AT		
RELAÇÕES COMPARATIVAS ELEMENTOS/OJ A-C	A)=C) QT Pública Regional C) QT+ Pública Central c/ extensão Org. Mercado. EXC+Pública Central, Regional e Local.		A) Insuficiência C) Força c/ extensão a organiz. Mercado		A/C Tra; Divisib. em posição equivalente			

	ELEMENTOS							
ORDENS JURÍDICAS/ ORGANIZAÇÕES	QT	EXC	DUR	FLX	TRA	DIVISB	COMPARAÇÃO ENTRE O.J.	
FRANÇA (C)							OA/OC	
ADM. CENTRAL	CCT CNT EIT	CCT CPTR CNT EIT	OF MF	CPTR OF MF			A QT+ TRA+	C EXC+ DUR+ FLE+
ADM. LOCAL/ REG	CRT SC	PY ZAT SC	CP PNR					
ORG. MERCADO	CTL UTM		CTL		ART RC	ART RC		
RELAÇÕES COMPARATIVAS ELEMENTOS/OJ A-D	A) QT+Pública Regional D) QT+Pública Central c/ insuficiência exclusividade pública D) EXC+ c/ extensão a org. Mercado.		A) Insuficiência D) Força na flexibilidade pública c/ extensão a organiz. Mercado.		A) Tra; Divisib. + D) Tra; Divisib. – (ligação à flexibilidade).			
REINO UNIDO (D)							OA/OD	
ADM. CENTRAL	VB VS VW						A TRA+ DIV+ Sector Privado	D FLEX+ TRAN+ Sector Público/ Privado
ADM. LOCAL/ REG	ADR (Parcial) AA (Residual)	ADR (Parcial) AA (Residual)	TDAP LATI		RTB ATP RTP			
ORG. MERCADO		LEC EZ UDC (Parcial)			LEC EZ UDC (Parcial)	BRA NT NTS		

Explicação das Siglas.

Residual (pequenas partes do território); Parcial (partes importantes do território).

Portugal – (Adm.Central) – PITER – Programas Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional; (Adm. Local e Regional) ART – Áreas Regionais de Turismo; PDT – Pólos de Desenvolvimento Turístico (Org. de mercado); PIN+ (Projectos de Interesse Nacional); CJ – Concessionário Jogo; CT (Conjuntos Turísticos – inclui Apartamentos Turísticos, Aldeamentos Turísticos e Hotéis-Apartamentos).

Espanha – (Adm.Central) CIT – Comissão Interministerial de Turismo; DTM- Destinos Turísticos Maduros; (Adm.Local e Regional) CA – Comunidades Autónomas; CT – Comarcas Turísticas; COT – Consórcios Turísticos; MT – Municípios Turísticos; (Org. de mercado) AT – Apartamentos Turísticos; CTU – Complexos Turísticos.

França – (Adm.Central) CCT – Comissão de Contas do Turismo ; CNT – Conselho Nacional de Turismo; EIT – Estrutura Interministerial para o Turismo; CPTR – Conferência Permanente do Turismo Rural; OF- *Odit France* ; MF – *Maison de la France*; (Adm.Local e Regional) CRT – Comitês Regionais de Turismo; SC – Stations Classés; CP – Contratos-Plano; PNR – Parques Naturais Regionais; PY – *Pays*; ZAT – Zonas de Actividade Turística; (Org. de mercado) CTL – Conjunto

Turístico do Litoral; UTM – Unidade Turística de Montanha; ART – Aldeias Residenciais de Turismo, RC – Residências Classificadas.

Reino Unido – (Adm.Central) VB – *VisitBritain*; VS – *Visit Scotland*; VW – *Visit Wales*; (Adm.Local e Regional); ADR – Agências de Desenvolvimento Regional; AA – *Assisted Areas*; LATI – *Local Area Tourism Initiatives*; TDAP – *Tourism Development Area Programs*; RTB – *Regional Tourist Boards*; ATP – *Area Tourism Partnerships*; RTP – *Regional Tourism Partnerships*; (Org.de mercado) NT – *National Trust*; NTS – *National Trust for Scotland*; LEC – *Local Enterprise Companies*; EZ – *Enterprise Zones*; UDC – *Urban Development Corporations*; BRA – *British Resort Association*.

O quadro necessita de algumas explicações complementares, quer no que que respeita a pluralidade de organizações contidas na grelha, ainda assim, insuficientes na cobertura da realidade, quer quanto às variáveis de eficiência jurídico-económica seleccionadas por cada “território turístico”.

À primeira vista, poderá merecer crítica a inclusão de figuras, com natureza jurídica distinta, numa mesma grelha comparativa, como sejam organismos consultivos ou executivos da Administração Pública, planos, programas, associações públicas, privadas ou simples empreendimentos turísticos.

Todavia, na linha sistemática-estruturalista e funcionalista que se adopta na investigação, todas estas realidades instituem ou constituem organizações, que exercem Poder numa área geográfica determinada e reconhecida como tal pelo Direito.

O seu Poder, em todos os casos, resulta de uma noção ampla de consenso, que se funda num contrato ou convenção, pelo qual resultam alinhamentos, concertações entre diversas entidades da Adm. Pública, entre estas e o sector privado e entre privados que procuram, pelo Direito, reconhecimento para efectivar acções de planeamento e desenvolvimento turístico nos territórios.

Não é, assim, óbice que um simples empreendimento turístico constitua um “território turístico”, pois o seu licenciamento exprime um consenso resultante da remoção de um obstáculo permitido pela lei a um particular. O fundamental é que tal licença exprima Poder, capaz de influenciar ou determinar o comportamento de terceiros ou do seu ambiente, no planeamento e desenvolvimento do Turismo numa área geográfica determinada, tão equivalente à capacidade de uma associação privada conseguir financiamento público para as suas actividades.

Tal contrato é apenas um dos eixos da organização. O outro elemento a ter em conta é a consideração do Turismo, suas políticas e estratégias como *property*

rights institucionais que, tanto habilitam um organismo a ser consultivo numa política nacional ou sectorial de Turismo (caso do Conselho Nacional ou do Comité Permanente do Turismo Rural em França), como possibilitam uma área geográfica ou entidade pública à constituição em estância classificada (França) ou município turístico (Espanha).

Em todos os casos, é um interesse público (conceito indeterminado) que assim o obriga, tal como é esse interesse público que financia um programa, um projecto, contrato ou organização. A homologia de situações consideradas permite a defesa da abrangência do conceito de “territórios turísticos”, na pluralidade de organizações apresentadas no quadro sinóptico comparativo.

Refira-se ainda que o quadro comparativo não pretende ser uma descrição exhaustiva dos “territórios turísticos” existentes nos ordenamentos jurídicos estudados. Como é evidente, outros poderiam ser mencionados. Foram seleccionados aqueles que, numa perspectiva funcional, permitem a comparação entre os ordenamentos e suas organizações, atendendo às variáveis de eficiência jurídico-económica apresentadas.

Trabalho particularmente difícil envolveu a selecção de duas variáveis de eficiência jurídico-económica para cada organização, assim se permitindo sentir o pulsar do conjunto (ordenamento jurídico) e dos sistemas de governação (hierarquia, organizações híbridas, mercados) em relação aos “territórios turísticos” seleccionados.

Em primeiro lugar, as variáveis foram agrupadas, consoante a intensidade entre elas para a formação de cada sistema de governação (qualidade do título e exclusividade, para a hierarquia, duração e flexibilidade, para as organizações híbridas e transferibilidade e divisibilidade para os mercados).

Em segundo lugar, e versando a investigação sobre o papel do Direito na eficiência e efectividade económicas dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, a selecção das variáveis implicou um juízo de eficiência entre uma variável custo e uma variável benefício para o melhor desempenho dos objectivos da organização.

Assim, e exemplificando para Portugal, as Organizações de Turismo regionais e locais (pólos de desenvolvimento turístico em algumas partes do território

nacional) têm como atributo comum a “qualidade do título”, pelas competências de ordem pública e reserva que lhes foram investidas por lei, com mecanismos de financiamento público e representação institucional pública e privada, para acções de planeamento e promoção turística nos respectivos territórios.

As Áreas Regionais de Turismo e os pólos de desenvolvimento turístico têm como factor genético a delimitação territorial baseada numa exclusividade normativa. Para a dimensão de Portugal, as 5 Áreas Regionais de Turismo, existentes em 2008, representam uma extensa área territorial imprópria (à excepção do Algarve) para combinação eficiente entre ordenamento e promoção turística, o que justifica a necessidade de criação de mais seis pólos de desenvolvimento turístico em zonas específicas do território, o que não tem equivalente nos países da Europa estudados.

Quanto aos PITER e PIN+ mencionados, também, no quadro sinóptico comparativo, a coordenação pela Adm. Central, envolvendo várias entidades administrativas do processo de candidatura do projecto ou programa e a sua declaração simbólica (natureza estruturante, interesse nacional), enquadra-as na “qualidade do título”.

A natureza de projecto, apresentada por uma entidade privada, que procura rentabilizar pelo mercado, o investimento realizado, retirando, nomeadamente, para “fora do Turismo”, 30 % das unidades de alojamento e o restante na actividade de alojamento turístico e animação, enquadra a segunda variável do PIN+ na transferibilidade.

Por sua vez, os PITER enquadram-se numa estratégia de complementaridade entre projectos públicos e privados, com controlo de decisão pela Adm. Pública, pelo que a flexibilidade se comporta como segunda variável de eficiência jurídico-económica seleccionada.

Quanto ao relevo da transferibilidade e divisibilidade, como variáveis fundamentais de eficiência jurídico-económica das organizações de mercado em Portugal, remetemos para as considerações já expendidas no Capítulo 5.3.2. e para os números, dados e estatísticas do estudo de caso Algarve (no Capítulo 7), que as comprovam como variáveis a seleccionar.

Refiram-se agora as conclusões preliminares da análise deste quadro comparativo, que preparam as conclusões finais de todo o capítulo. Pensa-se que esta é uma das partes mais importantes da investigação e seu eventual contributo para um melhor conhecimento científico do Direito e da sociedade que o conforma, em especial, para Portugal, pelo que se procura o máximo de rigor na análise dos dados e das leituras que o quadro possibilita.

Com primeira conclusão, dir-se-á que o ordenamento jurídico português evidencia uma falta de regulação em organizações de planeamento e desenvolvimento turístico, em especial, organizações com características de hibridez, por comparação com os homólogos ordenamentos europeus estudados. Tal constitui um défice jurídico plural de vasos comunicantes, alinhamentos, consensos entre o sector público e o sector privado, em suma, de sistemas de Turismo, ao contrário do que sucede na Europa.

Assim, as organizações públicas em Portugal trabalham mais intensamente mecanismos jurídicos do sistema de governação da hierarquia, enquanto as organizações privadas acusam forte relação de intensidade, entre variáveis de transferibilidade e divisibilidade, para o seu exercício de Poder.

O ordenamento jurídico português revela, assim, uma tendência para combinar conceitos técnicos indeterminados num sistema hierarquizado e centralizado, à margem de processos de comunicação, com mecanismos imediatos de mercado e de relação custo-benefício, constituindo palco fértil para um Direito deslegalizado e desformalizado, em combinação e com vantagem para grupos sociais privados, que reclamam maior ausência do Estado nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A falta de organizações ou de características híbridas no eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico deixa cair o filtro, a transparência, a maior abertura do Direito ao contexto social, possibilitando a grupos sociais privados a apreensão, a captura de capital simbólico do Estado – a lei – em seu benefício, através de mecanismos de qualidade do título (ex: PIN+) ou exclusividade (ex: jogo), tornando a regulação “dependente de uma trajectória”, esta baseada numa simetria dialéctica entre forças de hierarquia e forças de mercado e numa lógica *win-win* entre essas forças.

Dir-se-á que, em Portugal, a tensão construtiva entre um Direito substantivo e técnico, baseado em conceitos indeterminados e um Direito dialógico, processual e comunicacional baseado em consensos, é resolvido por uma síntese, uma lei-contrato entre organizações hierárquicas e de mercado na qual, em função das diferenças sentidas com a Europa, se coloca em dúvida (o que se analisará no estudo de caso Algarve), se a mesma obtém melhores indicadores de desenvolvimento para a sociedade (*maxime*, emprego, n.º de turistas, dormidas, receitas fiscais), por meio dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Nessa síntese, quer as altas burocracias do Estado mantêm Poder, pelos conceitos indeterminados, quer as forças de mercado obtém vantagens custo-benefício significativas, ao abrigo de processos de planeamento e desenvolvimento deslegalizados e desformalizados, com inexistência de sistemas de Turismo, numa espécie de “capital circulatório”, em que os respectivos poderes se alimentam mutuamente. Como diz Foucault (1997, cit. por Sueur, 2001), o Poder deve ser analisado como qualquer coisa que circula, nunca está aqui ou ali, mas funciona, isto é, “funciona em rede”.

Em consequência, nesta “dissimulação de estatuto público”, vão existir desequilíbrios nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, em que determinadas organizações de mercado ganham ascendente e implantação (excessivos) nos territórios. Os aldeamentos turísticos, os conjuntos turísticos, os hotéis-apartamentos e os apartamentos turísticos, serão, como se demonstrará no Capítulo 7 em relação ao Algarve, a demonstração dessa realidade.

Dir-se-ia que os apartamentos turísticos e os complexos turísticos em Espanha e, em França, as aldeias residenciais de Turismo, as residências de Turismo inscritas no imobiliário de lazer, as unidades de Turismo de montanha e o conjunto turístico no litoral, constituiriam a face da mesma moeda. De facto, como se verificou no estudo do ordenamento jurídico francês (Capítulo 6.3.4.), constata-se também desequilíbrios na concentração de algumas tipologias de alojamento turístico (ex: residências classificadas) nalgumas regiões.

Todavia, a homologia deve entender-se como redutora, pois as diferenças são mais que as semelhanças. Espanha e França investiram normativamente

em mecanismos de exclusividade importantes nas respectivas administrações regionais e locais de Turismo.

Assim, por exemplo, as estâncias classificadas, os parques naturais regionais em França, assim como, as comarcas turísticas, os municípios turísticos e os consórcios turísticos, baseados nos consensos com o Estado (em França) e com as Comunidades Autónomas (em Espanha), colocam estas entidades públicas nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico local e sub-regional, não existindo equivalência desta realidade em Portugal.

Em Portugal, pelo contrário, a delimitação territorial das Áreas Regionais de Turismo e dos pólos de desenvolvimento turístico não é fruto de uma possibilidade baseada em consensos locais ou sub-regionais, antes resulta de uma imposição normativa *top-down* criada directamente por via normativa.

A exclusividade permite uma maior delimitação e coesão geográfica do financiamento da organização, quer seja financiada por tributos (ex: taxas de estadia, em França) ou por fundos públicos, com convenções quadro (ex: convénios em Espanha), aqui abrindo caminho a maior durabilidade e flexibilidade no seu funcionamento, preenchendo, assim, a formatação das organizações híbridas e sistemas, considerados mais adequados para um melhor planeamento e desenvolvimento turístico dos territórios.

Dir-se-á que estas organizações desempenham um “papel tampão”, um eixo público, um capital institucional de envolvimento pública, que obriga a um uso mais criativo dos instrumentos jurídicos, ou seja, uma combinação adequada e criativa (flexibilidade com duração) de mecanismos de hierarquia e contratualização, que as simples organizações privadas não estão vocacionadas para oferecer (ou têm o Poder de não lhes ser exigido), sem um Direito que lhes confira essa orientação.

O investimento normativo estende-se também a mecanismos de qualidade do título e coordenação público-privada na sua Administração institucionalizada (Comissão Interministerial do Turismo, em Espanha; Comissão das Contas ou Conselho Nacional de Turismo, em França) ou ainda de duração e flexibilidade, baseados em contratos de longa duração, como mecanismos organizacionais

(*Maison de la France*, *Odit France*, em França ou Municípios e Consórcios Turísticos em Espanha).

Esta comunicação nas organizações impulsiona o Direito a tornar-se mais interactivo e processualizado, num quadro onde componentes de Poder para a tomada de decisão (ex: informação económica, ambiental, dados de promoção turística), surgem de contextos e consensos mais técnicos, especializados e locais, resultantes do debate e da qualidade das informações e argumentos apresentados.

Pensa-se que todo este capital institucional normativo do legislador espanhol e francês, falta ao ordenamento jurídico nacional. Em consequência, o Poder de apreensão das organizações de mercado na França e Espanha, em relação ao ordenamento jurídico, será resultado de um produto mais esforçado de negociação, não raramente relacionado com operações de elevado montante, especificidade e risco de investimento a que haverá que conferir a adequada protecção jurídica, assim se equilibrando Direito e Economia.

A análise de dados, na comparação entre os “territórios turísticos” portugueses e britânicos, merece, também, ser referida. Em primeiro lugar, a flexibilidade é a nota de fundo da organização territorial turística no Reino Unido, o que não acontece em Portugal.

Na verdade, a globalidade dos organismos públicos e as organizações de mercado mais importantes (ex: *National Trust*) apostam no alinhamento, na comunicação, na parceria, na associação entre o sector público e o privado e, em consequência, na flexibilidade, sendo superada a distinção entre o que é público e o privado.

Também difícil se revelou para a investigação, a escolha da segunda variável de eficiência jurídico-económica dos “territórios turísticos” públicos britânicos. Na dúvida entre a divisibilidade e a transferibilidade, optou-se por esta última, já que a vocação destas parcerias público-privadas é a sua natureza comercial e a sua viabilidade depende da capacidade de operarem no mercado.

Quanto às organizações de mercado, optou-se pela divisibilidade das contribuições dos seus membros, como segunda variável seleccionada. Registe-se que a falta de exclusividade normativa para “territórios turísticos” regionais e

locais no Reino Unido, contribui para que organizações públicas (ADR) e de mercado procurem essa variável e adquiram Poder em seu benefício, no que aqui se assinalam semelhanças com Portugal, pelo Poder que, aqui, possuem os aldeamentos turísticos e /ou conjuntos turísticos no planeamento e ordenamento do território, na ausência de uma exclusividade normativa e efectiva das organizações locais de Turismo, com ligação ao ordenamento do território.

Por tal razão, as *Local Enterprise Companies*, as *Enterprise Zones* e as *Urban Development Corporations*, enquanto organizações de mercado, que se assumem como fundamentais em acções de planeamento e ordenamento turístico local e sub-regional, foram inseridas nessa variável.

Como balanço global de comparação entre o ordenamento jurídico britânico, por um lado e os seus congéneres do Sul da Europa, por outro, verifica-se que, no Reino Unido as organizações públicas e de mercado trabalham com mais elementos de hibridez e flexibilidade, podendo as organizações públicas acusar algum défice de elementos de governação e hierarquia o que, em grandes territórios (ex: Inglaterra), tornou mais difícil a combinação entre planeamento, ordenamento e promoção turística.

As organizações privadas estão melhor preparadas para a sensibilidade custo-benefício e para a flexibilidade, daí se conclua por algum ascendente para estas organizações, sem prejuízo de se considerar que as características específicas da flexibilidade convocam o Direito, também, a um maior diálogo, comunicação e processualização, vitais para os processos locais e sub-regionais de planeamento e desenvolvimento turístico. Por esta via, também, o défice é exclusivamente português, em relação a todos os outros ordenamentos jurídicos estudados.

Em suma, e antes de se apresentarem as conclusões finais do capítulo, poder-se-á defender que o Direito português não cumpre adequadamente a sua função simultânea, com equilíbrio, de regulador e árbitro nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, ficando vulnerável, simultaneamente, ao Poder e critérios discricionários e casuísticos das altas burocracias do Estado, em combinação com grupos sociais e económicos que reclamam uma visão liberal da sociedade assente numa relação custo-benefício imediata arranjada com o Estado.

O diagnóstico permite indicar, também, as receitas e as soluções para reposicionar o papel do Direito português, enquanto balança da estrutura de governação dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Falta em Portugal investimento regulador em organizações nas áreas do ambiente, da cultura, do património, que abram caminhos para um reposicionamento dos bens públicos nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico (como o *National Trust*, em Inglaterra, os consórcios turísticos em Espanha e os parques naturais regionais em França), alimentados por taxas específicas [pagas pelo turista, por entidades beneficiárias com o Turismo (ex: bancos, seguros, transportes, comunicações energia)] ou por organizações de mercado imobiliárias dotadas de Poder (ex: aldeamentos turísticos, em Portugal) que revertam a favor de intervenções colectivas (ex: formação, desenvolvimento de actividades tradicionais, protecção do ambiente).

A investigação defende para Portugal um Direito de Organizações, baseado em acções comunicacionais e não um Direito de zonamentos nos processos de planeamento e desenvolvimento urbanístico; um Direito que coloque o contrato, o consenso, os alinhamentos, como fonte de capital institucional e comunicacional no eixo de processos participados (ex: disseminação de informação no mercado) e não um Direito alimentado por conceitos indeterminados, sujeitos aos casuísmos e discricionariedades de “técnicos iluminados” das altas burocracias do Estado ou por políticos representantes de vontades gerais ou abstractas, que acabam por ser “capturadas” por forças de mercado.

Preferível é a obtenção de um capital público (subsídio ou financiamento) a uma organização privada, no quadro de um processo aberto e transparente, contratualizado, susceptível de medida por objectivos, do que a apreensão por essa organização privada do capital “lei” que constrange ambiente, terceiros e sociedade em geral, fora de um quadro contratualizado, divulgado e mais difícil de fiscalização e controlo judicial.

Refira-se, afinal, que, assim como não há um óptimo político (Reis, 2007), também se deve recusar um “óptimo de Direito”. O papel da investigação consistiu na identificação das tensões, dos sistemas de governação dos “territórios

turísticos” que marcam as organizações e a sua regulação jurídica, através de variáveis de eficiência de Poder.

Concluiu-se para Portugal a existência de desequilíbrios nas organizações e sua regulação, em relação a ordenamentos internacionais estudados, que inter-vêm, com eficiência e efectividade, nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, sendo que as propostas apresentadas resultam da necessidade de reposicionar esses equilíbrios, a fim de contribuir para a melhoria da regulação das Organizações de Turismo e, em consequência, do Turismo em Portugal.

6.6. CONCLUSÃO

A extensão deste capítulo obrigou a investigação a enunciar, paulatinamente, as conclusões da análise de dados de cada ordenamento jurídico internacional estudado (Capítulos 6.2.5., 6.3.5. e 6.4.5.) e sua síntese comparativa (6.5.), que funcionam como conclusões preliminares e que preparam as conclusões fundamentais dos objectivos enunciados na introdução deste capítulo (Capítulo 6.1.), com especial incidência nas medidas utilizadas na comparação entre o ordenamento jurídico português e os ordenamentos jurídicos internacionais estudados.

São conclusões fundamentais do capítulo as seguintes:

- a) O Turismo constitui um conceito indeterminado, integrante e aglutinador, que rompe divisibilidades administrativas, convoca alinhamentos entre o sector público e este e o sector privado, através de contratos, consensos, que criam valor e fundamentam a criação e o exercício de Poder por uma organização, movida por um projecto essencialmente económico num território delimitado;
- b) Tal valor é criado no sector público, designadamente através de mecanismos de coordenação, qualidade do título, como se verifica nas estruturas e comissões inter-ministeriais de Turismo em Espanha e França, ou de especificidade, através da criação de estruturas administrativas ou para-administrativas específicos para gestão do Turismo, como os municípios turísticos em Espanha ou os *offices du tourisme* nas estâncias classificadas em França;

- c) Tal valor também pode ser criado através de mecanismos contratuais, de flexibilidade entre o sector público e o privado, como sucede com os PITER em Portugal ou com os *Tourism Development Action Programs* ou os *Local Area Tourism Initiative* em Inglaterra;
- d) Em todo o caso, é a captação do território económico, numa lógica de projecto, de acção que fixa e alinha os agentes na sua intervenção e que investe a organização no seu Poder. As expressões “espaço”, “área”, “região”, “estância”, “local”, “município turístico”, “comarca turística”, tão recorrentemente utilizadas na designação dos “territórios turísticos”, assim o comprovam como demonstração desse Poder;
- e) As variáveis de eficiência jurídico-económica (qualidade do título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade, divisibilidade) constituem medidas de ordem dos sistemas de Turismo, permitindo posicionar qual o Poder que revelam organizações hierárquicas, de mercado e híbridas, pelo Direito, nas actividades de planeamento e desenvolvimento turístico;
- f) Tais medidas apontam para Portugal um défice de regulação nos sistemas de organizações híbridas, concluindo-se pela existência de organizações de mercado, com Poder baseado em fortes características de transferibilidade e divisibilidade e de apreensão de capital simbólico (lei-contrato), através de variáveis como a qualidade do título (PIN+) ou a exclusividade (jogo);
- g) Tal ligação não é tão intensa em outros ordenamentos jurídicos estudados, obrigando-se as organizações de mercado à prestação de “bens públicos”, através de mecanismos jurídicos híbridos de sistema, de auto-referencialidade e circulação, como a duração (ex: conjuntos turísticos no litoral, em França) ou a flexibilidade (ex: unidades turísticas de montanha, em França ou os complexos turísticos, em Espanha). A flexibilidade é a nota dominante das organizações públicas e privadas no Reino Unido;
- h) Em Portugal, as organizações públicas trabalham intensamente com mecanismos de hierarquia (em especial, qualidade do título), com pouca abertura a mecanismos híbridos e de mercado (contratos, convenções

- plano, associações com esquemas de acção e financiamento público ou público-privado), expondo-se em períodos de retracção da despesa pública aos voluntarismos de mercado e a relações custo-benefício imediatas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, com prejuízo para os sistemas de Turismo;
- i) Tal verificação, acoplada com a ausência de investimento regulador em sistemas e organizações públicas locais de planeamento e desenvolvimento turístico, constitui um défice do capital institucional português nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico local, ao contrário do que sucede em França com as estâncias classificadas ou em Espanha com os municípios turísticos, o que constitui uma mais-valia para estes últimos países;
- j) A organização regional turística portuguesa acusa fragilidades pela ausência de exclusividade (ex: fundos públicos específicos garantidos para o seu funcionamento) e abertura a uma flexibilidade, meramente genética, na sua criação (pelos municípios), sem recurso a variáveis híbridas de eficiência de Poder, com duração e flexibilidade, contratualizadas com o sector privado;
- k) O quadro sinóptico comparativo (figura 20) demonstra que, nos ordenamentos estudados na Europa, a maior parte das organizações públicas se move no eixo exclusividade-duração-flexibilidade, o que vai permitir angariar o financiamento público-privado necessário a garantir durabilidade da organização e a adaptação às mudanças nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico;
- l) O sistema de Turismo deve ser reforçado nessas variáveis, na configuração jurídico-institucional da organização territorial turística portuguesa, em defesa de um Direito mais dialógico, processual e comunicacional, acompanhado por séries de conceitos indeterminados de planeamento e desenvolvimento, enquadrados em acções e objectivos informados, abertos e participados à sociedade em geral.

CAPÍTULO 7

ALGARVE

7.1. INTRODUÇÃO

Com o estudo de caso do Algarve, encerra-se a fase de análise de dados da dissertação. Neste capítulo, pretende-se a confirmação pelos números, factos e estatísticas, numa região considerada de desenvolvimento turístico, que os “territórios turísticos”, enquanto organizações de Poder são um produto da história e das instituições, retratando a permanência de factores de produção de Poder (sinais de reconhecimento), demonstrando a persistência dos sistemas e da sua reconstituição do futuro.

Procura-se a confirmação da teoria do conhecimento, discutida na investigação, quanto à relação entre Direito e áreas caracterizadas pela deslocação e permanência de turistas, em que o Direito é entendido como regulação induzida por princípios de eficiência na obtenção de Poder, fruto de uma distribuição ou arranjo inicial institucional favorável entre Estado e grupos sociais de *property rights* e diminuição de custos de transacção, que torna a evolução dessa regulação um produto de dependência de uma trajectória marcada pelo peso do tempo, da história e dos referidos arranjos institucionais.

Pretende verificar-se, neste capítulo, como o Algarve turístico não é uma realidade una e indivisível, mas sim um produto de Poder dominado por determinadas organizações de mercado, denominadas turísticas, que ganharam ascendente e controlo sobre parcelas desse território e que o “aprisionaram”, tornando-o dependente do seu Poder, congelando para diante, por mimetismo e peso institucional, a evolução e os resultados dos processos económicos e sociais de planeamento e desenvolvimento turístico.

Procurar-se-á demonstrar, pela análise histórica de dados estatísticos disponíveis, elaborados e seleccionados à comprovação dos objectivos da investigação, como, pela evolução do sector do alojamento regulado como turístico e sua distribuição por áreas geográficas no Algarve, existiram economias de aglomeração, rendimentos crescentes, ciclos de captura de Poder a favor de determinadas organizações de mercado, em áreas geográficas determinadas, que afastaram o Algarve dos equilíbrios dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

Verificar-se-á que tal situação não conduziu a óptimos sociais e económicos em matéria de indicadores de desenvolvimento, designadamente, de emprego qualificado, receitas fiscais e ordenamento do território, questionando-se e pondo-se em dúvida se o processo de “desenvolvimento turístico” do Algarve não é, afinal, um aproveitamento eficiente, por determinadas estruturas de Poder, em seu proveito e benefício exclusivo, à custa de bem-estar social e económico geral.

Na área do ordenamento do território, em sede de normas excepcionais constantes dos projectos turísticos estruturantes de interesse público e aprovadas na vigência do PROTAL (Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve), entre 1991 e 2007, procurar-se-á averiguar se os mesmos números e estatísticas evidenciam os sinais de captura da regulação, obtidos a favor dessas organizações de Poder.

Assim, coloca-se em dúvida se o discurso normativo dos projectos estruturantes, entendidos como garantes de um desenvolvimento sócio-económico equilibrado, com uma utilização racional do espaço, salvaguarda de valores naturais e melhoria da qualidade de vida das populações (art.º 3.º e 41.º n.º 1 do DR n.º 11/91, de 21.03.1991), não passa de retórica, pois continua a consagrar a mesma distribuição favorável e eficiente de *property rights* e diminuição de custos de transacção a favor das mesmas estruturas de Poder e áreas geográficas onde não se salvaguardaram tais valores.

Por último, concluir-se-á o capítulo com a análise detalhada do arranjo institucional do projecto estruturante de Vilamoura, seleccionado pelas razões já referidas no capítulo da Metodologia (4.5.2.), entendido como *o ex-libris* histórico do desenvolvimento turístico do Algarve e do “Turismo de qualidade”.

Tal análise [de conteúdo e de avaliação dinâmica da distribuição de *property rights*, como aludido na metodologia (Capítulo 4.5.2.)], incidirá nos regulamentos e contratos (leis-contrato) exemplificativos e comprovativos da tese defendida, de entendimento dos “territórios turísticos” prevaletentes no Algarve, enquanto estruturas de governação de mercado, baseadas na diminuição de custos de transacção e distribuição eficiente de *property rights* entre regulador e regulado, que produzem uma transferência de riqueza a favor de grupos privados proporcionada pelo Poder coercivo do Estado.

7.2. OS PRIMÓRDIOS (SÉC. XX-1962)

Segundo Pina (1988), pela dobra do século, sem contar com as deslocações de alentejanos e andaluzes às termas de Monchique e às praias de Montegordo e Praia da Rocha, o Algarve, como destino turístico, era praticamente desconhecido.

Os primeiros dados sobre o alojamento no Algarve foram registados nos Relatórios dos Serviços da Repartição de Turismo (1912), que assinalam a existência de uma casa de hóspedes em Castro Marim, 2 hotéis em Loulé (12 quartos), 1 em Monchique, 2 em Olhão (19 quartos), 3 em Silves (32 quartos) e 3 em Vila Real de Santo António (12 quartos). Portimão tinha uma posição de liderança com 4 hotéis e 51 quartos.

A insuficiência de alojamento turístico, em oposição a localidades como Caldas da Rainha, com 564 quartos e Figueira da Foz, com 325 quartos, que, só por si, suplantavam toda a capacidade do Algarve, de acordo com dados do mesmo Relatório, dá-nos conta do baixo número, intensidade e frequência de visitas, que caracteriza o Algarve turístico nos inícios do século XX. A construção gradual e esparsa de novas unidades hoteleiras [Faro (1918) e Vila Real de Santo António (1923), segundo Pina (1988)], não infirma esta asserção.

Este autor regista também a dificuldade de ligações ferroviárias e rodoviárias entre o Algarve e o resto do país. A conclusão do ramal ferroviário do Algarve até Lagos só se vai concretizar em 1922 e a estrada nacional rodoviária em 1933. As ligações marítimas eram então as mais importantes. Este lento caminho da região no desenvolvimento das comunicações e transportes condicionou também o seu desenvolvimento turístico.

Portimão/Praia da Rocha são, todavia, a excepção a esta letargia. Em 1915, dá-se a realização, nesta localidade, do I Congresso Regional Algarvio promovido pela Sociedade de Propaganda de Portugal (Coelho, 1992, Mesquita, 1986, Pina, 1988), onde são apresentadas várias comunicações, entre elas, com importância para o nosso estudo, sobre Zonas de Turismo (Cabreira, 1915, cit. por Mesquita, 1986), e os projectos do Hotel Português-Modelo para o Sul do País, pelo arquitecto Raul Lima e sobre zonas de jogo, pelo senador Tomás Cabreira (Coelho, 1992).

A Praia da Rocha, fruto das ligações marítimas privilegiadas pelo porto de Portimão com Londres e Lisboa já na 1.^a década de XX (Pina, 1988), capta a atenção de turistas britânicos que constroem o primeiro campo de golfe, nesta estância, em 1927, nesse ano contemplada como zona de jogo temporária pelo Decreto n.º 14643, de 3.12.1927.

A Guerra Civil Espanhola de 1936-1939 e a II Guerra Mundial contribuem para a solidão e desaparecimento do Algarve enquanto destino turístico (Pina, 1988). Este autor regista, todavia, a integração desta região na rede das Pousadas de Portugal do SPN/SNI, com a inauguração da segunda unidade em São Brás de Alportel em 1944.

Nos finais da década de 50, inícios da década de 60, com a recuperação económica e social do pós-guerra nos países da Europa e a conquista do direito a férias e ao automóvel, nasce uma procura massificada pela intervenção dos operadores turísticos europeus à conquista das estâncias balneares do Sul da Europa, renascendo o Algarve do distanciamento em relação ao mapa turístico da Europa. A decisão de construção e inauguração do Aeroporto Internacional de Faro, em 1965, faz integrar esta região na rota dos operadores e destinos turísticos internacionais.

Todavia, como assinalado no capítulo próprio (5.2.2.2.) da história do ordenamento jurídico português, faltou nesse período “capital institucional local” aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, por existência de uma organização local de Turismo musculada, de pendor centralizador, hierárquico e de tipo *top-down* (Costa, 1996), própria dos mecanismos de domínio e controlo políticos do Estado Novo, que afastaram o Algarve dos sistemas de Turismo mais adequados aos seus processos de planeamento e desenvolvimento.

Assim, as 11 Zonas de Turismo existentes (8 administradas pelas câmaras municipais e 3 por Zonas de Turismo) acabariam por ser extintas e integradas, num impulso legislativo *top-down*, na Região de Turismo do Algarve (conforme preâmbulo do DL n.º 114/70, de 14.03.1970, que criou a referida região).

Nesse impulso centralizador, também em 1963 e 1964, foram previstos os Planos de Valorização Turística do Algarve e o Plano Urbanístico da Região do Algarve, este último, sob a égide do urbanista italiano Luigi Dodi, como reacção

de resposta aos impactos da criação do novo aeroporto internacional e à vontade do Governo em apoiar o desenvolvimento do sector (Costa, 1996).

Esta vontade traduzida no III Plano de Fomento (1968-1973), no seu Programa de Execução (p. 54), previa a “definição de zonas prioritárias e respectivos centros turísticos, com incidência nas zonas consideradas prioritárias do Algarve e da Madeira, onde os instrumentos incentivadores da política turística actuariam de forma preferencial (utilidade turística, crédito, promoção)” (Coelho, 1992).

Não obstante estas tendências de planeamento *top-down*, não foram criados os referidos instrumentos normativos de política turística, para zonas consideradas prioritárias do Algarve. Desconhece-se também o grau de execução do Plano Dodi, não obstante elogiado pela equipa do Plano Nacional de Turismo de 1986 (Pina, 1988, Costa, 1996), como de “referência de maior interesse” no processo de desenvolvimento turístico do Algarve, mas sem efectiva aplicação (Silva, 1998) à semelhança do que sucederia para o próprio Plano Nacional de Turismo (Capítulo 5.3.3).

Como introdução ao sub-capítulo seguinte, dir-se-á que os processos de planeamento e desenvolvimento turístico do Algarve e, em particular, do crescimento da sua oferta turística, passariam ao lado dos mecanismos de domínio e controlo político do Estado Novo e seriam objecto de contratualização e “captura” por outras organizações.

Na verdade, o Algarve, na entrada dos últimos cinco anos da década de 60, ainda é um destino turístico de pequenos números e pouca expressão. Conforme dados esparsos e dispersos do III Plano de Fomento, em 1966 (cit. por Coelho, 1992), o Algarve apenas absorvia 13 % dos turistas estrangeiros e 5,2 % dos turistas nacionais.

O forte crescimento da oferta de alojamento, associada ao considerado “desenvolvimento turístico”, na inexistência de sistemas de Turismo e de organizações híbridas locais, desmanteladas pelo sistema político do Estado Novo, só haveria de ocorrer nas décadas de 70-80, com base em registos estatísticos mais consolidados e com outros intervenientes. Essa é a preocupação da investigação no sub-capítulo seguinte.

7.3. EVOLUÇÃO DO ALOJAMENTO TURÍSTICO (1962-2005)

Data de 1970 a primeira publicação da Direcção Geral de Turismo sobre dados estatísticos da evolução da capacidade hoteleira em Portugal. As referências coincidentes com a classificação dos estabelecimentos hoteleiros na época limitam-se à evolução, entre 1962 e 1970, do alojamento em hotéis, pousadas e estalagens, tendo como fonte dados do Instituto Nacional de Estatística.

As referências à distribuição regional desta capacidade de alojamento são vagas e dispersas. Todavia, verifica-se que o Algarve regista dados de crescimento significativos na sua capacidade de alojamento, bastante superiores à média nacional. A negrito registam-se dados /percentagens em que se evidenciam desvios. Observe-se a figura 21.

FIGURA 21. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA CAPACIDADE HOTELEIRA (CAMAS) (1962-1970)
PORTUGAL/ALGARVE (GERAL/HOTÉIS)

ANO	GERAL	HOTÉIS/GERAL	ALGARVE GERAL	ALGARVE HOTÉIS
1962	56 096	21 838	-	-
1970	73 236 +17 140	34 372 +12 534	+ 6247 (36,4 % do total nacional)	+ 4596 (36,6 % do total nacional)
Variação 1962/1970	30,6 %	57,4 %	154 %	669 %

Fonte: Elaboração pelo autor, a partir de dados do INE (1962-1970), cit. por DGT, 1971

Verifica-se que o Algarve entre 1962 e 1970 conheceu um crescimento de 6247 camas, das quais 4596 em hotéis, calculando o INE, respectivamente, acréscimos de 154 % e 669 %, enquanto a média nacional cresceu 30,6 % (+ 17 140 camas), das quais 12 534 em hotéis, o que correspondeu a um acréscimo de 57,4 %.

Tendo em atenção que tal crescimento, em número de camas representa 36,4 % no geral e a 36,6 % do crescimento nacional de camas em hotéis, pode-se

concluir que a capacidade hoteleira no Algarve, em 1962, partia de uma base inicial muito reduzida a que se tinha que dar resposta imediata, em ordem à satisfação de uma procura acrescida, provinda dos operadores turísticos da Europa.

Partindo de bases frágeis, em termos de tecido económico e empresarial turístico, o Algarve revelava potencial de captura por determinadas organizações empresariais que providenciassem o alojamento turístico que a região e o país necessitavam. O crescimento de 669 % na oferta de alojamento em hotéis, num período de 8 anos (1962-1970), é um claro indicador nesse sentido.

O dealbar da década de 60 e o início da década de 70 marcam um momento importante de viragem na história do Turismo do Algarve, concomitante com a instalação da Região de Turismo do Algarve, pelo já referido DL n.º 114/70, de 18.03.1970 e com a criação dos Casinos do Algarve em Alvôr, Vilamoura e Monte Gordo, sob o enquadramento do Decreto-Lei 48.912 de 18.03.1969.

Com a publicação dos Decretos-Lei 49399, de 24.11.1969 e Decreto 61/70, de 24.02.1970, disciplinou-se um novo regime jurídico para o alojamento turístico. Como referido no Capítulo 5.2.2.2., surgiria a figura do conjunto turístico, como organização potencial de Poder baseada, quer na possibilidade da oferta de um conjunto articulado e integrado de serviços turísticos (qualidade do título), quer numa oferta de alojamento não exclusivamente hoteleira (divisibilidade).

Também a figura dos hotéis-apartamentos surge com a referida regulamentação legal, possibilitando a divisibilidade, por apartamentos, da unidade explorada em regime hoteleiro, o que configura uma variável de Poder de eficiência muito desejada pelas organizações de mercado.

Atente-se, por ora, aos conjuntos turísticos que surgem como projectos integrados turísticos em espaços delimitados. O grupo financeiro Lusotur aprova o projecto de Vilamoura, a que aludiremos adiante (Capítulo 7.5.), como conjunto turístico, sendo-lhe também atribuída a concessão por 60 anos da marina, operada pelo DL 215/70, de 15.05.1970.

Outros grupos económicos e financeiros desenvolvem projectos integrados, como a Torralta e a Prainha na zona de Alvôr, Portimão. Na mesma zona, é implantado o moderno campo de golfe no nível hotel da Penina. À modernidade

com o sentido de desenvolvimento está associado, também, o hotel Vasco da Gama em Montegordo.

Os factos ocorridos na passagem da década de 60 para a década de 70 no Algarve, constituem uma evidência empírica da revisão da literatura operada no Capítulo 3.4., quanto à importância dos eventos contingentes, fortuitos e não sistemáticos *a priori* na concessão de vantagens de Poder iniciais, em alguns territórios, por contraponto a outros.

A compra da grande propriedade em Vilamoura pelo grupo Lusotur ou de uma casa em Albufeira, pelo famoso cantor inglês Cliff Richard, só podem considerar-se produto do ocaso ou do fortuito, assim como a proximidade favorável, na década de 20, numa época de desenvolvimento do Turismo pós-guerra, quer da Praia da Rocha, quer de Montegordo, às ligações marítimas entre o Algarve e Inglaterra e o Algarve e Lisboa.

Não é objecto da investigação a descoberta das origens históricas do Poder em algumas zonas turísticas, por contraponto a outras. Todavia, pode verificar-se que tais acidentes fortuitos da história, que dão vantagem a certas zonas ou localizações auto-reforçam-se, permanentemente, numa lógica gregária, por efeitos de vizinhança.

Assim se entende como a regulação da concessão das zonas de jogo do Algarve, em 1970, está associada a todo um conjunto de investimentos privados (factos sociais pré-jurídicos) em conjuntos turísticos, hotéis de luxo, campos de golfe, marinas, o que constitui evidência de captura, estando esta dependente de uma trajectória de reforço das vantagens iniciais que tais zonas já detinham, com regulações contratuais adicionais, que atribuem uma distribuição favorável de *property rights* a esses grupos.

Verificar-se-á, neste sub-capítulo, se ainda hoje essas zonas são lideradas por organizações privadas de mercado, com lógicas utilitárias e de eficiência, de transferibilidade e divisibilidade, na construção e manutenção de relações de Poder.

Registou-se, na sequência das leis do alojamento turístico de 1969-1970, a figura dos hotéis-apartamentos. Verifique-se a sua evolução, em termos nacionais e no Algarve na capacidade de alojamento entre 1972 e 1975, com detecção

das suas proporções em relação ao todo nacional, em comparação com o alojamento turístico em geral.

FIGURA 22. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA CAPACIDADE HOTELEIRA (CAMAS) (1972-1975)
PORTUGAL/ALGARVE (GERAL, HOTÉIS E HOTÉIS-APARTAMENTOS)

ANO	GERAL	HOTÉIS GERAL	ALGARVE GERAL	HOTÉIS- APART. GERAL	HOTÉIS- APART. ALGARVE
1972	80 495	38 176	9988	936	
1975	91 348	42 447	15 975 (17,5 % do total nacional)	5988	2926 (48,8 % do total nacional)
Variação 1972/1975	13,5 %	11,1 %	59,9 %	539,7 %	

Fonte: INE (1972-1975), cit. por DGT, 1976

É interessante verificar, como num período tão curto e em época de mudança de regime político, com revolução e instabilidade social, os hotéis-apartamentos tiveram tão grande recepção no investimento privado. De facto, acusaram um aumento, em 3 anos, de 539,7 % a nível nacional (936 camas em 1972 e 5988 em 1975).

Desconhece-se, em 1972, qual o número de camas em hotéis-apartamentos existentes no Algarve, ano de arranque estatístico desta figura. A distribuição regional em 1975 aponta 2926 camas para o Algarve, o que corresponde a quase 50 % (48,8 %) do total nacional, enquanto a percentagem da capacidade de alojamento turístico no Algarve, em relação ao todo nacional, era apenas de 17,5 %. Esta diferença sugere uma “especialização” crescente do alojamento em hotéis-apartamentos no Algarve.

Por outro lado, admitindo que a probabilidade de alojamento em hotéis-apartamentos, em 1972, no Algarve também era de 50 % em relação ao todo nacional, esta região teve um crescimento de cerca de 2500 camas em apenas 3 anos (1972-1975), ou seja, aproximadamente 434 %, que absorveria significativamente o todo nacional (539,7 %).

Difícilmente se poderão ver nestes números outra conclusão, senão que a regulação dos hotéis-apartamentos em 1970, é um produto de captura de grupos privados interessados numa lógica de investimento divisível em unidades de alojamento independentes, susceptíveis de flexibilidade em direitos alternativos (ex: direitos de propriedade ou arrendamento), constituindo organizações eficientes de captação de investimento privado, por proprietários independentes, para a construção destes estabelecimentos.

Só assim se poderá compreender como, num período tão conturbado da vida política, económica e social portuguesa, se assiste a um crescimento tão exponencial (quase 600 %, ou seja, quase 200 % ao ano), desta figura do alojamento turístico em Portugal e no Algarve. Na verdade, a regulação surge como motor de um quadro social de Poder, já programado e previamente contratualizado, com organizações de mercado e com atribuições eficientes de *property rights* de transferibilidade e divisibilidade e que se arrastam no tempo, não sendo afectadas, no seu crescimento, pela Revolução de 25.04.1974

No capítulo 5.3.2. fundamentou-se como a regulação da trilogia hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos, explica a eficiência, na evolução destas organizações de Poder, no sector do alojamento turístico na III República, registando-se, também, o contributo favorável do regime de direito real de habitação periódica a estas organizações.

Com o Decreto Regulamentar n.º 14/78, de 12.05.1978, surge a regulação das figuras dos conjuntos turísticos (aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos). Este regime, à semelhança dos hotéis-apartamentos, baseia-se numa eficiente atribuição de *property rights* (ex: qualidade do título no conjunto de serviços integrados, divisibilidade direitos de alojamento turístico e não turístico, com possibilidade de desafecção para venda imobiliária de alojamento), que vão marcar decisivamente a sua evolução favorável.

Apresentam-se as estatísticas sobre os “sinais de reconhecimento” desse Poder, com a evolução da capacidade de alojamento entre 1980 e 2000, segundo dados da Direcção Geral do Turismo. Não se utilizam comparações com datas posteriores, face à mudança de metodologia operada pelo Instituto Nacional de Estatística em 2001, entidade onde a DGT passou a recolher os dados estatísticos

(Turismo de Portugal, 2007). Registam-se só a título indicativo os dados de 2005, com a ressalva indicada. Atente-se na figura 23.

FIGURA 23. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA CAPACIDADE ALOJAMENTO (CAMAS)
PORTUGAL/ALGARVE (1980-2000), HOTÉIS (HOT.), HOTÉIS-APARTAMENTOS (HOT. APART),
ALDEAMENTOS TURÍSTICOS (AT), APARTAMENTOS TURÍSTICOS (APT)

ANO	GERAL	HOT GER.	HOTÉIS ALG.	HOT. APART GERAL	HOT. APART. ALG.	AT GERAL	AT ALG.	APT GERAL	APT ALG.
1980	99 886	47 945	10 548 (22 %)	10 461	4916 (47 %)	19 373/ a) 16 109 (83,1 %)		19 373/ a) 16 109 (83,1 %)	
1985	108 889	54 634	11 777 (21,5 %)	10 295	4443 (43,1 %)	12 195	12 018 (98,5 %)	9867	7616 (77,1 %)
Variação 1980/1985	9 %	13,9 %	11,8 %	-1,6 %	-9,6 %	1219 % b)		986 % b)	
1990	179 337	68 045	14 901 (21,9 %)	20 290	12 555 (60,4 %)	15 500	15 368 (99,1 %)	24 124	21 337 (88,4 %)
1995	204 051	83 372	19 175 (23 %)	30 166	19 005 (63 %)	14 296	14 176 (99,2 %)	26 801	24 337 (90,8 %)
Variação 1985/1995	87,4 %	52,6 %	62,8 %	193 %	327,8 %	17,2 %	17,9 %	171,6 %	219,5 %
2000	222 958	98 434	20 966 21,3 %	29 764	15 536 (52,2 %)	12 983	12 415 (95,6 %)	32 647	30 806 (94,3 %)
Variação 1995/2000	9,2 %	18,06 %	9,3 %	-1,4 %	-18,3 %	-9,2 %	-12,5 %	21,8 %	26,5 %
Mudança de Metodologia no INE em 2001 (Turismo de Portugal, 2007)									
2005	263 814	126 445	27 546	34 614		13 439	12 813	37 769	34 630

a) Informação não desagregada por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos no Algarve;

b) A partir de uma base “zero” em 1980.

Fonte: DGT, 1981, 1986, 1992, 1996, 2001, INE, 2006

A análise dos dados da figura permite várias leituras. A primeira é logo a que ressalta como mais evidente dum “sinal de reconhecimento de Poder”, é a extraordinária projecção que, logo em 1980, os aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos alcançaram no Algarve.

Na verdade, e, apesar da informação não estar desagregada por apartamentos turísticos e aldeamentos turísticos, verifica-se que, em 1980, estas duas figuras de alojamento já totalizavam 16 109 camas, suplantando em mais de 50 %, o número de camas em hotéis (10 548), bastando dois anos de regulação (1978 a 1980) para que estas organizações de Poder, em conjunto, suplantassem em mais de 50 % o número de camas de todos os anos de história (60-70?) da hoteleira clássica do Algarve. Os indícios de captura de regulação são evidentes, à semelhança do que se verificou para os hotéis-apartamentos no período de 1972 a 1975.

Assim, a regulação de 1978 é preparada para dar resposta contratual a uma dinâmica forte de investimento privado (facto social pré-jurídico) em territórios delimitados e controlados por organizações de Poder que, com flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade, ora constroem estabelecimentos para exploração em regime hoteleiro, ora desafectam as unidades de alojamento para venda imobiliária, compreendendo-se, assim, o forte crescimento destas unidades de alojamento turístico.

Até 1985, e tendo por base o ano de 1980, ano de arranque estatístico desta figura criada na regulação de 1978, os aldeamentos turísticos crescem 1219 % e os apartamentos turísticos 986 % em número de camas. Outro indício de captura e de aprisionamento é a distribuição, no Algarve, destas figuras que, em 1980, constituem 83 % da oferta turística nacional de camas em aldeamentos e apartamentos turísticos para, em 2000, com mais acerto, se posicionarem, respectivamente, em 95,6 % e 94,3 %, sendo que os hotéis no Algarve representam apenas 22 % da oferta turística nacional deste tipo de alojamento.

Até 2000, o Algarve vai confirmar esta trajectória de dependência. Os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos correspondem, nesta região, a cerca de 95 % da oferta turística nacional destas unidades de alojamento. No período entre 1985 e 1995, os apartamentos turísticos cresceram no Algarve 219,5 % em número de camas, verificando-se uma certa estabilização no número de camas dos aldeamentos turísticos, desde 1985 (12 018 em 1985 e 12 415 em 2000).

Ainda assim, em 2000, no Algarve, o número de camas dos aldeamentos turísticos e dos apartamentos turísticos, em conjunto (30 806 + 12 415), atinge 43 221 camas, mais do dobro do número de camas em hotéis (20 966). O desenvolvimento turístico do Algarve é, como se comprova, o desenvolvimento destas organizações de Poder que adquirem e estruturam as suas relações de Poder, com base numa atribuição eficiente de *property rights* (transferibilidade, divisibilidade) em relação de controlo com o seu meio.

Neste controlo e manutenção da dependência da trajectória do Algarve dessas organizações e estruturas de Poder eficientes, se deverá somar o papel dos hotéis-apartamentos. Como indicadores de captura do Algarve em relação aos hotéis-apartamentos, registam-se o extraordinário crescimento da oferta turística de camas entre 1985 e 1995 (327,8 %) e o seu peso relativo na oferta turística nacional (fixando-se em 63 % em 1995, para se posicionar em 52,5 % em 2000).

Em conjunto com os aldeamentos e apartamentos turísticos, a referida trilogia obtém em 2000 um total de 58 757 camas no Algarve, o que quase corresponde ao triplo (20 966) das camas existentes na hotelaria clássica no Algarve. O número de camas em hotéis no Algarve corresponde, por sua vez, a cerca de 21,3 % do total nacional.

Assim, dever-se-á concluir que o desenvolvimento turístico do Algarve não assentou em ofertas de alojamento clássicas e típicas do Turismo (hotelaria), mas em formas de alojamento complementares, que proporcionaram flexibilidade e usos alternativos ao investimento privado necessário à sua implementação, diversificando o seu valor com margens de rentabilidade superiores à sua exploração em regime hoteleiro.

De outra forma, não se compreenderia o crescimento exponencial que tais figuras de alojamento tiveram no período 1980-2000. Cresceram e mantiveram-se, porque são organizações eficientes de Poder, com grande apropriação de rendimento. Verifique-se, agora, como tais organizações evoluíram no Algarve e em Portugal, no período entre 1997 e 2005, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística.

FIGURA 24. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA CAPACIDADE DE ALOJAMENTO (CAMAS)
PORTUGAL/ALGARVE (1997-2005)
HOTÉIS, HOTÉIS-APARTAMENTOS, ALDEAMENTOS TURÍSTICOS (AT), APARTAMENTOS TURÍSTICOS (APT)

ANO	1997	1999	2005
Alojamento Nacional	211 315	216 828	263 814
Alojamento Algarve	84 581	85 098	99 982
Alojamento Hoteleiro Nacional	88 601	94 217	126 445
Alojamento Hoteleiro Algarve	20 255 (22,9 %)	20 734 (22 %)	27 546 (21,7 %)
Alojamento Hot. Apart. Nacional	26 308	28 076	34 614
Alojamento Hot. Apart. Algarve	14 034 (53,3 %)	14 762 (52,6 %)	19 638 (56,7 %)
Alojamento Ald. Turísticos Nacional	13 607	12 340	13 439
Alojamento Ald. Turísticos Algarve	13 144 (97 %)	11 964 (96,6 %)	12 813 (95,3 %)
Alojamento Apart. Turísticos Nacional	33 642	33 625	37 769
Alojamento Apart. Turísticos Algarve	31 285 (93 %)	31 743 (94,4 %)	34 360 (91 %)

Fonte: INE, 1997, cit. por AHP, 1999, 2000, 2006

Pela análise dos dados, verifica-se que a figura dos hotéis-apartamentos continua a revelar uma dinâmica de crescimento (após 35 anos de regulação), passando das 14 034 camas em 1999 para 19 638 camas em 2005 (aumento de quase 40 %). Os hotéis apartamentos representam no Algarve 56,7 % da oferta turística nacional deste tipo de alojamento, o que confirma a trajectória de dependência do Algarve destas organizações.

Os apartamentos turísticos também cresceram no Algarve (31 285 camas em 1997 para 34 360 em 2005). O número de camas de aldeamentos turísticos estabilizou (13 144 camas em 1997 para 12 813 em 2005). De qualquer forma, representam 91 % e 95,3 %, respectivamente, da oferta turística nacional deste tipo de alojamento.

Em conjunto com os hotéis apartamentos, os apartamentos e os aldeamentos turísticos totalizam 66 811 camas no Algarve, ou seja, quase duas vezes e meia da oferta de alojamento na hotelaria (27 546 camas). Dúvidas não parecem restar que esta trilogia de organizações comandou as acções de planeamento e desenvolvimento do Algarve, em sede de alojamento turístico, desde a década de 1970 até ao presente.

Questiona-se se esta trajectória de dependência beneficiou o Algarve em sede de alguns indicadores, quais sejam, maior nível de emprego qualificado e permanente para os seus residentes, melhoria da qualidade de vida para os seus habitantes, a nível de ordenamento do território, ou ainda para o próprio Estado, em matéria de receitas fiscais provenientes da actividade turística. Verifiquem-se os indicadores de emprego. Atente-se na figura 25, que contém dados estatísticos sobre relação empregado/cama na hotelaria clássica, hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos.

FIGURA 25. PESSOAL AO SERVIÇO (RELAÇÃO EMPREGADO/CAMA) (1985-2006)
HOTÉIS, HOTÉIS-APARTAMENTOS (HOT. APART.), ALDEAMENTOS TURÍSTICOS, APARTAMENTOS TURÍSTICOS

ANO	HOTÉIS	HOT. APART.	ALDEAMENTOS TURÍSTICOS	APARTAMENTOS TURÍSTICOS
1985	0,37	0,23	0,11 a)	0,11 a)
1990	0,33	0,19	0,13	0,10
1995	0,26	0,13	0,11	0,09
2000	0,25	0,16	0,15	0,09
2006	0,21	0,14	0,11	0,07

a) Informação não desagregada por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos, resultante do quociente 2521 empregados/22 062 camas.

Fonte: DGT, 1986, 1992, 1996, 2001, Turismo de Portugal, 2007

Os indicadores revelam que o investimento em “capital humano” na hotelaria clássica é bem superior a qualquer das outras tipologias de alojamento, que cresceram exponencialmente no Algarve. Os apartamentos turísticos revelam a mais baixa taxa de relação empregado/cama na “poupança” de custos de pessoal

(0,11 em 1985 para 0,07 em 2006), logo seguida pelos aldeamentos turísticos (que se manteve estabilizada nos 0,11 em 1985 e 2006).

Apesar de se verificar uma tendência crescente (também na hotelaria clássica) de redução de custos de pessoal e de uma maior eficiência na contenção destes gastos, ainda assim, este tipo de alojamento tem uma relação empregado/cama, em 2006, superior em 33 % (33,3 % com rigor) ao dos hotéis-apartamentos (0,21 contra 0,14 respectivamente).

Segundo últimos dados estatísticos disponíveis (DGT, 2002), sobre percentagem de trabalhadores com contratos permanentes e a prazo, verifica-se que a média nacional em 2002 era de 35,5 % com contratos a prazo, sendo 34,2 % nos hotéis. Essa percentagem eleva-se substancialmente nos hotéis-apartamentos (46,7 %) e nos aldeamentos e apartamentos turísticos (44,1 %).

Consequentemente, os níveis de emprego permanente são mais baixos nestas tipologias de alojamento turístico predominantes no Algarve, pois, enquanto a média nacional na hotelaria clássica é de 65,5 %, em 2002, a mesma média baixa substancialmente nos hotéis-apartamentos para 53,1 % e nos aldeamentos e apartamentos turísticos para 54,1 % (DGT, 2002).

Em análise conclusiva destes dados, dir-se-á que a trilogia das organizações hotéis-apartamentos, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos é mais eficiente na poupança de custos de pessoal, à custa obviamente de maior precarização das relações de trabalho, menor nível de emprego qualificado e permanente e menor remuneração média por trabalhador/ano (12 900,18 € para a hotelaria clássica contra 11 773,20 € nos hotéis-apartamentos e tão só 11 105,39 € para os apartamentos e aldeamentos turísticos em 2006 (Turismo de Portugal, 2007).

Conceitos como flexibilidade, sazonalidade ou acréscimo de trabalho em algumas épocas do ano, constituem esquemas ou quadros mentais, que vão permitir um reforço de Poder ao triângulo de organizações dominantes na estrutura de alojamento no Algarve, com maior eficiência na diminuição de custos de pessoal para benefício próprio, à custa de melhores indicadores de remuneração por trabalhador e níveis de emprego permanente ou qualificado, ou seja, bem-estar económico e social geral.

Atente-se, também, aos indicadores de proveitos. Dir-se-ia que estas organizações, poupando nos custos de pessoal, poderiam obter melhores proveitos totais, gerando maiores receitas turísticas e, conseqüentemente, maiores receitas fiscais, com um acréscimo de riqueza e desenvolvimento para toda a comunidade em geral. Atente-se na figura 26.

FIGURA 26. PROVEITO TOTAL CAMA/ANO (1985-2005)
HOTÉIS, HOTÉIS-APARTAMENTOS (HOT. APART),
ALDEAMENTOS TURÍSTICOS, APARTAMENTOS TURÍSTICOS

ANO	HOTÉIS	HOT. APART.	ALDEAMENTOS TURÍSTICOS	APARTAMENTOS TURÍSTICOS
1985	1903	1005 a)	671 b)	671 b)
1990	3800	2140 a)	1083 b)	1083 b)
1995	8263	5012	2280	1993
2000	9315	5120	3534	2541
2005	8397	5504	3996	2315

Euros

a) Integrado na categoria "Outros Hotéis" (DGT,1992).

b) Informação não desagregada por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados DGT, 1992; INE, 1995, 2001, 2006.

Preferiu-se, na investigação, a análise de dados proporcionada pelo Instituto Nacional de Estatística, desde 1995 (INE, 1995, 2001, 2006), já que a DGT continua a não desagregar a informação, em separado, por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos.

Preferiu-se, também, a análise por proveito total e não simplesmente por proveito do aposento, por nos parecer mais transparente e reveladora da capacidade global de geração de receita e de Poder das organizações em causa.

Os dados são "desanimadores" em termos de receitas turísticas, designadamente, para os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos. Em média, estas organizações proporcionam uma receita total por aposento, de pouco mais de um terço da obtida pela hotelaria clássica (em 2005, 8397 €/ano, contra 3996 €/ano para os aldeamentos turísticos e 2315 €/ano para os apartamentos turísticos), padrão que se mantém sensivelmente desde 1985.

Os hotéis-apartamentos conseguiram, em 2005, uma receita total por aposento de 65 % da hotelaria clássica (5504 €/ano contra 8397 €/ano), percentagem que não se distancia muito da alcançada em 1985 (60 %), perante a diferença entre 8263 €/ano para a hotelaria clássica e tão somente 5012 €/ano para os hotéis-apartamentos.

Os dados não surpreendem a investigação e todas as considerações explanadas, em sede de revisão de literatura e metodologia (Capítulo 4.5.2.). Na verdade, o Direito, ao permitir a estas organizações a criação de mercados separados (divisibilidade exploração/não exploração hoteleira; exploração hoteleira/apartamentos, usos residenciais e turísticos), potencia incentivos fortes à rentabilização imobiliária, transportando alojamento para fora do Turismo, com quebra de receitas turísticas e crescimento de receitas imobiliárias, desviando Poder para uma lógica de benefício muito superior à simples rentabilização turística.

Esta apropriação de capital simbólico (Direito) baseada no Poder do Estado, transferiu riqueza para os grupos privados que investiram nestas organizações, mas como se vê, à custa de “desvios” em indicadores, quanto à obtenção de receita turística e, em consequência, para o financiamento das organizações locais e ou regionais de Turismo, com prejuízos para as estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico e bem-estar económico e social geral.

Não se pode esquecer, todavia, que o Direito é unidade, ordem, sistema e que, provavelmente, o parque imobiliário acrescido que estas organizações proporcionaram, também trouxe receitas fiscais a outras organizações (em especial, os municípios), interessadas nesse crescimento. Alguma lógica *win-win* com os municípios teria que estar presente nesse crescimento. O que a investigação entende é que não se trata de um crescimento e desenvolvimento turístico, podemos designá-lo, com mais segurança, como crescimento imobiliário.

Entende-se que os dados revelam um aproveitamento eficiente por determinadas organizações de um fenómeno chamado Turismo, para desviarem Poder, riqueza, rendimento, poupança de custos a seu favor, à custa de bem-estar e desenvolvimento económico e social e, em especial, para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Poder-se-ia argumentar que tal crescimento imobiliário é uma consequência normal dos processos de desenvolvimento da procura turística, que provoca

sempre desequilíbrios em sede de congestão urbana e ordenamento do território, podendo tais organizações contribuir proporcionalmente com partilha de custos e benefícios nos custos inerentes de reequilíbrio urbano e ordenamento do território, não existindo, assim, perda de bem-estar geral.

Entra-se, assim, na discussão do ordenamento do território e do papel que a trilogia de organizações (aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos), no Algarve, desempenhou nesses processos.

Tais organizações agravaram, desagravaram ou foram “neutras” quanto ao descongestionamento urbano? Reequilibraram ou desequilibraram os processos de concentração da oferta turística nas áreas turísticas tradicionais? O seu uso semi-residencial foi orientado para as áreas urbanas tradicionais ou foi “aproveitado” para novas áreas de “Turismo de qualidade”, ordenadas, com gestão criteriosa de recursos naturais e ambientais?

Procura-se, pela análise de dados estatísticos disponíveis, a resposta a estas questões. A última questão merecerá desenvolvimentos específicos no sub-capítulo próprio seguinte, onde se analisa a intervenção de tais organizações nos projectos considerados estruturantes e de interesse público pelo Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve no seu período de vigência (1991-2007).

Verifiquem-se os dados, quanto à capacidade média de alojamento de cada uma das tipologias de alojamento consideradas em relação à hotelaria clássica a nível nacional e, no Algarve, entre 1985 e 2006 (figura 27).

FIGURA 27. DIMENSÃO MÉDIA DA CAPACIDADE DE ALOJAMENTO (CAMAS) (1985-2006)
PORTUGAL/ALGARVE (HOTÉIS), HOTÉIS-APARTAMENTOS (HOT. APART.)
ALDEAMENTOS TURÍSTICOS, APARTAMENTOS TURÍSTICOS

ANO	HOTÉIS PORTUGAL	HOTÉIS ALGARVE	HOT. APART. ALGARVE	ALDEAMENTOS TURÍSTICOS ALGARVE	APARTAMENTOS TURÍSTICOS ALGARVE
1985	189	274	444 (+123,4 %)	289 a) (+52,9 %)	289 a) (+52,9 %)
1990	194	271	383 (+97,4 %)	549 (+182 %)	198 (+2 %)
1995	200	271	449 (+122,4 %)	506 (+153 %)	215 (+7,5 %)
2000	204	283	305 (+49,5 %)	414 (+102 %)	266 (+30,3 %)
2006	205	289	330 (+60,9 %)	440 (+114,6 %)	244 (+19 %)

a) Informação não desagregada por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos no Algarve, resultante do quociente 19634 camas/ 68 unidades de alojamento.

Fonte: DGT, 1986, 1992, 1996, 2001, Turismo de Portugal, 2007

Os dados sobre a dimensão média da capacidade de alojamento em camas, revelam uma genérica tendência de aumento da capacidade de alojamento dos aldeamentos turísticos, hotéis-apartamentos e, em menor escala, dos apartamentos turísticos, face à média nacional da hotelaria clássica.

Com especial ênfase nos períodos entre 1985 e 1995, os aldeamentos turísticos chegaram a obter, em 1990, uma média de capacidade (549 camas) e de alojamento superior em 182 % à média nacional da hotelaria clássica, mantendo sempre os mais altos valores de distanciamento em 2006, também, em relação à hotelaria clássica no Algarve (440 contra 289), o que corresponde a um acréscimo de 52,5 %.

Os hotéis-apartamentos também atingiram em 1995, uma dimensão média de 449 camas, o que correspondia um acréscimo de 65,6 % em relação à hotelaria clássica no Algarve (271 camas) e de 122,4 % em relação à hotelaria clássica a nível nacional (200 camas).

Em 2006, com 330 camas de capacidade média, ainda superaram confortavelmente a média nacional (205 camas) e da hotelaria no Algarve (289 camas). Os apartamentos turísticos, por seu turno, estão entre as médias da hotelaria clássica nacional e da hotelaria no Algarve, com este padrão mais ou menos normalizado desde 1995.

Estes dados são um importante revelador de eficiência no aproveitamento do espaço e de rentabilização do potencial edificatório e do número de camas. O maior “desvio de Poder” revela-se nos aldeamentos turísticos, o que não deixa de ser surpreendente, uma vez que estas unidades se situam geralmente fora dos centros urbanos, não sendo justificável que obtenham capacidades de alojamento médias superiores às que se verificam nos centros urbanos tradicionais.

Entendem-se estes dados, na lógica *win-win* que está subjacente a estas organizações, que a ocupação de espaço fora desses centros (em territórios delimitados) visa compensar o acrescido esforço de pagamento de infra-estruturas urbanísticas, com uma maior capacidade média de alojamento. A rentabilização está presente numa pura lógica quantitativa de economias de escala, com dispersão no território, sem justificação num óptimo social ou económico geral.

Os hotéis-apartamentos também acusam fortes sinais de desvio, a seu favor, da capacidade média de alojamento, o que evidencia lógica de eficiência e aproveitamento económico.

Por seu turno, os dados apresentados revelam que os apartamentos turísticos, por não terem forçosamente qualquer componente hoteleira (quartos), são menos exigentes quanto à rentabilização da capacidade média de alojamento.

Verifique-se agora a distribuição do alojamento por determinadas áreas geográficas do Algarve nos últimos 10 anos.

Tais áreas seleccionadas referem-se aos municípios que constituem áreas de influência dos núcleos geográficos tradicionais do Turismo no Algarve, seja no início do século XX (Praia da Rocha, Montegordo), ora se implantando decisivamente na década de 60-70 (Albufeira, Vilamoura) e correspondem a 5 municípios (Portimão, Albufeira, Loulé, Tavira, Vila Real de Santo António) que captam significativo número de dormidas na região.

A opção de conjugação dos dois municípios (Tavira, Vila Real de Santo António), como área de influência do núcleo turístico de Montegordo, justifica-se, quer pela sua contiguidade geográfica, quer pela importância relativa do total de dormidas (6.^a e 5.^a, respectivamente, no total do Algarve, só suplantados pelo município de Lagoa), obtendo tais municípios, em conjunto, a 4.^a posição relativa do total de dormidas do Algarve.

A justificação da selecção destes municípios pode ser obtida pela análise da figura 28, que assinala a distribuição local das dormidas por municípios, sendo a sua posição relativa e percentagens inscritas a negrito, para melhor compreensão da importância desses municípios na capacidade de obtenção de receita turística na região.

FIGURA 28. ALGARVE (2004-2006)
DISTRIBUIÇÃO LOCAL DAS DORMIDAS POR MUNICÍPIOS

ANOS	TOTAL DORMIDAS	ALBUFEIRA	PORTIMÃO	LOULÉ	TAVIRA/V.REAL DE STº ANTÓNIO	TOTAL 4 ÁREAS INFLUÊNCIA
2004	13 252 873	5 364 333 (40,4 %) -1.º	2 457 454 (18,5 %) -2.º	1 832 505 (13,8 %) -3.º	597 595+798 897= 1 396 492 (10,5 %) -4.º	83 %
2006	14 163 652	6 115 125 (43,1 %) -1.º	2 102 236 (14,8 %) -2.º	1 946 017 (13,7 %) -3.º	651 206+968 448= 1 619 654 (11,4 %) -4.º	83 %

Fonte: INE, 2005, 2007

Os dados da figura 28, apesar de se conterem num período relativamente curto (2004-2006), demonstram a hegemonia de alguns municípios na capacidade de obtenção de dormidas em relação ao total (16) de municípios do Algarve.

Saliente-se a confortável posição de liderança de Albufeira, com mais de 40 % do total das dormidas, seguida a muita distância de Portimão e Loulé que ocupam as 2.^a e 3.^a posições, respectivamente, com alguma perda no total de dormidas e de peso relativo (de 18,5 % para 14,8 %), nos últimos dois anos, no município de Portimão em relação a Loulé, o que permite a este município aproximar-se da 2.^a posição.

A globalidade dos municípios considerados obtém, em conjunto, 83 % do total das dormidas no Algarve. Verifique-se, agora, a distribuição local da capacidade de alojamento, por estes municípios, no período de 1997 a 2005.

FIGURA 29. ALGARVE (1997-2005)
DISTRIBUIÇÃO LOCAL DA CAPACIDADE ALOJAMENTO (CAMAS)
HOTÉIS, HOTÉIS-APARTAMENTOS, ALDEAMENTOS TURÍSTICOS (AT), APARTAMENTOS TURÍSTICOS (APT)

ANO	ALBUFEIRA	LOULÉ	PORTIMÃO	V-REAL DE STº ANTÓNIO/ TAVIRA	TOTAL 5 MUNICÍPIOS	TOTAL ALGARVE
HOTÉIS 1997	3545	4866	3737	2509	14 657 (72,4 %)	20 255
HOTÉIS-APART. 1997	5540	1671	2219	1164	10 594 (75,4 %)	14 034
ALD. TURÍST.1997	4300	2365	1873	2102	10 640 (80,9 %)	13 144
APART. TURÍST.1997	15 265	2942	9667	106	27 980 (89,4 %)	31 285
HOTÉIS1999	4272	5212	3671	1836	14 991 (72,3 %)	20 734
HOTÉIS-APART. 1999	7260	1923	1050	1052	11 285 (76,4 %)	14 762
ALD. TURÍST.1999	4071	2190	1271	2008	9540 (79,7 %)	11 964
APART. TURÍST.1999	15 523	2811	10 210	104	28 648 (90,2 %)	31 743
HOTÉIS 2005	7627	4687	4752	4166	21 232 (77 %)	27 546
HOTÉIS-APART. 2005	10 436	2302	1559	2694	16 991 (86,5 %)	19 638
ALD.TURÍST. 2005	4880	2636	1382	1756	10 654 (83 %)	12 813
APART. TURÍST.2005	16 185	2197	10 237	820	29 439 (85,6 %)	34 360

Fonte: INE, 1997, cit. por AHP, 1999; INE, 2000, 2006

Os dados da figura 29 devem ser analisados, em conjunto, com os das figuras 27 e 28 e com as considerações, explanadas no início do sub-capítulo, quanto à importância de determinadas áreas geográficas no início do Turismo algarvio (Praia da Rocha, Montegordo) ou na década de 60-70 (Albufeira, Vilamoura), como áreas em que se configurou uma atribuição favorável inicial de *property rights* a grupos económicos que procuraram, por efeitos de auto-reforço,

proximidade e vizinhança (concessão de jogos, marinas, hotéis de luxo, campos de golfe), a manutenção de tais vantagens iniciais.

O peso esmagador dos municípios seleccionados, quer na capacidade de obtenção de dormidas, quer na implantação da capacidade de alojamento, evidenciam uma especialização geográfica da localização espacial da actividade turística, justificada na investigação, pela acumulação de variáveis de Poder a favor de determinadas organizações nesses municípios.

Pergunta-se, em que medida, a superior capacidade de alojamento aportada pelas organizações já referidas (aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, hotéis-apartamentos), foi reequilibrada para outras áreas fora destas zonas turísticas (ex: cidades, áreas territoriais residenciais), onde parte da sua oferta (entenda-se, imobiliária) mais se justificaria de um ponto de vista de ordenamento do território.

Pergunta-se, se a sua influência foi corrigida para fora destas zonas turísticas iniciais, ou se, pelo contrário, o seu Poder se estendeu ainda de forma mais significativa a estas zonas, proporcionando mistura de usos turísticos com residenciais, tendo em vista a obtenção conjunta de sinergias e complementaridades, proporcionada pela favorável atribuição de *property rights* a estas zonas, sem preocupações de melhor ordenamento urbanístico e consequente melhoria da qualidade de vida dos seus residentes.

As áreas turísticas tradicionais foram identificadas como a área de influência para 5 municípios do Algarve, já referidos, onde se procurou averiguar o peso proporcional destas organizações de Poder face ao peso proporcional da hotelaria clássica.

A análise dos dados da figura 29 parece deixar poucas dúvidas a este respeito. Os aldeamentos turísticos não foram canalizados para espaços de lazer naturais fora das áreas turísticas tradicionais e como forma de fixação de alguma população no interior do território face à componente imobiliária que dispunham.

Pelo contrário, eles estão presentes nas zonas turísticas tradicionais do Algarve de uma forma esmagadora. Em 2005, com 10 654 camas, representavam 83 % de toda a oferta de alojamento em aldeamentos turísticos do Algarve.

Os hotéis-apartamentos e os apartamentos turísticos não têm uma menor incidência que a hotelaria clássica nestas áreas turísticas tradicionais. Pelo contrário, têm mais influência. Enquanto a hotelaria clássica está representada nestes municípios, em 2005, com 77 % de toda a hotelaria clássica do Algarve, os hotéis-apartamentos e os apartamentos turísticos representavam, respectivamente, com 16 991 camas e 29 439 camas, 86,5 % e 85 %, 6 da oferta deste tipo de alojamento. Nestas zonas, a trilogia de alojamento referida, obtém 57 084 camas contra 21 232 camas da hotelaria clássica.

Questiona-se com toda a legitimidade, se, hoje, as zonas turísticas tradicionais do Algarve, não são antes zonas com forte potencial de vocação imobiliária, onde o “Turismo” surge como função complementar, decorativa ou simbólica e/ou de animação.

As consequências do ponto de vista do ordenamento do território e do urbanismo também se revelam preocupantes em termos de um hipotético óptimo económico, social e ou ambiental.

Na verdade, para além da ausência de distinção entre usos residenciais, turísticos e comerciais, aconselhável em matéria de ordenamento e planificação urbana do território, o acréscimo de oferta imobiliária, proporcionada pela trilogia de alojamento em zonas turísticas, desligada dos centros urbanos tradicionais, cria uma infra-estrutura (ex: águas, esgotos, energia, comunicações) “ociosa” e custosa, em termos de manutenção, para ser suportada, através de receitas geradas pelo Turismo, tendo que ser financiada por outras vias, designadamente através de capitais públicos, o que não deixa de constituir forma de acumulação de Poder a favor dessas áreas.

Em conclusão a este subcapítulo, dir-se-á que as zonas turísticas tradicionais do Algarve sofrem, assim, uma carência na oferta de acções de planeamento e desenvolvimento turístico, porque a componente imobiliária tem uma presença excessiva na composição da sua oferta de alojamento, que se alimenta continuamente numa lógica de auto-reforço e identidade, nas características originais de atribuição favorável inicial de *property rights* que a criaram, ou seja transferibilidade de unidades de alojamento para fora do Turismo e divisibilidade de direitos de exploração e não exploração turística.

A prazo, na ausência de correctas políticas públicas de planeamento e desenvolvimento turístico ou de políticas fiscais que reequilibrem, a favor da comunidade, o Poder da trilogia de alojamento referida, o Turismo será absorvido por esta lógica de reforço auto-imobiliária que transporta o Turismo para fora do Turismo e substitui a prestação do serviço hoteleiro pela venda residencial.

A investigação conclui que a apropriação, por organizações de mercado, da oferta turística, medida pela sua implantação ascendente em determinadas áreas geográficas com rendimentos crescentes, economias de aglomeração, vizinhança e contínuo auto-reforço a favor dessas organizações, contribui com défices significativos para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Tais processos devem, antes, basear-se em sistemas de organizações híbridas, conciliadoras de mecanismos de coordenação na produção de bens de interesse colectivo, com mecanismos de sensibilidade custo/benefício de mercado. Na sua inexistência, verifica-se desvio para interesses privados, que aproveitam o Turismo como fonte de riqueza imobiliária, à custa de bem-estar económico e social geral.

7.4. PROJECTOS ESTRUTURANTES NO ÂMBITO DO PROTAL (1991-2007)

No capítulo próprio (5.3.3.), referiu-se o papel do PROTAL (Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve), como instrumento jurídico fundamental na III República, de partilha de Poder entre Estado, autarquias locais e entidades privadas nos processos de planeamento e desenvolvimento urbanístico e turístico no Algarve.

Explicou-se, então, que o saldo dessa partilha de Poder operou a favor de grupos privados, nomeadamente, através da figura jurídica dos projectos turísticos estruturantes (art.º 41.º n.º 1 do DR n.º 11/91, de 21.03.1991, que aprovou o PROTAL), entendidos como aqueles que, fundada e excepcionalmente, mediante reconhecimento do interesse público pelo Governo, serviam

os objectivos globais do Plano, derogando o regime normal de uso, ocupação e transformação do solo consagrado naquele regime.

O PROTAL foi revogado pela recente Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 03.08.2007, pelo que se entende adequado fazer o balanço dos seus 16 anos de vigência, no tocante aos projectos estruturantes, através de números, factos e estatísticas, que comprovem o acima aludido, ou seja, que tal regime, caracterizado por um Poder coercivo do Estado (qualidade do título), beneficiou e transferiu riqueza a favor de grupos privados, em prejuízo de equilíbrios necessários nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A preocupação da investigação, no desenvolvimento das considerações já expendidas no capítulo da Metodologia (4.5.2.), assenta em três pontos fundamentais, quais sejam:

- a) Se os projectos estruturantes foram aprovados nas áreas de influência de zonas turísticas tradicionais, com a manutenção da sua estrutura de Poder e distribuição de *property rights* ou fora dessas zonas, neste último caso, visando um reequilíbrio geográfico da distribuição da oferta turística e de *property rights*;
- b) Se os números, factos e estatísticas de aprovação, em camas turísticas, dos projectos estruturantes, evidenciam a continuidade, nestes projectos, da estrutura de alojamento que domina a oferta turística do Algarve (aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos) ou, pelo contrário, existem ajustamentos, correcções dessa oferta, tendentes à concretização do desenvolvimento de um “Turismo de qualidade”, como objectivo fundamental do PROTAL para todo o território do Algarve (art.º 7.º n.º 2 do DR 11/91);
- c) Se, por último, os números de aprovação de camas turísticas nos projectos turísticos estruturantes, suplantam usos de outra natureza, nomeadamente os de natureza habitacional ou residencial, o que funcione como indicador de confiança que se tratam de projectos estratégicos para o desenvolvimento do Turismo e não simples projectos de venda imobiliária de transformação de solo não urbanizável em solo urbanizável, aproveitando

o regime excepcional de derrogação do PROTAL, permitido para estes projectos.

Em suma, a investigação preocupou-se em verificar se os mesmos padrões da estrutura de Poder, em termos de oferta de alojamento turístico e não turístico, concentração e tipologias da oferta de alojamento que se verificam por todo o Algarve, são reproduzidos ou não nos projectos turísticos estruturantes.

A confirmar-se esta hipótese de “dependência da trajetória”, dir-se-á que os projectos turísticos estruturantes não “trazem nada de novo”, não inovam, não diversificam, não traduzem nenhum reequilíbrio em favor da comunidade, pelo contrário, aportam mais Poder à estrutura de Poder que já domina a oferta turística do Algarve, baseada, desta vez, em normas derogatórias e excepcionais de regimes jurídicos de uso, ocupação e transformação do solo.

A investigação deparou-se com dificuldades na obtenção de informação estatística que enquadrasse a resposta aos seus objectivos. A informação escrita sobre tipologias de alojamento turístico nos projectos turísticos estruturantes foi solicitada à Comissão de Coordenação da Região do Algarve, a quem cabe a fiscalização do cumprimento do PROTAL (art.º 43.º n.º 1 do DR n.º 11/91, de 21.03.91).

Tal informação nunca foi prestada. Motivo: não existe uma planta síntese ou documento estratégico que contivesse tais dados. Uma reunião tida nas instalações daquele organismo em 14 de Maio de 2008 com o Director do Departamento de Ordenamento e com uma técnica superior foi realizada, com o objectivo de esclarecer a questão. A mesma não foi completamente respondida, em especial, para o projecto turístico estruturante de Vilamoura, dada a sua grande dimensão.

A investigação pretende, todavia, com recurso a algumas informações prestadas nessa reunião, mas, em especial, pela consulta dos diplomas normativos e regulamentares da aprovação dos projectos estruturantes, dar resposta, com segurança, aos desafios e problemas colocados nesta parte da investigação.

Assume, todavia, que gostaria de ir mais além. Importa aqui relembrar Moreira (1964, cit. por Lara, 1998), quando afirma que “aquilo de que os agentes do Poder sistematicamente não falam ou impedem que se fale, é frequentemente o mais importante dos factos a tomar em consideração”.

Tem a investigação que se conformar com este “bloqueio”, sem perda do rigor analítico, quanto à avaliação e descrição dos dados e de rigor conclusivo, no sentido de se retirarem conclusões, claras e objectivas, para o que se argumenta em termos de hipóteses. Apresentam-se, então, os dados. Durante o período de vigência do PROTAL (de 1991 a 2007), foram aprovados 5 projectos estruturantes, a saber:

- a) Projecto relativo à 2.^a fase do empreendimento turístico de Vilamoura, aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de urbanização viria a ser ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/1999, de 11.06.1999;
- b) Projecto do empreendimento turístico VerdeLago, aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais e publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de pormenor viria a ser ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2001, de 17.01.2001 e alterado, conforme Declaração n.º 327/2004 (2.^a série) publicada no DR-II série de 31.12.2004;
- c) Projecto do empreendimento Vale do Lobo 3, correspondente à fase 12.^a apresentado pela empresa turística Vale do Lobo Algarve, Lda., aprovado por Despacho conjunto dos Ministérios do Planeamento e Administração do Território, da Agricultura, do Comércio e Turismo e do Ambiente e Recursos Naturais e publicado no DR II série de 28.10.1995. O plano de pormenor viria a ser ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2004, de 13.01.2004;
- d) Projecto do Parque das Cidades, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2001, de 31.01.2001, por forma a possibilitar a construção do Estádio Intermunicipal Faro-Loulé, no âmbito da realização do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 em Portugal;
- e) Projecto do Parque de Desportos Motorizados de Portimão – Autódromo Internacional do Algarve, aprovado por Despacho Conjunto n.º 665/2005

dos Ministérios do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Economia e Inovação e publicado no DR II série de 08.09.2005. O plano de pormenor viria a ser ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2007, de 02.10.2007.

Dos 5 projectos estruturantes aprovados, 3 têm a qualificação de empreendimentos turísticos (VerdeLago, Vilamoura, Vale do Lobo), dos quais, os 2 últimos são ampliações de projectos já existentes. O Parque de Desportos Motorizados de Portimão tem uma área afecta a empreendimentos turísticos (art.ºs 13.º a 15.º da Resolução do CM n.º 152/2007), o que o constitui merecedor da investigação. O único projecto que não tem nenhuma qualificação de turístico ou área afecta a empreendimentos turísticos é o do Parque das Cidades, pelo que não será especificamente analisado.

Na fundamentação dos despachos conjuntos dos empreendimentos turísticos são considerados os volumes de investimento em infra-estruturas, a criação de postos de trabalho, dos quais 2/3 em emprego permanente (VerdeLago), o potenciamento e modernização de tecido e estrutura empresarial da região (Vale de Lobo, Vilamoura), oferecendo garantias de concretização e aplicação de um correcto ordenamento do território, com salvaguarda e valorização dos recursos naturais envolvidos.

Uma primeira análise preliminar ao número e características dos projectos estruturantes aprovados, revela dois pontos fundamentais. O primeiro é que 60 % (3/5) dos projectos estruturantes caem na qualificação de turísticos, o que confirma a invocação do Poder do Turismo, na estrutura económica e de desenvolvimento da região. Outro projecto tem área afecta a empreendimentos turísticos, pelo que se pode afirmar que 80 % dos projectos estruturantes aprovados têm uma ligação, directa ou indirecta, ao Turismo.

O segundo ponto é a localização geográfica dos projectos. Podemos afirmar que todos os projectos estruturantes, com ligação ao Turismo, caem na área de influência das zonas turísticas tradicionais do Algarve (ver figura 28).

Com efeito, Vilamoura e Vale do Lobo localizam-se no município de Loulé; o Autódromo Internacional do Algarve situa-se no município de Portimão. Por último, VerdeLago localiza-se na freguesia da Altura, município de Castro

Marim. Tal freguesia é uma pequena faixa litoral deste município, encravada entre os municípios de Tavira e Vila Real de Santo António, a menos de 5 km do núcleo turístico de Montegordo. Só por simbolismo, o poderíamos excluir da sua área de influência.

O terceiro ponto revela que 50 % dos projectos turísticos estruturantes aprovados são ampliação de projectos turísticos já existentes, o que revela tendências de economias de aglomeração, auto-reforço e rendimentos crescentes a organizações já existentes.

Podemos, então, dar uma resposta conclusiva à primeira hipótese de investigação neste sub-capítulo. Todos os projectos turísticos estruturantes se situam na área de influência de algumas áreas turísticas tradicionais do Algarve. Os promotores privados dos projectos turísticos estruturantes dirigiram-se para os mesmos municípios onde já existem *property rights* institucionais (ex: concessões, licenças) atribuídos em nome do Turismo, somando-lhes mais um *property right* (qualidade do título do projecto estruturante) na consolidação do seu Poder, numa filosofia *win-win* com os municípios abrangidos.

Ganham, assim, consistência as teses defendidas em sede de revisão de literatura e metodologia quanto ao entendimento da dinâmica do Poder e do modo de produção turística, baseado em economias de proximidade, de vizinhança, de rendimentos crescentes, de manutenção e reforço da estrutura de distribuição de *property rights* já existentes, que vão impulsionando os territórios a uma trajectória de dependência, a um aprisionamento baseado no peso da história, do tempo e das instituições.

Analizamos, agora, os dados recolhidos quanto à tipologia de alojamento e número de camas turísticas aprovados em cada um dos projectos. Esclareça-se que, na ausência de dados exactos e plantas sínteses sobre a oferta de alojamento turístico, o número de camas dos hotéis é calculado a uma média de 2 camas por quarto e que a tipologia dos apartamentos e moradias turísticas é calculada na mesma medida, ou seja, na média de 2 camas numa unidade T1 (1 quarto), 4 camas no T2 (2 quartos), 6 camas no T3 (3 quartos) e 8 camas no T4 (4 quartos).

Na ausência de discriminação da tipologia do alojamento (casos de Vale de Lobo e Vilamoura), considera-se o critério seguido no próprio plano urbanístico que é de 2,7 (3 habitantes/camas) por fogo. Atente-se na seguinte figura.

FIGURA 30. GRELHA DOS DADOS DE PROJECTOS TURÍSTICOS ESTRUTURANTES – PROTAL (1991-2007)

PROJECTO	QUARTOS, UNIDADES DE ALOJAMENTO, CAMAS TURÍSTICAS E FOGOS APROVADOS			
	HOTÉIS	ALDEAMENTOS TURÍSTICOS	APARTAMENTOS TURÍSTICOS	TOTAL CAMAS
VERDE LAGO	197 Quartos (394 Camas) (19,5 %)	64 T3 (384 camas) 22 T2 (88 camas) 21 T4 (168 camas) Sub-Total: 640 camas (31,7 %)	41 T3 (246 camas) 178 T2 (712 camas) 14 T1 (28 camas) Sub-Total: 986 camas (48,8 %)	2020
VALE DO LOBO	250 Quartos 500 Camas (37 %)	162 Moradias a) 486 Camas (36 %)	121 Apartamentos a) 363 Camas (27 %)	1349
AUTÓDROMO ALGARVE	200 Quartos 400 Camas (39,2 %)		48 T1 (96 camas) 74 T2 (296 camas) 38 T3 (228 camas) Sub-Total: 620 camas (61,8 %)	1020
VILAMOURA XXI	6937 Camas b) (29,2 %)	16 793 Habitantes a) (70,8 %)		23 730

a) Uso residencial;
b) Informação não discriminada por tipologias de alojamento.

A análise dos dados da figura 30 permite várias leituras. A primeira é a exponencial diferença na aprovação de camas turísticas e não turísticas entre, dir-se-ia, o mega-projecto estruturante de Vilamoura e os restantes projectos. Tal diferença explica a razão, pela qual, seleccionámos na metodologia uma explicação detalhada deste projecto, enquanto “território turístico” e na análise do seu sistema de governação no sub-capítulo seguinte.

A segunda leitura e, talvez, a mais importante, é a manutenção, nos projec- tos turísticos estruturantes, do padrão da oferta turística de alojamento que se

verifica nas restantes áreas geográficas, correspondentes às áreas tradicionais turísticas do Algarve.

No empreendimento turístico VerdeLago, a oferta de alojamento em aldeamentos e apartamentos turísticos, com cerca de 1626 camas, supera ligeiramente 80 % da sua oferta total de alojamento turístico. Tal percentagem é cerca de 60 %, com 620 camas, no projecto do Autódromo Internacional do Algarve. A componente da oferta hoteleira é sempre proporcionalmente mais reduzida.

Tendo em atenção as considerações explanadas no sub-capítulo anterior, quanto ao peso dos meios complementares de alojamento turístico face à hotelaria clássica no Algarve, entende-se que as variáveis de eficiência da transferibilidade e divisibilidade na oferta turística de alojamento, permitindo a rentabilidade por via imobiliária dos investimentos efectuados, são também as notas dominantes na estrutura de Poder dos projectos turísticos estruturantes.

Estas variáveis são ainda mais visíveis nos conhecidos projectos estruturantes de Vale de Lobo e Vilamoura. Aqui, a preocupação com a discriminação da oferta turística de alojamento não existe. Admite-se genericamente o uso habitacional de muitos apartamentos e muitas moradias, mas numa proporção consideravelmente superior à prevista para as camas turísticas.

Na verdade, em Vilamoura, o número de camas para habitantes previstos no projecto constitui mais de 70 % da oferta total de camas. A componente turística representa menos de 30 % do projecto, ainda, assim, não discriminada por tipologias de alojamento. Por seu turno, em Vale de Lobo quase 2/3 das camas são destinadas a um uso habitacional e não turístico. A dúvida instala-se: estes são projectos turísticos estruturantes ou projectos imobiliários, em que o Turismo surge como função decorativa ou simbólica?

Considera-se, assim, desnecessária, a análise em Vale de Lobo e Vilamoura, da discriminação da oferta turística de alojamento. Ela não interessa sequer para o legislador. Não é reunida em informação ou planta síntese nos documentos normativos de aprovação do projecto. A confusão entre usos habitacionais e residenciais ou habitacionais, já é própria dos aldeamentos e /ou apartamentos turísticos. A consagração de usos residenciais (entenda-se imobiliários) em valor superior aos usos turísticos, dispensa comentários adicionais.

Entendem-se, então, as dificuldades sentidas pela investigação na recolha e análise de dados turísticos dos projectos turísticos estruturantes. É porque, na verdade, serão mais projectos imobiliários do que turísticos. Pergunta-se onde estão os documentos estratégicos de planeamento e desenvolvimento turístico dos projectos turísticos estruturantes.

Na verdade, são planos urbanísticos e planos de pormenor, os instrumentos jurídicos fundamentais de comando e coerção do Estado na aprovação dos projectos turísticos estruturantes. O que está em causa, fundamentalmente, é a transformação, a derrogação de regras de uso, ocupação e transformação do solo para permitir a urbanização da terra que não era permitida, pela norma-regra, urbanizar.

Dir-se-á que o “capital humano” dos projectos reside mais na capacidade dos arquitectos, engenheiros e urbanistas na rentabilização e segmentação das unidades de alojamento e fogos habitacionais à volta de estruturas colectivas de lazer que os valorizam, do que no saber dos técnicos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A sociedade está em condições de questionar o seu Poder político e/ou administrativo, por que razão não existem documentos estratégicos de planeamento e desenvolvimento turístico nos projectos turísticos estruturantes aprovados. Comprova-se, demonstra-se a inexistência de instrumentos de monitorização e controlo do emprego permanente “turístico” criado nestes projectos. Pergunta-se onde estão os programas de formação desse pessoal? Pergunta-se ainda se existem mecanismos de avaliação e/ou recolha de informação sobre a receita turística criada nestes projectos.

As dúvidas levantadas correspondem a uma certeza: que não existem sistemas de Turismo ou de planeamento e desenvolvimento turístico, criados por virtude destes projectos, seja pela omissão de acções de realização e gestão dos equipamentos colectivos, gestão de serviços públicos ou de animação e promoção turística, que sustentam o interesse público do projecto.

Desconhece-se a envolvimento dos municípios e dos órgãos locais e regionais de Turismo na sua estratégia. Estas obrigações deveriam constar, pelo menos, em linhas gerais, nos documentos normativos da aprovação destes projectos.

Conclui-se, assim, não existir, qualquer inserção no sistema de planeamento e desenvolvimento turístico dos projectos turísticos estruturantes.

Conduz-se, assim, a investigação a reconhecer os mesmos “sinais de reconhecimento” na estrutura de Poder da oferta de alojamento dos projectos turísticos estruturantes, na mesma medida em que existem nas áreas turísticas tradicionais e, em geral, em todo o Algarve.

Responde, assim, a investigação, positivamente, ao segundo ponto das hipóteses colocadas no início deste sub-capítulo e negativamente ao terceiro. A ausência de estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico nos projectos turísticos estruturantes conduz a uma transferência de riqueza a favor de grupos privados, baseada no Poder coercivo de derrogação de instrumentos de ordenamento do território pelo Estado a favor do projecto imobiliário, sem medida de controlo e exigência de indicadores óptimos de desenvolvimento económico e social e, em especial, em matéria de sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

A mesma estrutura de Poder baseada em fortes investimentos iniciais, rendimentos crescentes, economias de proximidade, distribuição favorável de *property rights* conduz o Algarve, numa lógica de auto-reforço e dependência de vizinhança, a uma captura, a um aprisionamento, a favor de grupos privados interessados no investimento imobiliário, na regulação dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

O futuro dirá se, em futuros instrumentos jurídicos de qualidade do título, com coordenação de diversas entidades públicas e derrogação de instrumentos de ordenamento do território (ex: PIN+), o Algarve, as suas áreas turísticas tradicionais e a sua composição de alojamento turístico, não continuará dependente desta lógica de auto-reforço imobiliária (ex: Turismo residencial, conforme previsto no Plano Estratégico Nacional de Turismo (Resolução do CM n.º 52/2007, de 04.04.2007).

O peso do tempo, das instituições e tudo o que evidencia a análise histórica de dados estatísticos dos projectos turísticos estruturantes, indica-nos claramente esse sentido.

7. 5. VILAMOURA

Conclui-se a análise de dados do estudo de caso do Algarve com o projecto turístico estruturante de Vilamoura, considerado pelos números de camas e fogos envolvidos na sua aprovação, como o mais importante dos projectos do PROTAL e ainda também pela relevância da sua importância histórica no desenvolvimento do Turismo do Algarve, do seu peso institucional como caso de sucesso, um *ex-libris* no desenvolvimento no “Turismo de qualidade” do Algarve e a nível nacional.

O objectivo fundamental deste sub-capítulo é a demonstração da tese defendida na investigação, ou seja, que a regulação de um “território turístico” assenta num sistema de governação institucional, baseado na diminuição de custos de transacção entre regulador e regulado, através de contratos e, em especial, na atribuição, a todas as partes envolvidas, de direitos institucionais (*property rights*), numa lógica *win-win*.

Procurar-se-á, também, demonstrar que o projecto de Vilamoura, replicando a já referida apropriação, comprovada nos sub-capítulos anteriores por organizações de mercado do chamado desenvolvimento turístico do Algarve, permite que algumas partes “ganham mais” e obtêm mais Poder do que outras, sempre com prejuízo para os sistemas e processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

No capítulo da metodologia (4.5.2.) já se enunciou que o presente sub-capítulo constitui, fundamentalmente, uma análise de conteúdo dos arranjos institucionais, denominadas “leis-contrato”, que estruturam o sistema de governação do “território turístico” de Vilamoura, como diminuição de custos de transacção entre regulador e regulado, o que será objecto de análise na figura 31. Outra figura (32) será ainda, apresentada, para comprovação da lógica *win-win*, como análise dinâmica do sistema de governação de Vilamoura e dos *property rights* obtidos por cada parte nessas leis-contrato.

Após uma breve introdução histórica, passar-se-á à análise de conteúdo das leis-contrato, constantes da já referida 2.^a fase do empreendimento turístico de Vilamoura. O estudo incidirá sobre o protocolo previsto no art.º 41.º n.º 3 do

DR n.º 11/91, de 21.03.91, que aprova o PROTAL, como condição de reconhecimento das excepções específicas dos projectos turísticos estruturantes e ainda sobre a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/99, de 11.06.99, que ratifica o Plano de Urbanização de Vilamoura.

Entende-se que a vigência actual destas leis-contrato e dos projectos, planos, direitos e obrigações que lhes estão subjacentes, constituem critério fundamental da teoria da regulação defendida na tese para os “territórios turísticos” e pretendida demonstrar pelo “direito da vida” (*law in action*) dos contratos e organizações por eles criados.

Vilamoura surge em 25.09.1964, com o pedido de aprovação, pela Lusotur-Sociedade Financeira de Turismo, SARL, de um grande projecto turístico, envolvendo a construção de 45 000 “alojamentos turísticos” (hotéis, blocos de apartamentos, *bungalows*, aldeias de férias) e serviços complementares como golfe, *country club*, instalações de desportos náuticos e banhos de mar, centro cívico e comercial.

O promotor, com a apresentação do projecto, pretendia o apoio dos serviços do Ministério de Obras Públicas para estudos e trabalhos preparatórios de um projecto de promoção turística. O Ministério das Obras Públicas homologou em 21.03.1966 o parecer da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, que recomendava a aprovação do projecto, com “base nas excepcionais características do empreendimento, adequação às directrizes do Plano de Desenvolvimento Regional do Algarve, sua localização e princípio da concentração dos elementos de promoção turística” (conforme Processo HO-510/2 na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Algarve).

No texto n.º 11 do Relatório de Transportes e Comunicações do III Plano de Fomento (1968-1973), incluiu-se uma referência concreta, embora indicativa, a este empreendimento, com a possibilidade de autorização de obras portuárias de reconhecido interesse nas zonas prioritárias de Turismo (ex: Quarteira, no Algarve), destinadas à navegação de recreio, devendo o respectivo financiamento ser assegurado, predominantemente, pelas entidades privadas promotoras do empreendimento.

O projecto teve enquadramento normativo, através da figura do “conjunto turístico”, prevista no art.º 22.º do DL n.º 49399, de 24.11.1969, o que constitui um claro exemplo de regulação induzida por virtude de dinâmicas de investimento turístico. O DL n.º 215/70, de 15.05.70, que concessiona (*property right*) à Lusotur a marina de Vilamoura, por um período de 60 anos, marca o início do arranque institucional do projecto.

Em 1995, a referida Lusotur requer à Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território o interesse público da 2.ª fase do empreendimento turístico de Vilamoura, para efeitos de aprovação como projecto turístico estruturante, à luz do art.º 41.º n.º 1 do PROTAL (Processos n.ºs 66.3/95 e 144.35/95 da Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território).

Tal interesse é reconhecido por despacho conjunto de 4 Ministérios (Planeamento e Administração do Território; Agricultura; Comércio e Turismo e Ambiente e Recursos Naturais) de 27.09.95, em plena campanha eleitoral e cerca de dez dias antes das eleições de Outubro de 1995, que conduziram à vitória do Partido Socialista e consequente mudança de Governo. O despacho seria publicado na II Série do D. República em 28.10.1995.

Nos fundamentos do despacho, constam a adaptação do projecto à primeira fase do empreendimento, já realizada, o montante de investimento, não inferior a 10 milhões de contos (50 milhões de euros), um terço dos quais em infra-estruturas com marina interior, um parque temático, campos de golfe e parque desportivo polivalente e ainda a criação e desenvolvimento de zonas homogéneas, envolvendo componentes turísticas, residenciais, desportivas, culturais, comerciais, de lazer e diversão.

Conclui-se a sua compatibilidade com os objectivos do PROTAL, potenciando desenvolvimento económico e emprego, oferecendo garantias de concretização e aplicação de um correcto ordenamento do território, com salvaguarda e valorização dos recursos naturais envolvidos.

Os fundamentos do despacho indiciam um dos princípios importantes, expendidos aquando da revisão de literatura (Capítulo 2), na interacção favorável das organizações “territórios turísticos” com o seu meio através das instituições,

ou seja, o princípio da adequação, pelo qual, através de diminuição de custos de transacção e aquisição de variáveis de eficiência de Poder, por contrato, as organizações garantem maior previsibilidade nas suas acções de planeamento e desenvolvimento, num ambiente essencialmente incerto. As expressões “garantia”, “compatibilidade”, “salvaguarda”, “valorização”, evidenciam claramente esse sentido.

Neste contexto, pretende-se agora seguir com a análise de conteúdo do protocolo, contrato decorrente da exigência normativa contida no já referido art.º 41.º n.º 3 do PROTAL, enquanto instrumento de redução de custos de transacção do meio institucional envolvente do “território turístico” de Vilamoura.

Tal análise de conteúdo das cláusulas do contrato, contém um enquadramento jurídico-institucional, com os elementos fundamentais da relação jurídica (sujeitos, objecto, facto e garantia) e com as variáveis de eficiência de Poder, conforme a já referida figura 15, que se apresentou no capítulo próprio da Metodologia (Capítulo 4.5.2.).

O protocolo foi celebrado em 20 de Maio de 1999 (cerca de três anos e meio após o reconhecimento do interesse público), com a intervenção de cinco entidades, ou sejam, Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRA), Direcção Geral do Turismo (DGT), Direcção Regional do Ambiente-Algarve, Câmara Municipal de Loulé e a Lusotur-Sociedade Financeira de Turismo, S.A. Não se encontra publicado em Diário da República, o que constitui um indicador fraco, em matéria de transparência da Administração.

O contrato está dividido em 5 partes, a saber, a Parte I sob a epígrafe *Objecto* (cláusulas 1.ª a 3.ª), a Parte II sob a epígrafe *Direitos e Obrigações* (cláusulas 4.ª a 19.ª); a Parte III com a epígrafe *Garantias* (art.º 20.º a 21.º) e, finalmente, as últimas duas partes, com as designações respectivas de *Acompanhamento* e *Disposições Finais*, apenas com uma cláusula para cada uma (respectivamente a 22.ª e 23.ª).

Em termos gerais, refira-se que não se encontram cláusulas relacionadas com problemas de selecção dos parceiros ou de questões relacionadas com custos administrativos na redacção e formalização do contrato. O contrato foi celebrado sem concurso público, outro fraco indicador da transparência da

Administração, ao abrigo de uma prerrogativa especial do Poder (art.º 183.º do C.P. Administrativo), sob proposta de um promotor particular, estando implícita a questão da complexidade do custo da redacção do contrato, pelo menos, do ponto de vista da sua celebração, que ocorre cerca de três anos e meio, após o reconhecimento do interesse público do projecto.

Onde ocorrem, efectivamente, indicadores significativos da redução de custos de transacção e de contexto entre as partes envolvidas, é na parte do objecto do contrato. Os mecanismos de coordenação/ajustamento mútuo, enquanto incentivos à cooperação, denotam recurso genérico à variável de eficiência da flexibilidade.

Assim o reconhecem, a cláusula 1.^a, quando se expressa o reconhecimento do interesse público do projecto a pedido da Lusotur, a cláusula 2.^a n.º 2, na parte em que a Câmara Municipal de Loulé se compromete a promover os Planos necessários para o desenvolvimento e adequação das soluções, objectivos e filosofias do Plano de Urbanização e ainda a obrigação da Administração Central em praticar todos os actos legalmente previstos, com vista à elaboração e aprovação dos diferentes instrumentos de planeamento, que se revelem úteis ou necessários elaborar (cláusula 13.^a).

O pagamento do preço devido pelo promotor privado, como consequência do reconhecimento do interesse público do projecto turístico estruturante, é a característica essencial da Parte II do contrato (Direitos e Obrigações). Tal preço revela-se na execução de infra-estruturas, obras e empreendimentos (duração cláusula 6.^a) pelo promotor privado ou na sua execução até um limite de financiamento (exclusividade – cláusula 7.^a), ainda se admitindo o simples financiamento (transferibilidade) de obras ou empreendimentos a executar pelas entidades públicas responsáveis (cláusula 8.^a).

Esta diversidade de variáveis de eficiência de Poder na forma de execução/financiamento de obras e infra-estruturas, bem como a natureza dos investimentos, vão contribuir para a duração do projecto e envolvência dos interessados na sua efectiva execução, o que demonstra um indicador de hibridez das acções de planeamento e desenvolvimento, através da figura do contrato. O enquadramento

das obras tem especificidade (exclusividade), através da sua adequação com as normas do Plano de Urbanização (cláusula 2.^a n.º 1).

A natureza das obras e a sua atribuição a diversas entidades públicas, por via de exercício de poderes de licenciamento, cobrança de taxas pela sua utilização ou integração no seu património específico, serão objecto de análise na lógica *win-win* entre entidades públicas na avaliação dinâmica do “território turístico” de Vilamoura (figura 32).

Importa referir, ainda, os interessantes mecanismos de transferibilidade referidos nas cláusulas 9.^a e 10.^a, onde se prevêem, respectivamente, a possibilidade do custo efectivo das referidas obras ser inferior ao orçamentado, caso em que a diferença será imputada a outras obras e a obrigação da Lusotur em financiar investimentos para equipamentos públicos exteriores à área de intervenção do projecto, nomeadamente um milhão de contos para o Estádio Intermunicipal Faro-Loulé e também a mesma quantia para o Programa de Investimentos Públicos de Interesse Turístico para o Algarve (PIPITAL).

Verifique-se, ainda, no quadro das garantias, a qualidade do título em que está investida a Câmara Municipal, para a fixação das garantias de execução das obras pela Lusotur (cláusula 20.^a) e a transferibilidade dessa obrigação, por este promotor, através de hipotecas ou garantias bancárias (cláusula 21.^a).

A qualidade do título é a variável de eficiência de Poder utilizada, para garantia do controlo de risco do projecto, quando o custo efectivo de algumas obras, empreendimentos e infra-estruturas identificadas for superior ao projectado, através da atribuição da sua execução à entidade pública (cláusula 9.^a n.º 2) ou controlo interno da execução do projecto, a cargo da CCRA (cláusula 22.^a), através de relatórios anuais de execução do mesmo, sem, todavia, se descortinar alguma cláusula de divisibilidade no cumprimento de objectivos, no âmbito desse controlo.

Também se prevê a possibilidade da Lusotur beneficiar da redução proporcional das taxas, por realização das infra-estruturas urbanísticas, o que configura qualidade do título a seu favor (cláusula 18.^a). Para finalizar a análise de conteúdo deste protocolo, refira-se a importante cláusula 16.^a, que prevê a consti-

tuição de uma organização específica, a Inframoura, a quem cabe a gestão das infra-estruturas construídas pelo promotor.

Esta organização é uma empresa em que participam a Câmara Municipal de Loulé e a Lusotur sem se discriminar, todavia, o grau de participação de cada um dos associados, pelo que, no preenchimento da grelha, se estrutura a relação entre os sujeitos, de acordo com o princípio da unanimidade e de acordo com a variável de eficiência da duração, pela envolvimento dos associados numa organização, que constitui um alinhamento na estrutura de governação entre um promotor privado e uma entidade pública.

A cobrança de taxas pela gestão das infra-estruturas, a partilha de custos e benefícios por essa manutenção e a integração dos associados numa organização, que recebe o valor residual da operação, evidenciam a necessidade desta para reter o Poder e as vantagens proporcionadas pelos processos locais de planeamento e desenvolvimento turístico.

Por outro lado, tal Poder, na estrutura de governação de Vilamoura, assenta na figura do contrato e num sistema de lógica *win-win* de atribuição de *property rights*, como variáveis de eficiência de Poder, comprovando-se que também é esta complementaridade institucional, a adequada para organizações de mercado utilizarem o Turismo, enquanto instrumento de Poder. Verificar-se-á que os beneficiários dessa estrutura foram a Câmara Municipal de Loulé e a Lusotur. Por ora, apresenta-se, então, a grelha, já preenchida, do protocolo analisado, que se complementará com um balanço da análise desses dados.

FIGURA 31. ANÁLISE DE CONTEÚDO DE LEI-CONTRATO (PROTOCOLO DO ART.º 41.º N.º 3 DO PROTAL) NO ESTUDO DE CASO VILAMOURA

PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO/ MOTIVAÇÃO		VARIÁVEIS EFICIÊNCIA ECONÓMICA					
		QT	EX	DU	FL	TB	DV
SELECÇÃO DOS PARCEIROS	Recolha de informação						
	Processamento da informação						
	Comunicação da informação						
	Cláusulas qualidade sujeito						

PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO/ MOTIVAÇÃO		VARIÁVEIS EFICIÊNCIA ECONÓMICA					
SUJEITOS		QT	EX	DU	FL	TB	DV
ESTRUTURAÇÃO DA RELAÇÃO	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Unanimidade)			X			
	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Maioria qualificada)						
	Determinação/modo/implementação no processo de tomada de decisão (Maioria simples)						
OBJECTO							
INCENTIVOS À COOPERAÇÃO	Controlo Interno			X	X		
	Preço	X	X	X	X		
	Partilha de recursos						
	Mecanismos de coordenação (ajustamento mútuo)				X		
	Mecanismos de coordenação (especificação de normas)			X			
	Natureza dos investimentos			X		X	
	Afectação dos ganhos e perdas						
	Duração do contrato						
	Direitos e deveres principais						
	Direitos e deveres acessórios						
FACTO							
QUESTÕES ADMINISTRATIVAS	Redacção do contrato						
	Formalização do contrato						
GARANTIA							
FISCALIZAÇÃO	Deveres de renegociação						
	Negociação fundamentos de cessação contrato						
DESEMPENHO	Estabelecimento fundamentos de cessação contrato						
	Controlo interno	X		X			
	Controlo do risco	X				X	
TUTELA RELAÇÃO	Estabelecimento de sanções						
	Implementação de sanções						
	Mecanismos extrajudiciais resolução de litígios						

A apresentação da grelha merece as seguintes considerações complementares. Em Portugal, ainda está longe o entendimento do contrato como mecanismo organizacional processual e estratégico no sistema de planeamento e desenvolvimento das organizações, em particular, nas acções de planeamento e desenvolvimento turístico.

Assim se entende alguma “pobreza” no preenchimento da grelha. Dir-se-ia que a mesma foi estruturada para organizações mais complexas (híbridas), com uma pluralidade diversificada de membros e enquadramentos processuais mais exigentes, própria dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico. Tal pobreza é consequência da inexistência de investimento, do regulador nacional, em sistemas e organizações híbridas, que se coloquem nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A insistência no mecanismo do preço, na natureza dos investimentos e destes itens no objecto da relação jurídica, fazem equivaler esta estrutura de governação, como se de um simples contrato de concessão se tratasse, com troca de custos por direitos. Ainda está longe o entendimento da necessidade de um melhor enquadramento processual na selecção dos parceiros, estruturação da relação entre sujeitos e incentivos à cooperação na governação dos “territórios turísticos”, por outros mecanismos que não simplesmente o preço de uma concessão, de um benefício ou privilégio.

Ainda assim, a leitura da grelha regista algum ligeiro ascendente de mecanismos híbridos de sistema (duração, flexibilidade) na estrutura de governação do “território turístico” de Vilamoura, temperados com mecanismos de exclusividade e transferibilidade. É a consequência de uma lógica de encontro *win-win* entre organismos públicos e privados para configurarem um sistema, que assegure retorno e duração aos investimentos, direitos e obrigações criados por via contratual.

Por último, dir-se-á que também se pode concluir, com segurança, que os incentivos à cooperação por via do preço na execução ou no pagamento de infra-estruturas, obras e equipamentos são o estímulo fundamental, o sinal de coordenação, o mecanismo de sistema (duração) encontrado, para a diminuição

de custos de transacção na contratação entre os agentes interessados no sistema de governação do “território turístico” de Vilamoura.

Questiona-se, então, se a análise dinâmica do sistema de governação, com atribuição de variáveis de eficiência de Poder de *property rights* entre as entidades intervenientes, justifica melhor a estrutura de Poder de Vilamoura do que o contrato, na configuração institucional de diminuição de custos de transacção entre regulador e regulado. Inclui-se, nessa avaliação, a análise de conteúdo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/99, de 11.06.1999, que ratifica o Plano de Urbanização de Vilamoura. A resposta será afirmativa, como veremos.

Dever-se-á estruturar esta análise de acordo com uma ideia fundamental, qual seja, que o Plano de Urbanização de Vilamoura é a contrapartida fundamental, o “preço” que o promotor privado recebe pela execução e financiamento das infra-estruturas, obras e empreendimentos a que se obrigou no protocolo/acordo, cuja análise de conteúdo foi registada anteriormente (figura 31).

Assim, nesse protocolo/acordo as entidades públicas recebem obras, infra-estruturas, equipamentos e montantes financeiros, onde vão exercer direitos institucionais (*property rights*), sejam entendidos como património onde vão exercer poderes, seja como créditos que integram o seu activo.

Por seu turno, pelo Plano de Urbanização, a Lusotur recebe, não só o direito a urbanizar o terreno, como também a dividi-lo e afectá-lo a usos comerciais, turísticos ou residenciais que constituem, assim, cada um deles, um novo *property right* sobre o património, permitindo a sua significativa mais-valia, pela diversa afectação dos usos e capacidade de transformação de solo não urbanizável em solo e edifícios urbanos.

Assim, e analisando os dados contidos no Plano de Urbanização de Vilamoura, verifica-se no anexo à Resolução do Conselho de Ministros (n.º 52/1999, de 11.06.1999) que a Lusotur recebe o direito a construir 6149 fogos e 6937 camas turísticas. Em sede de *property rights*, dir-se-á que os direitos que lhe foram atribuídos pelo Plano, genericamente, consistem nos novos usos, ocupações e transformações do solo, pelo que, em rigor, a investigação atende à divisibilidade de áreas (comerciais, residenciais, turísticas) nele permitidas, contabilizando no referido anexo 56 novas áreas.

Adicionando a estas áreas, os direitos de redução proporcional de taxas e de constituição/associação na empresa Inframoura (art.^{os} 18.º e 16.º do protocolo de 20.05.1999), dir-se-á que foram genericamente atribuídos 58 *property rights* à Lusotur, como balanço das leis-contrato do “território turístico” de Vilamoura.

Quanto às entidades públicas envolvidas devemos analisar, separadamente, os direitos institucionais que lhe foram atribuídos, por um lado, no referido protocolo, por outro, no Plano de Urbanização de Vilamoura.

Começemos por este último. Utilizando o mesmo critério genérico seguido para atribuição de *property rights* à Lusotur, dir-se-á que a Câmara Municipal de Loulé recebe 3 direitos de controlo, resultantes da divisibilidade dos novos espaços criados pelo Plano (Espaço Urbano, Espaço Urbanizável, Principais Infra-Estruturas), enquanto a Direcção Regional do Ambiente e a Comissão de Coordenação da Região do Algarve recebem um direito cada (Espaço natural e Espaço-canal, respectivamente).

Há que atender, também, às servidões administrativas e outras restrições de utilidade pública determinadas no Plano (art.^{os} 9.º a 19.º), seleccionando-se uma entidade pública dominante, na atribuição do direito institucional para cada espaço.

Assim, enquanto a Câmara Municipal de Loulé controla 4 espaços delimitados (aeródromos municipais, captação de águas municipais, redes de adução e distribuição domiciliária de águas, redes de drenagem de afluentes) e 2 em partilha com a Comissão de Coordenação da Região do Algarve (servidões rodoviárias e edifícios escolares) no âmbito do planeamento e ordenamento, este Ministério tem o controlo exclusivo de dois espaços (aeroporto de Faro e Ruínas Romanas do Cerro da Vila). Por seu turno, entende-se que o Ministério do Ambiente é o titular de 2 direitos institucionais sobre a Reserva Ecológica Nacional e Domínio hídrico (art.^{os} 10.º e 17.º).

É, todavia, no protocolo de 20.05.1999, como referido, que às entidades públicas são atribuídos mais *property rights*. Na cláusula sexta, são previstas 33 obras e empreendimentos a executar pela Lusotur, que constituem tantos outros direitos institucionais, contidos em licenciamentos, que têm entidades públicas dominantes.

A descrição das mesmas seria exaustiva. Compreendem creches, jardins, igrejas, depósitos de água, estradas, vias de acesso a praias, estacionamento, arranjos paisagísticos. Interessa-nos reter, em especial, aqueles que têm uma intervenção dominante de entidades públicas turísticas. Surpreendemos apenas 5, a saber: campo de golfe, parque temático, casino, remodelação e arborização do campo de golfe.

Constata-se alguma “pobreza”, quanto aos licenciamentos a atribuir a entidades públicas turísticas resultantes do Plano. Tal circunstância não é melhorada pela afectação de um milhão de contos ao Programa de Investimentos Públicos de Interesse Turístico para o Algarve [PIPITAL – cláusula 10.^a alínea b)], já que é a Comissão de Coordenação da Região do Algarve a entidade administradora do programa e não a Direcção Geral de Turismo. Esta indicação merecerá algumas referências conclusivas.

A maior parte dos investimentos é direccionada para infra-estruturas e edifícios, potenciando processos de licenciamento e controlo por parte da Câmara Municipal de Loulé.

Nalguns casos, o investimento em infra-estruturas rodoviárias e de acesso, também possibilita a intervenção licenciadora do Ministério do Planeamento e do Ministério do Ambiente, especialmente neste último caso, em zonas do domínio hídrico (praias, unidades balneares) ou arranjos paisagísticos específicos.

Todo este enquadramento não é modificado nas cláusulas 7.^a e 8.^a do protocolo, que contêm mais investimentos em obras, infra-estruturas e empreendimentos. De reiterar, os créditos financeiros atribuídos à Câmara Municipal de Loulé (1 crédito) para o Estádio Intermunicipal Loulé-Faro e ao Ministério do Planeamento (2 créditos) para o Complexo Desportivo de Alta Competição e o já referido PIPITAL (cláusula 10.^a).

Apresentam-se, assim, os dados de atribuição de direitos institucionais (*property rights*) às várias entidades envolvidas nas leis-contrato do “território turístico” de Vilamoura, o que configura a análise dinâmica do seu sistema de governação.

FIGURA 32. AVALIAÇÃO DINÂMICA DAS LEIS-CONTRATO (PROTOCOLO DO ART.º 41.º N.º 3 DO PROTAL E PLANO DE URBANIZAÇÃO) NO ESTUDO DE CASO VILAMOURA

PARTES	PROTOCOLO					PLANO URBANIZAÇÃO	TOTAL
	C. 6	C.7	C.8	C.10	C.16/18		
CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ	14	3	6	1	1	9	34
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DESENVOLVIMENTO ALGARVE	10	2	3	2		5	22
DIR. REGIONAL AMBIENTE	4	1	1			3	9
DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO	5						5
LUSOTUR					2	56	58

O que dizer dos resultados da avaliação dinâmica? Em primeiro lugar, a comprovação de que os contratos não são instrumentos para serem idealmente formulados, enquanto mecanismos organizacionais e processuais de estruturação de Poder. Todas as partes nele envolvidas procuram benefícios, vantagens, numa lógica *win-win*. A avaliação dinâmica permite detectar o peso relativo dos benefícios obtidos por cada parte.

Nesse sentido, os mesmos comprovam a eficiência, já referida (ver Capítulo 5.3.2.), das organizações de mercado na invocação do conjunto, do complexo turístico, para construírem e manterem relações de Poder, baseadas numa atribuição favorável inicial de *property rights*.

Assim se compreende, que seja a Lusotur a entidade mais favorecida na atribuição de direitos institucionais, na regulação das leis-contrato do “território turístico” de Vilamoura, com uma confortável distância em relação a todas as entidades públicas. Estas não se podem considerar um todo uno e indivisível; pelo contrário, têm interesses próprios, específicos e sectoriais que necessitam de ser avaliados nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Desta forma, uma terceira conclusão pode ser extraída. No sistema de governação do “território turístico” de Vilamoura, no âmbito das entidades públicas, é a Câmara Municipal de Loulé que retira mais Poder, com uma maior atribuição de direitos

institucionais (34 contra 22 da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Algarve).

Esta conclusão não surpreende a investigação, dada a relevância apontada na revisão da literatura às externalidades locais e ao território (Capítulo 2.6.), enquanto fonte de Poder. Na ausência de organizações e sistemas específicos turísticos locais nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, as organizações que asseguram a desejada retenção local das vantagens competitivas e dos benefícios proporcionados por esses processos (Costa, 2004) são as Câmaras Municipais, enquanto organizações hierárquicas com as organizações de mercado, através de negociações contratuais.

A conclusão final, da leitura dos dados da avaliação dinâmica, é o fraco peso relativo das entidades públicas turísticas no sistema de governação do “território turístico” de Vilamoura. A Direcção Geral do Turismo, no conjunto dos *property rights* atribuídos a entidades públicas (70), é a que ocupa a última posição com apenas 5 direitos atribuídos, o que corresponde a apenas 7 % do total.

Tal revelação não constitui também surpresa ou desnorte em relação a todo o conjunto de conclusões que foram verificadas ao longo dos sub-capítulos anteriores. Quando se argumenta que o Turismo funciona como mera função decorativa, simbólica e complementar nos processos de planeamento e desenvolvimento imobiliário do Algarve, exemplifica-se e comprova-se tal asserção com quadros, como o da figura 32.

Na verdade, Vilamoura, como todas as áreas turísticas tradicionais do Algarve, beneficiou de processos de planeamento e desenvolvimento urbano e urbanístico que, ao abrigo de planos de urbanização e/ou planos de pormenor, (leis-contrato), invocando o Poder simbólico do Turismo, desviaram o Turismo para outros fins, prejudicando o sistema e as organizações de planeamento e desenvolvimento turístico.

Quando as figuras principais das leis-contrato que estruturam o sistema de governação de Vilamoura, são planos de urbanização ou protocolos/acordos, em que a execução de infra-estruturas, obras e equipamentos por um promotor privado são a nota dominante entre organizações hierárquicas e de mercado, não existindo documentos estratégicos de Turismo nessas leis e contratos, fácil

é antever que o Turismo sairá perdedor nesses processos, uma vez que os consensos são orientados para lógicas de rentabilização custo-benefício superiores e imediatas às que se verificam num uso turístico, para permitir recuperar o elevado valor de investimento dispendido naquela execução.

Assim, a concentração de usos turísticos, comerciais, residenciais nos complexos ou conjuntos turísticos, acaba por “envolver” o Turismo num sistema de governação, em que o Turismo surge como o “elo mais fraco” desse sistema, tolhido numa trajectória de dependência de *property rights* iniciais e rendimentos crescentes na vertente imobiliária. Assim se compreende o fraco papel da Direcção Geral do Turismo, no peso do sistema de governação institucional de Vilamoura.

O planeamento e desenvolvimento do Turismo no Algarve e a nível nacional nunca serão verdadeiramente conseguidos, se o Estado não aportar investimento regulador em organizações que no ambiente, no património, na cultura, na informação, na promoção e no sector empresarial do Turismo, se coloquem nos eixos desses processos de planeamento e desenvolvimento.

Tal investimento regulador deverá apostar decididamente em sistemas e mecanismos jurídicos de duração e flexibilidade para que tais organizações se auto-reforcem a prazo, lendo e aprendendo com os sinais da mudança, com renegociação e enquadramento processual e mitigação das “falhas de mercado” e “falhas de hierarquia”, através da divisibilidade, por contribuições de seus membros, e alguma especificidade (exclusividade) normativa de afectação de receitas do Turismo. Assim, a “qualidade do título” surgirá como fruto do trabalho das organizações e da sua capacidade de operarem no terreno e não como contrapartida do preço negociado numa concessão, sem concurso público, com um promotor privado, que induz a uma regulação aprisionada e dependente, que transfere riqueza para grupos privados, com perda de confiança no Direito, como consenso institucional e fonte de bem-estar económico e social geral e com prejuízo para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A investigação, procurando tentar observar, descrever e explicar como funcionam os mecanismos de Poder, através do Direito, nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, alerta para a necessidade de uma mudança

de paradigma, sob pena de não se compreenderem as vantagens do Turismo e do Direito, como fonte de confiança institucional e de melhoria de qualidade de vida e bem-estar para a sociedade.

7. 6. CONCLUSÃO

São conclusões deste capítulo:

- a) Os “territórios turísticos” são organizações de Poder que constituem produto da história e das instituições, retratando a permanência de factores de produção de Poder legitimados e reconhecidos pelo Direito, demonstrando a persistência dos sistemas e da sua reconstituição do futuro;
- b) O Direito, nas áreas caracterizadas pela deslocação e permanência de turistas, é regulação induzida, por princípios de eficiência, na obtenção de Poder, fruto de uma distribuição ou arranjo inicial institucional favorável entre Estado e organizações de *property rights* e diminuição de custos de transacção;
- c) A história do Algarve, à semelhança do todo nacional, é marcada por uma grande fragilidade na criação de sistemas e Organizações de Turismo locais, estando vulnerável, por um lado, aos mecanismos de domínio e controlo político *top-down* do Estado Novo, por outro, ao aparecimento de fortes organizações de mercado que vão negociar, através de contratos de concessão com o Estado, os processos de planeamento e desenvolvimento turístico;
- d) O Algarve regista, na evolução do sector do alojamento turístico e sua distribuição por áreas geográficas, uma trajectória de dependência com “ciclos de captura” e “desvios de Poder” da regulação a favor de determinadas organizações de mercado em territórios determinados;
- e) Tais “ciclos de captura” e “desvios de Poder” verificam-se, com exponenciais taxas de crescimento de determinadas organizações de alojamento em curtos períodos a seguir à emissão de regulação, como por exemplo, nos hotéis-apartamentos, entre 1972-1975 (figura 22) e nos aldeamentos

e apartamentos turísticos, entre 1980-1985 (figura 23), evidenciando estas organizações eficiência, com taxas de crescimento superiores e constituindo, actualmente, cerca de 2/3 (figura 24) de toda a oferta turística do Algarve;

- f) Tais organizações de alojamento registam, também, elevada concentração nas zonas do Algarve, onde se verificou uma consagração institucional favorável de *property rights* pelo Estado a grupos privados, na transição dos anos 60 para os anos 70, o que comprova um modo de produção turística marcado por economias de proximidade, aglomeração, dependência da trajectória, auto-reforço e rendimentos institucionais crescentes a organizações de Poder já existentes;
- g) A eficiência do seu Poder reside na atribuição, pela regulação, de variáveis de divisibilidade na oferta de alojamento (direitos de exploração/não exploração hoteleira; unidades de alojamento independentes; direitos de habitação periódica) e de transferibilidade para venda imobiliária do seu alojamento turístico; o que marca decididamente o crescimento destas organizações de mercado durante as décadas de 80 e 90 no Algarve e até ao presente;
- h) A captura e desvios de Poder a favor destas organizações conduziram a desvios eficientes de riqueza a seu favor, à custa do bem-estar social e económico, com menores indicadores de emprego qualificado e permanente (figura 25), menores receitas turísticas por aposento (figura 26) e desequilíbrios em ordenamento do território (figuras 27 a 29), contribuindo com uma dimensão média de capacidade de alojamento superior à restante oferta e sua concentração em certas zonas geográficas, originando agravamentos, congestionamentos, mas que providenciam nessas áreas e para tais organizações, acumulação de Poder, com concentração de capital público e privado, mas com prejuízo para os processos de planeamento e desenvolvimento turístico;
- i) Os projectos turísticos estruturantes aprovados no PROTAL de 1991 e que derrogam regras gerais de uso, ocupação e transformação do solo, foram, também, capturados para as zonas turísticas tradicionais, com a manutenção

da estrutura tradicional de Poder e de distribuição de *property rights*, já existentes, a favor das organizações de alojamento que dominam a oferta turística do Algarve (aldeamentos e apartamentos turísticos e hotéis-apartamentos), com fortes componentes de oferta imobiliária que confirmam um modo de produção caracterizado por uma lógica de auto-reforço, dependência da trajectória e rendimentos institucionais crescentes;

- j) O projecto turístico de Vilamoura baseia-se em leis-contrato que criam um sistema de governação institucional, com arranjo contratual entre organizações hierárquicas e de mercado, através da atribuição, às partes envolvidas, de direitos institucionais (*property rights*), numa lógica de benefício mútuo;
- k) Tais direitos baseiam-se no preço a favor de entidades públicas de pagamento de obras, infra-estruturas e empreendimentos por um promotor privado, com a contrapartida da transformação do uso do solo em edifícios urbanos e sua divisibilidade em diferentes usos (comercial, turístico, habitacional) num Plano de Urbanização, sem contribuição favorável para os sistemas de Turismo;
- l) As leis-contrato de Vilamoura consagram uma atribuição favorável inicial de *property rights* do promotor privado, a Lusotur, em relação às entidades públicas, sendo que, entre estas, a Câmara Municipal de Loulé é a mais beneficiada, por constituir a organização mais capacitada para poder reter as vantagens competitivas locais dos processos de planeamento e desenvolvimento;
- m) Na lógica *win-win*, a intervenção das entidades públicas turísticas no projecto é a mais fraca, com um residual benefício de *property rights*, o que demonstra a função decorativa do Turismo em Vilamoura, num Plano de Urbanização, marcado por uma componente predominante de carácter imobiliário ou residencial.

CAPÍTULO 8

CONCLUSÃO E IMPLICAÇÕES

8.1. INTRODUÇÃO

O objectivo central da tese focalizou-se na descoberta de uma ordem, sentido, fundamento, razão inteligível nas relações entre Direito e áreas caracterizadas pela deslocação e /ou permanência de turistas.

Assumiu-se, como pressuposto da investigação, uma nova abordagem, uma nova perspectiva quanto ao papel do Direito, enquanto eixo fundamental dos sistemas de Turismo e dos seus processos de planeamento e desenvolvimento, papel esse que não foi estudado no “estado da arte”, nos modelos e sistemas que dominaram as visões tradicionais de planeamento e desenvolvimento turístico na literatura científica e técnica sobre o Turismo.

O problema de pesquisa convoca o Direito, como instrumento, à eficiência e efectividade, em suma, ao próprio sucesso dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, procurando-se envolvê-lo, como elemento contextual de análise da teoria e prática desses processos, com o objectivo de apreender a estrutura e variáveis, pelos quais, se constroem, pelo Direito, os sistemas de Turismo.

Tal compreensão permitiu-nos detectar a ordem dos sistemas jurídicos do Turismo, sua evolução no passado, avaliação no presente e quais os contextos prováveis de sua evolução no futuro, com detecção de variação de ganhos e perdas em relação a outros sistemas de planeamento e desenvolvimento, resultantes, em especial, das opções políticas tomadas quanto à alocação de recursos, sempre insuficientes, para a satisfação das necessidades colectivas da Sociedade.

O presente capítulo pretende sumarizar e discutir as temáticas fundamentais da tese, os assuntos e descobertas resultantes da investigação, os contributos metodológicos na análise dos sistemas de Turismo, os argumentos, perspectivas e sugestões apontadas para a melhoria do quadro organizacional e dos contextos favoráveis aos sistemas de Turismo e das suas organizações de planeamento e desenvolvimento.

As conclusões finais realçam as implicações, para Portugal, da análise dos sistemas e processos de planeamento e desenvolvimento turístico, dando sugestões na montagem jurídica de organizações para a sua eficiência e efectividade,

incluindo, na organização pública do Turismo, tendo em vista, também, uma melhor redistribuição social dos benefícios e vantagens advindos daqueles sistemas e processos.

8.2. NOVAS PERSPECTIVAS PARA OS SISTEMAS DE TURISMO

A evidência empírica, trazida para a análise dos sistemas de Turismo, revela a preponderância de estudos científicos de natureza económica, de *marketing* ou de gestão, tendentes a uma melhor utilização ou rendimento de recursos disponíveis, de forma a satisfazer os participantes desse sistema em contextos espaciais identificados.

A perspectiva utilitária, de rendimento, de maximização dos sistemas de Turismo, torna-os dependentes, por um lado, de factos sociais (factos de Poder) que vão determinar que recursos são mobilizados e como são utilizados em atenção a opções políticas prévias, por outro, tornando-se necessário, também, a instrumentalização de sistemas de informação (dados estatísticos seleccionados), de forma a dar suporte aos factos sociais e de Poder acima assinalados.

Em primeiro lugar, sistemas de Turismo são, antes de mais, sistemas de Poder suportados em sistemas de informação que vão reproduzir, de forma utilitária e circulatória, a manutenção das relações de Poder que suportam tais sistemas (Capítulo 2.2.).

Assim, na ausência de uma resposta clara, pelo Direito do Turismo, nas relações entre Direito e áreas caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas (Capítulo 2.2.) a investigação, num processo designado por “codificação de conhecimento”, procurou envolver o estudo do Poder nas relações com o Turismo (Capítulo 2.3.), com o Território (Capítulo 2.4.) e com o Direito (Capítulo 2.5.).

Por esse processo e, em segundo lugar, concluiu-se, pela revisão de literatura e evidência empírica aportada, que, para os sistemas de Turismo, é eixo fundamental a consideração do Território, como espaço onde se projectou uma visão

de Poder, factor estratégico constituído por fluxos, alinhamentos, convergências, consensos obtidos numa utilização *win-win* de recursos materiais e imateriais entre vários agentes.

Conceitos como Recursos ou indicadores de Qualidade, Competitividade, Sustentabilidade são, assim, entendidos como filtros de uma visão de Poder sobre um Território, conceitos indeterminados que, instrumentalizados em sistemas de informação, permitem a manutenção e construção de relações de Poder que sustentam tal visão e sistemas.

Assim, concluiu-se que o Território é actor subordinante nas relações de Poder que se verificam nos sistemas de Turismo, mais do que os turistas ou a população residente que são visados como alvos dessas relações (figura 1, p. 58), funcionando, também, como mecanismo circulatório e auto-reprodutor dessas relações (figura 3, p. 87).

Nesta última figura, entende-se como no Turismo se agregam um conjunto de serviços fundamentais (ex: tranquilidade, segurança, salubridade), advindos com a deslocação e permanência de turistas e denominados “bens públicos”, verificando a tese que os mesmos são criados pelo Direito, para fundamentação de uma lógica de Poder eficiente a favor de determinadas organizações, que projectam tais serviços nos “territórios” para exercício de um sistema de governação. Justifica-se, assim, o título da tese “territórios turísticos” e sua ligação ao Direito, Turismo e Poder.

Em terceiro lugar, nos sistemas de Turismo a interacção, transacção entre um prestador de serviços e um consumidor, intitulado turista, só é considerada como turística, se existir um Poder que dê sentido e reconhecimento à relação, à transacção, estabilizando-a num determinado lugar e num contexto organizacional, num processo inserido num modo de produção e consumo turístico (Capítulo 2.4.). Tal reconhecimento, obtido por via de um consenso ou alinhamento, não é altruístico, antes claramente utilitário (*maxime*, rendimento económico que assegura a manutenção desse Poder), em contrapartida do reconhecimento da transacção e sua inserção favorável a favor de uma determinada organização no seu ambiente, no seu contexto envolvente (a instituição).

Contratos e direitos de aquisição de Poder, denominados na tese *property rights*, (Capítulos 2.8. e 2.9.) são, assim, fundamentais na compreensão da estrutura do sistema de governação “território turístico” (figura 4, p. 98).

Os sistemas de Turismo são, assim, processos de representação institucional de Poder, que fixam transacções num território de identidade e diferenciação, sistemas que são funcionalizados à geração de valor, rendimento, que vai ser objecto de apropriação eficiente e efectiva, legitimada e reconhecida pelo Direito, por agentes envolvidos em organizações e relações (de Poder), como condição necessária para o sucesso das suas estratégias de planeamento e desenvolvimento.

A evolução paradigmática que se considera na tese, de evolução no entendimento dos sistemas de Turismo, é a ultrapassagem da visão tradicional do planeamento desses sistemas como um produto orientado para resultados substantivos, de racionalidade absoluta, técnica, contínuo, predictivo e projectivo em territórios-zona, mas antes como um processo, sujeito a ciclos descontínuos e selectivos, e variável consoante opções políticas e de contexto, em territórios-rede constituídos por alinhamentos, convergências e fluxos.

Conceitos como territórios, organizações, instituições, são eixos fundamentais dos processos de planeamento e desenvolvimento em Turismo. O Direito, enquanto componente fundamental das instituições, é convocado por uma lógica utilitária de eficiência, para adequação, funcionalização de rendimento e apropriabilidade da organização e da sua lógica de Poder em relação ao meio que a envolve.

O presente estudo não prescinde da utilização de variáveis de medida, de quantificação ou padronização que vão permitir avaliar os sistemas de governação, os “territórios turísticos”. Nesse sentido, introduziram-se variáveis de eficiência de Poder (qualidade de título, exclusividade, duração, flexibilidade, transferibilidade e divisibilidade – Capítulos 3.5.1. a 3.5.6.).

Após enunciação destas variáveis de Poder, procurou-se saber como se relacionavam entre si, detectar a ordem pela qual flutuam nesses sistemas. Perguntou-se como agiam e reagiam entre si.

A detecção do sistema assentou nos princípios do estruturalismo, consistindo em elementos combinados, de tal forma que qualquer modificação num deles implicou uma modificação em todos os outros. A estrutura paradigmática (escolha alternada de sentidos ou significados) abre-nos a porta, pois os elementos do sistema:

- a) Ora se coordenam, centralizam, concentram (qualidade de título) ora se parcelam, descentralizam ou dividem (divisibilidade);
- b) Ora se retêm (exclusividade), ora se transferem (transferibilidade);
- c) Ora são estáveis, atendo-se ou prolongando-se no tempo (duração), ora se desligam da variável tempo e se ajustam às tendências e conjunturas advinentes das evoluções tecnológicas e preferências sociais (flexibilidade).

As forças acção/reacção próprias dos sistemas foram, assim, detectadas. Por outro lado, devendo elas ser inseridas em estruturas sintagmáticas (combinação de sentidos), temos que:

- a) Qualidade de título e exclusividade são sentidos que se combinam intensamente, ou seja, com baixa frequência acção/reacção entre eles (coordena-se e centraliza-se com o objectivo de reter vantagens à estrutura centralizadora) com organizações de autoridade, direcção e controlo (organizações hierárquicas);
- b) Transferibilidade e divisibilidade são sentidos que se combinam intensamente (pois a transferibilidade pressupõe duas partes) com organizações baseadas na contribuição, contratualização e preço (organizações de mercado);
- c) As organizações híbridas (que combinam simultaneamente características das organizações hierárquicas e de mercado) têm que conviver intensa e simultaneamente com variáveis de duração e flexibilidade, sendo estas últimas duas variáveis “amortecedores” fundamentais para qualquer sistema de construção e manutenção das relações de Poder.

As estruturas sintagmáticas e paradigmáticas permitiram, não só a avaliação dos “territórios turísticos” face a métodos de organização, coordenação económica (hierarquia, mercados, organizações híbridas), o que denominámos avaliação estática (figura 6, p. 155), como também a sua utilização e distribuição por

vários agentes (figura 7, p. 160 e figura 8, p. 162), o que se denominou avaliação dinâmica, no respeito do entendimento dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, como fluxos, processos políticos (ganhadores, perdedores) de distribuição e alocação de recursos.

A avaliação estática permitiu aferir o posicionamento dos sistemas de governação criados em virtude de processos de planeamento e desenvolvimento turístico. Os dados revelam que a sua apropriação, por organizações hierárquicas, subtrai dinâmica a tais processos, o que se verificou na análise da evolução histórica de Portugal durante o Estado Novo (Capítulo 5.2.2.) e na actualidade (capítulo 5.3.5.).

Por sua vez, as conclusões apontam que as organizações de mercado também subtraem, em seu proveito, os benefícios dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, à custa de bem-estar social e económico geral, o que se verificou, particularmente, no estudo de caso Algarve no sector do alojamento turístico entre 1962 e até à actualidade (Capítulo 7.3. – figuras 25, p. 456; 26, p. 458 e 27, p. 460), na sequência das considerações expendidas sobre organizações de mercado e III República (Capítulo 5.3.2.), dominando a oferta turística desta região (figura 23, p. 452 e figura 24, p. 455).

Tais organizações de mercado apropriam-se de regulação do Estado a seu favor, incluindo em normas excepcionais e derogatórias de uso do solo, o que aconteceu no Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve entre 1991 e 2007 (Capítulo 7.4. e, em especial, figura 30, p. 473).

A tese conclui que as organizações híbridas, baseadas no contrato e na distribuição equilibrada de variáveis de eficiência de Poder de domínio e de controlo, com participação e contribuição, são as mais adequadas aos sistemas e Organizações de Turismo, o que se revelou na dinâmica da sua implementação em Portugal durante a I República (Capítulo 5.2.1. – figura 17, p. 230) e, em parte, no 1.º regime jurídico das Regiões de Turismo na III República (Capítulo 5.3.5., e, em especial, figura 18, p. 293).

O sucesso dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, para ser eficiente e efectivo, depende de uma “sobrevivência do ajustável” entre aquelas estruturas, com manipulação temporária entre estas e estruturas informais,

acompanhada de mecanismos de intensidade de duração e flexibilidade, que permitem um uso criativo e simultâneo de instrumentos de Poder, tanto de reprodução no tempo, como de adaptação às mudanças.

Os dados da avaliação estática também concluem que as organizações híbridas, dominantes nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico nos países estudados do Sul da Europa e Reino Unido (figura 20, p. 427), mais contribuem para indicadores de desenvolvimento económicos e sociais (receitas do Turismo, emprego, turistas emissores) advindos daqueles processos (figura 12, p. 198). Portugal não acompanha esta tendência, pelo que se considerarão as implicações para o nosso país, no sub-capítulo final destas conclusões, resultantes deste “desvio” em relação à Europa.

A avaliação dinâmica, por sua vez, é aplicada no estudo de caso Vilamoura (figura 32, p. 489), considerado um *ex-libris* de desenvolvimento do “Turismo de qualidade” no Algarve. Os dados apontam que os beneficiários dos processos de planeamento e desenvolvimento são organizações de mercado, de vertente imobiliária e organizações hierárquicas (câmaras municipais) numa lógica *win-win*, à custa de verdadeiros sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico. A organização pública turística interveniente em Vilamoura ocupa uma posição simbólica e residual, saindo perdedora nesses processos.

As variáveis de Poder funcionam como instrumentos integrantes e aglutinantes de um sistema de governação, permitindo a utilização dos métodos histórico e comparativo, próprios da Ciência Jurídica e da Ciência Política, o que enriquece o estudo da evolução e comparação internacional dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico, enquanto sistemas de Poder.

Pela utilização de tais variáveis e métodos, em quarto lugar, e por último, entendem-se os sistemas de Turismo como assentes numa lógica utilitária, de eficiência, de Poder, com relativa estabilidade de elementos e padrões que o compõem (objectivos, processos, instrumentos e contextos) a que pretendem aceder, por via de mecanismos institucionais, entre os quais, o Direito.

Assim, o ponto de chegada na investigação é a descoberta de padrões de estabilidade nos sistemas de Turismo, de estruturas de manutenção e reprodução das relações que sustentam o Poder de organizações, da homologia de instrumentos

e processos, como a relevância do contrato e a obtenção de variáveis de eficiência de Poder (*property rights*), enquanto padrões de optimização dessa eficiência, que permitem as já referidas análises históricas e comparativas de sistemas de Turismo.

Os “territórios turísticos” são contextos espaciais estabilizados pelo Direito que proporcionam, enquanto organizações, a recepção residual dos valores das transacções e projectos, por sua vez, variáveis, conforme aquilo que consensualmente seja definido por Turismo, num determinado ambiente histórico e contexto institucional.

Assim se compreende a longevidade estrutural da regulação de organizações interessadas nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico. Os exemplos demonstrados na tese são diversos, nomeadamente, do regime, em França, das estâncias locais (*stations classées*), classificadas desde 1919 (Capítulo 6.3.3.), das organizações nacionais de Turismo (*statutory boards*) no Reino Unido, desde 1969 (Capítulo 6.4.2.), ou ainda do “território turístico” jogo em Portugal, cujo regime de concessão foi criado em 1927 (Capítulos 5.2.2.1. e 5.3.4.). Igualmente no sector do alojamento turístico em Portugal, merecem destaque figuras como os aldeamentos turísticos, os conjuntos turísticos ou apartamentos turísticos. A sua permanência, fruto da regulação criada na década de 70 do século passado (Capítulos 5.2.2.2. e 5.3.2.), continua a mostrar vitalidade, como se demonstra pela continuidade da sua inclusão no novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos (DL n.º 39/2008, de 7.03.2008).

A tese verificou e demonstrou como a regulação dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico é uma regulação “dependente de uma trajetória”, em especial, de variáveis de eficiência de Poder estabelecidas por uma determinada estrutura de governação originária, assente contratualmente, que se prolonga e reproduz no tempo, ao abrigo de mecanismos de representação institucional associados ao território.

Os centros e zonas de interesse turístico nacional em Espanha (Capítulo 6.2.2.), projectos de interesse nacional estratégico em Portugal (Capítulo 5.3.3.), municípios turísticos em Espanha ou parques naturais regionais em França (Capítulos 6.2.3. e 6.3.3.), só para citar alguns exemplos, detectam homologias,

enquanto sistemas de representação institucional, em contratos e obtenção de variáveis de eficiência de Poder, nas regulações dos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

O estudo de caso do Algarve e a sua apropriação por determinadas organizações de alojamento turístico, ao longo de mais de 30 anos do denominado “desenvolvimento turístico” do Algarve, inclusive, ao abrigo de normas excepcionais de planeamento e ordenamento do território (Capítulos 7.3. e 7.4.), também é bem elucidativo de lógicas de “dependência da trajectória”.

A “dependência da trajectória” é explicável, ainda, nos sistemas de Turismo, pelo papel dos territórios, mais uma vez destacando a sua importância para o título da tese. Concluiu-se que o território é o instrumento mais eficiente, pelo Direito, para a retenção de valor e exercício de Poder, quer por constituir eixo de representação institucional nos processos de produção e consumo turístico (alinhamento na transacção), quer pelos recursos, equipamentos, infra-estruturas nele investidos, constituir fonte de riqueza, fundamento e manutenção desse Poder (Capítulos 2.4. e 2.4.1.).

Sendo assim, considerou-se o território como palco de alinhamentos, consensos que representam valor e Poder na legitimidade e efectividade dos processos de decisão e estabelecimento de um nível desejado na produção de bens considerados públicos e privados e sobre o considerado espacialmente incluído nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

A presença simultânea de bens públicos e privados nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, filtrados por uma visão de Poder, tornam a regulação dos “territórios turísticos” dependente de investimentos iniciais consideráveis em infra-estruturas, equipamentos colectivos e serviços especializados, e ainda criação de organizações, que configuram uma determinada estrutura inicial contratual e de atribuição de *property rights*, o que confirma pelos territórios, as tendências de dependência de trajectória da regulação, já referidos.

A estabilidade dos sistemas de Turismo aponta, assim, para uma procura de sentido, uma visão coordenada na diminuição dos custos de transacção entre os agentes intervenientes do Poder e maior precisão na definição dos

direitos institucionais, objecto da transacção, optimizando a distribuição dos rendimentos entre os agentes reconhecidos naqueles sistemas.

Tal estabilidade, científica e empiricamente comprovada, não dá guarida ou suporte a visões dos sistemas de Turismo, baseados em evoluções contínuas ou predictivas (exploração, implicação, desenvolvimento, estagnação ou declínio) de evolução do espaço turístico, como se este se configurasse como um produto (Butler, 1980; Miossec, 1976).

Os dados da investigação não confirmam, antes desmentem, que a evolução de cenários de desenvolvimento dos destinos turísticos se baseie em correntes turísticas (ex: Turismo de massas, Turismo alternativo) ou segmentos, nichos de mercado (ex: Turismo de saúde, Turismo desportivo, Turismo cultural), como se os espaços turísticos fossem produtos comerciais filtrados por uma visão de apropriação ou consumo dos turistas. Verificou-se, na tese que quer o Turismo de massas nos espaços de concentração de dormidas, quer o Turismo “de qualidade” em espaços delimitados e ordenados no Algarve, dos anos 70 até ao presente, num período de mais de 30 anos (Capítulos 7.3. e 7.4.), foram apropriados pelas mesmas organizações de alojamento turístico, com as mesmas proporções relativas de peso no conjunto da oferta turística, e que, afinal, os espaços de qualidade se verificam nos mesmos municípios onde existe o chamado “Turismo de massas”.

A Economia dos sistemas de Turismo é uma economia da oferta, aglomeração, dependência, vizinhança, rendimentos crescentes entre regulador e regulado e não da procura, impactos ou motivações turísticas. Estas são sempre “recriadas” num território, filtradas por uma visão de Poder, através de sistemas de informação, que valorizam tais motivações através de critérios de sustentabilidade, competitivos ou de qualidade, sempre numa lógica utilitária, de manutenção e reconstrução dessa visão de Poder.

Pouca utilidade, também, parece aportar para os sistemas de Turismo, a apresentação de modelos de desenvolvimento dos destinos, baseados em perspectivas de sustentabilidade ou de competitividade (Ritchie e Crouch, 2001). Na verdade, tais modelos baseiam-se em conceitos políticos (recursos, factores de suporte, qualificação, planeamento, desenvolvimento), concluindo-se

pela investigação que os mesmos enfermam de insuficiências, nomeadamente, quanto à avaliação das organizações de alocação e distribuição (quem, como, quando, em que territórios) desses recursos, à luz de processos e posição relativa de agentes, para se concluir se, efectivamente, os sistemas de Turismo são ganhadores ou perdedores nesses processos.

O paradigma dos cenários de desenvolvimento, baseado em correntes turísticas ou sustentabilidade ou não dos destinos, deve ser complementado por um outro que analise quais as organizações e agentes, com que processos e instrumentos ou variáveis de eficiência de Poder, tomam a liderança dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Entre esses instrumentos, comprova-se a imprescindibilidade do papel do Direito, enquanto eixo fundamental, de avaliação, posicionamento e movimentação na alocação e distribuição dos recursos políticos envolvidos nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, sendo este um dos contributos fundamentais da tese para o entendimento da estrutura e funcionamento dos sistemas de Turismo até aqui, entende-se, ignorado, desconhecido ou não investigado, na literatura científica e técnica sobre Turismo.

8.3. O SISTEMA JURÍDICO DO PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Faz sentido retomar, de um modo conclusivo, as preocupações sentidas no Capítulo 2.2., quanto à relação entre Direito e Turismo nas áreas caracterizadas pela deslocação e/ou permanência de turistas, relembre-se, o problema fundamental da pesquisa.

Concluiu-se que a resposta a tal problema colocava à investigação a necessidade de comprovar e demonstrar a existência de um sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico que estabelecesse uma ordem, um sentido, um fundamento inteligível àquela relação.

Em relação a tal necessidade de comprovação, demonstrou-se que tal sistema existe na medida em que existam sistemas de planeamento e desenvolvimento

turístico, que convoquem a necessidade do Direito assumir um papel instrumental, utilitário e maximizador da eficiência e efectividade destes sistemas.

Assim, o Direito do Planeamento e Desenvolvimento dos sistemas de Turismo é estratégico e é político, pois move-se por princípios de eficiência de Poder, na adequação de organizações económicas e sociais com seu ambiente institucional.

A tese contribui para o entendimento das variáveis de eficiência de Poder que fazem parte dos sistemas de planeamento e desenvolvimento, ao contrapor variáveis opostas (qualidade de título/divisibilidade; exclusividade/transferibilidade; duração/flexibilidade), permitindo detectar a ordem dos sistemas de planeamento e desenvolvimento, pelo posicionamento e flutuação entre essas variáveis.

Em primeiro lugar, o sistema jurídico comprovou-se pela existência ou não de organizações que retenham benefícios de Poder dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Assim, um empreendimento turístico, um restaurante, um equipamento de animação turística, uma empresa municipal ou uma associação privada farão parte de um sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico se forem investidas, enquanto organizações de Poder, para a resolução de problemas colectivos (ex: infra-estruturas, serviços de limpeza, segurança, vigilância), advindos com a deslocação e permanência de turistas.

Por aí, dir-se-ia, inicia-se a construção de um sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico, elucidado com a proliferação de organizações no eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico na Europa, contra o que se passa em Portugal (figura 20, p. 427).

Em segundo lugar, o sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico mostrou preferência por organizações híbridas, ou seja, fundadas no contrato e que sejam capazes de conciliar bens ou interesses públicos e privados (ex: associações, fundações ou empresas particulares de interesse público ou pessoas colectivas públicas (ex: empresas municipais) com estatuto e regime jurídico de direito privado).

As soluções jurídicas do hibridismo variam de país para país, mas observadas à luz das variáveis de eficiência de Poder (figura 20, p. 427) ou contextos históricos

favoráveis aos sistemas de Turismo (figura 17, p. 230; figura 18, p. 293), permitem concluir seguramente pela aludida preferência.

Em terceiro lugar, o sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico deve enquadrar o contrato como um profundo mecanismo organizacional e processual interorganizacional, capaz de envolver de forma duradoura e funcional vários agentes interessados nesse sistema. Tal mecanismo foi construído, através de uma grelha de análise de conteúdo, no capítulo próprio da metodologia (figura 15, p. 206).

O “desvio”, já assinalado, no sub-capítulo anterior, de Portugal em relação à Europa nos sistemas de Turismo, contribui para que na análise do projecto estruturante de Vilamoura, a grelha apresentasse “pobreza” no seu preenchimento (figura 31, p. 483), não reflectindo preocupação jurídica sistemática em planeamento e desenvolvimento turístico, ainda assim, aí se verificando a relevância de elementos híbridos de sistema, pela predominância de obras, equipamentos e infra-estruturas (duração), como contrapartida do preço de urbanização do solo pago pelo promotor privado.

Em quarto e último lugar, a construção de um sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico depende de uma capacidade de combinar e equilibrar mecanismos jurídicos de controlo, qualificação e unidade, com mecanismos de participação, contribuição e divisibilidade, em suma, de assentar um sistema de equilíbrio de variáveis de Poder de organizações de hierarquia com variáveis de Poder de organizações de mercado, em suma, de formatação de organizações híbridas.

Tal equilíbrio deve, ainda, ser combinado com o uso criativo e intenso de mecanismos jurídicos e variáveis de Poder que assegurem a reprodução, a circularidade de recursos materiais e imateriais (duração) no próprio sistema, com capacidade de adequação a mudanças e ajustamentos necessários a alterações de ambiente e contexto relativamente incertas, em especial, resultantes de evoluções tecnológicas, económicas, sociais e culturais (flexibilidade).

Pela presente investigação, procuraram-se instrumentos para participar, com êxito, na construção de sistemas jurídicos de planeamento e desenvolvimento turístico em Portugal.

Um olhar atento por tais institutos aconselha o uso intenso de variáveis de Poder, como a duração e flexibilidade, próprios das organizações híbridas, acompanhados da utilização equilibrada e ajustável entre mecanismos de qualidade de título/exclusividade com transferibilidade/divisibilidade, consoante se entenda mais útil e eficiente, atendendo a conjunturas temporárias, ajustar o sistema, ora para uma organização com pendor mais hierárquico ou com pendor de mercado. Este é “o coração” do funcionamento dos sistemas jurídicos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Estes sistemas são detectáveis, pelo Direito, numa regulação que reinvesta parte do produto das receitas do Turismo, ora em Organizações de Turismo, ora em processos de planeamento e desenvolvimento do território (Capítulo 6.4.3. – França), que combine serviços de promoção e animação turística ou de formação profissional qualificada dos técnicos de Turismo, com planos de obras e equipamentos (Capítulo 6.2.2. – Espanha) ou que invista no financiamento de acções (prevenção, assistência pós-venda), com envolvimento de outras entidades (ex: bancos, seguradoras, transportadoras), portadoras de interesses económicos na captação do valor incrementado pelo consumo turístico.

A lógica da manutenção e reprodução da identidade (duração) dos serviços nos territórios e da sua exploração, ajustáveis periodicamente (flexibilidade), através de organizações híbridas, são componente fundamental das organizações e sistemas jurídicos de planeamento e desenvolvimento em Turismo ao serviço dos interesses da sociedade, o que se comprovou com a análise dos ordenamentos jurídicos internacionais que melhores *performances* obtêm, para os seus territórios, em sede de receitas públicas, dormidas, emprego no sector turístico e capacidade de geração de turistas emissores (figura 12, p. 198 e figura 20, p. 427).

Assim, e apesar da história da regulação jurídica dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico, revelar tendências de dependência da trajectória a favor da perenidade das relações de Poder de organizações, como já referido, no sub-capítulo anterior, deve-se ter sempre em atenção uma lógica de equilíbrio de variáveis de Poder (ex: hierarquia e mercado com uso de mecanismos híbridos de sistema), de forma a contrariar desvios de intensidade dessa

trajectória a favor de organizações de hierarquia ou de mercado, que afastem a colocação, ao serviço dos interesses da sociedade, dos benefícios pretendidos pelos processos de planeamento.

Dir-se-ia que essa é a lógica do Direito, simbolizada pela balança, pelo equilíbrio entre pratos distintos, sob pena de não se poder justificar, pela alteridade que o caracteriza, como sistema de confiança institucional para o bem-estar, justiça e progresso social.

Assim, a tese não confirma, antes desmente, que organizações hierárquicas (Estado, municípios) ou organizações de mercado (empresas privadas) sejam os melhores instrumentos para prosseguir objectivos de planeamento e desenvolvimento turístico, e, em especial de colocar e redistribuir equitativamente a favor da sociedade os benefícios esperados desses processos.

Verificou-se, na evolução histórica portuguesa e até à actualidade, como as preocupações de controlo e domínio político e social do Estado Novo retiraram “vitalidade” aos sistemas de Turismo locais e regionais (Capítulos 5.2.2.1. e 5.2.2.2.), o que acontece também na actualidade, com o financiamento *top-down* do Estado aos órgãos locais e regionais de Turismo (Capítulo 5.3.5.).

Os dados do estudo de caso Algarve também confirmam que o domínio por organizações de mercado da oferta de alojamento turístico subtrai melhores indicadores de desenvolvimento económico e social em matéria de emprego, receitas turísticas e ordenamento do território (Capítulo 7.3.), como já assinalado no sub-capítulo anterior.

O que se reforça neste sub-capítulo é que a tese comprovou que existe uma lógica *win-win* entre organizações hierárquicas e de mercado, que joga a desfavor dos sistemas jurídicos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Na verdade, os dados da investigação histórica confirmam que, ao mesmo tempo que o Estado Novo desmantelou as organizações híbridas de Turismo, que foram criadas na I República (Capítulo 5.2.1.), concessionou com organizações de mercado, o poderoso “território turístico” jogo, que se mantém até à actualidade com grandes receitas a favor do Estado (Capítulos 5.2.2.1. e 5.3.4.).

É também no momento do maior fulgor da Administração turística centronária do Estado Novo, nos finais da década de 60, que surge a regulação dos

conjuntos turísticos, que vai abrir a porta a poderosas organizações de mercado, para a implantação de grandes complexos turísticos, como Vilamoura e ao Poder, no alojamento turístico, das organizações de mercado na III República, em especial, no Algarve (Capítulo 5.2.2.2., 5.3.2. e 7.3.).

Finalmente, o estudo de caso de Vilamoura (Capítulo 7.5.), em especial, a avaliação dinâmica do seu sistema de governação (fig. 32, p. 489), revela que as organizações públicas turísticas são perdedoras, nas variáveis de eficiência de Poder, a favor de organismos hierárquicos (câmaras municipais) e promotores privados (Lusotur).

Assim, a tese confirma a existência, nos sistemas jurídicos de planeamento, de uma regra da simetria das relações de Poder (Capítulo 2.4.1.). Na verdade, constatou-se que, sempre que as opções de planeamento públicas se desviam para a hierarquia (ex: qualidade de título, baseada em conceitos técnicos indeterminados), maior é o potencial de captura da regulação por organizações de mercado com Poder derogatório de uso do solo, acompanhado de mecanismos de rentabilização económica de transferibilidade ou divisibilidade (Capítulos 5.3.2. e 7.4., este no Algarve).

Tal resulta da consequência de reacção a um Poder por outra força de Poder, em sentido contrário. Em França, o impulso *top-down* da Administração Central deu luz a grandes projectos turísticos (ex: *Languedoc-Roussillon* – Capítulo 6.3.2.) aproveitados por organizações de mercado; igualmente em Espanha na década de 60, os centros e zonas de interesse turístico nacional deram origem a poderosos complexos turísticos privados (Capítulo 6.2.2.). Portugal segue a mesma linha, com os projectos de interesse nacional estratégico (Capítulo 5.3.3.).

Existem, nestes casos, demonstrações evidentes de captura de Poder regulatório do Estado a favor de grandes organizações privadas. A tese desmente a efectividade de redistribuição social, de opções de planeamento e desenvolvimento turístico hierárquicas, de carácter técnico e burocrático, à margem de processos dialógicos de envolvimento das sociedades e controlo político.

As conclusões seguidas na tese, quanto ao contributo positivo das organizações híbridas para tais sistemas jurídicos, não parecem resultar só de vantagens

económicas, mas também por motivos políticos, pelo menor risco de captura e pela maior redistribuição de benefícios ao todo social. Relembre-se que é princípio jurídico-constitucional da organização económica e social portuguesa o planeamento democrático do seu desenvolvimento [art.º 80.º alínea e) da CRP].

E, com esta conclusão, remetem-se para o sub-capítulo final as implicações para Portugal resultantes do trabalho desenvolvido na presente investigação.

8.4. IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

Após conclusão das temáticas fundamentais da tese, dos seus assuntos e descobertas, dos contributos metodológicos na análise dos sistemas de Turismo, com menção das estruturas, variáveis e indicadores favoráveis aos seus processos de planeamento e desenvolvimento, parece importante referir os contributos que a investigação pode aportar para a melhoria do quadro organizacional público e privado na área do Turismo em Portugal.

A análise de dados revela que Portugal é “perdedor” nos sistemas de Turismo e na sua capacidade em redistribuir equitativamente para a sociedade os benefícios advindos dos seus processos de planeamento e desenvolvimento. A implicação da investigação é simples: a melhoria do quadro organizacional público e privado do Turismo em Portugal consegue-se com a “recuperação” dos sistemas de Turismo, em conformidade com as melhores práticas de organização e gestão dos países internacionais estudados, adaptadas às especificidades do nosso país.

Onde “perde” Portugal? O que é necessário fazer? Em primeiro lugar, a continuação da Administração turística portuguesa a uma Administração meramente sectorial, sem cruzamento com o ordenamento do território, faz perder todo um conjunto de oportunidades territoriais, de “bens públicos”, que seriam muito bem aproveitados para uma gestão e funcionalização turísticas.

Assim, centros históricos, parques naturais, zonas protegidas do litoral, da montanha, ou zonas rurais que não conflituem primacialmente com um potencial uso turístico, deviam ser recuperadas e funcionalizadas para tal uso, à semelhança dos exemplos de França com os parques naturais regionais ou

territórios de coesão (*pays*) (Capítulo 6.3.3.) ou em Inglaterra, com os *Tourism Development Action Programs* (Capítulo 6.4.3.), envolvendo Administração turística e/ordenadora do território com municípios e ainda entidades interessadas privadas, através de contratos-plano ou contratos-programa.

Faltam em Portugal contratos, alinhamentos, convergências e /ou organizações híbridas para romper divisibilidades administrativas e políticas sectoriais, falhando o Estado português, no seu quadro organizacional, na capacidade de ordenar e impulsionar a venda dos “territórios turísticos” acima mencionados, com custos de oportunidade significativos no âmbito do planeamento e desenvolvimento turístico e consequente perda na capacidade de gerar riqueza e maior bem-estar social e económico.

A igual contenção dos órgãos regionais de Turismo, no âmbito de uma política sectorial e promocional de Turismo, com um financiamento de matriz *top-down*, configura mais uma debilidade e fraqueza da nossa organização pública do Turismo. A mesma devia evoluir para o apoio ao planeamento económico e físico de projectos, com técnicos qualificados em processos, programas ou acções turísticas nos centros históricos, parques naturais e restantes territórios já assinalados, daí recebendo retribuição, através de percentagem sobre receitas obtidas pelas empresas de serviços nesses territórios.

Igualmente, a criação de observatórios e sistemas de informação, para melhoria da gestão operacional destes “territórios turísticos”, com fundos inter-ministeriais, como instituído em França (Capítulo 6.3.2.), seria uma intervenção estratégica prioritária destes órgãos regionais de Turismo, com o apoio do Estado. Tais suportes permitiriam qualificar a intervenção pública turística no apoio e dinamização de empresas de serviços para essas áreas.

A Administração Pública turística deve estar atenta ao que são as dinâmicas associativas de génese privada ou em parcerias público-privadas criadas para intervenções de qualificação nos territórios: zonas de intervenção florestal, áreas de localização empresarial (Capítulo 5.4.), podem e devem ser instrumentalizadas para contratos associativos de uso turístico, com o apoio técnico daquela Administração.

Assim, se poderiam recuperar, para a organização do Turismo, as zonas de caça turística (Capítulo 5.3.4.), hoje concessionadas ao Ministério da Agricultura, e dinamizar, num planeamento físico e económico integrado turístico, as estâncias termais (Capítulo 5.3.4.), ambas integrando vertentes comerciais turísticas importantes na Europa, mas, no último caso, cujo controlo público em Portugal se tem reduzido fundamentalmente a aspectos terapêuticos da água dos estabelecimentos termais, através do Ministério da Saúde.

A qualificação do quadro organizacional do Turismo português não fica completa sem uma referência internacional, que nos parece perfeitamente adaptável ao nosso país: a figura do município turístico em Espanha (Capítulo 6.2.3.).

Baseada num contrato entre o Estado e o município, especialmente, para aqueles municípios que têm uma forte concentração de dormidas e consequente exigência adicional de infra-estruturas urbanísticas, mas cujo serviço turístico gerou IVA a favor do Estado, a transferência de verbas contratualizadas por objectivos do Estado (qualificação física, territorial e económica) a favor desses municípios parece-nos perfeitamente ajustada aos sistemas de planeamento e desenvolvimento turístico.

Tal regime poderia ser desenvolvido com planos de apoio a destinos turísticos em fase de amadurecimento, como em Espanha (Capítulo 6.2.2.), envolvendo, simultaneamente, entidades públicas e privadas, em complementaridade de investimentos.

O custo de oportunidade e consequente perda de planeamento e desenvolvimento turístico em Portugal, pela ausência de um quadro organizacional qualificado de intervenção pública, baseado no contrato e em organizações híbridas, faz emergir o aproveitamento, por organizações de mercado e privadas, dos benefícios obtidos com os processos de planeamento e desenvolvimento, intitulando-os como “turísticos”, quando o não são na totalidade ou parcialmente.

Assim, os processos de planeamento e desenvolvimento turístico são concretizados através de contratos de concessão (Capítulo 5.3.4.) com organizações privadas, umas vezes no âmbito sectorial do Turismo (ex: jogo), outras vezes denominando-os turísticos, mas fora desse âmbito sectorial (ex: caça turística integrada na Agricultura) e outras vezes não sendo qualificados como turísticos,

mas configurando-se, como tais, materialmente (estâncias termais). O desnorte nesta área é total, o que permite a organizações privadas preencher vazios, omissões, falhas de regulação, confundindo usos turísticos com não turísticos e captar Poder regulatório do Estado a seu favor.

A ausência de investimento qualitativo regulador em sistemas locais ou sub-regionais de Turismo faz emergir, também, os contratos de concessão, como forma de planejar intervenções turísticas nos territórios (Capítulo 5.3.4.), o que permite um maior protagonismo de organizações privadas (concessionários de marina, jogo, “empreendimentos turísticos de qualidade”) nos processos de planeamento e desenvolvimento turístico dos territórios.

Tal acarreta fortes implicações no sistema de alojamento turístico, aquele cujo sistema de informação em Portugal com, designadamente, dormidas, receitas aposento, camas, maximiza mais importância para a Economia e capta mais Poder a seu favor, com a prevalência da região do Algarve nesses dados estatísticos (figuras 13 e 14, p. 201).

Assim, a regulação do sistema de alojamento turístico, assente numa lógica de serviço com exploração a médio-longo prazo, é substituída por uma regulação que reconhece como integrante dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico um sistema imobiliário assente na divisibilidade e transferibilidade de direitos (exploração/não exploração, alojamento turístico e não turístico), garantido pela duração de planos de obras em infra-estruturas e equipamentos, sem combinação com serviços (promoção, animação, informação) vitais para a identidade dos sistemas de Turismo e suas organizações, como se demonstrou no estudo de caso Algarve e Vilamoura (Capítulos 7.3. e 7.4.).

Tal apropriação “imobiliária” prejudica os interesses gerais da sociedade portuguesa advindos daqueles processos, nomeadamente obtenção de receitas fiscais com a actividade turística, empregos permanentes e qualificados ou melhor ordenamento do território, o que se comprovou, também, com o estudo do caso Algarve (Capítulo 7.3.).

Concluindo, no tema da tese “territórios turísticos”, verifica-se que o território português pagará um custo bastante alto em obras, infra-estruturas e equipamentos, suportado com elevada fiscalidade, mas com oferta acrescida

que potencialmente acarreta desequilíbrios no mercado e no ordenamento do território, com a confusão entre sistemas de alojamento turístico e sistemas imobiliários.

Tal conclusão resulta da competição, entre sistemas imobiliários, na apropriação eficiente dos territórios mais valiosos (ex: recursos naturais, ambientais ou patrimoniais), tendo como instrumento o Poder simbólico de representação do Turismo, sem existência de contrapartidas reais ou efectivas para melhoria de sistemas de bem-estar, social ou económico geral, tão só para o financiamento de organizações públicas (*maxime*, municípios) que confundirão funções municipais com turísticas, quando tal for politicamente conveniente ou para empresários, que confundirão ou dividirão usos turísticos com residenciais, quando tal for economicamente eficiente.

Neste contexto, organismos públicos centrionários e sectoriais (ex: Turismo de Portugal), sem cruzamento com o ordenamento do território e com um modelo de financiamento *top-down* às Áreas Regionais de Turismo (Capítulo 5.3.5.), não parecem constituir quadro favorável para sistemas de informação que impulsionem novas dinâmicas e agentes para o sector do Turismo (ex: *rent-a-car*, restauração, transportes, agências de viagens) fazendo-os integrar activamente, com sucesso, nas estratégias de planeamento e desenvolvimento turístico.

Sendo projecto da Ciência, observar, descrever e explicar as regularidades sistémicas e o da Política transformar em ordem a uma melhoria, entende-se que a mesma resulta de consensos, equilíbrios e mobilização da confiança necessários em sociedade. Detectando-se desequilíbrios no funcionamento dos sistemas, cumpre à Ciência identificá-los para preparar possíveis transformações nas políticas públicas, neste caso, na área do Turismo, donde, parece-nos, modestamente, resultou o eventual contributo da tese. O leitor melhor apreciará se tal objectivo foi conseguido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência do Arade (2005), *O Destino Turístico Arade – Uma Estratégia de Intervenção*, Portimão, Agência do Arade.
- Alexander, E. R. (2002), “Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans”, *International Planning Studies*, vol.7, n.º 3, pp.191-212.
- Allen, D.W. (1997), “Property Rights, Transaction Costs, and Coase: one more time”, *Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics*, Londres, Kluwer Academic Publishers, pp.105-118 (obra colectiva).
- Almeida, A.F.R. (1999), *Denominação de Origem e Marca*, Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, Coimbra Editora.
- Almeida, C.F. de (2000), *Direito Comparado, Ensino e Método*, Lisboa, Edições Cosmos.
- Almeida, M.T. (2003), *Avaliação da Legislação em Portugal, Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 33/34, Jan-Jun 2003, pp. 93-106.
- Alpa, G. (1997), *Nuove frontiere del diritto contrattuale*, Contrato e impresa, n.º 3, p. 963.
- Análise Económica do Direito (Glossário), (2005), *Definição de trust*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º33, pp. 192-193 (obra colectiva).
- Araújo, F. (2005) a), *Introdução à Economia*, Coimbra, Almedina.
- Araújo, F. (2006) b), *Teoria Económica do Contrato*, Coimbra, Almedina.
- Araújo, F. (2007) c), *Análise Económica do Direito- Programa e Guia de Estudo*, Coimbra, Almedina.

- Arnaud, A.J. (1999), *O Direito entre Modernidade e Globalização*, Rio de Janeiro, Renovar.
- Arnaud, A.J, Dulce, F. (1996), *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidade Carlos III de Madrid-BOE, Madrid.
- Arrunada, B. (2005), *La Contratación de Derechos de Propiedad*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º 33, pp. 105-144 (obra colectiva).
- Associação dos Hotéis de Portugal (1999), *Capacidade Hoteleira 1970-1998*, Cadernos de Turismo, n.º 2, Dezembro de 1999.
- Ascensão, J.O. (2005), *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Ashworth, G.J., Voogt, H. (1991), *Can we sell places for tourism?* G.J.Ashworth and B. Goodall, eds., Marketing Tourism Places, Londres, Routledge.
- Azevedo, B. (2005), *Servidão de Direito Público*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Auboin, M., Moraud, J.C. (2006), *Administrer les territoires*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Atienza, M. (1991), *Introducción al Derecho*, Barcelona, Barcanova.
- Banco Mundial (2003), *Land Policies for growth and poverty reduction*, Washington, acessível em <<http://www.wds.worldbank.org/external/default/wds.contentserver/iw3p/ib/2003/08/08000094946-0307250400474/pdf/multipage.pdf>> 20-09-2006.
- Barzel, Y. (1997), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barros, P.P., Garoupa, N. (2002), *Avaliação de Impacto de Normas – Efeitos económicos da alteração do art.º 81.º do Código da Estrada*, Cadernos Ciência da Legislação, n.º 30/31, Jan-Jun. 2002, pp. 135-183 (obra colectiva).
- Bertrand, Y., Guillemet, P. (1994), *Organizações: Uma abordagem sistémica*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Blanquer, D. (1999) a), *Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Blanquer, D. (2002) b), *Ordenación y gestión del territorio turístico (Introducción)*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 25-30 (obra colectiva).
- Blanquer, D. (2002) c), *Turismo residencial y urbanizaciones privadas: los servicios públicos de prestación obligatoria y alternativas a su*

- incumplimiento por el Ayuntamiento*, Ordenación y gestión del territorio turístico, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 843-950 (obra colectiva).
- Blaug, M. (1992), *The Methodology of Economics*, Londres, Cambridge University Press.
- Bobela, M. Kirkby, M. (2002), *Contratos administrativos de Subordinação (Natureza, Funções e Limites)*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Bogt, H.T (2003), *A transaction-cost approach to the autonomization of government organizations: a political transaction cost framework confronted with six cases of autonomization in the Netherlands*, European Journal of Law and Economics., n.º 16, pp. 149-186.
- Bonetti, E., Petrillo, C. Simoni, M. (2006), *Tourism System Dynamics*, Tourism Local Systems and Networking, Oxford, Elsevier, pp. 111-134 (obra colectiva).
- Bonham, C.; Mak, J. (1996), *Private versus Public Financing of State Destination Promotion*, Journal of Travel Research, Vol. XXV, n.º2, pp. 3-33.
- Bourdieu, P. (2000), *O Poder simbólico*, 3.ª edição, Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil.
- Bourdieu, P. (2001), *Razões Práticas. Sobre a Teoria da Acção*, Oeiras, Celta.
- Brownswood, R. (1996), *From Co-operative Contracting to a Contract of Co-operation*, Contract and Economic Organization, Dartmouth, Aldershot, pp. 14-39 (obra colectiva).
- Brousseau, E.; Glachant J.M. (2002), *The economics of contracts and the renewal of economics*, The Economics of Contracts, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-29 (obra colectiva).
- Buckley, P.J. (1987), *Tourism-an economic transaction analysis*, Tourism Management. vol. 8, n.º 3, pp. 190-194.
- Buhalis, D. (2000), *Marketing the Competitive Destination in the Future*, Tourism Management, Vol. 21 (1) pp. 97-116.
- Buraux, C. e Buraux, E. (1990), *Droit et Organisation du Tourisme en France*, Paris, Technipus.

- Burns P. (2004), *Tourism Planning-A third way*, Annals of Tourism Research, vol. 31 n.º 1, pp. 24-43.
- Butler, R. (1980), *The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources*, Canadian Geographer, XXIV, (1), pp. 5-12.
- Caalders, J. (2000), *Tourism in Friesland: a network approach*, Tourism and Sustainable Community Development, Londres, Routledge, pp. 185-204 (obra colectiva).
- Caetano, M. (2006), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional – Tomo I*, 6.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Camacho, J. M. S. (2000), *La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares*, Turismo 2000 – III Congreso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 141-166 (obra colectiva).
- Canguilhem, G. (1980), “Régulation”, Encyclopaedia Universalis, Tomo XIV.
- Canotilho, J.J.G. (1999), *Constituição e Tempo Ambiental*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Ano 2 (2), pp. 9-14.
- Capone, F. (2006), *Systemic Approaches for the Analysis of Tourism Destination: Towards the Tourist Local Systems*, Tourism Local Systems and Networking, Oxford, Elsevier, pp. 7-23 (obra colectiva).
- Carvalho, J.(2003), *Ordenar a Cidade*, Lisboa, Quarteto.
- Castela, M. J. (2005), *A Protecção dos Contratos de Direito de Autor*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º33, pp. 51-103 (obra colectiva).
- Caupers, J. (1994) a), *A Administração periférica do Estado*, Lisboa, Aequitas, Editorial Notícias.
- Caupers, J. (2002) b), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Caupers, J. (2003) c), *Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação*, Cadernos de Ciência da Legislação, n.º 35, pp. 5-87.
- Cazes, G. (1992), *Fondements pour une Géographie du Tourisme et des Loisirs*, Paris, Bréal.

- Champaud, C. (2001), *Direitos nascidos connosco. Discurso sobre o método realista e estruturalista de conhecimento do Direito*, Filosofia do Direito e Direito Económico – Que diálogo, Lisboa, Instituto Piaget., pp. 79-123 (obra colectiva).
- Chanlat, J.F. (2000), *Ciências sociais e management- reconciliando o económico com o social*, São Paulo, Atlas.
- Cheong, S.M., Miller, M.L. (2000), *Power and Tourism – A Foucauldian Observation*, Annals of Tourism Research, vol. 27, n.º 2, pp. 371-390.
- Coelho, M. (1992), *História da Administração Pública do Turismo em Portugal*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Clarke, J. (2004), *Trade Associations: An appropriate Channel for Developing Sustainable Practices in SME*, Journal of Sustainable Tourism, vol.12 (3), pp.195- 208.
- Collins, H. (1999), *Regulating Contracts*, Oxford, Oxford University Press.
- Condeso, F.R. (2004), *O Ordenamento do Território*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Confraria, J. (2005), *Regulação e Concorrência: Desafios do século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Cooper. C., Fletcher, J. (1998), *Tourism Principles and Practice*, 2.^a edição, Harlow, Longman.
- Cornu, G. (1990), *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien.
- Correia, F.A (1990), *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina.
- Costa, C.M.M.(1991) a), *Planning for Tourism in Portugal – A Comparison Between the Tourist Organization in Portugal and England*, Guildford, Universidade de Surrey.
- Costa, C.M.M. (1996) b), *Towards the improvment of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks: The case of Portugal*, Guildford, Universidade de Surrey, tese de doutoramento.
- Costa, C.M.M. (1999) c), *Turismo e Desenvolvimento: O papel dos sectores público e privado na implementação de Projectos Estruturantes Regionais*

- (PITER) – *Proposta de Metodologia*, Lisboa, *Ciclo de Debates de 21 de Maio de 99*, Livro das Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo – Património e Turismo, pp.143-163.
- Costa, C.M.M. (2001) d), *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.
- Costa, C.M.M. (2001) e), *An Emerging Tourism Planning Paradigm? A Comparative analysis between town and tourism planning*, *International Journal of Tourism Research*, n.º 3, pp. 425-441.
- Costa, C.M.M. (2002) f), *Lições policopiadas da disciplina de Política e Estratégia para áreas destino*, 1.º Mestrado em Gestão e Desenvolvimento em Turismo, Faro, Universidade do Algarve.
- Costa, C.M.M. (2003) g), *Um paradigma emergente na área do planeamento? Reflexão sobre as questões de teoria e de prática para a área do planeamento em Turismo*, *Turismo em Espaços Rurais e Naturais*, Edições Instituto Politécnico de Coimbra, pp. 189-201 (obra colectiva).
- Costa, C.M.M. (2004) h), *Tourism Planning, Development and the Territory*, *Tourist Management Dynamics*, Oxford, Elsevier, pp. 236-243 (obra colectiva).
- Costa, C.M.M. (2005) i), *Turismo e Cultura: avaliação das teorias e práticas culturais do sector do Turismo (1990-2000)*, *Análise Social*, vol XI (175), pp. 279-295.
- Costa, C.M.M.; Breda, Z.; Costa, R. (2006) j), *Do Clusters and Networks Make Small Places Beautiful? The Case of Caramulo (Portugal)*, *Tourism Local Systems and Networking*, Oxford, Elsevier, pp. 67-82 (obra colectiva).
- Costa, A.C., Rodrigues, J. (2005), *O nexo comensurabilidade – Mercadorização e as Limitações da Análise Custo-Benefício como guia para a acção dos poderes públicos*, *Dinâmia*, Centro de Estudos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, WP 2005/48, pp. 1-27.
- Cowen, R., Foray, D. (1997), *The Economics of Codification and the Diffusion of Knowledge*, *Industrial and Corporate Change*, Vol 6(3), pp. 595-622.

- Crampes, C., Estache, A. (1998), *Regulatory trade-offs in the design of concession contracts*, Utilities Policy, n.º7, pp. 1-13.
- Cuéllar, L. (2004), *O Poder Normativo das Agências Reguladoras Norte-Americanas*, Estudos de Regulação Pública – I, Coimbra, Coimbra Editora, pp.591-625 (obra colectiva).
- Cunha, L. (1992) a), *Os Produtos Turísticos na Estratégia do Desenvolvimento e Promoção*, 1.º Congresso das Regiões de Turismo, Faro, Centro de Documentação e Informação da Comissão de Coordenação da Região do Algarve.
- Cunha, L. (2001) b), *Introdução ao Turismo*, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo.
- Daintith, T. (2001), *Poder estatal em Direito e em Economia*, Filosofia do Direito e Direito Económico – Que diálogo, Lisboa, Instituto Piaget., pp. 399-413 (obra colectiva).
- David, R. (1993), *Os Grandes Sistemas de Direito Contemporâneo*, 2.ª edição, São Paulo, Martins Fontes.
- Deakon, S., Wilkinson, F. (1996), *Contracts, Co-operation and Trust: The role of the institutional framework*, Contract and Economic Organization, Dartmouth, Aldershot, pp. 95-115 (obra colectiva).
- Decrop, J. (2004), *Trustworthiness in Qualitative Tourism Research*, Qualitative Research in Tourism, Londres, Routledge, pp.273-291 (obra colectiva).
- Deleuze, G. (2005), *Foucault*, Lisboa, Edições 70.
- Deneau, M. e Courtin (2003), *Droit e Droit du Tourisme*, Rosny, Bréal.
- Dennard, L. (1996), *The New paradigm in Science and Public Administration*, Public Administration Review, Vol.56, n.º 5, pp. 495-499.
- Díaz, E. (1984), *Sociología y Filosofía del Derecho*, 2.ª edição, Madrid, Editorial Taurus.
- Direcção Geral do Turismo (1971), *O Turismo em 1970*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Direcção Geral do Turismo (1976), *O Turismo em 1975*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Direcção Geral do Turismo (1981), *O Turismo em 1980*, Lisboa, Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento.

- Direcção Geral do Turismo (1986), *O Turismo em 1985*, Lisboa, Gabinete de Estatística e Inquéritos.
- Direcção Geral do Turismo (1992), *O Turismo em 1990*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento.
- Direcção Geral do Turismo (1994), *Ordenamento Turístico da Zona Litoral do Continente*, Lisboa, Direcção Geral do Turismo,
- Direcção Geral do Turismo (1996), *O Turismo em 1995*, Lisboa.
- Direcção Geral do Turismo (2001), *O Turismo em 2000*, Lisboa, Divisão de Recolha de Informação e Estatística.
- Direcção Geral do Turismo (2002), *Proveitos e Custos com o Pessoal nos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos e Apartamentos Turísticos-2002*, Lisboa, Divisão de Recolha de Informação e Estatística.
- Dosi, G. (1995), *Hierarchies, Markets and Power, Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 4 (1), pp. 1-19 (obra colectiva).
- Douglas, M. (2004), *Como pensam as instituições*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Dredge, D. (2006), *Networks, Conflict and Collaborative Communities*, Journal of Sustainable Tourism, vol.14, n.º6, pp. 562-581.
- Dworkin, R.(1978), *Taking rights seriously*, Londres, Duckworth.
- Dworkin, R. (1984), *Is there really no right answer in hard cases*, in A Matter of Principle, Harvard University Press, Cambridge (Ma.), p. 119 e ss.
- Dworkin, R. (1990), *Uma questão de princípio*, São Paulo, Martins Fontes.
- Echtner, C.M. (1999), *The semiotic paradigm: Implications for tourism research*, Tourism Management, vol. 20 (1), pp. 47-57.
- Eco, U. (2003), *Como se faz uma tese*, 10.ª edição, Lisboa, Editorial Presença.
- Encarnado (2006), M.J.R., *O Turismo Cinegético no Alentejo como Produto Turístico-sua sustentabilidade*, Beja, Escola Superior de Tecnologia e Gestão, acessível em [http: \\ www. buscanimal.iespana.es/caes\Turismocinegético.pdf](http://www.buscanimal.iespana.es/caes/Turismocinegético.pdf)<05-09-2008.
- Esquivel, J.L. (2004), *Os Contratos Administrativos e a Arbitragem*, Coimbra, Almedina.

- Esteve, A.B. (2002), *Planificación y Gestión del Territorio Turístico de Las Islas Baleares*, Ordenación y gestión del territorio turístico, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 215-284 (obra colectiva).
- Esteves, J.P. (2003), *Espaço Público e Democracia*, Lisboa, Edições Colibri.
- Estorninho, M.J. (1999), *A fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina.
- Eurostat (2007), *Tourism statistics*, Luxemburgo, Publicações da Comunidade Europeia.
- Faria, J. E. (1997), *Globalização económica e reforma constitucional*, Revista dos Tribunais, São Paulo, Fevereiro, n.º 736.
- Feitosa, M. L. P. A. M. (2007), *Paradigmas inconclusos: Os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Fermission, J. (2006), *As condições de governância e o desenvolvimento local: das estratégias dos actores à estratégia do território*, Território e Desenvolvimento económico, Lisboa, Instituto Piaget, pp. 73-87 (obra colectiva).
- Fernandes, A. M. (2004), *Direito do Trabalho*, 12.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, J. P. (1991), *Domínio, Domínio público e Domínio Privado*, Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. IV., pp. 159-190.
- Fernández, J. M.; Jiménez, E.M., Menéndez, J.P. (2004), *Derecho Público del Turismo*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Ferreira, A. M. (2003), *O Turismo como Propiciador da Sustentabilidade dos Centros Históricos Urbanos. O Caso Algarvio*, Aveiro, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.
- Ferreira, A. F. (2005), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fischel, W. A. (1999), *Zoning and Land Use Regulation*, acessível em >Google>zoning and land use regulation>2200 ZLUR>13.09.2007.
- Font, X. (2002), *Environmental certification in tourism and hospitality: progress, process and prospects*, Tourism Management, n.º 23, pp.197-205.
- Foster, D. (1992), *Viagens e Turismo*, Mem Martins, Edições CETOP.

- Franco, A. S. (1992), *Análise Económica do Direito: Exercício intelectual ou fonte de ensino?*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º 2, pp.63-70 (obra colectiva).
- Franco, A. S. (1992), *Richard Posner, Economic Analysis of Law (sinopse)*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina n.º2 (Anexo) pp. 39-43(obra colectiva).
- Freire, P. V. (2005), *Eficiência Económica e Restrições Verticais*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Freire, P.V. (2006), *A produção privada de bens públicos*, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco, Coimbra, Coimbra Editora, vol III, pp. 579-589 (obra colectiva).
- Friedman, D. (1992), *Direito e Ciência Económica*, SubJudice Justiça e Sociedade, Lisboa, DocJuris, n.º 2, pp. 31-38 (obra colectiva).
- Fukuyama, F. (1995), *Trust, The social Virtues and the Creation of Prosperity*, Londres, Hamish Hamilton.
- Furubotn, E. G. (2002), *Entrepreneurship, transaction-cost economics, and the design of contracts*, The Economics of Contracts, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 72-95 (obra colectiva).
- Gabardo, E. (2003), *Eficiência e Legitimidade do Estado, Uma Análise das Estruturas Simbólicas do Direito Político*, Tamboré, Editora Manole, Ltda.
- Galbraith, J. K. (2007), *A Anatomia do Poder*, Lisboa, Edições 70.
- Galilea, P. (2000), *Luces y sombras económicas de los instrumentos ambientales (una revisión coaseana)*, Turismo 2000 – III Congreso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 295-319 (obra colectiva).
- Garoupa, N. (2002) a), *Análise Económica do Direito*, Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação, 32, Out-Dez, pp. 23-38.
- Garoupa, N. (2006) b), *Introdução*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º 33, Maio 2006, pp. 7-10.
- Garoupa. N., Barros, P. P. (2002), *Avaliação de Impacto de Normas. Efeitos económicos da alteração do art.º 81.º do Código da Estrada*, Legislação, Cadernos de Ciência da Legislação, n.º 30/31, Jan-Jun.2002, pp. 135-182.

- Gibbs, D., Jonas, E.G. (2000), *Governance and regulation in local environment policy: the utility of a regime approach*, *Geoforum*, n.º 31, pp. 299-313.
- Giotart, J.P., Balfet, M. (2007), *Management du Tourisme – Territoires, systèmes de production et stratégies*, 2.ª edição, Paris, Pearson Education France.
- Girardon, J. (2006), *Politiques d'Aménagement du Territoire*, Paris, Ellipses.
- Go, F.M.; Govers, R. (2000), *Integrated quality management for tourist destinations: a European perspective on achieving competitiveness*, *Tourism Management*, n.º 21, pp. 79-88.
- Goyard-Fabre, S. (1999), *Os princípios filosóficos do Direito Político Moderno*, São Paulo, Martins Fontes.
- Gonçalves, J.P. (2004) a), *Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador*, Estudos de Regulação Pública – I, Coimbra, Coimbra Editora, pp.173-317 (obra colectiva).
- Gonçalves, P. (2005 b), *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, Almedina.
- González, M.V. (2004), *La política turística*, Valência, Tirant lo Blanch.
- González, S., Ibañez (2006), *Urbanismo y Ordenación del territorio*, 3.ª edição, Cizur Menor, Aranzadi.
- Gray, B. (1985), *Conditions facilitating interorganizational collaboration*, *Human Relations*, n.º 38, pp. 911-936.
- Guérin, K. (2003), *Property rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*, New Zealand Treasury, Working paper 03/02, acessível em www.treasury.govt.nz >18.10.2006.
- Gulati, R. (1995), *Social structure and alliance formation patterns: A longitudinal analysis*, *Administrative Science Quarterly*, n.º 40, pp. 619-952.
- Gunn, C.A. (1988) b), *Tourism planning*, 2.ª edição, Nova Iorque, Taylor and Francis.
- Gunn, C.A. (2002) c), *Tourism planning-Basics, Concepts, Cases*, 4.ª edição, Londres, Routledge.
- Habermas, J. (1997), *The new conservatism, Cultural Criticism and the Historian's debate*, Cambridge, MIT Press.

- Hales, C. (2004), *Organizations and Management in the future*, Tourism Management Dynamics, Oxford, Elsevier, pp. 87-92 (obra colectiva).
- Hall, C.M. (1994) a), *Tourism and Politics – Policy, Power and Place*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Hall, C.M. (2000) b), *Tourism Planning, Policies, processes and relationships*, Essex, Prentice Hall.
- Hart, H.L.A (2007), *O Conceito de Direito*, 5.^a edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hausman, D. (1994), *Philosophy of Economics. An Anthology*, Nova Iorque, Universidade de Cambridge Press.
- Henderson, J. (2002), *Globalization of the ground: Global production networks, competition, regulation and economic development*, Centre of Regulation and Competition, acessível em <<http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working.papers/wp38.pdf>> 20-09-2006.
- Hespanha, A.M. (2007), *O Caleidoscópio do Direito*, Coimbra, Almedina.
- Hodgson, G.M. (1994), *Economia e Instituições*, Oeiras, Celta Editora.
- Hollingsworth, J.R., Boyer, R. (1998), *Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production*, J. Rogers Hollingsworth e Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The embeddedness of institutions*: Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-47 (obra colectiva).
- Holloway, J.C. (2006), *The Business of Tourism*, 7.^a Edição, Surrey, Pitman Publishing.
- Honoré, L.(2001), *A Economia: Uma Ciência?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Hughes, H.L. (1994), *Tourism and government: a subset of leisure policy?*, *Tourism-The State of the Art*, Chichester, Wiley, pp. 472-480.
- Hutter, M., Teubner, G. (1996), *The Parasitic Role of Hybrids*, *Contract and Economic Organization*, Dartmouth, Aldershot, pp.116-124 (obra colectiva).
- Inskeep, E. (1991), *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Development Approach*, Nova Iorque, Van Nostrand Reinhold.
- Instituto Nacional de Estatística (1995), *Estatísticas do Turismo*, Lisboa, consultado em <http://www.inenetw02.ine.pt:8080/biblioteca/index><arquivo.

- Instituto Nacional de Estatística (2000), *Anuário Estatístico da Região do Algarve 1999*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2005), *Anuário Estatístico da Região do Algarve 2004*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2006), *Anuário Estatístico da Região do Algarve 2005*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2007), *Anuário Estatístico da Região do Algarve 2006*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2000), *Estatísticas do Turismo 1999*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2001), *Estatísticas do Turismo 2000*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2006), *Estatísticas do Turismo 2005*, Lisboa.
- Kratochwill, F. (1994), *The Limits of contract*, European Journal of International Law, n.º 5, pp. 465-491.
- Kuhn, T.S., 1995, *A estrutura das revoluções científicas*, São Paulo, Editora Perspectiva.
- Irti, N.(2004), *L'ordine giuridico del mercato*, 3.ª edição, Roma/Bari, Laterza.
- Jamal, T.B., Getz, D. (1995), *Collaboration Theory and Community Tourism Planning*, Annals of Tourism Research, n.º 22, n.º 1, pp.186-204.
- Jones, P.M. (1994), *Rights*, Basingstoke, Macmillan.
- Lacoste, Y. (1990), *Paysages Politiques*, Paris, Livre de Poche.
- Lara, A.S. (1998), *Ciências Políticas, Metodologia, Doutrina e Ideologia*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Leontidou, E. (1998), *Greece: hesitant policy and uneven tourism development in the 1990's*, Tourism Economic Development, 3.ª edição, Chichester, Wiley.
- Leonnet, J., Fontaine, P.(1971), *Le Droit du Tourisme et des voyages*, Paris, J. Delmas e Cia.
- Lepage, H.(1984), *Amanhã o Capitalismo*, Lisboa, Publicações Europa – América.
- Li, W.J. (2005), *Community Decision Making-Participation in Development*, Annals of Tourism Research, vol. 33, n.º 1, pp. 132-143.
- Libecap, G.D. (2002), *A transaction-cost approach to the analysis of property rights*, *The Economics of Contracts*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 140-156 (obra colectiva).

- Linhares, J.M.A. (2002), *A unidade dos problemas da jurisdição ou as exigências e limites de uma pragmática custo/benefício*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, n.º 78, pp. 65-178 (obra colectiva).
- Lizarraga, M.R. (2000), *Organización local del Turismo*, Turismo 2000 – III Congreso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 39-68 (obra colectiva).
- Lynch, P., Morrison, A. (2006), *The role of networks, Micro-Clusters and Networks: The Growth of Tourism*, Oxford, Elsevier, pp. 43-62 (obra colectiva).
- Liotard, J.(1989), *A Condição da Pós-Modernidade*, Lisboa, Gradiva.
- Long, P. (1994), *Perspectives on partnership organizations as an approach to local tourism development*, Tourism-The State of the Art, Chichester, Wiley, pp. 472-480 (obra colectiva).
- Lopes, R. (2001), *Competitividade, Inovação e Territórios*, Oeiras, Celta Editora.
- Lourenço, A.P. (2004), *O Impacto da Lei nos Custos de Transacção*, Porto, Publicações Universidade Católica.
- Lozano, M.G. (2002), *Los Signos Distintivos en La Promoción de Destinos Turísticos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Lundtorp, S., Wanhill, S. (2001), *The resort life cycle theory*, Annals of Tourism Research, vol. 28, n.º 4, pp. 947-964.
- Mabillon, B., Etienne, B. (2002), *Será a Ciência Política uma Ciência?* Lisboa, Instituto Piaget.
- Machado, V. (2004), *Os Sinais Geo-Turísticos na organização e promoção dos serviços e Destinos Turísticos: O caso Algarve*, Faro, Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.
- Machete, R. (1991) a), *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Lisboa, Centro de Estudos Administrativos, Fundação Oliveira Martins.
- Machete, R. (2001) b), *O Domínio Público e a Rede Eléctrica Nacional*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 61, Dezembro, pp. 1367-1411.
- Mamede, G. (1995), *Semiologia e Direito*, Belo Horizonte, Editorial 786.
- Marino, A. (2001), *The tourist sector: public vs. private-the Italian and Spanish experience*, Tourism Management, vol. 22, n.º 1, pp. 43-48.

- Marques, M.M.L. (2006), *As redes de empresas – um desafio ao direito da concorrência*, Coimbra, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco, Coimbra Editora, vol III, pp. 177-191 (obra colectiva).
- Marques, R.C. (2005), *Regulação de Serviços Públicos*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Matias, A. (2007), *Economia do Turismo, Teoria e Prática*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Mckercher (1999), *A chaos approach to tourism*, *Tourism Management*, n.º 20, pp. 425-434.
- Menard, C. (2005) Allen, D.W. (1997), *A New Institutional Approach to Organization*, *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer US, pp. 281-318 (obra colectiva).
- Merlin, P. (2008), *Tourisme et Aménagement Touristique- des objectifs inconciliables?*, Paris, La Documentation française.
- Mesquita, J.C.V. (1986), *A Viagem, Uma outra forma de Turismo na perspectiva do conhecimento histórico*, Faro, Universidade do Algarve.
- Michaud, J.L e Barrey, G. (2007), *Code du Tourisme*, Paris, Dalloz.
- Middleton, V.C. (2005), *British Tourism-The remarkable story of growth*, Oxford, Elsevier.
- Minguzzi, A. (2006), *Destination Competitiveness and the Role of Destination Management Organization (DMO): An Italian Experience*, *Tourism Local Systems and Networking*, Oxford, Elsevier, pp. 197-208 (obra colectiva).
- Minogue, M. (2001), *Governance Based Analysis of Regulation*, Centre of Regulation and Competition, acessível em <<http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working.papers/wp3.pdf>> 13-09-2006.
- Miossec, J. (1976), *Éléments pour une théorie de l'espace touristique*, Aix-en – Provence, CHET.
- Miranda, J.(2002), *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial (A alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos)*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, M.(2000), *O Contrato de Viagem Organizada*, Coimbra, Almedina.
- Moisset, M.P. (1999), *O papel das parcerias na elaboração de projectos turísticos. A experiência francesa*, Lisboa, Ciclo de Debates de 21 de

- Maio de 99, Livro das Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo – Património e Turismo, pp. 109-117.
- Moncada, Luís C.(2001), *Estudos de Direito Público*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moniz, A.R.G. (2005), *O Domínio Público – o Critério e o regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina.
- Montejano, J.M. (1991), *Estructura del Mercado Turístico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Morais, C.B. (2001), *As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 61, Janeiro, pp. 101-154.
- Morais, P. (2006), *Planificação sem planos*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, V. (1997) a), *Auto-regulação profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, V.(2002) b), *Administração Pública e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, V.(2005) c), *As Regiões de Turismo e a Administração Regional do Estado*, Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXI, pp. 21-56 (obra colectiva).
- Morgan, N., Pritchard, A. (1998), *Tourism promotion and power*, Chichester, Wiley.
- Murphy, P.E. (1985), *Tourism as a community industry – An ecological model of tourism development*, Tourism Management., vol. 4, n.º 3, pp. 180-193.
- Nabais, J.C. (1994), *Contratos Fiscais (Reflexões acerca da sua admissibilidade)*, *Studia Iurídica*, n.º 5, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora.
- Nicita, A., Pagano, U. (2005), *Law and Economics in Retrospect*, in *E. Brousseau e J.M. Glachant*, (Eds.), *New Institutional Economics: A Text Book*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nogueira, M.G (2004), *Tourism Development Management: Policies and Strategies*, Derby, Universidade de Derby.
- Nogués, A.M. (1996), *El concepto de Espacio Turístico y la Andulización Folklórica de España*, dos Algarves, Revista da Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve. n.º1, pp.24-29.

- Norel, P. (2004), *A invenção do mercado – Uma história económica da mundialização*, Lisboa, Instituto Piaget.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ogus, A. (2002), *The importance of Law and Economics for Regulation in Transitional Economies*, Centre of Regulation and Competition, acessível em <<http://www.competition-regulation.org.uk/publications/workingpapers/wp27pdf>> 18-09-2006.
- Oliveira, J. (2004), *Sistemas de informação versus tecnologias da informação – Um impasse empresarial*, Erica, São Paulo.
- Olsen, J. (2007), *Understanding Institutions and Logic of Appropriateness*, Arena Working Paper Series: 13/2007, Oslo, Centre for European Studies, acessível em “<http://www.arena.uio.no/publications/writing-papers/2007/papers/wp.07-13.pdf>”.
- Olson, M. (2002), *The Logic of Collective Action*, 20.^a edição, Cambridge, Harvard University Press.
- Pacheco, P. M. (1994), *El Análisis Económico del Derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Pallares, P. L. M. (2000), *El gobierno local como ámbito de gestión turística*, Turismo 2000 – III Congreso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 69-89 (obra colectiva).
- Pardellás, X., Pinero, V., Padín, C. (2000), *La integración del Turismo en proyectos municipales de desarrollo local: experiencias en Galicia*, Turismo 2000 – III Congreso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 185-195 (obra colectiva).
- Parets, F.R.M (2006), *Fórmulas Alternativas de Protección y Gestión de los Espacios Naturales*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n.º 8, Cizur Menor, Aranzadi.
- Pascal, B. (1999), *Pensamentos*, São Paulo, Nova Fronteira.
- Pavlovich, K. (2003), *The evolution and transformation of a tourism destination network: the Waitomo Caves, New Zealand*, Tourism Management, 24, pp. 203-216.

- Pearce, D.(1989) a), *Tourist Development*, 2.^a Edição, Essex, Longman Scientific & Technical.
- Pearce, D.(1992) b), *Tourist Organizations*, Essex, Longman Scientific & Technical.
- Peces-Barba, G. (1999), *Curso de Derechos Fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III, pp. 344-346.
- Pennings, J., Heijman, Meulenberg, M. (1997), *The dimensions of rights: a classification of environmental rights and production rights*, European Journal of Law and Economics, vol.4, n.º1, pp. 55-71.
- Piaget, J. (1972), *Épistémologie des relations interdisciplinaires* in Ceri (eds.), *L'interdisciplinarité. Problèmes d'enseignement et de recherche dans les Universités*, Paris, UNESCO/OCDE, pp. 131-144(obra colectiva).
- Pina, P. (1988), *Portugal – o Turismo no século XX*, Lisboa, Lucidus.
- Pinheiro, J. (2006), *Lei do Jogo – Anotada e Comentada*, Coimbra, Almedina.
- Pinto, C.A.M. (2005), *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.^a edição, Coimbra, Coimbra Editora.
- Pires, F.L. (1998), *Introdução à Ciência Política*, Porto, Universidade Católica Portuguesa.
- Py, P. (1996), *Droit du Tourisme*, Paris, Dalloz.
- Portocarrero, M. (2002), *Modelos de Simplificação Administrativa*, Porto, Publicações Universidade Católica.
- Poustie, M.; Ross, J.; Geddes, N.; Stewart, W. (1998), *Hospitality and Tourism Law*, Thompson, Londres.
- Punch, K. F. (1998), *Introduction to Social Research; Quantitative and Qualitative Approaches*, Sage Publications, Londres.
- Quintas, P.(2003), *Direito do Turismo*, Coimbra, Almedina.
- Rao, P. K. (2002), *The Economics of Transaction Costs – Theory, Methods and Applications*, Nova Jersey, Palgrave.
- Rebello de Sousa, M.(1998) a), *Ciência Política, Conteúdos e Métodos*, Lisboa, Lex.
- Rebello de Sousa, M. (1999) b), *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, Lex.

- Rebello de Sousa, M., Matos, A.S. (2004) c), *Direito Administrativo Geral – Tomo I*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Rebello de Sousa, M., Galvão, S. (1991), *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, Publicações Europa América.
- Redman, D. (1991), *Economics and Philosophy of Science*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Reed, M. (1997), *Power relations and Community-Based Tourism Planning*, *Annals of Tourism Research*, vol. 24, n.º 3, pp. 566-591.
- Reis, J. (2006) a), *A Economia Impura – O mundo onde é necessário haver instituições e governação*, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor Sousa Franco, Coimbra, Coimbra Editora, vol II, pp. 717-731 (obra colectiva).
- Reis, J. (2007) b), *Ensaios de Economia Impura*, Coimbra, Almedina.
- Remiche, B. (2001), *Direito Económico, Mercado e Interesse Geral*, Filosofia do Direito e Direito Económico – Que diálogo, Lisboa, Instituto Piaget., pp. 289-318 (obra colectiva).
- Repartição do Turismo (1912), *Relatório dos Serviços 1911-1912*, Lisboa, pp. 88-100.
- Ribeiro, R.J. (1993), *A última razão dos reis – ensaios sobre a filosofia e a política*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Riley, M., Szivas, E.M. (2004), *New Knowledge in Tourism Research*, Tourism Management Dynamics, Oxford, Elsevier, pp. 78-84 (obra colectiva).
- Ritchie, J.R. Crouch, G.I. (2000), *The competitive destination: A sustainability perspective*, *Tourism Management*, n.º 21, pp. 1-7.
- Ryan, C. (2002), *Equity, management, power sharing and sustainability*, *Tourism Management*, vol.23, n.º 1, pp. 17-26.
- Roche, M.A.F. (2001), *Direito Económico, Concentração Capitalística e Mercado*, Filosofia do Direito e Direito Económico – Que diálogo, Lisboa, Instituto Piaget., pp. 431-437 (obra colectiva).
- Rodrigues, V. (2007), *Análise Económica do Direito*, Coimbra, Almedina.
- Róig, F.J.A. (2005), *Fragmentos de Teoría del Derecho*, Madrid, Editorial Dykinson.

- Ross, A. (1997), *Sobre el Derecho y la justicia*, trad. de G.R.Carrió, Buenos Aires, Eudeba.
- Russell, R.A. (2004), *Chaos Theory and Managerial Approaches*, Tourism Management Dynamics, Oxford, Elsevier, pp. 108-115 (obra colectiva).
- Saixena, G. (2005), *Relationships, networks and the learning regions: case evidence from the Peak District National Park*, Tourism Management, n.º 26, pp. 277-289.
- Samuels, W.J., Medema, S.G. (1997), *Ronald Coase on Economic Policy Analysis*, Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics, Londres, Kluwer Academic Publishers, pp. 161-183 (obra colectiva).
- Santos, B.S. (1990), *O Estado e o Direito na Transicção Pós-Moderna: Para um novo senso comum sobre o Poder e o Direito*, Revista Crítica das Ciências Sociais, n.º 30, pp. 32-33.
- Sautter, E.T., Leisen, B. (1999), *Managing Stakeholders-A Tourism Planning Model*, Annals of Tourism Research, vol. 26 n.º 2, pp. 312-328.
- Selin, S., Chavez, D. (1995), *Developing an Evolutionary Tourism Partnership Model*, Annals of Tourism Research, vol. 22, n.º 4, pp. 844-856.
- Servoin, F.(1981), *Institutions Juridiques et Droit du Tourisme*, Paris, Masson.
- Séves, A.L. (2003), *A admissibilidade de propostas de planos de pormenor apresentadas por particulares*, Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, n.º 20, pp. 143-157.
- Scott, A. (1988), *Development of property in the fishery*, Marine Resource Economics, vol.5, n.º 4, pp. 289-311.
- Scott, A., Coustalin, G. (1995), *The evolution of water rights*”, *Natural Resources Journal*, vol.35, n.º4, pp. 821-979.
- Sharpley, R. ; Telfer, D. (2002), *Tourism and Development*, Clevedon, Channel View Publications.
- Silva, João A. (1998), *O planeamento turístico no Algarve:um breve balanço*”, *Sociedade e Território*, n.º 28, Agosto, pp. 50-54.
- Silva, M. D. (2005), *A Economia de um Direito Humno*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º 33, pp. 35-50 (obra colectiva).

- Silva, J. A., Mendes, J. Guerreiro, M.M (2001), *A Qualidade dos Destinos Turísticos: dos modelos aos indicadores*, Revista Portuguesa de Gestão, Ano 16, pp. 3-24.
- Silva, J. A., Perna, F. (1999), *Turismo e Ambiente: indicadores de integração*, Lisboa, Ministério do Ambiente.
- Smith, R. A. (1992), *Beach resort evolution*, *Annals of Tourism Research*., vol. 19, n.º 2, pp. 305-322.
- Smith, S. A. (2004), *Contract Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Snepenger, David e Mary, Murphy, L, Anderson, E., Roberts, C. (2004), *Normative Meanings of Experiences for a Spectrum of Tourism Places*, *Journal of Travel Research*, n.º 43 (2), pp. 108-117.
- Soares, J. F. (2007), *Teorias Económicas da Regulação*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Soteriou, E., Roberts, C. (1998), *The strategic process in national tourism organizations*, *Journal of Travel Research*, n.º 37 (1), pp. 1-11.
- Sousa, J. R. (1992), *James Buchanan-Politics without romance*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º2, Anexo, pp. 50-52 (obra colectiva).
- Sueur, J. J. (2001), *Direito Económico e Metodologia do Direito*, Filosofia do Direito e Direito Económico – Que diálogo, Lisboa, Instituto Piaget, pp. 319-337 (obra colectiva).
- Summers, R. S. (1982), *Instrumentalism in American Legal Theory*, Ithaca, Nova Iorque, Cornell UP.
- Sweitgert, K., Kotz, H. (1977), *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, North Holland Publishing Company.
- Stokes, G. (2000), *Popper: Filosofia, Política e Método Científico*, Lisboa, Colecção Memórias do Mundo, Temas e Debates.
- Tavares, J. (2006), *Reformas na Justiça e Crescimento Económico em Portugal*, SubJudice Justiça e Sociedade, Coimbra, Almedina, n.º34, pp. 119-126 (obra colectiva).
- Tavares da Silva, S. (2000), *Actuações Urbanísticas Informais e “Medidas de Diversão” em Matéria de Urbanismo*, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo, n.º 3 (1), pp. 55-70.

- Telfer, D.J., Hashimoto, A. (2004), *Resource Management: Social, Cultural, Physical Environment and the Optimization of Impacts*, Tourism Management Dynamics, Oxford, Elsevier, pp. 145-154 (obra colectiva).
- Teubner, G. (1993), *O Direito como sistema autopoiético*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tímon, D.(2004), *El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial*, Estudios Turísticos, n.º 160, pp. 45-68.
- Tinsley, R., Lynch, P. (2001), *Small tourism business networks and destination development*, Hospitality Management, n.º20, pp. 367-378.
- Torres, C. (2003), *Regiões de Turismo*, Lisboa, ANRET.
- Tremblay, P. (1998), *The Economic Organization of Tourism*, Annals of Tourism Research, vol. 25, n.º 4, pp. 837-859.
- Tubia, E.M.L., Arteché, J.M.C (2000), *Comarca Turística versus Consórcio Turístico*, Turismo 2000 – III Congresso Universidad y Empresa, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 89-111 (obra colectiva).
- Tullock, G. (2005), *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Turismo de Portugal (2007), *Conhecimento, Estudos e Estatísticas*, Lisboa, acessível em <<http://www.Turismodeportugal.pt/conhecimento/estudos>> 5-11-2007.
- Turismo de Portugal (2007), *O Turismo em 2006*, Lisboa, Direcção de Estudos e Planeamento Estratégico.
- Walsh, K. et al. (1996), *Contracts for public services: A Comparative Perspective, Contract and Economic Organization*, Dartmouth, Aldershot, pp. 212-235 (obra colectiva).
- Wang, Yang, Wall, G. (2007), *Administrative arrangements and displacement compensation in top-down tourism planning – A case from Hainan Province, China*, Tourism Management, n.º 28, pp. 70-82.
- Williams, A.M., Shaw, G. (1998), *Introduction: tourism and uneven economic development*, Tourism Economic Development, 3.^a edição, Chichester, Wiley.

- Williamson, O.E. (1985) a), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nova Iorque, Macmillan.
- Williamson, O.E. (1997) b), *Revisiting Legal Realism: The law, economics and organization perspective*, Coasean Economics: Law and Economics and the New Institutional Economics, Londres, Kluwer Academic Publishers, pp.119-159 (obra colectiva).
- Williamson, O.E. (2002) c), *Contract and economic organization, The Economics of Contracts*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 49-58 (obra colectiva).
- Wright, R.G. (1977), *The Nature of Organizations*, Encino, Dickenson Publishing Coy.
- Valenzuela, M. (1998), *Spain: from the phenomenon of mass tourism to the search for a more diversified model*, Tourism Economic Development, 3.^a edição, Chichester, Wiley.
- Van Fraassen, B. (1989), *Laws and Symmetry*, Londres, Clarendon Press.
- Vernon, J., Essex, S., Pinder, D., Curry, K. (2005), *Collaborative PolicyMaking-Local Sustainable Projects*, Annals of Tourism Research, vol. 32, n.º 2, pp. 325-345.
- Vieira, J. M. (2007), *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo*, Lisboa, Verbo.
- Vira, B. (1997), *The political Coase Theorem: Identifying Differences between Neoclassical and Critical Institutionalism*, Journal of Economic Issues, 31(3), pp. 761-779.
- Zan, S. (1991), *Teoria dell'organizzazione e pubblica amministrazione*, Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche, Roma, p. 280 e ss. (obra colectiva).
- Zenger, T., Lazzarini, S., Poppo, L. (2001), *Informal and Formal Organization in New Institutional Economics*, acessível em “<http://www.ssrn.com/abstract=319300>”.

Outros títulos desta colecção:

1. *Signalling with Dividends? New Evidence from Europe*
Elisabete Fátima Simões Vieira
2. *Educação Pré-Escolar: Currículo e Supervisão*
Olga Maria Teixeira Amaral Ludovico
3. *O Justo Valor no Sector Vitivinícola*
Graça Maria do Carmo Azevedo
4. *O Desenvolvimento da Capacidade de Elaboração Escrita*
Ana Pinheiro
5. *Gerir Conhecimento e Gerar Competitividade*
Leonor Maria Gonçalves Pacheco Pais Andrade Cardoso
6. *Supervisão em Educação de Infância: Supervisores e Estilos de Supervisão*
Maria Amália Fazenda Severino
7. *A Abordagem à Escrita na Educação Pré-Escolar, Que Realidade?*
Maria Helena Horta
8. *A Criança e o Conhecimento do Mundo: Actividades Laboratoriais em Ciências Físicas*
Ana Maria Coelho de Almeida Peixoto
9. *A Inspeção e a Educação de Infância*
Clara Lucas
10. *O Lado Sêrio do Humor – uma perspectiva sociolinguística do discurso humorístico*
Maria Teresa Adão
11. *Modelo Conceptual para a Auditoria Organizacional Contínua com Análise em Tempo Real*
Carlos Alberto Lourenço dos Santos
12. *Pais e Directores de Turma em Diálogo*
Fernanda Cássio de Sousa Pêra
13. *A Velhice na Primeira Pessoa*
Ester Vaz
14. *As Empresas Familiares Portuguesas: Determinantes da Estrutura de Capital*
Telma Patrícia dos Santos Correia
15. *Producción y Mercado de Leche Ecológica en Portugal: Estrategias y Tendencias*
Rui Rosa Dias
16. *Capital Intelectual, um Estudo nas Universidades Ibéricas*
Eleutério Machado

17. *Estudo da biodiversidade molecular de Quercus suber e caracterização de genes envolvidos na resposta de defesa à infecção por Phytophthora cinnamomi*
Ana Cristina Hurtado de Matos Coelho
18. *Escrever para cinema – etapas da criação de um argumento*
Filomena Antunes Sobral
19. *Em busca do tempo construído – contributos da perspectiva diacrónica*
Maria da Luz Bernardes Rodrigues Vale Dias
20. *Avaliação em Educação de Infância – das concepções às práticas*
Isabel Moreno Gonçalves
21. *Cognição e Desempenho no Ensino Superior*
Emília Martins
22. *Ler, Escrever e Orar*
Ana Isabel da Câmara Dias Madeira
23. *Maus tratos entre Adolescentes na Escola*
Maria José D. Martins
24. *Urbanidade e Educação Cultural – Supervisão e Formação em Educação Artística e Tecnológica*
Bartolomeu Paiva
25. *Competências Profissionais dos Enfermeiros – A excelência do cuidar*
Susana Sobral Mendonça
26. *Educação Especial – Comunicar com Crianças com Paralisia Cerebral*
Célia Nogueira
27. *O Profissional e a Educação Especial – Uma Abordagem sobre o Autismo*
Nora Cavaco



