



# TURISMO SUSTENTÁVEL

## UMA VISÃO HOLÍSTICA E A SUA APLICAÇÃO NO CASO PORTUGUÊS

*Carlos Manuel Torres*

Tese apresentada à Universidade de Évora  
para obtenção do Grau de Doutor em Turismo

ORIENTAÇÃO: *Francisco Martins Ramos*

*Esta tese inclui as críticas e sugestões feitas pelo júri*

ÉVORA, FEVEREIRO DE 2013





## **AGRADECIMENTOS**

A elaboração de uma tese, sendo fundamentalmente um esforço individual, está associada a múltiplas contribuições, estímulos e ajudas de diferente dimensão, com é o caso das bibliotecas e outras fontes de documentação.

A enumeração de todos os contributos é porventura difícil e com o inevitável risco de omissões injustas, pelo que agradeço de uma forma não individualizada toda a disponibilidade de colegas e responsáveis de organismos públicos e privados.

É porém de elementar justiça, pelo carácter central e estruturante, agradecer a sempre disponível orientação científica do Sr. Professor Doutor Francisco Martins Ramos.

Agradecimento extensivo a todas as personalidades do sector que aceitaram colaborar nas entrevistas fornecendo sugestões e críticas que permitiram repensar alguns pontos.



## **RESUMO**

A sustentabilidade em geral e especificamente na actividade económica do turismo assenta em aspectos económicos, sociais e ambientais. Aborda-se a progressiva tomada de consciência da temática remontando à pioneira Conferência de Estocolmo, à sua evolução no plano mundial, europeu e nacional. Dentre a multiplicidade de aspectos do turismo sustentável estudam-se os relativos à organização institucional do turismo português, designadamente no plano nacional as profundas alterações decorrentes do PRACE e no plano regional a substituição do modelo do regionalismo turístico por outro de pendor centralizador. As traves fundamentais do ordenamento do território, da reserva agrícola (RAN) e ecológica (REN), da avaliação de impacte ambiental (AIA) bem como as do planeamento turístico corporizadas no Plano Nacional Estratégico do Turismo (PENT), no Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores (POTRAA) e no Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POTM) são igualmente desenvolvidas. A Lei de Bases do Turismo e os aspectos fundamentais da disciplina legal dos empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas, agências de viagens/operadores turísticos e das empresas de animação são também afluídos.

***Sustainable Tourism: An holistic vision and its application in the portuguese case***

## **ABSTRACT**

Sustainability in general and specifically in the economic activity of tourism is based on economic, social and environmental. This study presents the progressive awareness of the issue dating back to the pioneering Stockholm Conference, to developments at the global, European and national levels. Among the myriad aspects of sustainable tourism are studied aspects of the organization's institutional Portuguese tourism particularly at the national level the profound changes caused by PRACE and regional level to replace the model of regionalism by another tour of centralizing tendency. The beams of the fundamental ordering of the territory, agricultural reserve (RAN) and ecological (REN), the environmental impact assessment (EIA) as well as tourism planning embodied in the National Strategic Plan for Tourism (PENT), the Tourism Spacial Plan of Azores (POTRAA) and Madeira (POTM) are also developed. The Law on Tourism and the fundamental aspects of the legal discipline of tourist establishments, catering and beverage, travel agencies/tour operators and entertainment companies are also objects of study.



## ÍNDICE

RESUMO/ABSTRACT .....	5
ÍNDICE.....	7
FIGURAS.....	11
FOTOS .....	12
GRÁFICOS .....	12
TABELAS .....	12
SIGLAS.....	15
PARTE I - INTRODUÇÃO .....	17
1. Enquadramento .....	19
2. O tema .....	20
3. Objectivo geral: a determinação do quadro institucional e jurídico para o desenvolvimento do turismo sustentável.....	22
PARTE II - A PROBLEMÁTICA .....	25
1. O CONCEITO E A IMPORTÂNCIA DO TURISMO .....	27
1.1. Traços essenciais da actividade económica do turismo. Os elementos dinâmico, estático e finalístico.....	30
1.2. A importância económica do turismo no plano mundial, europeu e nacional.....	31
2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO PORTUGUÊS: OS PLANOS CENTRAL, REGIONAL E LOCAL .....	39
2.1. Plano nacional: as profundas alterações introduzidas pelo PRACE .....	39
2.2. Organização institucional do turismo português: o plano regional e local (antecedentes).....	44
2.2.1. Antecedentes da actual disciplina das entidades regionais de turismo .....	44
2.2.1.1. Comissões de iniciativas .....	45
2.2.1.2. Código Administrativo. Possibilidade de criação de zonas de turismo.....	47
2.2.1.3. O estatuto do turismo e as regiões de turismo .....	52
2.2.1.4. A regionalização turística: o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.....	55
2.2.2. A disciplina das regiões de turismo de 1993.....	58
2.2.2.1. Natureza jurídica .....	58
2.2.2.2. Atribuições.....	61
2.2.2.3. Ingresso e saída de municípios .....	65
2.2.2.4. Extinção das zonas de turismo e transferência de competências .....	68
2.2.3. Organização formal da pessoa colectiva pública .....	70
2.2.3.1. Interdição de realização de promoção externa pela região de turismo .....	82
2.2.4. Fusão, financiamento e tutela .....	91
2.3. O actual modelo de administração regional do turismo .....	95
PARTE III - QUESTÕES METODOLÓGICAS .....	105
3. QUESTÕES METODOLÓGICAS .....	107
3.1. As múltiplas abordagens de um processo de pesquisa.....	107
3.2. A análise qualitativa como metodologia adequada para a temática da sustentabilidade em turismo.....	109
3.3. Objectivos da investigação qualitativa.....	113
3.4. Determinação do quadro de investigação .....	113
3.5. Resumo do procedimento de determinação do âmbito de trabalho.....	115
3.6. Etapas da investigação qualitativa .....	115
3.7. Método jurídico ou hermenêutico clássico .....	116
3.8. Síntese do percurso metodológico .....	122

PARTE IV - TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL-----	125
4. TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL -----	127
4.1. A pioneira Conferência de Estocolmo-----	127
4.2. Relatório Brundtland (1987)-----	130
4.3. Conferência do Rio-----	132
4.4. Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo-----	136
4.5. Conferência de Joanesburgo -----	147
4.6. União Europeia. A sustentabilidade nos tratados -----	148
4.7. O V Programa de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1993-2000), a resposta da comunidade à Cimeira da Terra -----	149
4.8. Carta de Aalborg -----	151
4.9. Conferência de Lisboa e a Agenda Habitat-----	153
4.10. Conferência Euro-Mediterrânica de Cidades Sustentáveis -----	154
4.11. IV Conferência de Vilas e Cidades Sustentáveis-----	158
4.12. A estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia-----	158
4.13. O Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo (GST)-----	161
4.14. Comunicação da Comissão “Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu” ----	172
4.15. Resolução do Parlamento Europeu sobre um Turismo Europeu Sustentável -----	177
4.16. Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo: Comunicação da Comissão, de 19 de Outubro de 2007-----	185
4.17. VI Fórum Europeu do Turismo: Algarve 2007 -----	187
4.18. Declaração de Madrid -----	188
4.19. A comunicação da Comissão: Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu -----	191
4.20. Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas e PAN Parks-----	194
4.21. STEPPA – Sustainable Tourism in Enterprises, Parks and Protected Areas-----	198
4.22. As alterações climáticas e os seus efeitos no turismo-----	199
5. BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO -----	202
5.1. Bases da política de ordenamento do território e do urbanismo -----	202
5.2. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território -----	205
5.3. Reserva Agrícola Nacional -----	209
5.4. Reserva Ecológica Nacional-----	215
5.5. Avaliação de Impacte Ambiental-----	221
5.6. Lei de Bases do Turismo-----	227
5.7. Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira-----	231
5.8. Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores -----	246
5.9. O Plano Estratégico Nacional do Turismo no quadro dos instrumentos de gestão territorial -----	250
5.10. Relatório de Sustentabilidade do Turismo de Portugal, IP -----	254
5.11. Relatório de Sustentabilidade do Grupo Pestana-----	261
6. AS TIPOLOGIAS DE EMPREENDIMIENTOS TURÍSTICOS: FILTROS ENTRE A ACTIVIDADE ECONÓMICA DO TURISMO E O TERRITÓRIO -----	263
6.1. Os grandes objectivos da reforma legislativa -----	263
6.2. Traços fundamentais dos empreendimentos turísticos-----	270
6.2.1. Definição legal de empreendimento turístico e a figura do alojamento local -----	270
6.2.2. Os traços caracterizadores de cada tipologia -----	289
6.3. Competências do Turismo de Portugal, IP e das câmaras municipais -----	297
6.4. Instalação de empreendimentos turísticos-----	299
6.5. Exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos-----	316
6.6. Declaração de interesse para o turismo -----	326
6.7. A adaptação da disciplina do alojamento jurídico à Região Autónoma da Madeira -----	337



6.8. A utilidade turística-----	341
6.8.1. Fases e novo figurino do licenciamento de um empreendimento turístico-----	345
7. PLANEAMENTO DO TURISMO-----	347
7.1. Componentes da oferta turística-----	350
7.1.1. Estabelecimentos de restauração e de bebidas-----	351
7.1.2. Agências de Viagens-----	377
7.1.3. Empresas de animação turística-----	390
7.1.4. Profissionais de informação turística-----	402
7.2. Metodologias do planeamento -----	408
7.3. Capacidade de carga: um dos instrumentos fundamentais na planificação do território turístico ---	411
7.4. Limits of Acceptable Change (LAC): uma ferramenta alternativa à capacidade de carga -----	413
7.5. Zonamento -----	415
PARTE V - REFLEXÃO CRÍTICA-----	421
8. A IMPORTÂNCIA DA ACTIVIDADE ECONÓMICA DO TURISMO-----	423
9. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO PORTUGUÊS -----	430
10. O PLANO REGIONAL E LOCAL -----	446
10.1. Comissões de iniciativas e zonas de turismo -----	446
10.2. A regionalização turística-----	449
10.3. Financiamento das entidades locais e regionais -----	457
10.4. Promoção turística. O fim do modelo do regionalismo turístico -----	459
11. ENTIDADES REGIONAIS DE TURISMO -----	464
11.1. Boa governação do turismo -----	469
12. O ACTUAL QUADRO DE GOVERNAÇÃO -----	470
13. SUSTENTABILIDADE -----	479
13.1. A sustentabilidade dos transportes-----	492
14. PLANO CONSTITUCIONAL E LEGAL GERAL -----	494
15. LEI DE BASES DO TURISMO -----	501
16. POT MADEIRA-----	504
17. POTRAA -----	507
18. O PENT-----	517
19. O NOVO REGIME DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS-----	526
19.1. Unificação-----	526
19.2. Alojamento local-----	531
19.3. O fim do solo turístico-residencial-----	533
19.4. Figuras não enquadradas-----	537
19.5. A regressão na figura do director de hotel e o aproveitamento das edificações existentes-----	547
20. PLANEAMENTO-----	550
20.1. O desenvolvimento turístico sustentável como orientação mestra -----	550
20.2. A multiplicidade de usos, o quadro legal e as etapas da planificação-----	557
20.3. Limites à criação de oferta de alojamento turístico. <i>Ratio</i> turística, zona turística saturada e reformulação do alojamento local -----	559
20.4. Plano Nacional de Turismo Sustentável. Congelamento de novas camas e expropriação de edificações -----	562
PARTE VI - CONCLUSÕES-----	567
BIBLIOGRAFIA -----	587

ANEXOS -----	615
Anexo 1 - Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente -----	617
Anexo 2 - Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento-----	623
Anexo 3 - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e outros-----	627
Anexo 4 - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território -----	655
Anexo 5 - Entrevistas - Questões-----	663
Anexo 6 - Selecção das entrevistas mais significativas -----	667
ÍNDICE REMISSIVO -----	685

## FIGURAS

Figura 1 – The context of academic tourism knowledge, action and culture.....	19
Figura 2 – A criação do conhecimento turístico.....	28
Figura 3 – Elementos do turismo .....	31
Figura 4 – Binómio do turismo.....	32
Figura 5 – PRACE: Concentração institucional.....	40
Figura 6 – O turismo no plano regional e local.....	44
Figura 7 – Estâncias turísticas .....	45
Figura 8 – Estâncias: território turístico.....	46
Figura 9 – Criação das zonas de turismo.....	48
Figura 10 – Zona de turismo: a importância da sede .....	49
Figura 11 – Personalidade jurídica nos organismos regionais de turismo.....	56
Figura 12 – Regiões de turismo.....	63
Figura 13 – A solução regional de 2008 .....	100
Figura 14 – Orgânica.....	103
Figura 15 – Carácter difuso e híbrido do novo modelo regional do turismo português.....	104
Figura 16 – Etapas da investigação .....	108
Figura 17 – A diferença entre os vários métodos de investigação qualitativa .....	110
Figura 18 – Componentes da investigação qualitativa .....	112
Figura 19 – Fases da investigação.....	114
Figura 20 – Triangulação do processo de investigação .....	116
Figura 21 – Evolução das preocupações do turismo .....	162
Figura 22 – Novo paradigma do turismo .....	163
Figura 23 – Atributos do destino.....	175
Figura 24 – Estimular a competitividade do sector turístico na Europa .....	193
Figura 25 – Sistema de gestão territorial.....	204
Figura 26 – Instrumentos de planeamento territorial: natureza regulamentar.....	204
Figura 27 – Planos especiais de ordenamento do território.....	205
Figura 28 – PN POT – Articulação e compatibilização do ordenamento do território.....	207
Figura 29 – Áreas de actuação da Política Nacional do Turismo.....	230
Figura 30 – Limite máximo do alojamento em 2012.....	233
Figura 31 – Tipologias dos Empreendimentos turísticos.....	235
Figura 32 – Eixos estratégicos de desenvolvimento .....	246
Figura 33 – Tipologias dos Empreendimentos Turísticos, do Turismo no Espaço Rural e do Turismo de Natureza .....	247
Figura 34 – Objectivos estratégicos fixados pelo Governo na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007 .....	251
Figura 35 – Evolução das tipologias de alojamento turístico .....	280
Figura 36 – Unidades de alojamento: espaço delimitado destinado ao uso exclusivo e privativo do utente .....	285
Figura 37 – Níveis de planeamento do turismo .....	348
Figura 38 – Componentes da oferta turística.....	351
Figura 39 – As quatro liberdades fundamentais da União Europeia .....	377
Figura 40 – Comparação entre o regime anterior e o actual.....	387
Figura 41 – Possibilidade de accionamento do Fundo de Garantia .....	388
Figura 42 – Administração do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo .....	390
Figura 43 – Profissionais de informação turística .....	402
Figura 44 – Profissionais de informação turística .....	404
Figura 45 – Etapas do planeamento turístico .....	409
Figura 46 – Zonamento.....	418
Figura 47 – Comparação de movimentos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> nas instituições do turismo .....	464
Figura 48 – Critérios na base dos modelos regionais de turismo .....	465
Figura 49 – A conformação do plano regional.....	467
Figura 50 – Características da boa governação do turismo.....	469
Figura 51 – Principais etapas da elaboração e utilização dos indicadores de desenvolvimento sustentável do turismo .....	486
Figura 52 – Instrumentos de política sectorial .....	496

Figura 53 – Objectivos do PENT para o turismo em 2015 .....	518
Figura 54 – Linhas de desenvolvimento do turismo.....	519
Figura 55 – A actuação para implementação do PENT está estruturada em cinco eixos estratégicos.....	521
Figura 56 – Tipologias dos empreendimentos turísticos abrangidas pelo PENT .....	522
Figura 57 – Compatibilização dos pólos do PENT com os previstos na nova organização regional do turismo.....	523
Figura 58 – Produtos turísticos estratégicos .....	523
Figura 59 – Director de hotel.....	549
Figura 60 – Focalização do turismo .....	554
Figura 61 – Planificação turística .....	555
Figura 62 – Medidas de política de turismo .....	561
Figura 63 – Excesso de oferta .....	564
Figura 64 – Dormidas em estabelecimentos hoteleiros por concelho de Portugal (2001) .....	660

## FOTOS

Foto 1 – Abertura da Conferência de Estocolmo .....	128
Foto 2 – O canadiano Maurice Strong.....	129
Foto 3 – Capa do Relatório Brundtland .....	130
Foto 4 – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento.....	132
Foto 5 – <i>Hostel</i> .....	538
Foto 6 – <i>Holiday park</i> .....	539
Foto 7 – Residência secundária, Penedo, Sintra, Portugal.....	540

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Turismo internacional em 2010.....	34
Gráfico 2 – Emprego: objectivo do PENT.....	35
Gráfico 3 – Consumo turístico por produto (2007).....	37
Gráfico 4 – Simulação para o turismo na Europa, durante o Verão .....	201
Gráfico 5 – Contribuição dos produtos para cada região.....	254
Gráfico 6 – Representatividade das áreas regionais de turismo e regiões autónomas na captação de fluxos por tipologias (2007).....	279
Gráfico 7 – Capacidade em camas por tipologias – quota (2007) .....	288
Gráfico 8 – Capacidade em camas por tipologias, áreas regionais de turismo e regiões autónomas (2007) .....	288
Gráfico 9 – Taxas de ocupação-cama em Portugal vs áreas regionais de turismo e regiões autónomas (2007) .....	334

## TABELAS

Tabela 1 – Principais destinos turísticos no mundo .....	35
Tabela 2 – Pólos de desenvolvimento turístico (PENT).....	98
Tabela 3 – Bibliotecas digitais consultadas .....	109
Tabela 4 – Casos em que é aconselhada a abordagem qualitativa.....	112
Tabela 5 – Objectivos do Desenvolvimento Sustentável.....	131
Tabela 6 – Documentos aprovados na Conferência do Rio.....	133
Tabela 7 – Estrutura e conteúdo da Agenda 21 .....	133
Tabela 8 – Áreas prioritárias de acção para os governos .....	136
Tabela 9 – Áreas prioritárias de acção para as empresas.....	137
Tabela 10 – Avaliação da capacidade do quadro regulamentar, económico e voluntário .....	137
Tabela 11 – Avaliação das implicações ambientais, sociais, culturais e económicas .....	138
Tabela 12 – Formação, educação e sensibilização públicas.....	138
Tabela 13 – Planeamento para um desenvolvimento turístico sustentável.....	139

Tabela 14 – Facilitar o intercâmbio de informação, competências e tecnologia relativas ao turismo sustentável entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento.....	139
Tabela 15 – Promover a participação de todos os sectores da sociedade.....	140
Tabela 16 – Conceber produtos turísticos ambientalmente sustentáveis .....	140
Tabela 17 – Monitorização de resultados obtidos no desenvolvimento turístico sustentável.....	141
Tabela 18 – Estabelecer parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável.....	141
Tabela 19 – Minimização de resíduos, reutilização e reciclagem.....	142
Tabela 20 – Conservação, eficiência e gestão de energia.....	142
Tabela 21 – Gestão de recursos hídricos superficiais .....	143
Tabela 22 – Gestão de águas residuais .....	143
Tabela 23 – Substâncias perigosas .....	144
Tabela 24 – Transportes .....	144
Tabela 25 – Gestão e planeamento do uso do solo .....	145
Tabela 26 – Envolvimento dos recursos humanos das empresas, clientes e comunidades locais nas questões ambientais .....	146
Tabela 27 – Concepção de projectos para a sustentabilidade .....	146
Tabela 28 – Estabelecimento de parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável.....	147
Tabela 29 – Parte I – Declaração comum: Cidades Europeias para a Sustentabilidade .....	151
Tabela 30 – Metas para a Sustentabilidade do Turismo Europeu .....	161
Tabela 31 – Desafios-chave para a sustentabilidade do Turismo Europeu.....	163
Tabela 32 – Enquadramento das acções – desafios de sustentabilidade.....	164
Tabela 33 – Indicadores relacionados com os destinos turísticos .....	167
Tabela 34 – Principais tendências no turismo: o cenário que determina o futuro do sector .....	172
Tabela 35 – Os desafios mais importantes para a sustentabilidade do turismo .....	173
Tabela 36 – Principais objectivos em matéria de boa governança pública e privada com vista ao turismo sustentável.....	174
Tabela 37 – Avaliação do impacto na sustentabilidade (AIS).....	177
Tabela 38 – Classificação do uso do solo.....	210
Tabela 39 – Critérios alternativos para a classificação do solo como rural.....	211
Tabela 40 – Classificação como solo urbano .....	212
Tabela 41 – Critérios complementares do uso do solo urbano.....	213
Tabela 42 – Excepções à reclassificação .....	214
Tabela 43 – REN prossegue os objectivos .....	216
Tabela 44 – Objectivos da REN prosseguidos através da integração de 3 áreas .....	217
Tabela 45 – Competências da Comissão Nacional da REN.....	220
Tabela 46 – ANEXO V.....	222
Tabela 47 – Instituto do Ambiente como autoridade de AIA.....	224
Tabela 48 – AIA – Conceitos .....	225
Tabela 49 – Instrumentos do POT .....	232
Tabela 50 – Capacidade de acolhimento .....	234
Tabela 51 – Recursos turísticos .....	236
Tabela 52 – Estacionamento dos empreendimentos turísticos.....	240
Tabela 53 – Apostar na captação de turistas de 20 mercados emissores internacionais e no desenvolvimento do turismo interno.....	253
Tabela 54 – Áreas de actuação .....	257
Tabela 55 – Redução dos consumos de electricidade na EHT da Lamego .....	259
Tabela 56 – Portugal: Capacidade de Alojamento nos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos e Apartamentos Turísticos, por tipologias .....	274
Tabela 57 – Portugal: Hóspedes nos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos e Apartamentos Turísticos, por tipologias .....	276
Tabela 58 – Portugal: Capacidade e Dormidas no Turismo no Espaço Rural, por países de residência.....	277
Tabela 59 – A declaração de interesse para o turismo pode ser atribuída a estabelecimentos, iniciativas, projectos ou actividades .....	327
Tabela 60 – Linhas mestras da planificação estratégica .....	347
Tabela 61 – Conteúdo da Intervenção Estratégica .....	348
Tabela 62 – Factores .....	350
Tabela 63 – Exemplos de situações que podem estar na base da dispensa de requisitos .....	357
Tabela 64 – Requisitos específicos das instalações.....	366

Tabela 65 – Requisitos específicos do funcionamento .....	366
Tabela 66 – Modalidades de actividades marítimo-turísticas.....	392
Tabela 67 – Elementos do requerimento.....	396
Tabela 68 – Serviços na Rede Nacional de Áreas Protegidas.....	399
Tabela 69 – Capacidade de carga segundo Mieczkowski (1995).....	412
Tabela 70 – Exemplos de gestão de impactos.....	413
Tabela 71 – Etapas do processo de limites da mudança aceitável.....	414
Tabela 72 – Análise de pontos fortes e fracos do método LAC.....	415
Tabela 73 – Sugestão de processo de estabelecimento de um Sistema de Zonamento de Turismo.....	419
Tabela 74 – Orientação-Mestra do Programa do XIX Governo.....	472
Tabela 75 – Medidas corporizadas no programa do Governo.....	472
Tabela 76 – Emissions Trading Scheme .....	494
Tabela 77 – Figuras do POTRAA.....	510
Tabela 78 – Tipologia dos impostos/taxas sobre o turismo .....	542
Tabela 79 – <i>Hardware</i> e <i>software</i> das residências sénior.....	546
Tabela 80 – Quadro explicativo das linhas fundamentais da sustentabilidade jurídica para o problema da investigação no proposto Código do Turismo.....	584
Tabela 81 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.....	628
Tabela 82 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015. 1.º Relatório Intercalar de Execução – Fevereiro de 2008.....	630
Tabela 83 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015. 2.º Relatório Intercalar de Execução – Dezembro de 2008 .....	631
Tabela 84 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015. 1.º Relatório Bienal – Junho de 2009.....	631
Tabela 85 – Programa Nacional para as Alterações Climáticas .....	632
Tabela 86 – Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade .....	632
Tabela 87 – Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre o Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, 7 de Julho de 2009.....	633
Tabela 88 – Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade .....	633
Tabela 89 – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade .....	634
Tabela 90 – Estratégia Nacional para o Mar.....	634
Tabela 91 – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte I – 15 de Março de 2004.....	635
Tabela 92 – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte II – 15 de Março de 2004 .....	636
Tabela 93 – Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, 07.06.2006 / COM(2006) 275 final.....	646
Tabela 94 – Plano Nacional da Água .....	648
Tabela 95 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008 .....	649
Tabela 96 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008. Relatório do 1.º ano de execução – 2006.....	650
Tabela 97 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008. Relatório do 2.º ano de execução – 2007.....	650
Tabela 98 – Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008. Outubro de 2005 .....	650
Tabela 99 – Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008. 1.º Relatório de acompanhamento 2007 .....	651
Tabela 100 – Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013. Outubro de 2007 ..	651
Tabela 101 – Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013. 1.º Relatório de Acompanhamento Estratégico – Setembro de 2010.....	652
Tabela 102 – Estratégia Nacional para as Florestas .....	652
Tabela 103 – Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação.....	653
Tabela 104 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Programa de Acção.....	655
Tabela 105 – Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal à escala nacional, regional e local.....	655
Tabela 106 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório.....	656

## SIGLAS

AIA.....	Avaliação de Impacte Ambiental
APAVT .....	Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo
ASAE.....	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ATL.....	Associação de Turismo de Lisboa
CNROA .....	Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenação Agrário
DGT.....	Direcção-Geral do Turismo
DIA.....	Declaração de Impacte Ambiental
DRE.....	Direcção Regional do Ministério da Economia
EIA.....	Estudo de Impacte Ambiental
EMAS .....	European Environmental Management System
ENCNB .....	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ENDS .....	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ENE.....	Estratégia Nacional para a Energia
ENF.....	Estratégia Nacional para as Florestas
ENM.....	Estratégia Nacional para o Mar
ETS.....	Emissions Trading Scheme
FAO.....	Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação)
IATA.....	International Air Transport Association
ICEP .....	Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP Portugal – Investimento, Comércio e Turismo)
ICNB .....	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP
IMTT .....	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP
INFTUR.....	Instituto de Formação Turística, IP
ITP .....	Instituto do Turismo de Portugal, IP
LAVT .....	Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Actividade das Agências de Viagens e Turismo (Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de Maio)
LERT.....	Lei das Entidades Regionais de Turismo (Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril)
LET .....	Regime Jurídico de Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos (Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho)
LPIT .....	Regulamenta o Exercício da Actividade dos Profissionais de Informação Turística (Decreto-Lei n.º 519-F/79, de 28 de Dezembro)
LRB de 2007.....	Regime Jurídico de Instalação e Funcionamento dos Estabelecimentos de Restauração e de Bebidas (Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de Junho)
LRT .....	Lei das Regiões de Turismo (Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto)
LTER.....	Regime Jurídico de Instalação e Funcionamento do Turismo no Espaço Rural (Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de Julho)
LTN.....	Regime Jurídico do Turismo de Natureza (Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro)
LUT .....	Lei da Utilidade Turística (Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro)
MEI.....	Ministério da Economia e da Inovação
NUTS .....	Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas
PAIET .....	Programa de Acções de Intervenção Estruturante no Turismo
PANCD.....	Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação
PDT.....	Plano de Desenvolvimento do Turismo
PENDR .....	Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural
PENT .....	Plano Estratégico Nacional do Turismo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril)
PIOT.....	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

PITER .....	Projecto Integrado Turístico Estruturante de Base Regional
PNA.....	Plano Nacional da Água
PNAC .....	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNACE.....	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNE.....	Plano Nacional de Emprego
PNPOT.....	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNT.....	Política Nacional de Turismo
POT.....	Plano de Ordenamento Turístico
POTM.....	Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira
POTRAA .....	Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores
PRACE.....	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PROT .....	Planos Regionais de Ordenamento do Território
RAN .....	Reserva Agrícola Nacional (Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março)
RegCT .....	Regulamento dos Conjuntos Turísticos (Decreto Regulamentar n.º 20/99, de 13 de Setembro)
RegEH.....	Regulamento dos Estabelecimentos Hoteleiros (Decreto-Regulamentar n.º 36/97, de 25 de Setembro)
RegMCA.....	Regulamento dos Meios Complementares de Alojamento Turístico (Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro)
RegRB.....	Regulamento dos Estabelecimentos de Restauração e de Bebidas (Decreto Regulamentar n.º 38/97, de 25 de Setembro)
RegTER.....	Regulamento do Turismo no Espaço Rural (Decreto Regulamentar n.º 37/97, de 25 de Setembro)
REN .....	Reserva Ecológica Nacional (Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto)
RJET .....	Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos (Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março)
RJIGT .....	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro)
RJLMOP .....	Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares (Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro)
RJUE.....	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro)
RNET .....	Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos
SNI.....	Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo (Secretariado Nacional de Informação)
SNIT.....	Sistema Nacional de Informação Territorial
TFUE.....	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UIOOT .....	União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo



# **PARTE I**

## INTRODUÇÃO



## 1. Enquadramento

A presente tese visa a obtenção do grau de doutor em Turismo pela Universidade de Évora.

Como em qualquer actividade económica, também no turismo um dos factores indutores do desenvolvimento é a investigação nas mais variadas formas e níveis, designadamente na académica, através de mestrados, doutoramentos e outros projectos de investigação e estudos.

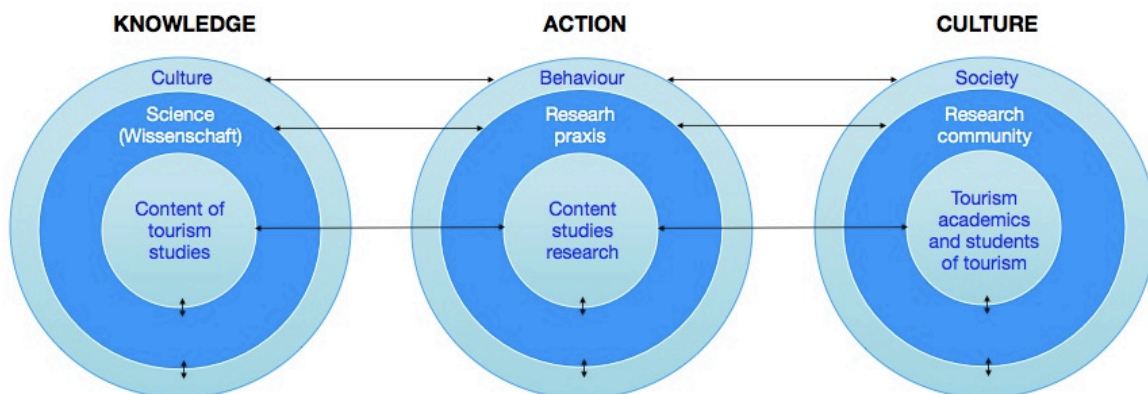
De entre as fortes razões de um doutoramento em turismo perfila-se a de contribuir para um quadro de conhecimento científico aprofundado e que apoie as decisões empresariais e políticas.

O turismo enquanto actividade multidisciplinar e transversal, em que as diferentes disciplinas – *v.g.* Antropologia, Direito, Economia, História, Psicologia, Sociologia – se cruzam entre si, constitui um dos mais importantes pilares da actividade económica e postula a utilização de diferentes métodos de pesquisa e investigação sendo que a transversalidade metodológica esbate as fronteiras entre as diferentes ciências.

A intensa reflexão académica sobre o turismo que se verifica num significativo conjunto de universidades ocorre também entre nós. Com efeito, a sociedade em geral e a comunidade empresarial valorizam de forma crescente, ainda que tímida, a investigação de cunho científico como um factor de competitividade e progresso, permitindo uma mais aprofundada tomada de decisões num quadro de crescente complexidade e mudança.

Por outro lado, os doutoramentos foram, desde sempre, um importante e incontornável instrumento de desenvolvimento procurando-se contribuições inovadoras e originais para o progresso do conhecimento, um elevado nível cultural numa determinada área e a capacidade para desenvolver e orientar trabalho científico independente.

**Figura 1 – The context of academic tourism knowledge, action and culture**



**Fonte:** Phillimore e Goodson (2004) baseado em Hall e Ryan (1999) e Grano (1981).

Como decorre do título, o presente trabalho visa as relações do território e do turismo à luz das modernas concepções de desenvolvimento sustentável.

A escolha do tema relaciona-se com o percurso profissional e académico do autor. Na sua actividade profissional de advogado, o autor tem assessorado várias empresas e associações empresariais do sector, designadamente a Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo (APAVT), a Confederação do Turismo Português (CTP), a Associação Nacional das Regiões de Turismo (ANRET) e a Associação dos Directores de Hotéis de Portugal (ADHP). No âmbito empresarial e sobretudo ao nível associativo, a intervenção profissional do autor tem abordado crescentemente as políticas do turismo, a sua organização e as problemáticas da sustentabilidade e da preservação do território. Do ponto de vista académico podia o autor enveredar por dois caminhos: a obtenção do título de especialista ou a realização do doutoramento. Embora se equivalessem em termos práticos, a obtenção do primeiro quedar-se-ia pela discussão pública de um trabalho já realizado não exigindo, assim, a preparação de fundo designadamente ao nível da pesquisa de bibliografia, revisão da literatura, investigação e capacidade de análise que a elaboração da tese proporcionou. Estou em crer que a actividade profissional de consultor jurídico e a de professor do ensino superior do turismo<sup>1</sup> em muito beneficiarão com os conhecimentos científicos decorrentes da elaboração de um doutoramento em turismo, actividade sócio-económica muito ligada ao passado, ao presente e ao futuro de Portugal e que mesmo em conjunturas particularmente difíceis como a actual constitui uma das suas mais poderosas forças de desenvolvimento registando taxas de crescimento que outros não logram mesmo em períodos de forte expansão.

## 2. O tema

A matéria da sustentabilidade em geral e na actividade sócio-económica do turismo em particular mantém-se como um dos grandes temas da Humanidade como se comprova pela realização em Junho de 2012 da Conferência Rio+20.

A problemática da sustentabilidade não constitui propriamente uma novidade – como veremos, a Cimeira da Terra e a Agenda 21 para o turismo têm dois decénios e a pioneira conferência de Estocolmo quarenta anos – mas constata-se a sua recente interiorização nos diferentes *stakeholders*, seja no plano da autoridade turística nacional ou no sector privado.

---

<sup>1</sup> Desde 1998 que venho colaborando com a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (ESHTE), o Instituto de Novas Profissões (INP), a Universidade Lusófona de Humanidades (ULHT) e, mais recentemente, o Instituto Superior de Contabilidade e Administração (ISCAD) nas disciplinas de Legislação do Turismo, Introdução ao Turismo, Sistemas Turísticos e Sustentabilidade em Hotelaria. Lecciono também, no âmbito do mestrado em Turismo na ESHTE, a disciplina de Análise Estrutural do Turismo e colaboro na área da legislação hoteleira e laboral nos cursos de graduação em direcção hoteleira promovidos pela ADHP.

Com efeito, o primeiro *Relatório de Sustentabilidade do Turismo* da autoria do Turismo de Portugal, IP intitulado *Liderar o Debate da Sustentabilidade no Sector*, foi publicado em 2008 e no ano seguinte, o do nosso maior grupo hoteleiro, o *Relatório de Sustentabilidade do Grupo Pestana*.

Hughes (1995) refere o discurso em torno de turismo sustentável, molda o seu conteúdo mostrando que a abordagem dominante é técnica, racional e científica e que esta, de alguma forma, eclipsou o aparecimento de uma resposta ética para a sustentabilidade. Por outras palavras, “turismo sustentável” é formado através das nossas formas de o analisar.

A compreensão da natureza complexa das conexões entre o meio ambiente (natureza) e da natureza humana, a conexão homem/natureza foi reconhecida e legitimada através de eventos como o Relatório Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1987) e da Cimeira da Terra de 1992, que destacam uma abordagem holística para o desenvolvimento sustentável (Leslie e Muir, 1997). O ponto de vista de pesquisa e as diversas epistemologias subjacentes ajudam-nos a entender e reconhecer as necessidades de grupos marginais e seus contextos ambientais, e assim encontrar novas maneiras de incentivar a sustentabilidade no interesse de grupos locais.

Sustentabilidade e investigação em turismo podem ser melhor entendidos se examinarmos como se começou a questionar ideias tomadas como certas no ocidente sobre o lugar dos seres humanos no mundo. Desde os anos oitenta que tem havido uma chamada de atenção por muitos ambientalistas, feministas e pós-estruturalistas para uma reconceptualização fundamental da mulher/natureza, homem/cultura binários e exploração não-humana tão prevalente no pensamento ocidental (Phillimore e Goodson, 2004).

O aquecimento global, o crescente ritmo de catástrofes naturais, a incapacidade de se alcançar a efectiva aplicação do Protocolo de Quioto, mesmo de países como o Canadá que, para escaparem à pesada factura o abandonam legitimados pela *real politik*, evidenciam a sobreposição dos interesses económicos e do oportunismo taticista em detrimento da preservação ambiental.

Também no turismo a vertente económica se tem sobreposto aos interesses ambientais, com o crescimento desproporcionado e desqualificado da oferta levando à ruptura dos destinos pela saturação.

As recentes medidas da União Europeia no domínio do transporte aéreo – com a viva oposição dos Estados Unidos e da China – mostram a discrepância entre o discurso de preservação ambiental e a aceitação de medidas que conduzam a uma efectiva protecção do meio ambiente. A simples ameaça de cancelamento de uma dezena de Airbus pela China foi suficiente para abalar os desígnios da União Europeia.

Também a própria sustentabilidade social tem sido muitas vezes subalternizada, ou mesmo ignorada, quando as populações locais poucos benefícios auferem dos investimentos turísticos que descaracterizam os seus *habitats* ou corrompem as bases da sua vivência social.

No turismo esteve arreigada durante muitos anos a concepção de que os empresários melhor do que ninguém protegem o ambiente pois deste dependem os seus investimentos e daí que sejam os mais interessados no seu carácter intocado e autêntico. Ninguém de bom senso faria um investimento que afecte o ambiente pois seria agir contra os próprios interesses empresariais.

Bem sabemos que não é assim. Tanto em Portugal como por esse mundo fora abundam exemplos de crescimento desmesurado que conduzem à inevitável decadência dos destinos.

A ausência da participação dos cidadãos é outra das causas dos flagelos ambientais e da desqualificação dos destinos.

Qual o conceito e quais os traços fundamentais de sustentabilidade em geral e na actividade económica do turismo em particular, constitui o tema da presente dissertação, procurando a sua concretização no caso português e abordando as suas especificidades, designadamente no plano organizacional.

### **3. Objectivo geral: a determinação do quadro institucional e jurídico para o desenvolvimento do turismo sustentável**

O paradigma do turismo sustentável assenta num conjunto de pilares: o económico, o social e o ambiental.

Analisar os traços característicos e essenciais do modelo de sustentabilidade em turismo e a sua projecção no caso português constituem o objectivo geral.

Como pode o turismo português desenvolver-se de molde a que numa perspectiva intergeracional contribua para o progresso e desenvolvimento das actuais gerações, não comprometendo a possibilidade de as gerações futuras também poderem desfrutar das vantagens que proporciona?

Segundo John Downes (2011) a determinação dos quadros institucionais e jurídicos para o desenvolvimento do turismo sustentável é de grande importância.

A legislação é uma ferramenta fundamental para facilitar a actividade económica, quando gera um marco normativo favorável ou, ao invés, um impedimento para o desenvolvimento de um sector económico moderno, flexível e eficiente. Pode ser usado para proteger o bem comum e garantir o respeito ao meio ambiente natural e cultural, ou para predominantemente defender os direitos dos indivíduos e das empresas das comunidades de acolhimento.

A recente e ainda presente crise económica global obriga-nos a reconhecer que o sucesso económico e fiscal só pode ser alcançado na base de marcos institucionais e normativos claros. Da mesma forma, a protecção do ambiente e os direitos das comunidades requerem uma sólida base legal. O Estado, sem dúvida, tem um papel a desempenhar na criação desses instrumentos. A questão então é: até que ponto o Estado deve estar envolvido no desenvolvimento do turismo, seja isoladamente ou em associação com os outros? O desenvolvimento deve ser deixado inteiramente nas mãos dos privados? Nos casos em que existe envolvimento por parte do Estado, quais as entidades nacionais, regionais ou locais responsáveis pelo turismo? Quais são suas funções e poderes? Que mecanismos administrativos e económicos dispõem? Até que ponto as empresas turísticas devem ser reguladas pelo Estado? Em que áreas e quais os mecanismos?

O objectivo é alcançar um equilíbrio adequado entre supervisão do Estado e liberdade económica. O sucesso fiscal e económico só é possível se assentarem num marco institucional sólido, uma estrutura que depende, por sua vez, igualmente de infra-estruturas jurídicas sólidas. Portanto, é evidente que uma lei de turismo que ofereça um quadro institucional funcional é um aspecto crucial de qualquer abordagem holística e facilita o desenvolvimento de viagens e turismo de forma eficiente. Por outras palavras, existe a necessidade de desenvolver um quadro nacional legal abrangente para o turismo, esse quadro deve aderir aos padrões internacionais que estão actualmente a ser desenvolvidos.

Para alcançar esses objectivos de forma eficaz, os governos dos países em desenvolvimento devem desenvolver um quadro legal e eficaz que abrange a protecção e melhoria do ambiental e cultural, bem como a regulação do uso do solo no desenvolvimento do turismo. Deve definir, em suma um marco jurídico e institucional que permita que as comunidades locais sejam capazes de se envolver totalmente, de forma activa e equitativa no planeamento e implementação do turismo e beneficiar significativamente com o desenvolvimento do turismo (*Políticas y Prácticas para el Turismo Mundial*, OMT, 2011).

Que limites e orientações podemos extrair do modelo de turismo sustentável por forma a que simultaneamente os investimentos conservem a sua atractividade económica, permitam que populações locais dele extraiam benefícios e que a componente ambiental não seja afectada?

Nas conclusões respondemos a esta questão avançando inclusivamente algumas propostas.





## **PARTE II**

### A PROBLEMÁTICA



## 1. O CONCEITO E A IMPORTÂNCIA DO TURISMO

Numa tese em turismo importa apurar o respectivo conceito, por forma a delimitar o mais precisamente possível as realidades que nele estão compreendidas.

Etimologicamente a expressão que deriva do inglês “*tourism*” e que terá sido utilizado pela primeira vez por Alexander Slidell Mackenzie no livro *Spain Revisited*, publicado em 1836. No que respeita à origem, a palavra inglesa “*tour*” surge documentalmente referenciada pela primeira vez em 1760, remontando a 1746 a frase “*to take a turn*” (Lopes, 2005).

Empiricamente sabemos que se trata de uma relevante actividade económica para a economia portuguesa e mundial, a qual se relaciona com a deslocação e alojamento de turistas e que tem na sua origem um alargado leque de motivações designadamente lúdicas, culturais, desportivas, saúde ou de negócios.

A definição de uma realidade precede naturalmente a sua medição ou quantificação. Desde logo para efeitos de *estudo*, é necessário saber quais as realidades que cobre, os temas que abrange. Interessa sobremaneira para a definição dos conteúdos programáticos dos cursos médios e superiores de turismo, para a selecção das disciplinas a incluir no plano de estudos de cada curso. Mas também para efeitos *estatísticos* – do grosso das viagens saber qual é a parte imputável ao turismo – de molde a permitir delimitar uma realidade económica que cresce de ano para ano e que dada a sua enorme importância para o futuro dos diferentes países carece de ser medida com rigor. Aprofundam-se as técnicas de medição do seu impacte económico, com especial destaque para a denominada *conta satélite*<sup>2</sup>, mas importa naturalmente delimitar com rigor a realidade que vai ser medida.

---

<sup>2</sup> Para além da *Conta Satélite do Turismo* encontramos o modelo de Cambridge que proporciona uma estimativa do volume e dos efeitos económicos da actividade turística numa determinada zona. Pode operar em diferentes níveis de acordo com o orçamento e a quantidade de informação disponível relativamente ao turismo local. O modelo tem sido aplicado no Reino Unido a nível regional, municipal e infra-municipal e em áreas como as Zonas de Especial Beleza Natural (*Areas of Outstanding Natural Beauty*) e nos Parques Nacionais. Em termos gerais, o modelo estima:

- o volume e o valor da actividade turística, incluindo as visitas diárias a partir de um local;
- o emprego gerado pelo gasto turístico.

As potencialidades do modelo incluem ainda estimativas de:

- valor e volume das viagens de cidadãos nacionais e estrangeiros, com referências à finalidade da visita e ao alojamento utilizado;
- número de pernoitamentos realizados pelos visitantes (nacionais ou estrangeiros);
- valor e volume das viagens de um dia;
- gasto turístico nos diferentes sectores, designadamente no alojamento, no comércio, transporte, recursos turísticos, etc.; e
- um indicador do nível do emprego directo e indirecto.

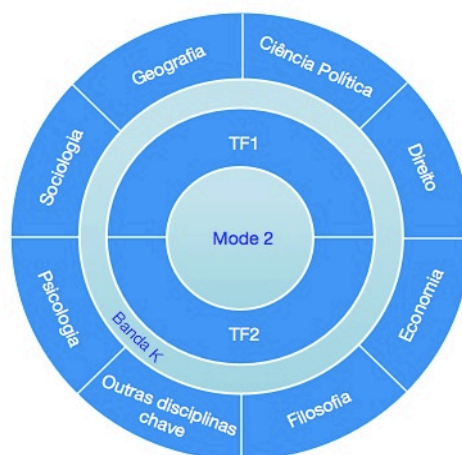
Acrescem razões de natureza jurídica, saber com precisão o que é a *legislação do turismo*, quais são os aspectos regulados pelo Direito do Turismo e aqueles que dele se encontram excluídos.

Também no plano da *administração pública do turismo*, saber quais são os aspectos que abrange e aqueles que dele se encontram excluídos. Se existem aspectos que nenhuma dúvida suscitam quanto à necessidade de se encontrarem sujeitos à administração pública do turismo, *v.g.* designadamente os relacionados com o alojamento de turistas, outros podem dela ser arredados como sucede, por iniciativa do próprio sector, com os estabelecimentos de restauração e de bebidas que só em casos muito especiais – estabelecimentos classificados ou declarados de interesse para o turismo – se encontram a ela sujeitos. Ou, como sucede presentemente, debatemos a vantagem de se conservar o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) mas também de introduzir os indispensáveis ajustamentos.

Como notam Burkart e Medlik (1981) importa distinguir entre o *conceito* de turismo e as suas *definições técnicas*. O primeiro fornece-nos uma noção que identifica as suas características principais distinguindo-o de outros fenómenos afins mas dele distintos, enquanto as definições técnicas são concebidas para atenderem a necessidades específicas designadamente na área estatística, legislativa ou industrial, variando consoante os objectivos que lhe subjazem.

Tratando-se duma *realidade nova* (é apenas no período entre as duas guerras mundiais que o turismo começa a ser investigado por um conjunto de economistas na Alemanha, Suíça, França e Grã-Bretanha, destacando-se a denominada Escola de Berlim), *multidisciplinar* (entre outras ciências a antropologia, ciência política, direito, economia, geografia, gestão, *marketing*, psicologia e sociologia) e *transversal* (prende-se com diferentes sectores da economia e com vastos sectores da população) é compreensível que essas características influam na delimitação do conceito, que dificultem o seu apuramento.

**Figura 2 – A criação do conhecimento turístico**



**Fonte:** Tribe (2004).

Remonta a 1942 a primeira definição mais elaborada de turismo foi avançada na obra conjunta *Allgemeine Fremdenverkehrslehre* pelos professores suíços da Universidade de Berna Walter Hunziker e Kurt Krapf<sup>3</sup>. De harmonia com a definição que posteriormente foi adoptada pela *Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme* (AEIST), turismo cifra-se num conjunto de fenómenos e relações decorrentes das *deslocações e estadas* de indivíduos não residentes, na medida em que não têm por finalidade uma residência permanente e também não se encontram ligadas a actividades remuneradas.

No Congresso sobre Viagens Internacionais e Turismo, que se realizou em Roma em 1963, uma organização conjunta da UIOOT<sup>4</sup> e da ONU teve como objectivo encontrar definições que tornassem mais fácil o trabalho estatístico dos diferentes países.

Recomendou-se a adopção do termo *visitante* e definiu-se do seguinte modo *turista*: qualquer pessoa que visita um país que não o da sua residência habitual, por qualquer motivo com excepção de uma ocupação remunerada.

Estabeleceram-se duas categorias de *visitantes*: os turistas e os excursionistas.

*Turistas* são os visitantes temporários que permanecem pelo menos 24 horas no local visitado tendo como objectivo lazer, negócios, família, missão ou reunião.

Os *excursionistas* são os visitantes que permanecem menos de 24 horas no local visitado não pernoitando, incluindo os que viajam em navios de cruzeiro.

Estas definições foram sendo progressivamente aceites pelo conjunto dos países. Não contemplam, no entanto, os turistas internos ou domésticos, que viajam no interior do seu país e permanecem mais de 24 horas em determinado local que não o da sua residência habitual.

Em 1968, as Nações Unidas, na sequência da primeira Conferência Intergovernamental de Turismo realizada em 1953 na cidade de Roma aprovaram a seguinte definição de *visitante*: qualquer pessoa que se encontre a visitar um país que não seja o local da sua residência, na condição de aí não auferir qualquer remuneração. Trata-se de uma definição criada para efeitos estatísticos que se projecta exclusivamente no domínio do turismo internacional, excluindo, assim, o turismo interno. Será, ao longo dos tempos, alvo de sucessivos contributos por parte de outras organizações.

A definição de Rob Davidson, elaborada em 1993, não obstante a sua simplicidade é tendencialmente exaustiva e esclarecedora. Turista é aquele que se encontra fora da sua residência habitual, realizando uma visita curta e temporária por motivos de lazer, negócios ou outros.

---

<sup>3</sup> Um dos mais reputados especialistas mundiais, elaborou conjuntamente com Oscar Michel (1962) um dos estudos que precedeu a fase do lançamento do turismo português intitulado “Développement du Tourisme au Portugal: rapport d’expertise”.

<sup>4</sup> Organização internacional, antecessora da OMT, a qual foi presidida pelo português Felner da Costa.

Em Junho de 1991 realizou-se em Otava, sob a égide da OMT a *International Conference of Travel and Tourism Statistics*, que reuniu representantes das administrações nacionais de turismo, organizações e empresas do sector. Foram aprovadas um conjunto significativo de resoluções definindo as necessidades estatísticas do sector designadamente o estudo de mercados, comportamento e previsões.

Face ao carácter restrito do conceito de turista decorrente da definição da ONU motivada essencialmente por razões de natureza estatística, a revisão do conceito levada a cabo em 1994 pela OMT o *turismo* compreende “as actividades das pessoas que viajam e permanecem fora do seu ambiente habitual, por não mais de um ano consecutivo, por motivos de lazer, negócios e outros não relacionados com uma actividade remunerada no local visitado” (Sancho, 2001, p. 38). A maior amplitude do conceito permite agora abranger não só turismo internacional mas também o turismo interno. Estabelecendo um limite máximo para a duração da estada mas não fixando um limite mínimo o conceito abrange os turistas, que pernoitam no local e os “visitantes de um dia”.

À generalidade das definições de turismo encontra-se subjacente uma perspectiva da procura. Uma das mais significativas definições de turismo do ângulo da oferta é a da conta satélite do turismo desenvolvida sobre a égide da OMT a qual se opera através da medição de um conjunto de produtos e serviços adquiridos pelos visitantes por forma a apurar a dimensão desta importante actividade económica.

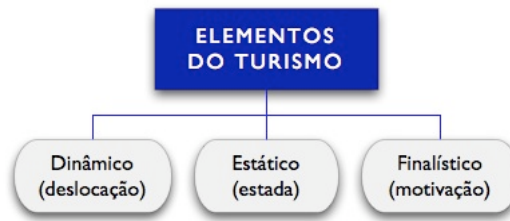
### **1.1. Traços essenciais da actividade económica do turismo. Os elementos dinâmico, estático e finalístico**

Um conjunto alargado de contributos, sejam eles de organizações ou de reputados especialistas, permitem-nos encontrar um conjunto de traços essenciais do turismo.

A essência da actividade turística prende-se com o *movimento de pessoas* – o elemento dinâmico – e a sua *estada* – o elemento estático – em diferentes destinos (Burkart e Medlik, 1981). A estes acresce um terceiro elemento: o *teleológico*, a finalidade da deslocação, que nos introduz no complexo campo das motivações.

A estada não se confina ao mero repouso, ao pernoitamento, estando-lhe associada um conjunto de actividades *v.g.* a visita a museus, espectáculos, aquisição de produtos, restauração e bebidas.

Quer a *deslocação* quer a *estada* são realizadas fora do local habitual de residência e trabalho e têm um carácter *temporário*, ou seja, a deslocação ocorre durante um período de dias, semanas ou meses, findo o qual se regressa ao respectivo domicílio, ao local onde habitualmente reside (efeito de *boomerang*).

**Figura 3 – Elementos do turismo**

Fonte: Elaboração própria.

Está, assim, excluída da actividade turística qualquer viagem através da qual a pessoa se desloca para determinado local aí passando a residir habitualmente ou até desenvolvendo a sua actividade profissional como caracteristicamente sucede no antinómico *turismo residencial*.

Temporalidade da deslocação e da estada fora do domicílio, isto é, do lugar onde reside habitualmente e que não tenha por finalidade o desenvolvimento de uma actividade profissional são pois atributos verdadeiramente essenciais do turismo.

Para além da viagem o turismo compreende todas as actividades anteriormente desenvolvidas com vista à sua realização, bem como aquelas que são levadas a cabo no destino. O turismo engloba, assim, todos os produtos e serviços destinados a satisfazer as necessidades dos turistas.

Mercê da sua deslocação temporária, o turista distingue-se da população residente e não integra a denominada população activa, diferenciando-se também da imigração.

O turismo é essencialmente uma actividade de prazer, de recreação, em que os rendimentos obtidos no local da residência habitual são ulteriormente gastos nos locais visitados. Uma actividade económica que pressupõe naturalmente a disponibilidade de tempo e dinheiro.

O turista não auferir rendimentos no local ou locais visitados comportando-se unicamente como um consumidor de bens económicos e culturais.

### **1.2. A importância económica do turismo no plano mundial, europeu e nacional**

O turismo constitui actualmente uma das actividades económicas de topo ao nível mundial aproximando-se da indústria petrolífera e automóvel. Não só no plano dos turistas internacionais o número praticamente quadruplicou nos últimos três decénios como, paralelamente, se assistiu a um substancial reforço da importante vertente do turismo interno nos países mais desenvolvidos.

Os anos cinquenta e sessenta do século XX marcam a viragem do turismo para um fenómeno massificado e global, contrastando com o elitismo e o carácter confinado em termos geo-

gráficos que até então o dominava. Em 1957 duplicava para 50 milhões o número com que se iniciara a década e em 1967 ultrapassava-se os 125 milhões. No início dos anos noventa ronda os 500 milhões para em 2007 perfazer 903 milhões. O número de viajantes é superior a 700 milhões em 2002, registando-se um aumento de 300% em apenas uma geração. Estima-se que se atinja 1,5 biliões em 2020, dos quais 1,1 serão inter-regionais e 0,4 longa distância (OMT, 2011).

Este exponencial crescimento da actividade económica do turismo nos últimos cinquenta anos, constitui um fenómeno à escala global que remonta ao fim do segundo conflito mundial, momento a partir do qual um volume considerável de cidadãos – que está na origem do denominado *turismo de massas* – passa a desfrutar, mercê da consagração do direito a férias pagas progressivamente reconhecido nas economias europeias em recuperação, da simultânea disponibilidade de tempo e rendimento para viajar.

**Figura 4 – Binómio do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Em 2010, apesar da profunda crise económica mundial e contrariando as previsões negativas dos especialistas, o turismo internacional atingiu, segundo a OMT, o impressionante número de 940 milhões de turistas, mais 23 milhões do que no excelente ano de 2008. Um aumento anual de turistas internacionais que praticamente equivale ao número registado por esta poderosa actividade económica no final da primeira metade século XX (em 1950 existiam 25 milhões de turistas). A recuperação do turismo internacional em 2010 ocorreu, porém, em diferentes velocidades: Ásia e Pacífico (+13%); África (+7%); Médio Oriente (+14%); Américas (+6%) e Europa (+3%).

As *receitas* do turismo internacional são igualmente impressionantes: 919.000 milhões de dólares (693.000 milhões de euros) crescendo em tempos reais 4,7% relativamente ao ano anterior, registando-se um maior crescimento nas economias emergentes (+8%) comparativamente às avançadas (+5%). A recuperação das *receitas* do turismo internacional (+4,7%) é, porém, menor comparativamente ao *número de chegadas* (+6,6%) um comportamento típico dos períodos de recuperação em que a forte concorrência induz uma contenção nos preços e simultaneamente os turistas a viajar para locais mais próximos e por períodos mais



curtos. A Europa constitui a exceção ao crescimento positivo (-0,4%) contrastando com o forte crescimento do Médio Oriente (+14%), Ásia e Pacífico (+13%) e mais moderadamente das Américas (+5%) e África (+3%).

As despesas dos turistas estrangeiros nos destinos que os acolhem equivalem a receitas de exportação e compreendem não só as transacções realizadas pelos visitantes que pernoitam mas também dos visitantes do dia (excursionistas). Porém, encontram-se excluídas as despesas com as empresas de transportes internacional sedeadas fora do país de residência do turista que figuram numa rubrica distinta (transporte internacional de passageiros que equivale a cerca de 16% do conjunto das receitas do turismo internacional).

O turismo está ligado ao progresso económico em razão da criação de empresas e de postos de trabalho sendo que para muitos países em desenvolvimento constitui uma poderosa fonte de captação de divisas e a principal categoria de exportação.

As exportações de turismo equivalem a cerca de 30% das exportações mundiais de serviços e 6% das exportações globais de bens e serviços. No plano mundial, na categoria de exportações, o turismo situa-se em quarto lugar atrás dos combustíveis, dos produtos químicos e dos automóveis.

Analisando os dois indicadores-chave dos destinos (chegadas de turistas internacionais e receitas do turismo internacional) constata-se que oito dos dez primeiros países figuram em ambas as listas embora apresentem diferenças significativas quanto aos turistas que os visitam, duração da estada e gasto médio. A maioria dos turistas permanece na sua região, ou seja, aproximadamente 4/5 dos fluxos do turismo internacional.

Apesar da perturbação decorrente da crise do norte de África e do *tsunami* que devastou o Japão em Março, a OMT prevê que o número de turistas internacionais aumente cerca de 4 a 5% em 2011. Esta tendência é confirmada pela muito recente informação da OMT da qual decorre que o movimento de recuperação da Europa iniciado em Janeiro de 2010 – deixando para trás 19 meses de crescimento negativo – se consolidou nos primeiros oito meses de 2011 sendo a região do mundo onde o turismo mais cresceu, com as chegadas de turistas internacionais a registarem uma subida homóloga de +6% num quadro de crescimento global de 4,5%.

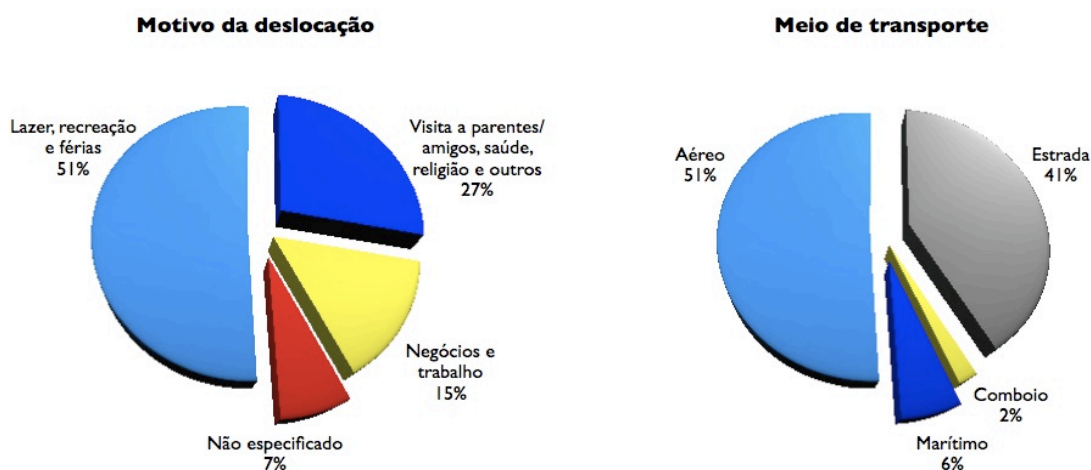
A China constitui a mais significativa alteração em 2010 ascendendo ao 3.º lugar do *ranking* mundial de chegadas (55,7 milhões de turistas estrangeiros) destronando a Espanha (nos últimos anos havia ultrapassado o Reino Unido e a Itália). No outro indicador-chave dos destinos turísticos – o das receitas geradas pelo turismo internacional – um aumento de 15%, ou seja, uma receita de 45,8 mil milhões de € permitiu que a China subisse para o 4.º lugar

ultrapassando a Itália. Verifica-se, por outro lado, uma maior taxa de crescimento nos países emergentes e em desenvolvimento (31% em 1990 e 47% em 2010).

No plano do *turismo emissor* é também a China, com uma despesa de 54,9 mil milhões de €, que regista uma subida no *ranking* mundial para o 3.º lugar ultrapassando o Reino Unido. A lista dos dez países que mais gastaram no turismo internacional é liderada pela Alemanha (77,7), seguindo-se os Estados Unidos (75,5), China (54,9), Reino Unido (48,6), França (39,4), Canadá (29,5), Japão (27,9), Itália (27,1), Federação Russa (26,5).

Em 2010 a maioria dos turistas internacionais viajou de avião (51%) – confirmando a tendência de crescimento ao longo dos tempos deste meio de transporte – ou por estrada (41%) tendo a via marítima (6%) ou o comboio (2%) uma expressão menos significativa. A motivação da maioria das deslocações prende-se com lazer e férias (51%) seguindo-se as visitas a parentes e amigos, por razões de religião ou de saúde (27%) e por negócios ou motivos profissionais (15%).

**Gráfico I – Turismo internacional em 2010**



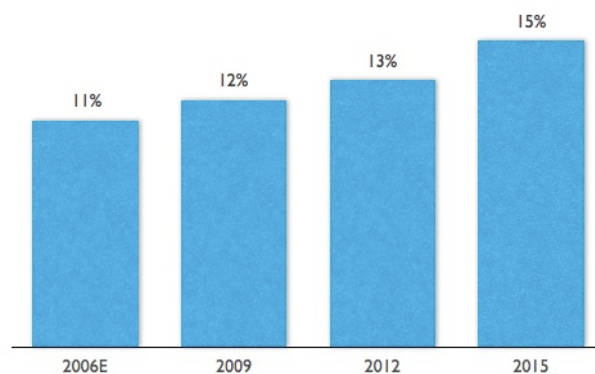
Fonte: OMT (2010).

Segundo o *World Travel and Tourism Council* (WTTC) a actividade turística representa a nível mundial mais de 10% do PIB, 8% do emprego e 12% das exportações. Os serviços de turismo e viagens *contribuem directamente* para o PIB da União Europeia em aproximadamente 4% – no limiar mínimo 2% nos novos Estados-membros até um máximo de 12% em Malta – representando mais de sete milhões de postos de trabalho. Em termos de *contribuição indirecta* do turismo para o PIB a percentagem é bem mais elevada: 10% do PIB da União Europeia. De igual modo, em termos de contribuição indirecta para o emprego é assaz significativa, aproximadamente 12% dos postos de trabalho. Dois milhões de empresas da União Europeia estão envolvidas no negócio do turismo, predominando neste significativo

tecido empresarial as PME's. As previsões apontam para que a Europa continuará a dominar, mantendo o *estatuto de primeiro destino turístico mundial* com 717 milhões de turistas, seguida da região Ásia Pacífico com 397 e as Américas com 282. Os dados adquirem um maior impacto quando nos deparamos com um incremento de quase 300 milhões de deslocações para o estrangeiro apenas nos 20 anos anteriores, estimando-se que esse número cresça dez vezes nos próximos cinquenta anos.

O turismo assume uma *importância estratégica* na economia portuguesa, gerando *receitas* significativas, um volume considerável de *emprego* – cerca de 10,2% da população activa – e revelando um conjunto de vantagens competitivas em regra não alcançáveis por outras actividades. Em Portugal, tal como noutros países, a actividade turística tem atingido ritmos de crescimento nominal elevados que superam os da economia. Esta capacidade de gerar emprego tem sido alvo da atenção de vários governos, destacando-se como um dos objectivos do PENT o turismo representar em 2015 15% do emprego nacional. No futuro continuará a tratar-se de uma actividade relevante, prevendo a OMT para Portugal, em 2020, cerca de 20 milhões de turistas.

**Gráfico 2 – Emprego: Objectivo do PENT**



Fonte: PENT (2007).

Portugal ocupou em 2007 a 20.<sup>a</sup> posição do *ranking* mundial de chegadas de turistas internacionais com uma quota de 1,4%, e a 23.<sup>a</sup> posição do *ranking* das receitas internacionais de turismo com uma quota de 1,2%.

**Tabela I – Principais destinos turísticos no mundo**  
Chegadas de turistas estrangeiros

Lugar	1950	Parte do mercado	1970	Parte do mercado	1990	Parte do mercado	2000	Parte do mercado	2010
1	EUA		Itália		França		França		França
2	Canadá		Canadá		EUA		EUA		EUA
3	Itália	71%	França	43%	Espanha	38%	Espanha	35%	China

4	França	Espanha	Itália	Itália	Espanha				
5	Suíça	EUA	Hungria	China	Itália				
6	Irlanda	Áustria	Áustria	R. Unido	R. Unido				
7	Áustria	Alemanha	R. Unido	Fed. Russa	Turquia				
8	Espanha	17%	Suíça	22%	México	19%	México	15%	Alemanha
9	Alemanha	Jugoslávia	Alemanha	Canadá	Malásia				
10	R. Unido	R. Unido	Canadá	Alemanha	México				
11	Noruega	Hungria	Suíça	Áustria					
12	Argentina	Checoslováquia	China	Polónia					
13	México	9%	Bélgica	10%	Grécia	11%	Hungria	11%	
14	Holanda	Bulgária	Portugal	Hong-Kong (China)					
15	Dinamarca	Roménia	Malásia	Grécia					
	Outros	3%	Outros	25%	Outros	33%	Outros	38%	
<b>Total</b>	<b>25 milhões</b>	<b>166 milhões</b>	<b>457 milhões</b>	<b>699 milhões</b>	<b>940 milhões</b>				
Receitas do turismo internacional (mil milhões de euros)			206	515	693				

Fonte: OMT (2011).

No plano da Europa, maior destino turístico mundial, Portugal situou-se no 12.º lugar ao nível das chegadas de turistas internacionais, com uma quota de 2,5% e o 14.º lugar nas receitas internacionais de turismo com uma quota de 2,3%.

A década de 90 inicia-se com Portugal na irrepetível 14.ª posição do *ranking* mundial de chegadas de turistas internacionais. Nos últimos anos, às sucessivas aspirações políticas de subida no *ranking*, fortemente mediatizadas e algumas das quais raiando a pura fantasia política como a do *top ten mundial*, tem a realidade evidenciado uma tendência de estagnação ou mesmo de quebra da chegada de turistas internacionais.

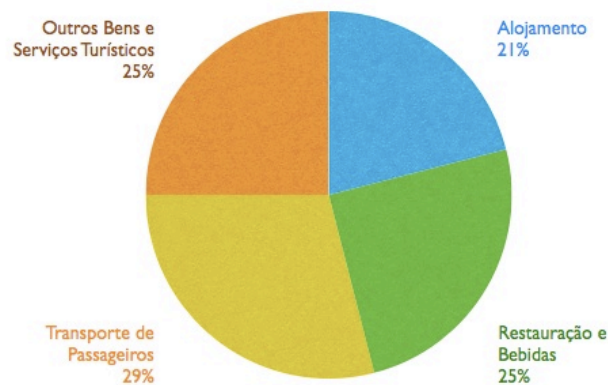
O turismo é também um factor de equilíbrio das contas públicas tendo as receitas turísticas um peso significativo na Balança Corrente – Serviços, da qual constituem inclusivamente a sua principal rubrica. As receitas turísticas geradas a partir do estrangeiro (2007) – 7.393,6 milhões de euros (+ 10,8% superior ao crescimento mundial e + 5,8% do crescimento da Europa) – representam 47% das receitas em serviços da Balança Corrente, o que demonstra a importância do turismo no equilíbrio das relações com o exterior. Em 2008 representaram 41,5% do total das receitas na componente serviços, ainda assim um decréscimo relativamente a 2000 (58,3%) explicável pelo aumento do peso relativo das outras rubricas.

No período de 2000 a 2008 a variação média anual das exportações de serviços foi de 7,1% – os serviços de transporte cresceram 14,8% e a rubrica *Outros serviços fornecidos por empresas* + 11,3% – enquanto a média anual das receitas turísticas se quedou pelos 3,3%.

Outro dos mais importantes indicadores, revelador da crescente relevância do turismo na economia nacional, é o do consumo turístico no país, que ultrapassou os 17 mil milhões de euros em 2007, o equivalente a 10,5% do PIB. Com efeito, após um período de relativa estagnação, ou mesmo quebra, entre 2001 e 2003, ano em que o peso do consumo turístico na economia atingiu o seu valor mais baixo (9,1%), o consumo receptor sobretudo permitiu que o turismo recuperasse a sua importância no PIB. Ou seja, de 2005 (9,4%) para 2007 (10,5%) foi possível um incremento de 1,1 ponto percentual.

O gráfico seguinte ilustra o diferente peso do alojamento, da restauração e bebidas, do transporte de passageiros e de outros bens e serviços turísticos.

**Gráfico 3 – Consumo turístico por produto (2007)**



Fonte: INE (2008).

Portugal constitui um país fundamentalmente receptor, característica confirmada pelo maior peso do Consumo Turístico Receptor (52,3%) no total do consumo turístico e ainda pelo saldo positivo da Balança Turística. Na sua essência, o conceito de *Balança Turística* é de grande simplicidade, correspondendo ao saldo entre as receitas dos turistas estrangeiros que visitam Portugal (o denominado *incoming*) e as despesas dos turistas portugueses que se deslocam ao estrangeiro (*outgoing*). Nas “*Grandes Linhas de Intervenção 2006*”, do ITP, consagra-se que o grande objectivo para o turismo português se mantém no crescimento da criação de riqueza (empresas, população local e país), o qual é, em última instância, medido pelo seu contributo para o PIB e pelo *crescimento do saldo da Balança Turística*. Os nossos *principais mercados emissores* situam-se na Europa concentrando-se em cinco países que representam 68% das dormidas dos residentes no estrangeiro e 70% dos turistas, a saber: Espanha, Reino Unido, França, Alemanha e Holanda.

Constata-se, por outro lado, uma elevada concentração regional porquanto Algarve, Lisboa e Vale do Tejo e Madeira representam 77% das dormidas. Verifica-se uma diminuição da capacidade na Madeira e no Algarve e, ao invés, aumentos da capacidade no Norte e Alentejo.

Na vertente inversa, ou seja, a do turismo emissor, ocorreram em 2007 21 milhões de saídas de residentes para o estrangeiro dos quais 4,4 milhões correspondem a turistas. Ocorre também uma concentração ao nível do turismo emissor (77%) distribuído por quatro países: Espanha, França, Alemanha e Reino Unido.

## **2. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO PORTUGUÊS: OS PLANOS CENTRAL, REGIONAL E LOCAL**

### **2.1. Plano nacional: as profundas alterações introduzidas pelo PRACE**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril (DR n.º 79, I Série B), que aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), prevê as seguintes orientações especiais para o MAI numa perspectiva tripla, a saber, a da criação, manutenção e extinção de organismos da administração central do turismo:

- Em primeiro lugar, a da criação de um novel organismo, a Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE) que, entre outras, integrará as atribuições de natureza normativa da DGT<sup>5</sup>;
- Em segundo lugar, a manutenção do Instituto do Turismo de Portugal, IP (ITP) projectando integrar, “entre outras”, as atribuições do Instituto de Formação Turística, IP (INFTUR) e o remanescente das atribuições da DGT<sup>6</sup>;
- Ainda nesta segunda perspectiva de conservação das instituições vigentes, a manutenção das direcções regionais de economia (DRE’s), a integrar na acima referida DGAE, com competências no domínio do turismo<sup>7</sup>;
- Em terceiro lugar, a extinção de organismos existentes: o Conselho para a Dinamização do Turismo, a Comissão Nacional de Gastronomia, o ICEP Portugal, IP, a DGT, o INFTUR e a Inspeção-Geral de Jogos<sup>8</sup>.

O Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação.

O ITP passa a designar-se abreviadamente por Turismo de Portugal – aparentemente na sua origem estiveram razões de mais fácil identificação do organismo público no estrangeiro –, sendo caracterizado logo no preâmbulo [al. b)] de harmonia com o já conhecido pendor concentracionista em substituição do modelo de especialização por grandes funções até então existente (DGT, INFTUR, ITP, IGJ), como “uma única estrutura pública dirigida à promoção do desenvolvimento turístico”.

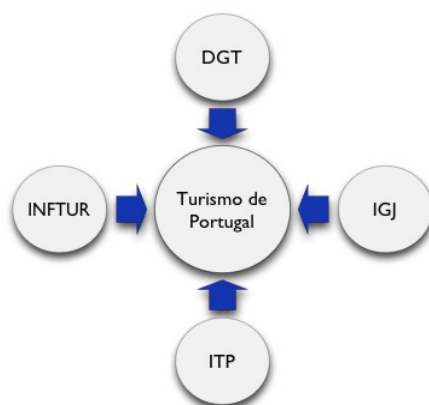
---

<sup>5</sup> N.º 18, al. b), ii).

<sup>6</sup> N.º 18, al. c), x).

<sup>7</sup> N.º 18, al. c), xiii).

<sup>8</sup> N.º 18, al. f).

**Figura 5 – PRACE: Concentração institucional**

**Fonte:** Elaboração própria.

Constata-se, porém, que ao nível deste diploma, a unicidade orgânica do turismo proclamada pelo legislador, não é alcançada em grau corresponde às expectativas criadas porquanto importantes atribuições são cometidas a outras entidades que não ao ITP, com a agravante de se tratar de entidades generalistas e, como tal, não exclusivamente adstritas ao sector do turismo como sucede predominantemente no modelo ora em extinção.

Em sede preambular o núcleo de atribuições é o seguinte:

- a) disponibilização de informação aos agentes económicos;
- b) qualificação dos recursos turísticos;
- c) promoção (externa e interna) de Portugal como destino turístico;
- d) financiamento da melhoria da oferta turística;
- e) investimento qualificado dos recursos humanos;
- f) regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar.

Ao nível do articulado<sup>9</sup> o elenco das atribuições apresenta-se de forma distinta, embora parcialmente coincidente:

- apoio ao investimento;
- qualificação e desenvolvimento das infra-estruturas turísticas;
- coordenação da promoção interna e externa;
- formação de recursos humanos do sector;
- regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar.

Provavelmente por não referir, à semelhança da Lei Orgânica da DGT, como atribuição do ITP, a participação na qualificação, classificação e licenciamento da oferta turística surgiu a notícia de que “o ITP não vai ter poderes para licenciar hotéis, nem ter funções regula-

<sup>9</sup> Art.º 18.º.



mentadoras e de controlo das actividades turísticas”. A DGT extingue-se “sendo as suas atribuições de natureza normativa integradas na Direcção-Geral das Actividades Económicas e as restantes no ITP”<sup>10</sup>.

No art.º 12.º surge-nos o referido novo organismo, a DGAE, que concebe, executa, divulga e avalia políticas dirigidas às actividades industriais, do comércio e, por fim, ao turismo.

Destacam-se das atribuições da DGAE, as que surgem respectivamente nas alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 12.º:

- Promoção da articulação da política de empresa com outras políticas públicas, avançando-se exemplificativamente com as áreas do ambiente, ordenamento do território e formação e certificação profissional;
- Contribuição “para a definição e execução das políticas que enquadram o relacionamento económico externo, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, apoiando o Governo no acompanhamento da actividade das organizações internacionais de carácter económico e no contributo para a formulação e execução da política de empresa, da política comercial comum, da política de turismo...”.

Por fim, as importantes atribuições de natureza normativa da DGT – o diploma opera a sua extinção<sup>11</sup> – são integradas na DGAE.

No que respeita à ASAE, surgem como importantes atribuições a fiscalização de todos os locais onde se exerça uma actividade turística<sup>12</sup> e o apoio às autoridades policiais em matéria de ilícitos relacionados com jogos de fortuna e azar<sup>13</sup>.

No que respeita à matéria do licenciamento do turismo, a LogMEI<sup>14</sup> comete tal atribuição às DRE’s, incumbindo-lhes também garantir a aplicação da legislação do turismo no âmbito da sua actuação geográfica<sup>15</sup>.

Felizmente este quadro menos favorável foi, nalguns relevantes aspectos, inflectido no diploma legal relativo à orgânica do ITP, um pouco à semelhança do que havia sucedido numa fase anterior com a Inspeção-Geral de Jogos em que o seu desaparecimento do organograma do MEI adensava a probabilidade da sua eventual integração no Ministério das Finanças com tudo o que isso representaria de negativo para o sector.

---

<sup>10</sup> *Jornal de Negócios*, 30 de Outubro de 2006.

<sup>11</sup> Art.º 27.º, n.º 3, al. c).

<sup>12</sup> Art.º 15.º, n.º 2, al. d).

<sup>13</sup> *Idem*, al. e).

<sup>14</sup> Art.º 16.º, n.º 2, al. b).

<sup>15</sup> *Idem*, al. d).

Por último, surgiu o Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril, diploma que aprova a orgânica do abreviadamente designado Turismo de Portugal, IP. Assinala-lhe a natureza jurídica de instituto público de regime especial, integrando-o na administração indirecta do Estado, desfrutando de capacidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e ainda de património próprio<sup>16</sup>.

Exercendo a sua actividade sob a tutela e superintendência do membro do Governo responsável pelo turismo<sup>17</sup> – na actual Lei Orgânica do Governo o Secretário de Estado do Turismo, integrado no Ministério da Economia e do Emprego – exerce a sua jurisdição sob todo o território nacional, tendo a sua sede em Lisboa<sup>18</sup>.

A sua missão abrange cinco eixos fundamentais<sup>19</sup>:

- o apoio ao investimento no turismo;
- a qualificação e desenvolvimento das infra-estruturas turísticas;
- a promoção externa e interna;
- o desenvolvimento da formação dos recursos humanos;
- a disciplina e a fiscalização dos jogos de fortuna e azar.

Em correspondência com o reiterado objectivo da criação de uma *única estrutura pública* (preâmbulo) surge-nos um considerável leque de atribuições (art.º 4º, n.º 2):

- apoiar a tutela na definição, enquadramento normativo e execução da política nacional e comunitária do turismo [al. a)];
- propor as linhas estratégicas e definir os respectivos planos de acção e produtos [al. b)];
- coordenação de estudos e estatísticas bem como a participação nas actividades de organismos internacionais [al. c)];
- apoio técnico e financeiro às entidades do sector, assegurar a gestão dos respectivos sistemas de incentivos, aprovar e acompanhar o investimento público de interesse turístico [al. d)];
- planeamento, coordenação e execução da política de promoção e das marcas turísticas [al. e)];
- qualificação de recursos humanos, mediante cursos e acções profissionais [al. f)];
- acompanhamento da oferta, exemplificando-se com o registo e classificação de empreendimentos e actividades turísticas [al. g)];

---

<sup>16</sup> Art.º 1.º, n.º 1.

<sup>17</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>18</sup> Art.º 2.º.

<sup>19</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

- ordenamento turístico e estruturação da oferta intervindo na elaboração dos instrumentos de gestão territorial e participação no licenciamento ou autorização de empreendimentos (terminologia diferente da veiculada na lei orgânica da DGT mas que abrangerá os pareceres vinculativos actualmente cometidos aquele organismo na fase de informação prévia ou do licenciamento da construção) e actividades (caracteristicamente o caso das agências de viagens e das empresas de animação turística), declaração de interesse para o turismo e utilidade turística [al. h)];
- apoio técnico na elaboração da disciplina legal e fiscalização do jogo [als. i) e j)].

O Serviço de Inspeção-Geral de Jogos mantém a sua autonomia técnica e funcional (n.º 5), as escolas de hotelaria e turismo funcionam sob a égide do ITP, prevendo-se a possibilidade do organismo convencionar com outras entidades a prossecução em comum de atribuições do sector ou a delegação de competências (n.º 6).

O art.º 5.º alude aos poderes de autoridade cometidos ao ITP, *v.g.* a suspensão ou cessação de actividades ou, para situações de maior gravidade tipificadas na legislação do turismo o encerramento de instalações, enquanto o art.º 6.º disciplina a cooperação e articulação com outras entidades destacando as DRE's.

A pessoa colectiva dispõe de quatro órgãos<sup>20</sup>: o conselho directivo (composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais aos quais é aplicável o estatuto do gestor público), a comissão de jogos (presidida pelo presidente do conselho directivo, o director do Serviço de Inspeção de Jogos e o secretário-geral), o fiscal único e o conselho de crédito.

De harmonia com o art.º 15.º é aplicável ao pessoal do ITP o regime jurídico do contrato individual de trabalho, exceptuando-se, no entanto, o pessoal das carreiras de inspecção do Serviço de Inspeção de Jogos ao qual é aplicável o regime jurídico da função pública.

Do n.º 1 do art.º 24.º decorre que o ITP, IP, sucede nas atribuições do Instituto do Turismo de Portugal, da DGT, com excepção das atribuições de natureza normativa (ver no mesmo jornal oficial o Decreto Regulamentar n.º 56/2007, de 27 de Abril, que cria a DGAE), do INFTUR e da Inspeção-Geral de Jogos.

Para além da DGAE, surgem-nos atribuições em matéria de turismo nas DRE's, havendo, assim, que atentar no Decreto Regulamentar n.º 58/2007, de 27 de Abril.

Os estatutos da autoridade turística nacional foram aprovados pela Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril.

---

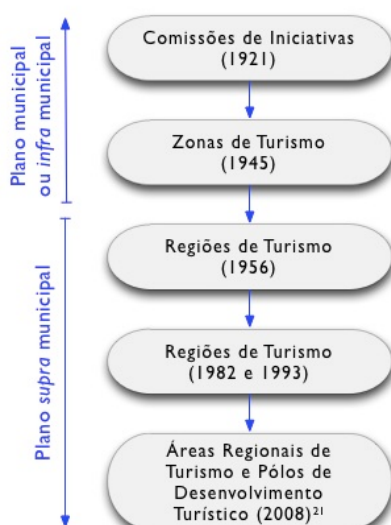
<sup>20</sup> Art.º 7.º.

## 2.2. Organização institucional do turismo português: o plano regional e local (antecedentes)

### 2.2.1. Antecedentes da actual disciplina das entidades regionais de turismo

O actual regime jurídico das entidades regionais de turismo cristaliza uma paulatina evolução ao longo de várias décadas, impondo-se, assim, uma breve retrospectiva das figuras que o antecederam, ou seja, das *comissões de iniciativas*, *zonas de turismo* e *regiões de turismo*. Tal excuroso visa pôr em destaque aspectos fundamentais da evolução da disciplina legal por forma a melhor compreender o actual acervo normativo.

**Figura 6 – O turismo no plano regional e local**



**Fonte:** Elaboração própria.

Um dos traços distintivos das *regiões de turismo* consistia na *vontade instituidora* pertencer exclusivamente às câmaras municipais interessadas, embora o processo de criação não dispensasse a intervenção governamental através de um acto normativo.

Dessa simbiose de vontades municipais e governamental resultava o ente público. No entanto, nem sempre foi assim, porquanto a criação das *zonas de turismo*, figura que antecedeu as regiões de turismo, podia ser despoletada por proposta dos serviços centrais, ou seja, o primeiro passo não dependia da exclusiva iniciativa das câmaras municipais.

<sup>21</sup> As entidades regionais de turismo, figura que mais propriamente sucede às regiões de turismo, são as pessoas colectivas de direito público que actuam no âmbito das áreas regionais de turismo e dos pólos de desenvolvimento turístico.

De igual modo, no primeiro figurino legal das regiões de turismo, instituído em 1956, a sua criação era da competência da Presidência do Conselho, mediante proposta conjunta ou prévia audiência das respectivas câmaras municipais ou juntas de turismo.

Quanto às fases de tal percurso, em primeiro lugar aludiremos fugazmente à figura das *comissões de iniciativas* instituídas na I República que se desenvolviam no plano municipal.

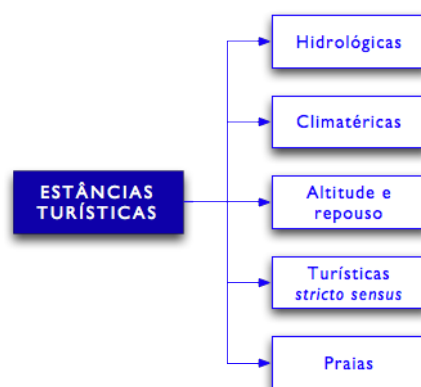
Subsequentemente, no domínio do Estado Novo, analisaremos o regime das *zonas de turismo* consagrado no Código Administrativo e o novo enquadramento da Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, que estabeleceu os primeiros órgãos de turismo com jurisdição supra-municipal, as *regiões de turismo* então administradas por *comissões regionais de turismo*.

Na III República, surge-nos o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, e, na sua sequência o Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto. Finalmente o regime das entidades regionais de turismo instituído pelo Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril.

### 2.2.1.1. Comissões de iniciativas

A Lei n.º 1152, de 23 de Abril de 1921, estabeleceu, com carácter pioneiro, órgãos locais de turismo em sede municipal, ao criar as denominadas *comissões de iniciativas* em todas as estâncias hidrológicas e outras, praias, estâncias climatéricas, de altitude, de repouso, de recreio e de turismo<sup>22</sup>.

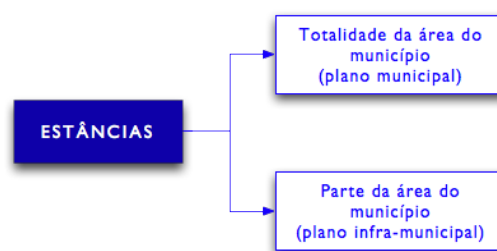
**Figura 7 – Estâncias turísticas**



Fonte: Elaboração própria.

As *estâncias* podiam abranger a totalidade ou, mais frequentemente, uma parte da área de um município.

<sup>22</sup> Art.º 1.º. A *facti species* do preceito em análise é assaz semelhante nesta seriação dos locais turísticos à do art.º 117.º do Código Administrativo que mais tarde viria a disciplinar a criação das zonas de turismo.

**Figura 8 – Estâncias: território turístico**

Fonte: Elaboração própria.

A finalidade da criação das comissões de iniciativas era a da promoção do desenvolvimento das estâncias, executando para o efeito *obras de interesse geral* ou *iniciativas* para aumentar a sua frequência e o fomento do turismo.

A *área das estâncias hidrológicas*<sup>23</sup> era determinada pelo Governo<sup>24</sup>, sendo a *classificação* das demais estâncias realizada pelo Conselho de Turismo<sup>25</sup>.

As comissões de iniciativas, cujo mandato tinha a duração de um biénio, não integravam a administração autárquica, eram constituídas por aproximadamente onze vogais, representando em proporção mais ou menos equivalente entidades públicas e privadas, não raro com prevalência para estas últimas<sup>26</sup>.

Relativamente ao órgão de governo era instituída uma espécie de comissão executiva composta por seis elementos: presidente, vice-presidente, tesoureiro, secretários (dois) e administrador-delegado<sup>27</sup>. Para todos os cargos imperava o princípio da gratuidade<sup>28</sup>.

Observado certo condicionalismo<sup>29</sup>, as comissões de iniciativas – que subsistiram até ao Código Administrativo de 1936 – podiam *executar obras* e realizar quaisquer tipos de *melho-*

<sup>23</sup> De harmonia com o §1.º do art.º 1.º, eram como tal consideradas as localidades em que qualquer entidade singular ou colectiva explorasse uma ou mais nascentes de águas minero-medicinais *plus* o inerente estabelecimento balnear, de harmonia com a pertinente licença ou alvará.

<sup>24</sup> Art.º 1.º, §2.º. Determinava-se a audição da Inspeção de Águas Minerais. A enumeração das estâncias hidrológicas figurou na Portaria n.º 2867, de 16 de Agosto de 1921.

<sup>25</sup> *Idem*, §3.º. O Decreto n.º 8714, de 14 de Março de 1923, classificou um elevado número de estâncias turísticas e estabeleceram-se as seguintes modalidades: praias, estâncias climatéricas, estâncias de altitude e repouso e estância de turismo *stricto sensu*.

<sup>26</sup> Delegado do município, da junta de freguesia e de cada uma das entidades que explorasse águas da estância hidrológica, médico-director clínico ou adjunto de cada estância, delegado da Sociedade de Propaganda de Portugal, chefe de conservação das obras da área, hoteleiro, proprietário, comerciante e, eventualmente, para o caso de existirem matas do Estado nas proximidades, o regente florestal ou o capitão do porto, no caso das praias.

<sup>27</sup> Art.º 2.º, §3.º.

<sup>28</sup> *Idem*, §4.º.

<sup>29</sup> Submissão dos projectos ao Governo ou corporações administrativas, ocorrendo a sua *tácita aprovação* quando não se verificasse a devolução às comissões nos sessenta dias subsequentes à apresentação.

*ramentos* em locais da competência do Governo ou das corporações administrativas. Para prover às suas *despesas* cobravam uma *taxa de turismo*<sup>30</sup> e também uma percentagem da contribuição industrial das entidades ou sociedades que explorassem as concessões de águas minero-medicinais ou que nelas exercessem comércio ou indústria. O mesmo sucedia relativamente à contribuição predial das propriedades da localidade, cobrando-se uma percentagem daquele imposto. As comissões de iniciativas tinham de submeter à *aprovação do organismo central* os seus relatórios, orçamentos e planos de melhoramentos<sup>31</sup>, estando ainda sujeitas à fiscalização e superintendência da Repartição de Turismo ou da Inspeção de Águas Minerais, no caso das estâncias hidrológicas.

### 2.2.1.2. Código Administrativo. Possibilidade de criação de zonas de turismo

O Capítulo VII (artigos 117.º a 133.º) do *Código Administrativo* aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de Dezembro de 1940, foi dedicado às *zonas de turismo* de harmonia com uma perspectiva de reforma da administração local do turismo.

Não obstante as profundas alterações ocorridas no regime jurídico das autarquias locais após o 25 de Abril de 1974, tal acervo normativo manteve a sua vigência até ao recente regime das entidades regionais de turismo<sup>32</sup>. Uma notável longevidade!

No seu art.º 117.º referem-se as *características turísticas* dos concelhos que poderiam dar lugar à criação de zonas de turismo<sup>33</sup>. Quando nos concelhos existissem “praias, estâncias

<sup>30</sup> Era suportada pela pessoas que frequentavam as estâncias ou nelas tinham residência.

<sup>31</sup> Art.º 7.º.

<sup>32</sup> “As Comissões Municipais de Turismo e as Juntas de Turismo continuam a ter existência legal após a entrada em vigor da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro;” – conclusão 1.ª do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 15/1982, de 11 de Fevereiro de 1982, *in* BMJ n.º 320, p. 148.

No mesmo sentido o Parecer daquele organismo n.º 120/1987: “1 – Com excepção do corpo do artigo 121.º, objecto de revogação tácita por violação da regra da não consignação, as normas do Capítulo VII, da Parte I, do Código Administrativo, designadamente os artigos 118.º, 119.º, 122.º e 124.º, devem considerar-se em vigor, em face da legislação actual sobre autarquias e finanças locais – o Decreto-Lei n.º 100/84, de 20 de Março, e a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro; (...)

4 – As autarquias locais estão sujeitas, nos termos dos artigos 243º da Constituição da República, 91.º, n.º 2, e 92.º da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, e 1.º, n.º 2, e 24.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, a tutela do Governo central, o qual dispõe, para o respectivo exercício, de poderes de fiscalização do cumprimento da legalidade por parte dos órgãos autárquicos, podendo, em situações de particular gravidade, ordenar a sua dissolução – artigo 93.º da Lei n.º 79/77;

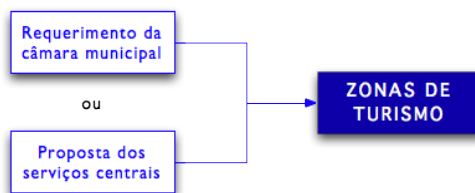
5 – Os meios legais de que o Governo dispõe ‘para obrigar as Câmaras Municipais a proceder em conformidade com o Código Administrativo’ são os que decorrem do exercício dos poderes próprios do instituto da tutela administrativa sobre as autarquias locais.”

O n.º 1 do art.º 19.º da LERT extinguiu as zonas de turismo então existentes.

<sup>33</sup> Que substituíram as *estâncias de turismo* anteriormente estudadas.

hidrológicas ou climáticas, de altitude, de repouso ou de recreio, ou monumentos e lugares de nomeada”, tais características podiam motivar a criação de uma zona de turismo.

**Figura 9 – Criação das zonas de turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

No que respeitava à iniciativa<sup>34</sup>, tanto podia provir de requerimento da *câmara municipal*<sup>35</sup> como de proposta dos *serviços centrais de turismo*<sup>36</sup>.

A criação da zona de turismo operava-se através de um *acto normativo* – decreto regulamentar referendado por dois Ministros<sup>37</sup> – e não por acto notarial<sup>38</sup>, sendo que a respectiva *área* – espaço geográfico delimitado pelo diploma sobre o qual seriam exercidas as atribuições ou fins legalmente previstos – e a *sede* deveriam figurar no aludido diploma.

O artigo 118.º do Código Administrativo estabelecia uma distinção fundamental, ou seja, dois *diferentes sistemas de administração* consoante a *sede* da zona de turismo coincidissem ou não com a sede do concelho<sup>39</sup>. Se a sede das zonas de turismo, que, como se referiu, figurava obrigatoriamente no decreto que as instituía, era a *mesma* da sede do concelho, as respectivas câmaras municipais administravam-nas directamente assistidas pelas *comissões municipais de turismo*<sup>40</sup>. No caso de não coincidirem, isto é, serem diferentes as sedes da

<sup>34</sup> Na LRT a iniciativa da criação de uma região de turismo depende exclusivamente, como veremos, das câmaras municipais interessadas.

<sup>35</sup> O *conselho municipal* – por imperativo legal não existia nos concelhos de Lisboa e Porto – deliberava previamente nesse sentido. A câmara municipal, tal como o conselho municipal e o presidente da câmara municipal, era então um dos órgãos da administração municipal (art.º 15.º do Código Administrativo), não dispondo, assim, de personalidade jurídica.

<sup>36</sup> Estes intervinham sempre, porquanto se a iniciativa fosse da câmara municipal deveriam ser ouvidos.

<sup>37</sup> Os Ministros do Interior e das Finanças.

<sup>38</sup> Regime semelhante ao das comissões de iniciativa e também ao das regiões de turismo, porquanto a criação destas – apesar de só os municípios interessados poderem despoletar o seu processo de criação – depende da publicação e entrada em vigor do diploma que as institui.

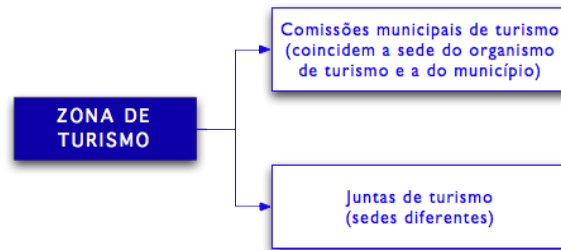
<sup>39</sup> O conceito de concelho figurava no art.º 13.º do Código Administrativo: “agregado de pessoas residentes na circunscrição municipal, com interesses comuns prosseguidos por órgãos próprios”.

<sup>40</sup> De harmonia com o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 73/1975: “1 – São públicas as reuniões de juntas de turismo (art.º 336.º do Código Administrativo) e de comissões regionais de turismo (art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 41035, de 20 de Março de 1957); 2 – Não são públicas as reuniões das comissões municipais de turismo”.



zona de turismo e a do concelho, *v.g.* praias e termas, então a administração já não cabia directamente às câmaras municipais mas a *juntas de turismo*.

**Figura 10 – Zona de turismo: a importância da sede**



**Fonte:** Elaboração própria.

Em ambos os casos a gestão das zonas de turismo era uma *gestão própria*, distinta da administração municipal comum, como veremos de seguida, com o seu próprio *plano e orçamento* disciplinador das suas próprias receitas e despesas.

As zonas de turismo encontravam-se sujeitas à *tutela* do Ministério do Interior sobre a administração autárquica e nalguns aspectos à tutela dos serviços centrais de turismo.

As zonas de turismo, administradas através das câmaras municipais ou das juntas de turismo, consoante os casos<sup>41</sup>, elaboravam o seu *plano anual de actividade turística*, o qual era submetido à aprovação dos serviços centrais de turismo<sup>42</sup> conjuntamente com o projecto de orçamento. Os serviços centrais deveriam pronunciar-se nos quarenta e cinco dias subsequentes à apresentação. Previa-se já o deferimento tácito para as situações em que tal prazo fosse ultrapassado sem que os serviços centrais de turismo tivessem decidido.

O art.º 121.º determinava a consignação das receitas especiais das zonas de turismo às suas despesas, sendo que ambas eram anualmente avaliadas pelos órgãos gestores das zonas de turismo<sup>43</sup>. Constavam tais receitas e despesas de um *orçamento anexo ao orçamento municipal*, dispondo os serviços centrais de turismo do poder de emitir instruções sobre a sua organização, conformando-o por essa via.

No preceito anterior, isto é no art.º 120.º, atribuíam-se a natureza de despesas de turismo às que respeitassem ao regular desempenho das atribuições próprias dos órgãos gestores das zonas de turismo.

<sup>41</sup> De harmonia com o *critério da sede* anteriormente explicitado.

<sup>42</sup> Até 15 de Outubro.

<sup>43</sup> As zonas de turismo não dispunham de personalidade jurídica, pelo que, correspondentemente, não dispunham de órgãos próprios.

A Secção II (artigos 122.º a 125.º) disciplinava as zonas de turismo administradas pelas câmaras municipais. Instituíam-se em cada zona de turismo administrada directamente pela câmara municipal uma *comissão municipal de turismo*, com um número fixo de elementos, a saber seis, sendo que dois deles eram eventuais: presidente<sup>44</sup>, um representante dos serviços centrais de turismo, outro da comissão municipal de arte e arqueologia, delegado ou subdelegado de saúde, hoteleiro<sup>45</sup>, comerciante<sup>46</sup>, um proprietário<sup>47</sup> e, por fim, o capitão do porto ou delegado marítimo<sup>48</sup>.

Na senda das comissões de iniciativas, o número de representantes de entidades privadas (três), comparativamente ao das entidades públicas (cinco, dois deles eventuais<sup>49</sup>), é muito significativo.

Competia fundamentalmente à comissão municipal de turismo *colaborar* na preparação do plano anual de actividade turística, emitir *parecer* sobre os projectos de obras de interesse turístico e *deliberar* sobre a então denominada propaganda turística<sup>50</sup>. A tónica dominante eram pois as funções de carácter consultivo.

Em relação às zonas de turismo cujas sedes não coincidiram com a do concelho a sua administração incumbia às juntas de turismo, pelo que abordaremos de seguida a sua composição, atribuições e competências.

Começamos pela composição das juntas de turismo, a qual integrava em princípio cinco elementos, eventualmente seis<sup>51</sup>, que eram distribuídos pela forma seguinte: presidente<sup>52</sup>, administrador-delegado e vogais, a saber: médico municipal<sup>53</sup>, hoteleiro<sup>54</sup>, comerciante<sup>55</sup> e um proprietário<sup>56</sup>.

---

<sup>44</sup> O cargo era desempenhado por um vereador designado pelo presidente da câmara.

<sup>45</sup> Que era eleito pelos seus pares. Quando não existissem hotéis na zona de turismo não poderia ser eleito um hoteleiro, pelo que caberia ao presidente da câmara designar uma pessoa em sua substituição.

<sup>46</sup> Exigia-se uma ligação à zona de turismo, que lá se encontrasse estabelecido.

<sup>47</sup> Quer o comerciante, quer o proprietário, ao invés do que sucedia com o hoteleiro, não eram eleitos pelos demais agentes económicos privados mas designados pelo presidente da câmara municipal.

<sup>48</sup> Obviamente nos casos em que existissem, o que não sucederia nas zonas de turismo do interior.

<sup>49</sup> Comissão municipal de arte e arqueologia e capitão de porto ou delegado marítimo.

<sup>50</sup> De harmonia com as verbas que lhe estavam destinadas no orçamento. Competia ainda à comissão municipal de turismo a formulação de sugestões que visassem a melhoria das condições turísticas da zona, bem como emitir parecer sobre o orçamento dos serviços de turismo.

<sup>51</sup> O capitão do porto ou delegado marítimo nas zonas junto ao mar.

<sup>52</sup> Designado pelo serviços centrais de turismo exigindo-se, no entanto, a aquiescência do presidente da câmara municipal. De harmonia com o Parecer n.º 15/1982, da Procuradoria-Geral da República, “O n.º 1 do artigo 126.º do Código Administrativo não viola qualquer preceito da Constituição ou da Lei n.º 79/77, pelo que a designação dos presidentes das Juntas de Turismo continua a caber aos ‘serviços centrais de turismo’;” (in BMJ n.º 320, p. 148).

<sup>53</sup> Existindo mais do que um, cabia ao presidente da câmara municipal a sua designação.

Vejam as diferenças na composição relativamente às comissões municipais de turismo. Nestas o presidente é um vereador designado pelo presidente da câmara, nas juntas de turismo o presidente é designado pela administração central embora com a concordância do presidente da edilidade. Nas comissões municipais o representante dos serviços centrais de turismo e, caso exista, da comissão municipal de arte e arqueologia, nas juntas de turismo o médico municipal.

Elementos comuns às comissões municipais de turismo e às juntas de turismo: hoteleiro, comerciante estabelecido na zona e proprietário.

Feita esta comparação, entremos nas múltiplas *atribuições* das juntas de turismo que vão desde aspectos gerais como inventário das riquezas naturais, arqueológicas e históricas das zonas de turismo, a então designada propaganda, hoje promoção das belezas naturais e artísticas, os monumentos, aspectos relativos à animação como a realização de festas populares, até aspectos muito pormenorizados. É, manifestamente, o caso das bibliotecas populares, a exploração de teatros e cinemas, a construção e administração de ginásios e campos de jogos, parques, jardins, miradouros e outros lugares de aprazimento público e, por fim, a iluminação pública das povoações.

A *competência* era a que o Código Administrativo atribuía às câmaras municipais dos concelhos urbanos, com algumas limitações<sup>57</sup>. Ao *presidente da junta de turismo* competia orientar a sua acção em coordenação com a da câmara municipal, a elaboração do relatório anual de gerência, a preparação do plano anual de actividade turística<sup>58</sup> e, finalmente, a elaboração do projecto de orçamento. Ao *administrador-delegado* competia executar por si próprio ou promover a execução das deliberações da junta, exercer as funções de inspecção que lhe fossem cometidas, autorizar despesas, efectuar pagamentos e organizar as contas de gerência. Por fim, o *plano de actividade turística*, que era aprovado pelos serviços centrais, carecia de prévio parecer do presidente da câmara municipal. Note-se, porém, que, ao invés do que sucede actualmente, o presidente da câmara não era então eleito pelas populações locais mas nomeado pelo Governo. Os bens adstritos a zonas de turismo não eram da sua propriedade mas tão somente por elas administrados<sup>59</sup>. Com efeito, as zonas de turismo

---

<sup>54</sup> Tal como nas comissões municipais, vigorava o princípio da eleição.

<sup>55</sup> Exigindo-se, tal como nas comissões municipais, o estabelecimento na zona de turismo.

<sup>56</sup> Tal como o comerciante anteriormente referido, designado pelo presidente da câmara.

<sup>57</sup> Exceptuavam-se algumas competências como a elaboração de posturas ou regulamentos policiais, a concessão de obras ou serviços públicos, municipalização de serviços, estabelecimento de exclusivos, lançamento de impostos e contratação de empréstimos.

<sup>58</sup> O qual seria submetido à junta.

<sup>59</sup> Nesse sentido o Parecer n.º 19/1971, da Procuradoria-Geral da República:

“1 – Nas zonas de turismo, administradas pelas câmaras municipais ou pelas juntas de turismo (artigo 118.º do Código Administrativo), os bens afectos às respectivas zonas são propriedade do concelho, e não das câmaras

constituíam simples áreas demarcadas nos concelhos de especial interesse para o turismo, sendo desprovidas, como se referiu, de personalidade jurídica.

### **2.2.1.3. O estatuto do turismo e as regiões de turismo**

Os órgãos de turismo até agora analisados – comissões de iniciativas e zonas de turismo – não têm âmbito supramunicipal mas municipal ou inframunicipal.

A necessidade de criação de regiões de turismo, isto é, de órgãos de turismo com jurisdição supramunicipal, decorre das conclusões 23.<sup>a</sup> a 27.<sup>a</sup> do parecer n.º 25/V da Câmara Corporativa, para os casos em que a resolução dos problemas nessa área embora ultrapassassem os interesses estritamente locais ainda assim não atingissem a dimensão nacional. Ou seja, entre o plano dos interesses turísticos locais e o plano nacional interpunha-se, na óptica da Câmara Corporativa, um outro, o dos interesses turísticos regionais, que conduzia à criação de organismos de nível territorial supramunicipal<sup>60</sup>.

No seguimento de tal parecer, a Assembleia Nacional aprovou a Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, a qual foi regulamentada no que tange às regiões de turismo pelo Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957.

---

municipais ou das juntas de turismo, pois que estas constituem meros órgãos do concelho, como pessoa colectiva de direito público;

2 – As comissões regionais do turismo [alínea c) da base V da Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1950] constituem um órgão local do próprio Estado, e não de pessoa jurídica distinta deste, desempenhando um papel muito semelhante ao atribuído por lei às juntas de turismo;

3 – Os bens afectos às zonas de turismo integradas na Comissão Regional de Turismo do Algarve (Decreto-Lei n.º 114/70, de 18 de Março) continuaram a ser propriedade dos concelhos, mas a sua administração foi confiada à Comissão Regional de Turismo do Algarve, a qual detém os mesmos poderes das extintas juntas do turismo do distrito de Faro, podendo inclusivamente alienar esses bens independentemente de hasta pública, desde que para o efeito obtenha autorização dos Ministros do Interior e das Obras Públicas e do Secretário de Estado da Informação e Turismo;

4 – A doação de bens de uma junta de turismo à respectiva câmara municipal não constitui título translativo de propriedade;” (*in* BMJ n.º 216, p. 50).

Reflectindo o novo quadro jurídico das autarquias locais decorrente do 25 de Abril de 1974, atente-se na conclusão 3.<sup>a</sup> do Parecer n.º 15/1982: “Os bens afectos às zonas de turismo administradas pelas Câmaras Municipais ou pelas Juntas de Turismo são propriedade do Município, apenas cabendo àqueles órgãos a respectiva administração;” (*in* BMJ n.º 320, p. 148).

<sup>60</sup> Observava-se concludentemente no preâmbulo do Decreto a que aludimos de seguida: “há casos em que verdadeiramente não se concebe a obtenção de resultados apreciáveis de uma acção de valorização turística se não no plano regional: é o que se passa com a Serra da Estrela, por exemplo.”.

De harmonia com o primeiro diploma, que operou uma reforma profunda da administração do turismo, incumbia ao Estado, por intermédio dos órgãos centrais em colaboração com os locais, promover a expansão do turismo nacional<sup>61</sup>.

Em matéria de turismo a acção estadual era exercida pelo SNI<sup>62</sup>, através dos seus serviços de turismo. Previa-se igualmente o funcionamento junto da Presidência do Conselho de um órgão consultivo<sup>63</sup>, o Conselho Nacional de Turismo<sup>64</sup>. A sua composição constava da Base IV, competindo a presidência ao Ministro da Presidência, enquanto os vogais eram, na sua esmagadora maioria, representantes de entidades privadas<sup>65</sup>.

Estabeleciam-se três tipos de órgãos locais da Administração com competência em matéria de turismo<sup>66</sup>. Em primeiro lugar, as câmaras municipais assistidas pelas *comissões municipais de turismo*<sup>67</sup>, seguindo-se as *juntas de turismo*<sup>68</sup> e, no plano supramunicipal, as *comissões regionais de turismo*. Estas últimas constituíam o *órgão de administração* das regiões de turismo<sup>69</sup>, sendo que a criação destes órgãos de administração turística com jurisdição supramunicipal implicava a *extinção* dos órgãos locais até então existentes, isto é, das juntas de turismo ou das comissões municipais de turismo<sup>70</sup>, consoante os casos. Os bens que se encontrassem afectos às zonas de turismo englobadas na região de turismo reverteriam para o nóvel organismo supramunicipal<sup>71</sup>.

---

<sup>61</sup> Base I, n.º 1. A acção do Estado era desenvolvida a três níveis. No primeiro, a orientação, disciplina e coordenação dos serviços que directamente ou indirectamente estivessem ligados à actividade turística. Num segundo plano, a disciplina das actividades e profissões directamente ligadas ao turismo, como era o caso das actividades hoteleiras e das agências de viagens. No terceiro plano, a acção estadual já não era meramente disciplinadora, pressupondo antes uma intervenção na área económica, fomentando e auxiliando a iniciativa privada.

<sup>62</sup> Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, também designado Secretariado Nacional de Informação (Base II, n.º 1). As competências do SNI eram enumeradas na Base III, constituindo uma delas a orientação, coordenação e estímulo da actividade dos órgãos locais de turismo.

<sup>63</sup> A este órgão consultivo central também eram cometidas funções de coordenação.

<sup>64</sup> Base II, n.º 2.

<sup>65</sup> *V.g.* companhias de aviação, agências de viagens, guias-intérpretes e Automóvel Clube de Portugal.

<sup>66</sup> Base V.

<sup>67</sup> Nas situações já referidas *supra*, em que a sede das zonas de turismo coincida com a sede do concelho (artigos 118.º e 122.º do Código Administrativo).

<sup>68</sup> A sede da zona de turismo não coincide com a sede do concelho.

<sup>69</sup> Base IX, n.º 1.

<sup>70</sup> “Por força do disposto no n.º 1 da base IX da Lei n.º 2082, a criação de regiões de turismo implica a imediata extinção dos órgãos locais de turismo das zonas por elas abrangidas.” – conclusão 4.ª do Parecer n.º 15/1982 da Procuradoria-Geral da República (*in* BMJ n.º 320, p. 148).

Como se referiu, as comissões de iniciativas haviam sido extintas pelo Código Administrativo, que instituiu as zonas de turismo.

<sup>71</sup> Art.º 3.º, n.º 2, do Decreto n.º 41035.

Os requisitos para a criação das regiões de turismo figuravam na Base VII e não eram muito exigentes: *complementaridade*<sup>72</sup> de duas ou mais zonas de turismo<sup>73</sup> ou até a possibilidade da sua criação inexistindo qualquer zona nessa área<sup>74</sup>, podendo inclusivamente a área da nova figura ser superior ao conjunto das zonas de turismo nela englobadas<sup>75</sup>.

Tal como no regime actual, a criação das regiões de turismo dependia de um acto normativo do Governo – um *decreto*<sup>76</sup> – atribuindo-se tal competência à Presidência do Conselho<sup>77</sup>.

A *iniciativa* da criação da região de turismo poderia ser do próprio Governo ou de proposta conjunta de todas ou de algumas câmaras municipais ou juntas de turismo interessadas. As juntas de turismo ou câmaras municipais que não despoletassem o processo de criação – de iniciativa governamental ou de outras câmaras ou juntas de turismo – eram, de qualquer modo, sempre ouvidas.

Mantendo-se a tradicional composição tripartida – administração central, local e actividades económicas privadas –, nas comissões regionais de turismo ressalta de imediato a *menor representação de entidades privadas* comparativamente às comissões de iniciativas e zonas de turismo.

O presidente, que deveria obrigatoriamente residir na região era designado pelo Serviço Nacional de Informação. Quanto aos vogais: um representante de cada uma das câmaras municipais de concelhos abrangidos pela região, apenas um representante das actividades económicas<sup>78</sup> e, por fim, um representante das associações culturais de defesa local, caso existissem. O mandato correspondia a um quadriénio<sup>79</sup>.

As comissões regionais de turismo gozavam de *autonomia administrativa e financeira*<sup>80</sup>, mas como as regiões de turismo não dispunham de personalidade jurídica estas últimas não poderiam ser titulares de património próprio. A competência das comissões regionais de turismo era a que o Código Administrativo e legislação complementar atribuíam às juntas de

---

<sup>72</sup> Para efeitos de exploração ou valorização dos recursos turísticos.

<sup>73</sup> Pertencentes ao mesmo ou a diferentes concelhos – art.º 1.º do Decreto n.º 41035.

<sup>74</sup> O n.º 2 do art.º 1.º do Decreto n.º 41035 apontava igualmente para o desenvolvimento dos recursos turísticos das regiões, ficcionando-se que se já tivessem sido criadas as zonas elas estariam na tal situação de complementaridade que justificava a criação das regiões de turismo.

<sup>75</sup> § único do art.º 1.º do Decreto n.º 41035, ou seja, as regiões de turismo podiam ser criadas independentemente da existência de zonas e quando elas existissem não tinha a sua área de corresponder ao somatório das áreas das zonas de turismo que absorvia.

<sup>76</sup> Referendado pelos Ministros da Presidência e das Finanças.

<sup>77</sup> Base VIII e art.º 2.º do Decreto n.º 41035.

<sup>78</sup> Cabendo a sua designação aos organismos corporativos da região.

<sup>79</sup> Base X e art.º 4.º do Decreto n.º 41035. A mesma duração do mandato dos órgãos das extintas regiões de turismo (comissão regional e comissão executiva) e a duração máxima dos mandatos dos titulares dos órgãos das actuais entidades regionais de turismo nos quais foi ainda introduzido o limite da renovação por duas vezes.

<sup>80</sup> Base XI e art.º 4.º do Decreto n.º 41035.

turismo<sup>81</sup>. Também quanto às receitas<sup>82</sup> das regiões de turismo se operava a remissão para o regime então existente. Eram aquelas que podiam ser cobradas pelos órgãos locais – juntas de turismo ou câmaras municipais – das zonas de turismo englobadas na região de turismo ou aquelas que pudessem ser cobradas no pressuposto de que os concelhos interessados constituíssem as zonas de turismo<sup>83</sup>. As regiões de turismo eram então tuteladas pelo Serviço Nacional de Informação, que aprovava o plano anual de actividades e o orçamento bem como o relatório anual de gerência<sup>84</sup>. Ao nível regulamentar enumerava-se a competência do presidente da comissão regional de turismo<sup>85</sup>.

Para finalizar, realce-se a circunstância de não nos encontrarmos ainda perante verdadeiros e próprios órgãos autárquicos em matéria de turismo mas de órgãos da administração estadual do turismo. Tal passo só virá a ocorrer com a profunda alteração do quadro legal das autarquias locais decorrente do 25 de Abril e do novo regime das regiões de turismo instituído pelo Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.

#### **2.2.1.4. A regionalização turística: o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto**

Enquanto nas I e II Repúblicas assistimos a um claro predomínio dos órgãos locais de turismo sobre os regionais, tal tendência inverte-se no primeiro decénio da III República.

A reformulação, com profundidade, do regime jurídico das regiões de turismo surge volvidos alguns anos sobre o 25 de Abril de 1974, na sequência natural da profunda mutação registada no quadro normativo das autarquias locais, através do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto<sup>86</sup>.

Configurando-se como uma *lei da regionalização turística*, a grande inovação consiste na atribuição de *personalidade jurídica* às regiões de turismo, agora consideradas pessoas colectivas de direito público<sup>87</sup>, e no princípio da exclusiva iniciativa municipal no despoletamento do seu processo de criação<sup>88</sup>. Ou seja, a iniciativa já não pertence ao Governo, embora a criação do ente público dependa de um acto normativo de sua autoria. Confluência

---

<sup>81</sup> Art.º 128.º do Código Administrativo.

<sup>82</sup> Enumeradas no art.º 9.º do Decreto n.º 41035. Encabeçava a enumeração das receitas o imposto de turismo, seguindo-se os rendimentos de bens próprios, participação em lucros, lucros, subsídios, donativos e heranças, elenco muito semelhante ao actual.

<sup>83</sup> Base XIII.

<sup>84</sup> Base XIV e art.º 10.º do Decreto n.º 41035.

<sup>85</sup> Art.º 7.º do Decreto n.º 41035.

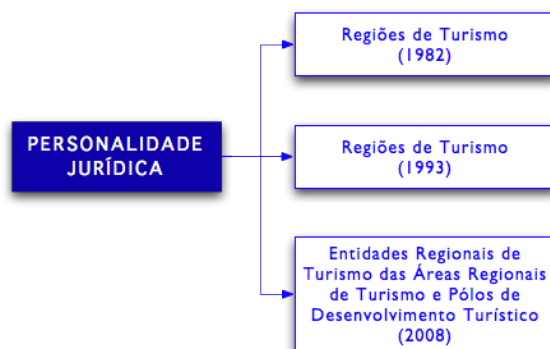
<sup>86</sup> O art.º 24.º determinou a revogação do Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957, bem como as normas da Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, relativas às regiões de turismo.

<sup>87</sup> Art.º 1.º, n.º 1.

<sup>88</sup> Art.º 1.º, n.º 2.

das vontades autárquicas e governamental, pois, formada a vontade conjunta dos municípios, a criação da pessoa colectiva depende ainda de uma vontade governamental de sentido idêntico.

**Figura 11 – Personalidade jurídica nos organismos regionais de turismo**



Fonte: Elaboração própria.

Sublinhe-se que neste regime de 1982, tal como no de 1993, o Governo podia não concordar com a criação de uma região de turismo e nada o obrigava a fazê-lo.

Convém, no entanto, alertar para o facto de esta tendência de atribuição de personalidade jurídica às regiões de turismo preceder, em aproximadamente dois anos e meio, o Decreto-Lei n.º 327/82. Com efeito, três *decretos-leis* – como sucede no domínio da LRT e não por *portaria* como determinava o Decreto-Lei n.º 327/82 –, que instituíram as regiões de turismo de S. Mamede (Alto Alentejo)<sup>89</sup>, Alto Minho (Costa Verde)<sup>90</sup> e Douro Sul<sup>91</sup> já lhes atribuíam personalidade jurídica.

Aos dois princípios acima mencionados juntar-se-ão o da *supremacia municipal* no controlo dos órgãos das regiões de turismo e o da *representação minoritária* do Estado, bem como os da descentralização e do associativismo autárquico, estes expressamente invocados no preâmbulo do diploma.

Como se dá nota em sede preambular, existia uma complicada diversidade de regimes<sup>92</sup> e dificuldades hermenêuticas relativamente às comissões regionais de turismo, consoante tivessem sido criadas no domínio do Estado Novo ou na III República, e até em diferentes momentos desta última. Tal acervo normativo surge-nos, assim, com um intuito normalizador, de reestruturação da diversidade dos órgãos existentes, procurando dotar todo o con-

<sup>89</sup> Decreto-Lei n.º 519-J1/79, de 29 de Dezembro.

<sup>90</sup> Decreto-Lei n.º 519-L1/79, de 29 de Dezembro.

<sup>91</sup> Decreto-Lei n.º 489/80, de 17 de Outubro.

<sup>92</sup> A maior ou menor dependência relativamente ao Estado e às autarquias.



tinente<sup>93</sup> de órgãos de âmbito espacial conveniente, ou seja, procurando alcançar-se nesta sede uma cobertura plena do território continental. Este desígnio de integral cobertura do território nacional figurará mais tarde como uma das principais razões para a substituição das regiões de turismo pelas entidades regionais de turismo.

Sem prejuízo da comparação de regimes que realizaremos ulteriormente a propósito da análise da LRT, enunciaremos de seguida alguns dos aspectos mais significativos do Decreto-Lei n.º 327/82.

Embora ainda não se exija a *contiguidade* das áreas, afirma-se o princípio da *coincidência da área* da região de turismo com a dos municípios que a integram<sup>94</sup>.

A organização das regiões de turismo assentava numa estrutura tripartida<sup>95</sup>, um órgão do tipo assembleia, a *comissão regional*, o *presidente da comissão regional*<sup>96</sup> e a *comissão executiva*<sup>97</sup>. Para além destes órgãos obrigatórios, previa-se um outro de carácter facultativo, o *conselho consultivo*, que integrava as entidades públicas ou privadas convidadas pelo presidente da câmara municipal, e também as que desenvolvessem a sua actividade na área da região, com a particularidade de deverem solicitar a inscrição e pagar a respectiva quotização.

A comissão regional mantinha a tradicional composição tripartida: representantes dos municípios<sup>98</sup>, representantes públicos e das entidades privadas<sup>99</sup>. Integrava ainda a comissão regional um secretário-geral, designado pela entidade tutelar, que não dispunha, porém, do direito de voto.

A comissão executiva era composta por um presidente<sup>100</sup> e um número variável de vogais, até cinco, os quais eram eleitos pela comissão regional para um mandato com a duração de um triénio<sup>101</sup>. O secretário geral da comissão regional integrava também a comissão executiva<sup>102</sup>.

---

<sup>93</sup> À região autónoma da Madeira, tal como à dos Açores, não era aplicável o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto (art.º 27.º). Tal exclusão manteve-se na LRT (art.º 39.º), que as subtraiu do seu âmbito territorial de aplicação.

<sup>94</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>95</sup> Art.º 4.º.

<sup>96</sup> Órgão singular com função de representação perante a administração central e as autarquias, coordenação e presidência simultânea dos órgãos da região de turismo. Diferentemente do direito anterior, é agora eleito pela assembleia da região e não designado pela administração central.

<sup>97</sup> Órgão com funções de governo da pessoa colectiva pública.

<sup>98</sup> Recorde-se que estamos agora perante um novo quadro dos municípios, autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população neles residente, através da eleição de órgãos representativos e não, como sucedia anteriormente, órgãos dos concelhos pertencentes à administração central.

<sup>99</sup> Não se indicava, porém, a proporção dos representantes das entidades públicas e das entidades privadas.

<sup>100</sup> Como se notou, o presidente da comissão regional também presidia à comissão executiva.

<sup>101</sup> Art.º 10.º.

<sup>102</sup> Também aqui dispunha tão somente do direito de participação que não do de voto.

Previa-se a possibilidade de *federações* das regiões de turismo<sup>103</sup> e manteve-se a extinção *ope legis* das zonas de turismo compreendidas nas áreas das regiões de turismo que fossem entretanto criadas<sup>104</sup>.

## 2.2.2. A disciplina das regiões de turismo de 1993

### 2.2.2.1. Natureza jurídica

As associações públicas constituem a segunda modalidade de entidades públicas que integram a Administração Autónoma<sup>105</sup>. Definem-se, segundo Marcelo Rebelo de Sousa (1999), como “pessoas colectivas públicas de natureza associativa, de fins específicos altruísticos e não lucrativos, que prosseguem atribuições, nas quais coexistem interesses dos associados e interesses comuns com o Estado-Administração, prevalecendo aqueles sobre estes”<sup>106</sup>.

Com base no critério *abstracto pessoal*, distinguem-se nas associações públicas três situações:

1. *Associações de entidades públicas*: as que são constituídas por pessoas colectivas públicas – *v.g.* regiões de turismo;
2. *Associações públicas de entidades privadas*: têm por associadas pessoas singulares e colectivas privadas – *v.g.* ordens profissionais;
3. *Associações de carácter misto*: integram entidades públicas e privadas – *v.g.* cooperativas de interesse público, centros tecnológicos e centros de formação profissional<sup>107</sup>.

No mesmo sentido, Freitas do Amaral (1994) opina: “as regiões de turismo são associações públicas formadas entre os municípios e o Estado (Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto); e as federações de regiões de turismo revestem a mesma índole”. Jorge Miranda (1988) elaborou um quadro no qual distribuiu as associações públicas em razão do objecto da sua actividade, integrando as regiões de turismo na última categoria (a 6.<sup>a</sup>), a saber, nas associações públicas do poder local. Também o parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 24/88 (ponto III, 2.2) integrou as regiões de turismo nas associações públicas.

---

<sup>103</sup> Artigos 6.º, n.º 1, al. f) e 22.º.

<sup>104</sup> Art.º 20.º.

<sup>105</sup> As entidades que integram a Administração Autónoma são, para além das associações públicas, as Universidades públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas.

<sup>106</sup> Sublinha o autor que, sendo tal autonomia relativamente ao Estado-Administração superior à das Universidades públicas, é, porém, inferior à das autarquias locais e das regiões autónomas.

<sup>107</sup> Integrando ambos os órgãos as regiões de turismo, numa razoável proporção, representantes de *entidades privadas*, afigura-se-nos preferível a sua classificação como *associações de carácter misto*.

Vital Moreira (1997), por seu turno, faz notar que a generalidade da doutrina<sup>108</sup> pátria aborda as regiões de turismo tal como os centros de formação profissional e os centros tecnológicos sob a “bandeira indiferenciada” das associações públicas, o que, em sua opinião, impede que se possa determinar conceitualmente a sua diferença relativamente às *associações públicas propriamente ditas*, ou seja, as que são formadas por particulares. Integra, assim, as regiões de turismo nos *consórcios de entidades públicas e figuras afins*, desenvolvidas sobretudo na doutrina espanhola e italiana, as quais, na definição abrangente de Martínez López-Muñiz, que perfilha, são “associações de direito público entre duas ou mais pessoas jurídico-públicas, constituídas com o objectivo de realizar mais eficazmente um ou vários fins da sua competência respectiva e comuns de algum modo a todas elas.”. Constituem *formas de administração compartilhada* entre várias administrações públicas ou entre administrações públicas e entidades privadas. Do ponto de vista jurídico, o consórcio administrativo é “um ente associativo, não territorial, não societário, constituído entre entes públicos (ou entre entes públicos e entes privados), com o fim de realização de um interesse comum”.

Uma das conclusões (a 3.<sup>a</sup>) do parecer n.º 131/93 considera as regiões de turismo “associações públicas de municípios de tipo especial, formadas na base da cooperação com o Estado, especialmente caracterizadas por este ratificar os seus estatutos e os seus órgãos também integrem representantes de certos departamentos estatais e de outras entidades públicas e privadas”.

Comparando as associações públicas e os institutos públicos, verificamos que nestes últimos avulta a natureza institucional, assentam numa organização material tendo como substracto uma instituição em lugar de uma associação. Diferentemente, nas associações públicas, o substracto é constituído por um grupo de pessoas, singulares ou colectivas, que surgem, assim, como o traço distintivo relativamente aos institutos públicos.

O art.º 1.<sup>º</sup><sup>109</sup> define a natureza jurídica das regiões de turismo, a saber: são *pessoas colectivas de direito público*, isto é, segundo uma possível definição doutrinária, participam de forma

---

<sup>108</sup> A *doutrina* é constituída por um conjunto de opiniões técnicas, interpretativas da lei, expressas pelas diferentes profissões jurídicas – professores de Direito, magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, notários e conservadores – reveladas através dos mais variados meios, *v.g.* manuais universitários, monografias, revistas e pareceres.

A doutrina não constitui uma fonte de direito *directa*, mas tão somente *indirecta*. Por si própria a doutrina não cria regras de direito, não tem essa virtualidade, que fica reservada à lei e ao costume.

No entanto, pode influenciar o legislador, mais ou menos decisivamente, através da apresentação das várias soluções de reforma de determinada área legislativa, ou o juiz que vai julgar determinado processo através de uma corrente de opinião expressa num livro dum prestigiado professor universitário, ou inclusivamente, através de um parecer expressamente elaborado para o efeito, o qual é incorporado no processo antes da decisão judicial.

<sup>109</sup> Salvo indicação em contrário, doravante os preceitos sem qualquer menção ao diploma são relativos ao Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto, o qual designaremos abreviadamente de LRT.

imediate e necessária, por direito próprio, no exercício da função administrativa do Estado-colectividade<sup>110</sup>.

Estão associadas às regiões de turismo, de harmonia com o preceito legal em análise, três características fundamentais. Em primeiro lugar, estão dotadas de *autonomia administrativa*, ou seja, da possibilidade de praticarem actos administrativos definitivos e executórios<sup>111</sup>. Em segundo lugar, as regiões de turismo também beneficiam de *autonomia financeira*, pelo que os rendimentos do seu património e outros que lhe sejam atribuídos por lei se consideram receita própria aplicável livremente, de harmonia com o orçamento privado, às despesas ordenadas por exclusiva autoridade dos seus órgãos, isto é, definidas e aprovadas com independência. Por último, dispõem de *património próprio*, que constitui um dos elementos do substracto da pessoa colectiva.

As duas primeiras características já figuravam expressamente na lei anterior<sup>112</sup>. A última estava parcialmente implícita no n.º 1 do art.º 21.º daquele diploma, o qual, sob a epígrafe *transferência do património* – embora se referissem tão somente os aspectos da *posse e gestão* que não o *domínio* –, determinava a transferência *ope legis* para as regiões de turismo de todos os direitos e obrigações dos órgãos locais de turismo da respectiva região que eram extintos. O n.º 2 determinava a entrega à comissão instaladora da região de turismo de todos os bens directamente afectos ao funcionamento da zona de turismo extinta, os quais, de harmonia com o n.º 3, transitavam para a posse e gestão da respectiva região. O n.º 4 atribuía-lhes ainda – não automaticamente mas de harmonia com estipulações *ad hoc* – a posse e a gestão doutro património, o de reconhecido interesse para o turismo que se encontrava até então na titularidade das autarquias locais<sup>113</sup>.

Como se referiu, a LRT vem expressamente consagrar a titularidade de património próprio – conjunto de todos os direitos e obrigações susceptíveis de avaliação pecuniária de que cada

---

<sup>110</sup> Marcelo Rebelo de Sousa (1999). Sobre os diferentes critérios avançados pela doutrina portuguesa. Por seu turno, as *peçoas colectivas de direito privado*, na definição de Marcello Caetano (1982), resultam da atribuição da personalidade pela ordem jurídica a uma associação ou instituição de iniciativa particular, cuja organização e gestão são deixadas, se não na totalidade, pelo menos em grande parte à vontade dos associados ou instituidores. Para Mário Brito (1967), dividem-se, atenta a sua *finalidade estatutária*, em pessoas colectivas de direito privado de *utilidade pública* e de *utilidade particular*. As primeiras têm um escopo de interesse público, enquanto as segundas prosseguem um fim lucrativo. Também Mota Pinto (1985) opera tal distinção. Na pessoa colectiva de direito privado de utilidade particular o seu escopo é de mero interesse particular, exemplificando com as sociedades e agrupamentos complementares de empresas. A pessoa colectiva de direito privado e utilidade pública é a que se propõe um fim de interesse público ainda que possa dirigir-se simultânea ou concorrentemente à satisfação do interesse dos próprios associados ou do próprio fundador.

<sup>111</sup> Este poder conferido aos órgãos de uma pessoa colectiva de direito público pressupõe naturalmente que na sua prática se observem todos os requisitos legais.

<sup>112</sup> Art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.

<sup>113</sup> Regime idêntico ao actual, como veremos aquando da análise do art.º 10.º.

pessoa é titular – por parte das regiões de turismo, o que não se poderá considerar propriamente uma novidade, porquanto, sendo elas pessoas colectivas de direito público, um dos elementos do respectivo substracto, com maior ou menor preponderância sobre o pessoal, é precisamente o elemento patrimonial.

Os aspectos da *gestão patrimonial* e os conexos com a *autonomia financeira* encontram-se sujeitos à fiscalização da legalidade levada a cabo pela Inspeção-Geral de Finanças.

#### **2.2.2.2. Atribuições**

O acervo das *atribuições ou fins* das regiões de turismo – os interesses cuja realização a pessoa colectiva exerce – é fixado no art.º 2.º. No n.º 1 através de uma cláusula geral, no n.º 2 mediante uma enumeração exemplificativa.

À cabeça das atribuições ou fins da região de turismo surge-nos prioritariamente, no n.º 1, a *valorização turística das respectivas áreas*<sup>114</sup>, de molde a aproveitarem-se equilibradamente as potencialidades turísticas do respectivo património<sup>115</sup>. A qual, como se compreende, não se desenvolverá de forma livre mas com alguns condicionalismos. *Maxime* os que decorrem da *política de turismo* definida pelo Executivo e também dos *planos anuais e plurianuais* do Estado e dos municípios<sup>116</sup>.

Em sede de enumeração exemplificativa constante do n.º 2, a primeira atribuição das regiões de turismo respeita aos *planos de acção turística regionais*<sup>117</sup>.

Segue-se a elaboração de *estudos*<sup>118</sup> na vertente turística que incidam sobre as áreas da competência das regiões de turismo por forma a melhor caracterizá-las, os quais naturalmente podem ser realizados pelos seus próprios meios ou por entidades exteriores.

A atribuição ou finalidade seguinte prende-se com a *inventariação dos recursos turísticos* existentes na região, impondo-se, assim, de harmonia com a terminologia legal, a sua *identificação*<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Refere-se *áreas* em vez de *regiões*, como sucedia no direito anterior.

<sup>115</sup> Referindo-se expressamente o *património histórico, o cultural e o natural*. No direito anterior aludia-se mais profusamente a *riquezas artísticas e arqueológicas, históricas e etnográficas, a belezas naturais* e, descendo-se ao pormenor, a *praias e estâncias termais*.

<sup>116</sup> Estes planos, porque elaborados pelo Estado ou pelos municípios, são distintos dos planos de acção turística regional.

<sup>117</sup> Al. a). Segundo o preâmbulo da LRT constituem uma *vocação essencial* das regiões de turismo. Distintos dos planos anuais e plurianuais elaborados pelo Estado e pelos municípios e do plano genérico de acção e desenvolvimento turístico que instrui o pedido de criação de uma região de turismo, são referidos no art.º 14.º, al. e), como planos de actividades anuais e plurianuais e planos de promoção turística da região. Os primeiros são de novo previstos nos artigos 17.º, n.º 1, al. a), 21.º, n.º 1, al. d), 30.º e 35.º, n.º 1, als. d) e f).

<sup>118</sup> Al. b).

Prosseguindo a enumeração das atribuições, determina o legislador que quem define o *produto ou produtos turísticos*<sup>120</sup> característicos das suas áreas são as próprias regiões de turismo. Embora tal escolha não deva ser feita de uma forma isolada, devendo, ao invés, ter em consideração os produtos de outras regiões. Numa perspectiva de cooperação e complementaridade com os produtos turísticos de outras regiões, aponta o legislador.

Em matéria de *promoção* da oferta turística da respectiva região opera-se uma distinção fundamental. No que respeita ao *mercado interno* as regiões de turismo gozam de inteira liberdade. Na *promoção externa* o estatuto é assaz diferente, ou seja, de proibição de execução directa de planos de promoção turística no estrangeiro, impondo-se ainda nesta sede um *dever de colaboração* com a administração central. Na primeira vertente, o legislador considera-as um instrumento fundamental na promoção turística da respectiva região, enquanto na segunda, vedando-lhes a promoção directa, reconhece-lhes o estatuto de interlocutores privilegiados da administração central.

O fomento do artesanato<sup>121</sup> e a animação turística regional constituem duas outras finalidades das regiões de turismo.

Encerra-se a enumeração meramente exemplificativa das atribuições das regiões de turismo estabelecendo-se outro *dever de colaboração* daquelas pessoas colectivas públicas. Desta sorte relativamente aos órgãos centrais e às autarquias locais no que tange aos *objectivos da política nacional* em matéria de turismo.

O princípio que norteava a criação de regiões de turismo era o da *exclusiva iniciativa dos municípios interessados*, que constituem, assim, o seu substrato fundador. Só eles podiam despoletar a sua criação<sup>122</sup>, estando por conseguinte tal iniciativa vedada a outras entidades públicas, nomeadamente por proposta dos serviços centrais.

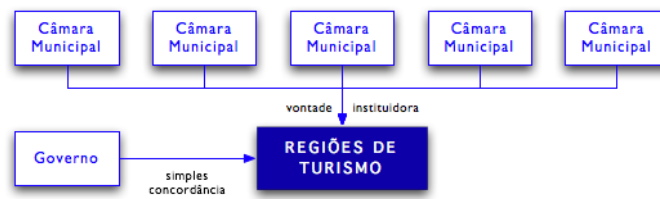
---

<sup>119</sup> *Idem*, al. b). A elaboração de estudos anteriormente referida bem como a *inventariação dos recursos turísticos existentes* constituem atribuições estabelecidas na LRT que não figuravam na legislação anterior.

<sup>120</sup> Tal conceito surge pela primeira vez em sede de disciplina dos órgãos locais ou regionais de turismo na LRT.

<sup>121</sup> A LRT prevê, neste domínio, um inventário da produção de artesanato e uma relação dos artesãos em exercício, cometendo-se a sua elaboração à comissão executiva.

<sup>122</sup> Manteve-se no essencial a solução do direito anterior. Segundo o n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, a criação das regiões de turismo dependia “sempre de requerimento conjunto das câmaras municipais interessadas na sua constituição”.

**Figura 12 – Regiões de turismo**

**Fonte:** Elaboração própria.

No que respeita à forma de criação das regiões de turismo, ela revestia-se de assinalável dignidade formal. Eram criadas, tal como as actuais entidades regionais de turismo, não por acto notarial mas através um acto normativo, ou seja, por *decreto-lei*<sup>123</sup>, o qual aprovava simultaneamente os estatutos da região de turismo. Consequência, aliás, da sua integração na categoria das associações públicas, porquanto não se encontravam sujeitas à normação civilística da tipicidade das formas de constituição e extinção.

O n.º 2 parecia ter implícita a exigência da pluralidade de autarquias interessadas ou, no limiar mínimo, pelo menos dois municípios para a criação de uma região de turismo, revelando a análise dos diferentes estatutos que o seu número variava entre seis e vinte e três câmaras municipais.

Todavia não era suficiente a *intenção conjunta* dos vários municípios de constituírem uma região de turismo, sendo ainda necessário que a área correspondente às autarquias requerentes reunisse *condições* e demonstrasse *potencialidades* de interesse para o turismo. Ou seja, não fazia sentido para o legislador a criação de regiões de turismo em parcelas do território afectas exclusiva ou predominantemente a actividades industriais, fortemente poluídas ou que constituam meros dormitórios urbanos, nas quais se encontrem ausentes elementos do património histórico, cultural ou natural.

Existia, por outro lado, e com carácter inovador comparativamente à anterior legislação, um *tríplice requisito* quanto à área da futura região: carácter contíguo<sup>124</sup>, ausência de soluções de continuidade e coincidência com a área dos municípios que visam constituir o ente jurídico. A contiguidade pressupõe que todos os municípios que vão formar a região de turismo se ligam entre si, não existindo qualquer outro de permeio. Quanto à ausência de soluções de continuidade, tal requisito pressupõe que a área de jurisdição da pessoa colectiva não se projecta para além da dos municípios que a integram. Por último, nenhum dos municípios pode

<sup>123</sup> No domínio da legislação anterior a criação das regiões de turismo operava-se por um acto normativo de menor dignidade, a *portaria*, (art.º 1.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto). As *zonas de turismo* eram criadas por *decreto*, referendado pelos Ministros do Interior e das Finanças.

<sup>124</sup> A contiguidade também relevava noutro plano, o das fusões das regiões de turismo (art.º 29.º, n.º 1).

subtrair da futura área da região de turismo qualquer parcela territorial. Por outras palavras, a área da região de turismo abrange a totalidade das áreas territoriais dos municípios que a integram.

Vistos os requisitos relativamente à área, também quanto aos municípios interessados na constituição de uma região de turismo o legislador fazia duas exigências de cariz alternativo: *homogeneidade* ou pelo menos *complementaridade* entre si. Tais características revelam-se, esclarece a lei, através de cinco indicadores, a saber: os aspectos geográficos, ecológicos, etnográficos, históricos e culturais.

A formação da vontade de constituição da região de turismo tinha lugar, de harmonia com a lei, num órgão deliberativo do município constituído por membros eleitos directamente<sup>125</sup>, a *assembleia municipal* de cada um dos municípios interessados.

Exigia-se, por outro lado, que a futura pessoa colectiva pudesse de *per si* criar as receitas indispensáveis a um bom<sup>126</sup> desempenho das suas atribuições ou fins. Por outras palavras, tinha de ser auto-suficiente quanto à criação de receitas próprias para fazer face aos seus custos<sup>127</sup>. O que equivale a dizer que não poderiam, observando-se a previsão legal, criar-se regiões de turismo que à partida se mostrassem deficitárias nesta relação dos *custos* para a satisfação dos seus fins com a capacidade de gerarem as inerentes *receitas*.

O requisito para a criação das regiões de turismo seriado em último lugar já decorre em alguma medida de outro enunciado anteriormente (condições e potencialidades de interesse para o turismo) e respeitava à existência na região de turismo que se visava criar de *equipamento turístico relevante*.

A LRT previa a possibilidade de ao nível estatutário se instituírem formas locais de representação da região de turismo – *delegações ou postos de turismo e de informações* – em quaisquer localidades compreendidas na sua área de jurisdição. Não é, porém, suficiente que os estatutos prevejam tais formas locais de representação da região de turismo, havendo ainda que definir o processo da sua *criação*, como são *compostas* e, por fim, a disciplina do seu *funcionamento*.

---

<sup>125</sup> Órgão electivo ou representativo porquanto os seus titulares são designados por eleição.

<sup>126</sup> Exigente, o legislador não se contenta com um *regular* desempenho das atribuições.

<sup>127</sup> Um dos elementos que deve obrigatoriamente instruir o pedido de criação de uma região de turismo é constituído pelo *orçamento previsional das receitas e despesas*. Tal documento deve demonstrar que a futura região de turismo é susceptível de gerar meios próprios suficientes para suportar o seu financiamento.



### 2.2.2.3. Ingresso e saída de municípios

Referimos que a região de turismo compreende precisamente a área territorial correspondente à dos municípios que a integram e que nenhum desses municípios poderá desafectar daquela pessoa colectiva de direito público parcelas do seu território. No entanto, não se trata de uma situação jurídica imutável. Pese a inteira coincidência da área territorial sobre a qual a região de turismo exerce a sua jurisdição e dos municípios dela integrantes, o que vimos denominando como área de jurisdição pode sofrer modificações para mais, isto é, ocorrendo um *alargamento*<sup>128</sup>, ou para menos, verificando-se a sua *redução*<sup>129</sup>. Ocupemo-nos destas duas figuras.

A área poderá também registar um substancial incremento não pela entrada de novos municípios mas pelo *nascimento* de um novo ente jurídico, ou seja, pela criação de uma nova região de turismo que decorre da  *fusão* de duas ou mais regiões de turismo contíguas. A criação da pessoa colectiva dá, assim, lugar a uma área que corresponde ao somatório das áreas das pessoas colectivas relativamente às quais se operou a fusão. Por comodidade de exposição, trataremos da fusão numa fase posterior, observando-se a sistemática da LRT.

O art.º 7.º disciplinava o *alargamento* da área de uma região de turismo permitindo, assim, uma vocação expansiva que podia revestir-se de grande interesse para o bom desempenho das suas atribuições e, conseqüentemente, para o turismo da região. Atenta a regra da coincidência entre a área de jurisdição da região de turismo e a dos municípios que a integravam, o acréscimo de área passava inelutavelmente pelo ingresso na pessoa colectiva de um ou mais novos municípios. O condicionalismo legal para a entrada de municípios de molde a estender a área de jurisdição da região de turismo era o mesmo que presidia à formação do ente colectivo, o qual figurava no n.º 2 do art.º 3.º. Assim, para além da subscrição conjunta do requerimento pelos municípios fundadores e dos que aspiravam à sua integração na região de turismo, deviam verificar-se os requisitos da contiguidade da área, ausência de soluções de continuidade, homogeneidade ou complementaridade dos municípios, prévia aprovação das assembleias municipais<sup>130</sup>, que a sua entrada não afectasse a auto-suficiência de recursos da região e, por fim, a existência de equipamento turístico relevante.

Tal como sucedia no domínio do pedido de criação, também o do alargamento da região de turismo era apresentado na DGT e igualmente dirigido ao membro do Governo que tutelava o turismo. O pedido, subscrito pelo presidente da região de turismo e pelos presidentes das câmaras municipais interessadas, era instruído com a planta da região na qual se assinalava o

---

<sup>128</sup> Art.º 7.º.

<sup>129</sup> Art.º 8.º.

<sup>130</sup> Dos municípios candidatos. A deliberação para o alargamento competia à comissão regional.

pretendido alargamento<sup>131</sup>, a acta da comissão regional contendo a deliberação favorável ao alargamento<sup>132</sup>, bem como igual documento da assembleia municipal do município ou municípios interessados<sup>133</sup>, projecto das inerentes alterações estatutárias e dos quadros de pessoal, caso tivessem lugar. Haveria ainda que juntar memória descritiva dos municípios candidatos a integrar a região de turismo<sup>134</sup>.

A DGT devia nos 60 dias subsequentes à apresentação do requerimento de alargamento analisar se estavam ou não preenchidos os requisitos para o efeito estabelecidos na LRT, emitindo o seu parecer e remetendo ambos ao membro do Governo da tutela. Diferentemente do pedido de *constituição*, não se encontrava prevista para o *alargamento* a possibilidade de a DGT, nos 30 dias posteriores à apresentação do requerimento, solicitar a prestação dos esclarecimentos necessários para fundamentar a necessidade de alargar a área da região de turismo. De harmonia com a tradicional regra segundo a qual a *alteração* dos elementos fundamentais da pessoa colectiva devem observar a mesma *forma* da sua *constituição*, o alargamento da região de turismo era, tal como o seu nascimento<sup>135</sup>, realizado através de *decreto-lei*<sup>136</sup> e não por acto notarial.

Quanto à diminuição da área das regiões de turismo, uma vez mais em razão da regra da correspondência com a do território das autarquias integrantes, ocorria pela saída de um ou mais municípios da pessoa colectiva pública. A regra vigente nesta sede era a da *liberdade de desvinculação*, embora a saída estivesse condicionada a um *período mínimo de permanência* de cinco anos<sup>137</sup>. Previamente, a assembleia municipal, órgão externo do município que havia manifestado a vontade de integrar o ente jurídico, deliberava agora em sentido oposto, isto é, da saída da região de turismo, sendo o pedido, instruído com a acta da respectiva reunião, apresentado à comissão executiva. A *comissão executiva*, por seu turno, submetia o pedido à apreciação da *comissão regional*, apresentando-o, por intermédio da DGT, ao membro do Governo com a tutela do turismo, observando-se nesta sede um processo assaz semelhante ao da criação e alargamento. A redução da área de jurisdição da região de turismo era apreciada pela DGT nos 60 dias subsequentes, devendo emitir naquele hiato o seu *parecer*, no qual apreciava a verificação dos inerentes requisitos legais, remetendo-o à entidade tutelar, sendo

---

<sup>131</sup> À escala de 1:250000, tal como no pedido de constituição.

<sup>132</sup> Al. b). Tratava-se de uma das competências da comissão regional prevista na al. m) do art.º 14.º.

<sup>133</sup> As assembleias municipais dos municípios fundadores não tomavam posição neste domínio, sendo a deliberação da competência da comissão regional, órgão das regiões de turismo no qual tinham assento um representante de cada câmara municipal, sendo que os municípios constituíam a força dominante em tal assembleia.

<sup>134</sup> Elaborada, tal como a que instruíra o pedido de constituição, de harmonia com al. b) do n.º 2 do art.º 4.º.

<sup>135</sup> Art.º 3.º, n.º 1.

<sup>136</sup> N.º 4. Também a *redução* e a  *fusão* das regiões de turismo, como veremos, ocorria através de decreto-lei.

<sup>137</sup> Art.º 8.º, n.º 1. Tratava-se de uma inovação relativamente ao direito anterior, que previa tão somente o alargamento da área de jurisdição (art.º 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto).

tal alteração realizada, uma vez mais, através de um acto normativo sob a forma de decreto-lei. Diploma que aprovava simultaneamente o indispensável ajustamento estatutário.

No período que antecedeu a criação da região de turismo podia ter existido, na área do município que agora se retirava, uma *zona de turismo* administrada, como se referiu, por comissão municipal ou por junta de turismo.

O art.º 9.º determinava que a criação de uma região de turismo acarretava *ope legis* a extinção das zonas de turismo compreendidas na área aquando da entrada em vigor<sup>138</sup> do decreto-lei que a instituía.

---

<sup>138</sup> Uma lei pode começar a vigorar aquando da sua publicação ou em momento posterior. Frequentemente, as leis contêm um preceito, na parte inicial ou na final, que indica a data da entrada em vigor.

Vimos que a Lei Hoteleira no seu art.º 94.º determinava a entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 1987 e a Lei dos Empreendimentos Turísticos no seu art.º 83.º remeteu a entrada em vigor para o dia 1 de Julho de 1997.

Pode também suceder que a entrada em vigor da lei fique dependente da publicação de outra lei. Para as situações em que não exista forma de publicação obrigatória, como sucede por exemplo com as deliberações dos organismos de coordenação económica, o entendimento é o de que a lei entra imediatamente em vigor. Quando exista, a regra é a da observância de uma *vacatio legis*, de um hiato entre a publicação e a entrada em vigor da lei.

O n.º 2 do art.º 5.º do Código Civil refere-se, assim, à *vacatio legis*:

“Entre a publicação e a vigência da lei decorrerá o tempo que a própria lei fixar ou, na falta de fixação, o que for determinado em legislação especial.”.

O art.º 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, fixa os seguintes prazos de *vacatio legis* relativamente aos actos legislativos e outros actos de conteúdo genérico, designadamente os diplomas elaborados pelo Governo e pela Assembleia da República:

- Continente: 5 dias;
- Regiões Autónomas: 15 dias;
- Estrangeiro: 30 dias.

De harmonia com o n.º 4 do art.º 2.º os prazos contam-se a partir do *dia imediato* ao da publicação no Diário da República. Disposição que se encontra em perfeita sintonia com a regra geral de que na contagem de qualquer prazo não se inclui o dia “em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr;” [art.º 279.º, al. b) do Código Civil].

Sendo a *vacatio* que acabámos de aludir fixada *supletivamente*, significa que o legislador pode ampliá-la mais ou menos acentuadamente e reduzi-la ou mesmo suprimi-la totalmente.

Com efeito, existem situações em que há necessidade de períodos de tempo mais alargados para permitir a adaptação à lei. Um diploma que impõe obras de adaptação nas cozinhas dos estabelecimentos hoteleiros e nos estabelecimentos de restauração e de bebidas por imperativos de higiene e segurança alimentar. Ou um Código do Turismo que, para além de introduzir novos e exigentes requisitos em matérias tradicionais como as áreas das unidades de alojamento, qualidade dos serviços oferecidos, percentagens de afectação à exploração turística, ainda consagra disposições inovadoras no que respeita à contratualística, fiscalidade do turismo e um substancial reforço da vertente da administração regional, alterando a correlação de forças até aí existente entre o poder central e o poder regional.

O legislador pode reduzir ou mesmo suprimir a *vacatio legis*. Será o caso da *urgência* decorrente duma situação de calamidade pública.

As últimas alterações legais em matéria de empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas e turismo de natureza constituem um péssimo exemplo neste domínio, pois não se descortinam razões minimamente plausíveis para a supressão do interregno entre a publicação e a vigência.

De forma concludente, a LRT determinava que não ocorreria a renovação automática da zona de turismo extinta com a saída do município. O que constitui certamente um mecanismo legal para dissuadir a saída dos municípios das regiões de turismo retomando o anterior figurino legal. A saída de um município de uma região de turismo não obstava a que pudesse ingressar de seguida noutra região de turismo<sup>139</sup>.

#### 2.2.2.4. Extinção das zonas de turismo e transferência de competências

Criada uma região de turismo, isto é, logo que iniciasse a sua vigência o respectivo acto normativo, consideravam-se *automaticamente*<sup>140</sup> extintas as zonas de turismo existentes na sua área. O nascimento do novo ente jurídico público acarretava, assim, o decesso dos anteriores órgãos locais de turismo. Tratava-se de uma solução legal em tudo idêntica à que vigorava no direito anterior<sup>141</sup>, havendo ainda que atender às importantes consequências em termos de transferência do património, previstas no art.º 10.º, e da transferência do pessoal, disciplinada no art.º 26.º. Quando se extinguia uma zona de turismo mercê da criação de uma nova região de turismo, colocava-se o problema da transferência do seu património, como tal se entendendo o conjunto de todos os direitos e obrigações susceptíveis de avaliação pecuniária de que cada um – pessoa singular ou colectiva – era sujeito. O art.º 10.º, sob a epígrafe “Transferência do património das zonas de turismo extintas”, disciplinava tal matéria, aliás em termos idênticos aos do diploma anterior<sup>142</sup>.

Logo que iniciada a vigência do decreto-lei que instituíu o novo órgão regional de turismo, eram para ele *automaticamente* transferidos, *in totum*, os direitos e obrigações de que as

---

Para além de razões de urgência, pode a supressão ser imposta para impedir ou atenuar a *frustração dos objectivos da lei*, mercê dos previsíveis comportamentos dos seus destinatários no período que medeia entre a publicação e a entrada em vigor.

De qualquer modo, de harmonia com o n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 74/98, o início da vigência não pode, em nenhum caso, verificar-se no próprio dia da publicação. O que significa que, no limiar mínimo, corresponderá ao dia seguinte ao da publicação na folha oficial.

Esta *vacatio legis* mínima de um dia só poderá ser contornada através de um diploma que, para além de determinar a entrada em vigor no próprio dia da publicação, seja de valor hierárquico equivalente à Lei n.º 74/98. Sendo a *vacatio legis* determinada a partir do dia da publicação, pode suceder que o mesmo não coincida com o dia em que chega às mãos dos leitores do Diário da República. Ou seja, o acto normativo tem a data de 1 de Dezembro de 2004, mas os serviços da Imprensa Nacional só o enviam para o correio alguns dias ou mesmo semanas ou meses mais tarde. São, pois, diferentes as datas da *publicação* do diploma legal no Diário da República e a data em que é *distribuído* o jornal oficial.

Nestes casos, a *vacatio legis* conta-se desde o dia da “efectiva distribuição” e não da data da publicação (art.º 2.º, n.º 4 da Lei n.º 74/98).

<sup>139</sup> Neste sentido, o Parecer da Procuradoria Geral da República, n.º 24/88, de 11 de Março de 1988.

<sup>140</sup> *Ope legis*, isto é, de harmonia com a lei, “sem necessidade de quaisquer outras formalidades”.

<sup>141</sup> Art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.

<sup>142</sup> Art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.

zonas de turismo existentes na respectiva área de jurisdição eram titulares<sup>143</sup>. No prazo de 30 dias a contar da data da entrada em funções da comissão instaladora<sup>144</sup>, os órgãos das zonas de turismo extintas – comissões municipais ou juntas de turismo – deviam entregar àquela o *cadastro dos bens* que se encontravam adstritos ao seu funcionamento, bem como a *última conta de gerência*, a qual se reportava naturalmente à data da extinção. Não se tratava, no entanto, de uma *transferência de propriedade* das zonas de turismo para a região de turismo, mas tão somente da respectiva *posse e gestão*<sup>145</sup>. Embora tal fosse sugerido pela epígrafe do art.º 10.º, o n.º 4 não estatuiu ainda a transmissão do domínio mas tão somente a transferência da posse e gestão para as regiões de turismo do *património de reconhecido interesse turístico* na titularidade das autarquias locais. Tal transferência seria acordada entre a comissão executiva e as autarquias locais que integravam a região de turismo.

Quer a *transmissão de propriedade* – à qual se reportava o n.º 5 – quer a simples posse e gestão, uma vez transferidas do município para a região de turismo, não podiam em princípio ser-lhe devolvidas, ou seja, a transmissão assumia tendencialmente um carácter irreversível, ainda que a câmara viesse a sair da região de turismo, na condição de tal irreversibilidade ter sido acordada entre o competente órgão da região de turismo, a comissão executiva, e a câmara municipal. Este o desiderato expresso pelo legislador, atenta a técnica redactorial utilizada. No entanto, como facilmente se intuía, o domínio ou mesmo a simples posse e gestão voltariam à titularidade anterior se não existisse tal acordo entre o município e a comissão executiva, pelo que o princípio de estabilidade do património afecto à região de turismo era meramente tendencial.

Disciplinando a LRT a criação, alargamento e redução das áreas das regiões de turismo bem como a figura da fusão, não continha, no entanto, qualquer norma relativamente à *extinção* da pessoa colectiva pública.

Nas associações públicas nas quais, como vimos *supra*, se integravam as regiões de turismo, o elemento associativo ombreava com o carácter público do ente colectivo. Daí que, ao invés das associações privadas, nas associações públicas o *elemento finalístico* obstava à dissolução por mera deliberação dos associados. A extinção devia, assim, ser deliberada pelas respectivas assembleias municipais das câmaras que integravam a região de turismo, dependendo ainda – tal como para a constituição – de um acto normativo do Governo sob a forma de decreto-lei.

---

<sup>143</sup> Art.º 10.º, n.º 1.

<sup>144</sup> Como se referiu, de harmonia com o n.º 2 do art.º 5.º, a comissão instaladora iniciava as suas funções aquando do início da vigência do decreto-lei que criou a região de turismo.

<sup>145</sup> N.º 3.

O art.º 11.º consagrava uma importante faculdade de que dispunha o membro do Governo com tutela sobre o turismo, a transferência para o órgão executivo das regiões de turismo – a comissão executiva – de competências próprias dos serviços centrais de turismo, *maxime* da DGT<sup>146</sup>. Infelizmente, as enormes potencialidades de tal faculdade legal não foram suficientemente aproveitadas, como flui, entre outros, da transferência de competências da DGT para as DRE's no domínio do regime do turismo no espaço rural, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54/2002, de 2 de Abril. Cauteloso, o legislador advertiu que a *transferência de competências* dos serviços centrais de turismo para as regiões de turismo não precludiam a *tutela administrativa* a que se encontravam sujeitas<sup>147</sup>.

### 2.2.3. Organização formal da pessoa colectiva pública

Entremos agora num aspecto de grande importância, o da organização formal das pessoas colectivas públicas.

Vimos que nas associações públicas avulta o substrato pessoal, mas que para além desse aspecto dominante dispõem de património e encontram-se dotadas de uma organização adequada à sua natureza associativa. Qualquer pessoa colectiva pública dispõe necessariamente de órgãos, cujos titulares são as pessoas singulares<sup>148</sup>, às quais incumbe de harmonia com a lei, o contrato constitutivo ou os estatutos declarar a sua vontade ou executá-la<sup>149</sup>. De harmonia com o art.º 12.º, as regiões de turismo actuavam por intermédio de dois órgãos de *competência externa*<sup>150</sup>, um do tipo assembleia, denominado *comissão regional*, e outro do tipo governo, a *comissão executiva*. O presidente da comissão regional, diferentemente do que sucedia no domínio do direito anterior, não constituía<sup>151</sup> um órgão autónomo<sup>152</sup>. Também não se previa no domínio da LRT um órgão de carácter facultativo<sup>153</sup>, o *conselho consultivo*, que emitia pareceres sobre todas as matérias cujo interesse regional o justificasse. O órgão

<sup>146</sup> N.º 1.

<sup>147</sup> N.º 2.

<sup>148</sup> O órgão não confunde com o titular a pessoa singular que empresta a sua vontade à pessoa colectiva permitindo a sua actuação. O titular expressa, assim, uma *vontade funcional* (Marcello Caetano, 1997).

<sup>149</sup> Na organização da pessoa colectiva encontramos para além dos órgãos os *serviços*, compostos por agentes, os quais promovem a execução de decisões ou deliberações. Os agentes preparam, aplicam e executam.

<sup>150</sup> A sua actuação projecta-se nas relações da pessoa colectiva com outras pessoas singulares ou colectivas. Diferentemente, nos órgãos de *competência interna* a sua actuação produz tão somente efeitos internos. É o que sucede com os conselhos consultivos que emitem pareceres destinados a preparar as decisões de outros órgãos.

<sup>151</sup> Afigura-se-nos correcta esta opção do legislador. O cargo da presidência do órgão do tipo assembleia não deverá conduzir à criação de um *órgão singular* com funções de presidência dos demais órgãos. Posição que não obnubila alguma estranheza pelo facto de o presidente da região de turismo presidir simultaneamente à assembleia e ao governo das regiões de turismo.

<sup>152</sup> *Evolui-se*, assim, de uma estrutura *tripartida* de órgãos para uma estrutura *bipartida*.

<sup>153</sup> Desaparecendo, assim, a distinção entre *órgãos obrigatórios e facultativos*.

facultativo, de cariz consultivo, era integrado por entidades públicas ou privadas que desenvolvessem a sua actividade na área da região e solicitassem a sua inscrição, bem como as entidades convidadas pelo presidente da comissão regional<sup>154</sup>.

Os órgãos das regiões de turismo, de harmonia com uma classificação estrutural, eram *simples*<sup>155</sup>, *colegiais*<sup>156</sup> e não constitucionais<sup>157</sup>.

Enquanto, como veremos, a comissão regional constituía um órgão não electivo ou não representativo<sup>158</sup>, a comissão executiva, pese a singularidade de se tratar de eleição mediante lista única, era um órgão electivo ou representativo.

A disciplina da comissão regional repartia-se por dois preceitos. No art.º 13.º fixava-se a composição de comissão regional, isto é, os diversos membros, que entidades representavam, duração dos mandatos e substituição, enquanto no art.º 14.º eram enumeradas as competências do órgão.

A composição da comissão regional é encabeçada pelo *presidente da região de turismo*<sup>159</sup>, o qual era eleito na primeira reunião deste órgão. O presidente da região de turismo, note-se, tinha a particularidade de integrar e presidir aos dois órgãos desta entidade de base intermunicipal, ou seja, à comissão regional e à comissão executiva.

Para além do presidente, quem eram os demais elementos da comissão regional?

Tais representantes eram designados por *vogais*, sendo a duração do seu mandato de quatro anos, não se estabelecendo qualquer limite para a reeleição<sup>160</sup>.

<sup>154</sup> Art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto.

<sup>155</sup> Não compreendem no seu seio outros órgãos, como se verifica, aliás, na generalidade dos órgãos administrativos. Os órgãos complexos desdobram-se ou multiplicam-se em dois ou mais órgãos. É o caso do Governo composto pelos Primeiro Ministro e Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado, constituindo cada um deles um órgão.

<sup>156</sup> Porquanto dispõem de mais de um titular. Diferentemente, um órgão singular dispõe de um só titular, como sucedia com o presidente da região de turismo no domínio da legislação anterior.

<sup>157</sup> Não se encontram previstos na Lei Fundamental.

<sup>158</sup> Não obstante o presidente da região de turismo ser *eleito*, os representantes das câmaras municipais eram por elas designados, ocorrendo a nomeação dos representantes dos departamentos do Estado bem como das entidades públicas ou privadas com relevo para a actividade turística.

<sup>159</sup> Art.º 13.º, n.º 1, al. a). No domínio da Lei n.º 2082 o presidente da comissão regional era designado pelo Secretário Nacional da Informação. No entanto, como se referiu oportunamente, o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, cometeu à assembleia da pessoa colectiva pública a eleição do presidente da comissão regional [artigos 6.º, n.º 2, al. a) e 8.º, n.º 1], o qual, tal como sucede actualmente, presidia aos dois órgãos.

<sup>160</sup> Dado que representavam entidades públicas ou privadas, estas podiam naturalmente substituí-los em qualquer fase do mandato. A substituição *ad hoc* de representantes de entidades públicas para efeitos exclusivamente eleitorais podia assumir um carácter decisivo na disputa eleitoral como procurou evidenciar no artigo “A Ingerência do Governo nas Eleições da Região do Turismo do Algarve. Uma Lição para o Futuro” *in* Turisver, Ano XVIII, n.º 592, de 20 de Maio de 2003.

Constituindo a comissão regional uma assembleia da região de turismo, pessoa colectiva pública cuja criação depende exclusivamente da iniciativa municipal, era natural que nos surgissem, em primeiro lugar, os representantes das câmaras municipais, na proporção de um representante por cada município. A câmara municipal tinha direito a um representante, independentemente de ter despoletado a criação da região de turismo ou só numa fase posterior ter ingressado na pessoa colectiva pública. O que equivale a dizer que era igual a representação dos municípios fundadores e não fundadores.

Outro conjunto de vogais cujo número assumia determinada proporção, ou seja, não podia exceder o dos representantes dos municípios que integravam a região de turismo, respeitava aos *representantes dos departamentos do Estado*<sup>161</sup>, a par dos das demais *entidades públicas e privadas* que assumiam relevância para a actividade turística. O conjunto dos representantes dos departamentos do Estado, entidades públicas e entidades privadas dispunham de um número igual ou inferior ao dos representantes dos municípios que integravam a região de turismo, sendo que, entre os representantes de entidades públicas incluindo o Estado e os representantes de entidades privadas, repartia-se equitativamente os lugares, ou seja, 50% para cada lado.

Desta limitação ou indexação do número de vogais que representavam o Estado e as entidades públicas e privadas com relevo para a actividade turística, decorria o que se designou por *princípio da supremacia municipal*. Ou seja, as câmaras municipais, para além de despoletarem o processo de criação do ente público, dispunham do maior grupo de vogais na assembleia das regiões de turismo – a comissão regional – a qual, entre outras importantes competências, elegia o outro órgão da pessoa colectiva.

Não se quedou o legislador pela inovadora regra da paridade<sup>162</sup> do número dos representantes de entidades públicas e de entidades privadas<sup>163</sup> na comissão regional, estatuidando ainda uma hierarquia entre estas últimas<sup>164</sup>.

O primeiro representante das entidades privadas era o dos estabelecimentos hoteleiros da região, seguindo-se o dos estabelecimentos de restauração e de bebidas<sup>165</sup>, das agências de

---

<sup>161</sup> Um deles obrigatoriamente nomeado pelo membro do Governo com a tutela do turismo. Para além do *princípio da supremacia municipal*, a legislação anterior – Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto – consagrou, como decorre do respectivo preâmbulo, o princípio da representação minoritária do Estado. A LRT reforçou tal princípio, suprimindo a figura do secretário geral, o qual era designado pela entidade tutelar, e fixando uma *quota mínima de 50%* dos vogais representantes de *entidades privadas* no que tange à alínea c) do n.º 1 do art.º 13.º.

<sup>162</sup> Com efeito, o Decreto-Lei n.º 327/82, de 10 de Agosto, não estabelecia tal regra quanto à representação de interesses privados.

<sup>163</sup> No art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 10 de Agosto, não se estabelecia, com efeito, qualquer quota mínima de representação dos interesses privados.

<sup>164</sup> A qual podia revelar-se assaz importante quando as regiões de turismo fossem integradas por um diminuto número de câmaras municipais.



viagens e das empresas de aluguer de automóveis sem condutor<sup>166</sup> e igualmente de outras entidades privadas<sup>167</sup>. A lei remetia para os estatutos das regiões de turismo o processo de designação dos representantes de entidades privadas<sup>168</sup>.

O legislador procurou assegurar que as diferentes entidades que enumerava, isto é, municípios, Estado, entidades públicas e privadas, tinham sempre o seu representante na comissão regional, dispondo, em conformidade, que, ocorrendo a eleição daquele para presidente da região de turismo<sup>169</sup> ou para vogal da comissão executiva, tinha lugar a livre substituição da vaga pela entidade representada<sup>170</sup>.

Por fim, previa-se uma prorrogação *ex lege* do mandato dos membros da comissão regional, com o óbvio propósito de evitar interrupções no funcionamento daquele órgão, até à legal substituição dos representantes, a qual podia ter lugar por nomeação, designação ou eleição<sup>171</sup>.

Analisada a *composição* da comissão regional, ou seja, os representantes das autarquias, Estado, entidades públicas e privadas que a integravam, debruçemo-nos sobre a respectiva *competência*, ou seja, o complexo de poderes funcionais que a lei lhe atribui para o desempenho das atribuições ou fins da região de turismo, matéria que era disciplinada no art.º 14.º.

A primeira do vasto elenco legal respeitava à *eleição do presidente da região de turismo*, a qual tinha lugar na primeira reunião do órgão<sup>172</sup>. Os demais membros da comissão executiva para além do presidente da região de turismo – quatro vogais – eram igualmente eleitos pela comissão regional. A eleição do presidente e dos vogais processava-se de harmonia com a pertinente norma, ou seja, o regulamento eleitoral aprovado pela comissão regional. A

---

<sup>165</sup> Uma interpretação actualizada da alínea b) que aludia aos “estabelecimentos similares hoteleiros”, os quais, no domínio do art.º 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro (*vulgo* lei hoteleira), se consideravam aqueles que independentemente da respectiva denominação se destinavam a proporcionar ao público, com carácter remunerado, “alimentos ou bebidas para serem consumidos no próprio estabelecimento”.

<sup>166</sup> Neste caso, tal como no das agências de viagens anteriormente referido, as empresas tinham a sua sede ou até uma sucursal na região.

<sup>167</sup> Na condição obviamente de terem interesses – primordialmente turísticos, como é bom de ver, embora o legislador o não refira – na região de turismo.

<sup>168</sup> N.º 4.

<sup>169</sup> Como se referiu, o presidente das regiões de turismo presidia simultaneamente aos dois órgãos da região de turismo. Desta acumulação de cargos e até pela circunstância de o presidente representar então ao mais alto nível os interesses da pessoa colectiva pública, a entidade que o designou deveria proceder à sua substituição, afastando-se, assim, eventuais conflitos de interesses entre a entidade representada e o cargo desempenhado na pessoa colectiva pública.

<sup>170</sup> N.º 6.

<sup>171</sup> N.º 7.

<sup>172</sup> De harmonia com o art.º 13.º, n.º 1, al. a).

segunda competência da comissão regional respeitava à aprovação dos denominados *princípios orientadores da política de turismo da região*, a qual deverá respeitar as grandes linhas mestras nessa sede fixadas pelo Executivo<sup>173</sup>.

Podendo a região de turismo ingressar em projectos com impacte no turismo da região, nomeadamente subscrevendo parte do capital das sociedades comerciais, tal iniciativa carecia de prévia deliberação da comissão regional<sup>174</sup>. Este órgão tinha igualmente um papel determinante no que respeitava à *transmissão* ou *cedência* do *património* da região de turismo, constituindo, assim, outra das suas competências a deliberação sobre tal matéria<sup>175</sup>. A necessidade de deliberação positiva da comissão regional era extensiva à devolução dos bens às autarquias inclusivamente naquelas situações em que deixaram de fazer parte da região de turismo<sup>176</sup>. Outra das competências do órgão em análise respeitava à aprovação dos *planos de actividades* das regiões de turismo, anuais e plurianuais, bem como dos planos de promoção turística<sup>177</sup>.

A disciplina do seu *funcionamento*, vertida em regulamentos, era da autoria da própria comissão regional. Com maior relevo, porquanto se tratava da disciplina base destas pessoas colectivas públicas, cabia-lhe aprovar as *alterações dos estatutos* da região de turismo, as quais, à semelhança do projecto de estatutos elaborado na fase de constituição, foram submetidas à entidade tutelar.

Mantendo-se uma relação umbilical com as da comissão executiva, a competência seguinte respeitava ao *relatório anual de gerência* e às *contas de gerência*. Este último órgão procedia à sua elaboração, o primeiro discutia-os e aprovava-os<sup>178</sup>. Desta sorte, a subsequente relativa aos recursos humanos da região de turismo, era a aprovação dos *quadros de pessoal* e as inerentes alterações<sup>179</sup>. Segue-se outra competência no domínio das formas locais de representação da região de turismo, dependendo a criação de *delegações, serviços e postos de*

---

<sup>173</sup> Al. b).

<sup>174</sup> Al. c).

<sup>175</sup> Al. d).

<sup>176</sup> *Idem*.

<sup>177</sup> Confinados exclusivamente ao *mercado interno*. A promoção externa – no estrangeiro ou com destino ao estrangeiro – só podia desenvolver-se por intermédio dos competentes órgãos centrais (art.º 19.º, n.º 1), constituindo a violação deste comando legal uma das causas de dissolução da região de turismo [art.º 35.º, n.º 1, al. g)].

A elaboração dos planos e orçamentos obedecia à pertinente normação das autarquias locais (art.º 30.º) e a circunstância de não terem sido atempadamente presentes à ratificação do Governo constituía uma das causas de dissolução das regiões de turismo [art.º 35.º, n.º 1, al. d)]. Os planos de promoção turística da região e os projectos de orçamentos e as suas revisões eram elaborados e apresentados pela comissão executiva, constituindo, assim, uma das competências deste órgão da região de turismo.

<sup>178</sup> Al. g).

<sup>179</sup> Al. h).

*informação e turismo*<sup>180</sup> de deliberação da comissão regional<sup>181</sup>, competia-lhe igualmente deliberar sobre a *mudança da sede* do organismo público<sup>182</sup>. Competia-lhe ainda *colaborar* com outros entes públicos a dois níveis, o dos *órgãos centrais* e o das *autarquias*<sup>183</sup>, por forma a lograrem-se na sua área os objectivos da política turística nacional, *maxime* no acolhimento e informação a turistas e visitantes<sup>184</sup>.

Como se referiu, a denominada área de jurisdição de uma região de turismo não era imutável, podendo sofrer um *alargamento* mercê da entrada de novos municípios, uma *redução* em razão da saída de câmaras municipais, ou, noutro plano, ocorrer a  *fusão* de regiões de turismo. Em qualquer dos casos, devia existir uma deliberação da comissão regional, que constituía, assim, outra das suas competências<sup>185</sup>.

O *impedimento permanente* do presidente da região de turismo implicava naturalmente a eleição para a sua substituição. Porém, tal impedimento não se projectava apenas no domínio da eleição de um novo presidente da região de turismo, acarretando igualmente uma *nova eleição da comissão executiva*<sup>186</sup>. Devendo tal eleição realizar-se no prazo máximo de 60 dias após a verificação do facto que consubstanciava um impedimento permanente, à comissão regional, para além de previamente se ter pronunciado sobre a sua verificação, competia-lhe também a marcação da data da eleição.

Finalmente, duas competências de cariz mais genérico. Uma, relativa à emissão de *pareceres* sobre toda a índole de assuntos de interesse turístico para a pessoa colectiva pública<sup>187</sup>, outra, ainda com maior grau de abstracção e porventura residual, a de a comissão regional se pronunciar sobre “*todos os demais aspectos*” que sejam susceptíveis de contribuir para o progresso turístico da região de turismo<sup>188</sup>.

À semelhança do tratamento da comissão regional, também no que concerne à comissão executiva o legislador não concentrou a disciplina num único artigo, repartindo o seu tratamento por três preceitos, fixando, em primeiro lugar, a sua composição<sup>189</sup>, seguindo-se a duração, revogação e perda do mandato<sup>190</sup> e, em terceiro lugar, a sua competência<sup>191</sup>.

---

<sup>180</sup> A iniciativa da sua criação pertencia à comissão executiva.

<sup>181</sup> Al. i).

<sup>182</sup> Al. j).

<sup>183</sup> Integrem ou não a região de turismo.

<sup>184</sup> Al. l).

<sup>185</sup> Al. m).

<sup>186</sup> Al. n). Art.º 20.º, n.º 5.

<sup>187</sup> Al. o).

<sup>188</sup> Al. p).

<sup>189</sup> Art.º 15.º.

<sup>190</sup> Art.º 16.º.

<sup>191</sup> Art.º 17.º.

Enquanto no primeiro órgão, sendo do tipo assembleia, tinham assento todos os membros da região de turismo, no segundo a composição era, pela notória razão de se tratar de um órgão do tipo executivo, bem mais restrita: cinco elementos, por inerência<sup>192</sup> o presidente da região de turismo<sup>193</sup> *plus* quatro vogais<sup>194</sup>.

O processo de eleição do órgão tinha, no entanto, uma particularidade, decorria necessariamente de uma *lista única*, vedando, assim, a apresentação ao acto eleitoral – a votação teria lugar na assembleia da pessoa colectiva, ou seja, na comissão regional – de duas ou mais listas concorrentes.

Como se referiu a comissão regional aprovava o regulamento eleitoral para a eleição do presidente da região de turismo e também da comissão executiva<sup>195</sup>.

O exercício das funções dos vogais seria em regime de *permanência* ou a *tempo parcial*. Quanto ao primeiro regime, estabeleceu-se uma restrição na medida em que só dois vogais poderiam desempenhar as suas funções com carácter de permanência. Esta bipartição do regime do exercício de funções dos vogais com carácter permanente ou a tempo parcial era fixado pela própria comissão executiva, mediante prévia proposta do presidente da região de turismo<sup>196</sup>.

O presidente da região de turismo e os quatro vogais deviam preencher vários requisitos para poderem integrar a comissão executiva, os quais, porém, assumiam, um cariz alternativo. O primeiro era o de residirem, isto é, terem o seu domicílio<sup>197</sup> na área de jurisdição da região de turismo, independentemente da actividade profissional por si desenvolvida, ou seja, prescindia-se por completo de qualquer conexão à actividade profissional na área turística. O segundo requisito, ao invés, valorizava exclusivamente a actividade profissional do candidato a membro da comissão executiva, a qual teria de se encontrar ligada ao turismo e numa dupla vertente. Deveria tratar-se de um labor profissional reconhecidamente ligado ao turismo<sup>198</sup>,

---

<sup>192</sup> Investidura obrigatória num cargo por disposição legal, em virtude do exercício de outro cargo.

<sup>193</sup> Como se notou, o presidente da região de turismo presidia simultaneamente à comissão regional e à comissão executiva.

<sup>194</sup> Existiam algumas diferenças relativamente ao direito anterior. A figura do secretário-geral da comissão regional que por inerência integrava a comissão executiva foi eliminada na LRT. O número de vogais era variável – até cinco – sendo agora fixo (4 vogais). A duração do mandato foi aumentada, passou de 3 anos no direito anterior para 4 anos. Todos os membros, isto é, presidente e vogais, deveriam residir obrigatoriamente na região. Como se verá de seguida, o critério da residência assume no regime de 1991 um cariz alternativo ao critério profissional.

<sup>195</sup> Artigos 14.º, al. a) e 15.º, n.º 1.

<sup>196</sup> N.º 2.

<sup>197</sup> De harmonia com o n.º 1 do art.º 82.º do Código Civil a pessoa singular tem o seu domicílio no lugar da residência habitual. Para a hipótese de residir alternadamente em diversos lugares, esclarece o inciso legal que a pessoa singular se considerará domiciliada em qualquer um deles.

<sup>198</sup> Isto é, tal constatação ser pacífica no sector.

adicionando-se um constrangimento geográfico, pois deveria ter sido exercido na área de jurisdição da pessoa colectiva pública.

Entremos agora no elenco de competências, ou seja, os poderes repartidos dentro de cada pessoa colectiva pelos diferentes órgãos da comissão executiva, que eram fixados no art.º 17.<sup>o199</sup>.

Uma brevíssima nota relativamente à enumeração das competências da comissão executiva comparativamente às da comissão regional, a qual se prendia tão somente com a diferente técnica jurídica utilizada. Na segunda deparamo-nos com uma enumeração taxativa, enquanto na primeira tal enumeração era meramente exemplificativa, como flui da utilização da expressão “nomeadamente”.

Empreendamos, pois, um excuro pelas competências do órgão executivo da pessoa colectiva de direito público, do governo das regiões de turismo.

No elenco figurava, em primeiro lugar, a *elaboração dos planos anuais e plurianuais*<sup>200</sup>, os quais eram *aprovados* pela comissão regional e submetidos pelo presidente da região de turismo à entidade tutelar para *ratificação*. Também os projectos de *orçamentos anuais* da região de turismo eram elaborados pela comissão executiva<sup>201</sup>, tal como as suas eventuais *revisões*, os quais seriam ulteriormente apreciados pela comissão regional e presentes a ratificação do Governo até 30 de Novembro do ano anterior àquele a que respeitavam.

Competia à comissão executiva a organização das *contas da gerência*, bem como a elaboração do *relatório anual de gerência*<sup>202</sup>, que eram *apreciadas e aprovadas* pela comissão regional<sup>203</sup> até ao final do mês de Abril do ano subsequente a que respeitavam e remetidas para julgamento ao Tribunal de Contas<sup>204</sup>. A comissão executiva deliberava sobre a concessão de *subsídios* relativamente a quaisquer tipos de *iniciativas*<sup>205</sup> com o escopo da promoção do

---

<sup>199</sup> Qualifica-se de *incompetência relativa* a invasão da competência legal de um órgão por outro que pertence à mesma pessoa colectiva. A competência de direito público dos órgãos administrativos rege-se pelos seguintes princípios: *legalidade, irrenunciabilidade e inderrogabilidade*. De harmonia com o primeiro, os órgãos administrativos só devem exercer os poderes de direito público que lhes sejam expressamente outorgados por lei ou regulamento. Do segundo decorre que a competência dos órgãos administrativos é irrenunciável, ocorrendo a nulidade do acto ou negócio do qual resulte o compromisso do órgão de não exercer os seus poderes. Por fim, a inderrogabilidade significa que não poderá em qualquer circunstância a competência ser exercida por um órgão diferente.

<sup>200</sup> Al. a). Como se refere no preâmbulo, um dos aspectos através do qual se clarificava a vocação essencial das regiões do turismo é o da responsabilidade pelos planos de acção turística regional. Os *planos de acção turística* constituíam a primeira das atribuições da região de turismo [art.º 2.º, n.º 2, al. a)].

<sup>201</sup> De harmonia com as normas aplicáveis às autarquias locais.

<sup>202</sup> Al. b).

<sup>203</sup> Art.º 14.º, al. g).

<sup>204</sup> Art.º 32.º, n.º 1. Além disso, era remetida cópia para o membro do Governo da tutela.

<sup>205</sup> Al. d). A lei falava em *manifestações*.

*desenvolvimento turístico da região*, nomeadamente um acontecimento desportivo ou um espectáculo musical com grande projecção, ou, mais simplesmente, seminários, exposições, concursos, certames e festas<sup>206</sup>. Outra das competências da comissão regional respeitava ao *acompanhamento* de todas as actividades turísticas que eram desenvolvidas na região de turismo<sup>207</sup>. Para além do aludido acompanhamento das actividades turísticas, competia-lhe ainda despoletar todas as acções que fossem susceptíveis de corrigir as *anomalias* verificadas e, quando tal actuação não estivessem dentro do campo de acção que lhe era definido pelo legislador, isto é, extravasar as suas competências, deveria propor às entidades responsáveis, *v.g.* DGT e câmaras municipais, as medidas que reputasse convenientes<sup>208</sup>.

Encontrando-se a directa realização de acções de *promoção externa* vedada às regiões de turismo<sup>209</sup>, tal proibição não significava, porém, que nenhum papel lhes fosse reservado nesse domínio. Ao invés, reconhecendo-se no próprio preâmbulo da LRT que as pessoas colectivas públicas de que nos ocupamos constituíam um instrumento fundamental na promoção das respectivas regiões, estabeleceu-se um dever de colaboração com o organismo central que prosseguia tal actividade – então o ICEP –, onde tinham, ainda segundo o desiderato do legislador<sup>210</sup>, o papel de interlocutores privilegiados da administração central. O dever de colaboração que impendia sobre as comissões executivas era extensivo às campanhas de *promoção do turismo interno* que tivessem âmbito nacional. Quanto à promoção turística da região, ela era livremente desenvolvida pela própria pessoa colectiva de direito público, estabelecendo-se inclusivamente um mecanismo de afectação obrigatória de metade das suas receitas<sup>211</sup>.

Aspectos fundamentais da execução de um orçamento eram a cobrança e a arrecadação de *receitas*. Constituía outra das competências da comissão executiva, a par da autorização para a realização de *despesas*<sup>212</sup>. Outro *dever de colaboração* impendia sobre este órgão executivo da região de turismo, desta sorte com os serviços da administração fiscal relativamente à fiscalização do cumprimento das obrigações em sede de IVA – e não de qualquer outro imposto, nomeadamente IRC – dos contribuintes que exercessem actividades turísticas<sup>213</sup> na sua área de jurisdição. Esta colaboração das regiões de turismo na fiscalização de empresas turísticas, tão somente no que respeita ao IVA, podia compreender-se na medida em que

---

<sup>206</sup> Socorremo-nos da exemplificação constante da al. l).

<sup>207</sup> Al. e).

<sup>208</sup> *Idem*.

<sup>209</sup> Art.º 19.º.

<sup>210</sup> Igualmente expresso no preâmbulo.

<sup>211</sup> Art.º 28.º, n.º 1. Esclareça-se, porém, que tal afectação de receitas respeitava também à animação turística.

<sup>212</sup> Al. g).

<sup>213</sup> E só destes.

constituem receitas próprias da pessoa colectiva o montante de arrecadação de impostos<sup>214</sup>. Outra das competências da comissão executiva, respeitante à *elaboração do relatório anual das actividades* que a região de turismo desenvolveu, foi estabelecida de forma implícita, porquanto o normativo em análise<sup>215</sup> estatuiu apenas a obrigatoriedade da sua *remessa* ao membro do Governo com tutela sobre turismo<sup>216</sup>. Competia igualmente à comissão executiva promover, por si própria ou recorrendo a meios exteriores à pessoa colectiva, a realização de quaisquer tipos de *manifestações* que se revestiam de interesse para o turismo<sup>217</sup>, nomeadamente seminários, exposições, concursos, certames e festas. Dispondo as regiões do turismo do seu próprio *quadro de pessoal*, a comissão executiva elaborava nessa sede uma proposta fundamentada que seria aprovada pela comissão regional<sup>218</sup>.

A enumeração do n.º 1 terminava com a ressalva de outras competências que a legislação, para além naturalmente da LRT, atribuía às regiões de turismo. Porém, o n.º 2 vinha ainda estabelecer outras competências, porventura de importância inferior às que figuram no n.º 1.

A primeira na *área editorial*, no que concerne a publicações que visassem divulgar a região de turismo<sup>219</sup>, impondo-se, no entanto, a prévia submissão do projecto ao organismo estadual competente<sup>220</sup>.

As regiões de turismo podiam, nalgumas situações, desenvolver actividades semelhantes às empresariais ou mesmo com tais características. Com efeito, tais organismos podiam explorar – por si próprias ou em conjugação com associações privadas ou sociedades comerciais – instalações recreativas, desportivas e culturais de interesse turístico, elegendo o legislador para o efeito o critério da necessidade da sua criação. Ou seja, do ponto de vista turístico eram necessárias tais instalações na área e teriam de ser exploradas por qualquer razão, *maxime* por desinteresse da iniciativa privada, pela região de turismo. A *elaboração de itinerários turísticos*<sup>221</sup> e tomada de posição sobre a criação de *circuitos turísticos*<sup>222</sup> constituíam outra das competências deste órgão da região de turismo<sup>223</sup>.

---

<sup>214</sup> Art.º 31.º, al. a).

<sup>215</sup> Al. i).

<sup>216</sup> Nada se dispunha na LRT e nos diferentes estatutos sobre o prazo para a sua elaboração e envio ao responsável governamental, nem se estabeleciam quaisquer sanções para a violação da obrigação.

<sup>217</sup> Al. l). Não se exigia, porém, interesse para o turismo *da região*, mas ele estava naturalmente pressuposto.

<sup>218</sup> Al. m). A matéria dos quadros de pessoal da região de turismo foi mais desenvolvidamente tratada no art.º 23.º.

<sup>219</sup> Al. a).

<sup>220</sup> O *Instituto de Promoção Turística* foi, entretanto, extinto, pertencendo tal competência actualmente à AICEP.

<sup>221</sup> A necessidade de itinerários mais aliciantes e diversificados foi constatada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/97, de 10 de Abril, que estabeleceu um Programa de Acções de Intervenção Estruturante no Turismo (PAIET). Quer no domínio do turismo no espaço rural quer no do turismo de natureza, determinou-se que o responsável pela casa estivesse apto a prestar informações sobre a existência de itinerários característicos da

À semelhança do que vimos suceder noutros passos da legislação turística em que a organização e actualização do registo dos diferentes tipos de empreendimentos turísticos era cometida à DGT, em sede de *alojamentos particulares*<sup>224</sup> susceptíveis de utilização pelos turistas, tal tarefa foi atribuída à comissão executiva.

Outra das competências da comissão executiva situava-se no domínio da inventariação do *património cultural com interesse turístico*, como é o caso dos monumentos, palácios e casas antigas. Tratava-se, agora, tal como noutras situações já referidas, de um simples *dever de colaboração*<sup>225</sup>.

---

região ou da respectiva área protegida [artigos 24.º, n.º 2, al. a) do Decreto-Regulamentar n.º 37/97, de 25 de Setembro e art.º 6.º, n.º 2, al. a) do Decreto-Regulamentar n.º 2/99, de 17 de Fevereiro].

<sup>222</sup> O art.º 12.º do Decreto Regulamentar n.º 24/93, de 19 de Julho, que consagrava a Secção II “à realização de circuitos turísticos pelos órgãos regionais de turismo”, considerava circuitos turísticos “todos os percursos regularmente realizados cujo itinerário, meio de transporte, horários e visitas de pontos de interesse turístico sejam determinados e anunciados previamente”. Dois dos elementos da definição legal de circuito turístico que acabámos de transcrever coincidem com a de *viagem organizada*, a sua prévia elaboração ou determinação bem como o carácter prévio da sua divulgação ao público. O art.º 13.º daquele regulamento da versão anterior da disciplina legal das agências de viagens e turismo fazia depender de autorização da DGT a realização de circuitos turísticos, a qual apreciava a verificação do requisito de insuficiência de oferta dos serviços de agências de viagens, ou seja, a sua criação assumia um *carácter supletivo*, colmatando a falta ou insuficiência da iniciativa privada. No que respeita à obrigatoriedade de contratação de *profissionais de informação turística*, impendem sob os órgãos locais e regionais de turismo as mesmas obrigações que são impostas às agências de viagens. Tendo aquele diploma sido revogado, manteve-se, no entanto, a Portaria n.º 784/93, de 6 de Setembro, que, entre outras, fixa a taxa pela autorização de realização de circuitos turísticos pelos órgãos regionais e locais de turismo – Esc. 250.000\$00.

<sup>223</sup> Al. c).

<sup>224</sup> Na legislação anterior enumeravam-se os quartos particulares, moradias e apartamentos – art.º 12.º, n.º 2, al. d) do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto. Na esteira, aliás, do estatuído no n.º 2 do art.º 18.º da lei hoteleira, que considerava como alojamentos particulares os quartos, moradias ou apartamentos utilizados pelos turistas. Acrescia ainda à definição legal de alojamento particular a não obrigatoriedade de prestação de qualquer serviço, *v.g.* arrumação e limpeza. O registo de tal alojamento, de harmonia com o n.º 3 do preceito em análise, era condição *sine qua non* da sua comercialização directa ou por agência de viagens. Os artigos 56.º e seguintes do Decreto-Regulamentar n.º 8/89 previam a declaração de interesse para o turismo dos alojamentos particulares. O Decreto-Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, cuja ratificação parlamentar foi recusada, continha uma tipologia de empreendimentos turísticos bem mais extensa (onze) que a subsequente (quatro) – art.º 1.º, n.º 2 LET – na qual figuravam os *alojamentos particulares de apoio ao turismo*. Na fase final da vigência do modelo das regiões de turismo tal matéria era disciplinada no art.º 79.º da LET, que atribuía às assembleias municipais a disciplina da sua instalação, exploração e funcionamento. O registo dos *quartos particulares* existente na Direcção-Geral Turismo foi extinto aquando da entrada em vigor da LET (art.º 79.º, n.º 3). Isto quanto aos quartos, porquanto as moradias e os apartamentos turísticos constituem no domínio da LET meios complementares de alojamento turístico (art.º 1.º RegMCA).

<sup>225</sup> Al. e).



Mais duas competências deste órgão: a elaboração da *agenda* das diferentes manifestações turísticas<sup>226</sup> da região de turismo e do *inventário gastronómico* da respectiva área<sup>227</sup>.

Outra competência em sede de *inventariação*, agora no que tange à produção de *artesanato*, bem como à listagem dos *artesanos activos*<sup>228</sup> e ainda ao *património natural*<sup>229</sup> da região de turismo.

O vastíssimo elenco de competências deste órgão que constituía o governo das regiões de turismo completou-se com a criação e manutenção de *serviços e postos de informação e turismo*, os quais, naturalmente, se destinavam ao público<sup>230</sup>.

Tal elenco era susceptível de delegação, no todo ou em parte, no presidente da comissão executiva, o que equivale a dizer no presidente da região de turismo actuando em tal qualidade ou em qualquer dos seus vogais<sup>231</sup>.

O art.º 18.º disciplinava o funcionamento dos dois órgãos das regiões de turismo, a comissão regional e a comissão executiva, assinalando-lhes a natureza de *órgãos colegiais* – tinham por suporte várias pessoas singulares<sup>232</sup> –, razão pela qual as suas deliberações devem ser formadas em reunião dos seus membros.

Existiam duas modalidades de órgãos colegiais: os colégios e as assembleias, consoante o maior ou menor número de titulares. No domínio das regiões de turismo a comissão regional constituía uma assembleia, enquanto a comissão executiva constituía um colégio.

No que tange à disciplina de funcionamento de ambos os órgãos, ela repartia-se por três distintos níveis: LRT, estatutos da região de turismo e, por fim, os diferentes regulamentos.

Para a eventualidade de aquela normação fixada, como se referiu, a três níveis, não prever os aspectos de legalidade e requisitos das reuniões e deliberações dos órgãos das regiões de

---

<sup>226</sup> Al. f). Enumeram-se exemplificativamente as mostras de artesanato, festivais de folclore, festas, feiras, romarias e toda a sorte de eventos desportivos.

<sup>227</sup> O nosso produto turístico deverá assentar, de harmonia com a Resolução do Conselho de Ministros que instituiu o PAIET, na sua diferenciação baseada, entre outros aspectos, *v.g.* boa hospitalidade, artesanato e cultura popular, na gastronomia, na qual deverá também apoiar-se a promoção da imagem. Surge igualmente no domínio do PAIET o desiderato legislativo de promoção da gastronomia nacional e do levantamento do património gastronómico por forma a melhorar a oferta e inerente captação de procura turística interna e externa. De igual modo, também em sede de gastronomia se impõe no domínio do turismo no espaço rural e no do turismo de natureza que o responsável pela casa possa prestar as indispensáveis informações nesse âmbito.

<sup>228</sup> Al. h).

<sup>229</sup> Al. i).

<sup>230</sup> Al. j).

<sup>231</sup> N.º 4.

<sup>232</sup> Ao invés, os *órgãos singulares* dispõem de um só titular, *v.g.* Primeiro-Ministro, Ministro, Presidente da Câmara Municipal. Na legislação anterior, as regiões de turismo dispunham de um órgão singular, o presidente da comissão regional (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto).

turismo, intervinha com carácter supletivo, *mutatis mutandis*, a disciplina das reuniões e deliberações dos órgãos das autarquias locais<sup>233</sup>. No órgão do tipo assembleia das regiões de turismo, isto é, nas reuniões da comissão regional, o *direito de participação* – que não o de voto – era extensivo a outras entidades para além dos seus membros, a saber, aos vogais da comissão executiva<sup>234</sup> e entidades convidadas *ad hoc*.

### **2.2.3.1. Interdição de realização de promoção externa pela região de turismo**

Em sede preambular enaltecia-se a circunstância de as regiões de turismo constituírem instrumentos fundamentais na promoção turística das respectivas áreas. Porém, no que tange à *promoção externa*, foi-lhes vedada, nos termos do n.º 1 do art.º 19.º, a realização *directa* de acções de promoção fora do território nacional, ou que, embora realizadas em Portugal, se destinassem aos mercados estrangeiros<sup>235</sup>, podendo a execução de planos de promoção turística no estrangeiro ser sancionada com a dissolução da pessoa colectiva pública<sup>236</sup>.

O n.º 1 do preceito em análise remetia para o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 402/86, de 3 de Dezembro, que consagrava o princípio da exclusividade do Instituto de Promoção Turística na realização no estrangeiro, com carácter oficial, de quaisquer acções ou manifestações destinadas à promoção do turismo português. Porém, o Decreto-Lei n.º 179/92, de 17 de Agosto, veio extinguir – com a discordância do sector privado – o Instituto de Promoção Turística.

As competências em matéria de promoção externa foram na fase final do modelo das regiões de turismo atribuídas ao ICEP Portugal – Investimento, Comércio e Turismo<sup>237</sup> e à AICEP. Mesmo por intermédio do ICEP, tais acções só podem ser executadas, esclarecia o n.º 2, após ratificação pelo membro do Governo que tutelava o Turismo dos planos de actividade e dos orçamentos das regiões de turismo envolvidas<sup>238</sup>.

---

<sup>233</sup> Artigos 16.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo.

<sup>234</sup> O presidente da região de turismo, que presidia a ambos os órgãos, dispunha naturalmente do estatuto pleno (participação e voto), como se inferiu da alínea a) do n.º 1 do art.º 13.º.

<sup>235</sup> Mesmo no domínio do denominado *mercado interior alargado* no que respeita a *Espanha* só o podia fazer por *intermédio* dos competentes órgãos centrais de quem constituíam aliás interlocutores privilegiados. No que respeita ao mercado interno, a promoção constituía uma das atribuições da região de turismo [art.º 2.º, n.º 2, al. d)], que constou de planos de promoção turística elaborados pelas comissões executivas e aprovados pelas comissões regionais [art.º 14.º, al. e)]. Note-se, porém, que as acções de promoção respeitavam à respectiva região, pois quando se tratava de campanhas de *âmbito nacional* de promoção de *turismo interno* impôs-se, ao invés da livre iniciativa, um dever de colaboração com o organismo central de promoção – art.º 17.º, n.º 1, al. f).

<sup>236</sup> Art.º 35.º, n.º 1, al. g).

<sup>237</sup> Art.º 4.º, al. c), e 7.º, n.º 1, al. d), do Decreto-Lei n.º 264/2000, de 18 de Outubro.

<sup>238</sup> Cfr. art.º 35.º, n.º 1, al. d).

Nem sempre as campanhas se têm revelado ajustadas, como procuro demonstrar em “Promoção Turística: Dúvidas na Costa Oeste”<sup>239</sup>:



“A actual campanha persuade, deixa indiferente ou afasta o público-alvo?

### 1) Introdução

Um dos sectores da actividade económica onde o imaginário assume um relevante papel é o turismo.

Criam-se actualmente imaginários turísticos que modelam os produtos como se fossem reais (Crouch e Lubben, 2003).

O imaginário das sensações torna-se o centro gravitacional da publicidade institucional dos países, operadores turísticos, cadeias hoteleiras e outras empresas turísticas.

A criação de uma marca-destino turístico pressupõe, no entanto, uma prévia indagação do que para ela se pretende, quais os elementos que a estruturam e que a diferenciam das demais. Ou seja, construir o *mix* de *hardware* e *software* que permite um país ou região possa competir à escala global naquela que constitui a primeira actividade mundial (embora continuemos a comportar-nos como se fosse uma qualquer actividade indiferenciada e pouco exigente, em que o empirismo e o improvisado tudo resolvem).

Não basta, no entanto, essa identificação dos alicerces estruturantes e identificadores de uma marca-destino, há que criar um conjunto de imagens e mensagens-texto que seduzam os consumidores, que os motivem a viajar para um destino, verificar regularmente a adequação dos recursos icónicos.

Estes dois aspectos – criação/estruturação e difusão da marca-destino – são de enorme relevância e estão umbilicalmente ligados.

A promoção e a publicidade turísticas, sendo porventura dos temas mais debatidos e apaixonantes do turismo, revelam, surpreendentemente, uma escassez de investigação e de monografias, mesmo ao nível internacional.

### 2.1) Mercadotecnia Turística

Trata-se da adaptação sistemática e coordenada das políticas dos que empreendem negócios turísticos, privados ou públicos, sobre o plano local, regional, nacional e internacional, para a satisfação óptima de determinados grupos de consumidores e obter, por essa forma, um benefício apropriado (Jost J. Krippendorf). Ocupa-se dos consumidores actuais e potenciais de uma organização, investiga as suas necessidades e desejos e a forma de os satisfazer.

<sup>239</sup> *Publituris*, n.º 1057, de 6 de Fevereiro de 2009, p. 4.

### 2.2) *Publicidade Turística*

É a base da mercadotecnia turística, constituindo uma ferramenta de grande utilidade, a qual mercê das suas características de informação e persuasão apoia o desenvolvimento dos centros turísticos, pela circunstância de dar a conhecer, prestigiar e dirigir, para esses destinos, fluxos de visitantes que proporcionam benefícios de diversa índole, designadamente económicos.

### 2.3) *Promoção Turística*

Como refere Marc Augé o turismo é uma procura de imagens, *um caleidoscópio ilusório*. Fazer promoção é comunicar, criar e projectar imagens para persuadir o consumidor de que o destino é a melhor escolha (Quinn, 1994).

### 2.4) *A Investigação de Mercadotecnia Turística*

Apresenta, pelo menos, dois estudos:

a) *Estudo de mercado ou quantitativo*: Baseia-se em princípios estatísticos cujos números revelam quem é, a que grupo social pertence e que idade tem o potencial consumidor.

- Mercados a penetrar (número anual de turistas, meios de transporte e frequência das deslocações. Daqui resulta a determinação dos mercados principais ou prioritários, os complementares ou secundários e os inexplorados ou não trabalhados);
- Os diversos tipos de consumidores (actuais ou potenciais, heterogeneidade e as suas diferentes motivações, por exemplo: negócios, lazer, saúde, desporto);
- Métodos de venda (preços, condições de venda e canais de distribuição);
- Publicidade e promoção turísticas.

b) *Estudo motivacional ou quantitativo*: visa obter dados do mercado, desejos, frustrações e predisposições íntimas do consumidor.

### 3) *Insatisfação relativamente à Promoção e Publicidade Institucional*

Para além dos sucessivos avisos à governação de Vítor Neto, os pedidos de participação da CTP, os reparos da APAVT e do coro de críticas dos vários congressistas que em Macau assistiram à apresentação do Turismo de Portugal, a matéria mereceu recentemente uma demolidora mas justificada análise por parte de João Mendes Leal.

As coisas, de facto, não estão bem e a campanha *West Coast* parece-me absolutamente inócua na captação de fluxos de turistas estrangeiros.

Mais, este enfoque geográfico no destino-marca pode até ter um efeito dissuasor pela inevitável associação, por parte do público alvo, a águas mais frias.

Não estaremos perante um erro estrutural equivalente ao “go deeper”, slogan relativamente ao qual uma significativa percentagem de inquiridos atribuía uma conotação sexual?

Uma campanha pode permitir trocadilhos de mau gosto como o Portugal w.c.?

O azul utilizado e a falta de luminosidade são adequados?

São imagens motivadoras, persuadem a viajar para o destino, existe um apelo sensorial equivalente às campanhas institucionais dos Açores ou da Madeira?

Seduzem, deixam indiferente ou afastam o público alvo?

Ora, se parte das personagens não são conhecidas dos portugueses (com a agravante do tratamento gráfico das fotografias dificultar o reconhecimento das pessoas e das paisagens) como podem atrair visitantes estrangeiros a Portugal?

É sabido que as políticas de promoção turística são um exercício de poder que encerra uma determinada concepção ideológica dos órgãos do Estado que a desenvolvem e aplicam, mas não podem esbarrar no senso comum ou esquecer que governar em democracia significa a auscultação dos principais destinatários ou beneficiários das medidas.

Esta obstinação política traz-me à memória a do Professor Salazar que mantinha uma guerra colonial que, do seu ponto de vista, era um enorme favor ao Ocidente mas que este repudiava em bloco.

Há, assim, que empreender um estudo independente, sério e aprofundado da construção da imagem de Portugal como destino turístico, analisando as sucessivas campanhas publicitárias por forma a retirar ensinamentos para o futuro e construir de raiz um modelo mais consentâneo com os interesses nacionais.

O estudo deverá responder a algumas interrogações fundamentais:

- a) Que imagem se está projectando do destino turístico Portugal?
- b) Qual a utilização dos elementos publicitários como meios de persuasão em ordem a potenciar o sector do turismo?
- c) Quais são as repercussões da publicidade e promoção turísticas levadas a cabo nos últimos anos nos diferentes mercados externos?
- d) Existe algum referencial do Turismo de Portugal, IP sobre os diferentes factores de eficácia na criatividade publicitária da comunicação turística?
- e) Qual a eficácia das actividades promocionais em países com acentuados decréscimos do consumo privado como sucede actualmente em Espanha, na Alemanha ou no Reino Unido?

Aproveitemos, então, a crise para arrumar o que está menos bem, de forma consensual e participada.”.

Como se referiu, no domínio da legislação anterior os órgãos da região de turismo tinham uma estrutura tripartida, a saber, comissão regional, presidente da comissão regional e comissão executiva.

Na LRT a estrutura era dual, comissão regional e comissão executiva, tendo, assim, desaparecido como órgão autónomo o presidente da comissão regional. A presidência da comissão regional continuou a ser atribuída ao presidente da região de turismo, com a particularidade de se estender simultaneamente à comissão executiva. Ou seja, da presidência da assembleia e do governo da pessoa colectiva pública. A alteração da LRT relativamente ao regime anterior cingiu-se ao desaparecimento do órgão singular.

Para além da presidência dos dois órgãos da pessoa colectiva pública, o presidente da região de turismo desfrutava de um estatuto reforçado, pois dispunha de voto de qualidade. Ou seja, participava tal como os outros membros da assembleia ou do órgão executivo nas votações, sendo que, na eventualidade de se verificar um empate, a votação geral considera-se automa-

ticamente desempatada, atendendo-se para o efeito no sentido em que o presidente da região de turismo houver votado, contando, assim, tal voto por dois<sup>240</sup>.

A circunstância de se tratar de um estatuto reforçado não obstava a que o mandato do presidente da região de turismo pudesse a “todo o tempo” ser revogado, isto é, em qualquer momento podia ocorrer a sua destituição por deliberação da comissão regional, impondo-se, no entanto, um exigente *quorum* deliberativo, uma maioria qualificada de dois terços da totalidade dos seus membros, acarretando automaticamente a cessação do mandato de todos os vogais da comissão executiva, ou seja, teria de ocorrer uma nova eleição para este órgão.

A *tomada de posse* era conferida pelo membro do Governo da tutela do turismo, o que era explicável por dois tipos de razões. O presidente da região de turismo encontrava-se no topo da pirâmide da orgânica da pessoa colectiva pública e o membro do Governo exercia vários e importantes poderes relativamente às regiões de turismo. O presidente da região de turismo podia optar entre o exercício das suas funções com carácter *permanente* ou a tempo *parcial*<sup>241</sup>. Um dos vogais da comissão executiva era previamente designado para exercer as funções de *presidente interino* da região de turismo. A sua *designação* cabia ao próprio presidente da região de turismo, de molde a colmatar as suas faltas ou impedimentos.

Como já tivemos ocasião de referir, o *impedimento permanente* do presidente da região de turismo acarretava automaticamente a marcação de uma nova eleição da comissão executiva. Ou seja, não ocorria simplesmente a substituição do membro faltoso, porquanto, atenta a sua especial qualidade de presidente, entendia-se que o sucessor devia escolher os novos vogais da comissão executiva, que integrariam a lista única, não sendo, assim, compelido a trabalhar com a equipa anterior.

O presidente da região de turismo presidia a ambos os órgãos da pessoa colectiva, ou seja, à comissão regional e à comissão executiva. Em conformidade, o art.º 21.º enumerava no n.º 1 as competências enquanto presidente da primeira e no n.º 2, de forma semelhante, elencando as competências daquele na presidência do órgão executivo das regiões de turismo.

---

<sup>240</sup> Diferentemente no *voto de desempate* – embora seja também o presidente do órgão que determina o sentido da votação, a primeira deliberação conducente ao empate formou-se sem o voto do presidente. Só quando se verifica o empate é que o presidente vota de molde a alcançar-se o desempate – cfr. art.º 25.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>241</sup> Caso optasse pelo regime permanente poderia, dentro de certos limites, continuar a auferir retribuição de montante superior que lhe era atribuída por ser titular de algum cargo num órgão de soberania ou pertencer à administração pública, central, regional ou local. Idêntico regime de conservação da retribuição superior auferida até então era estatuído para quando o presidente da região de turismo desempenhava anteriormente à eleição funções de administração, ou, mais simplesmente, pertencia ao quadro de qualquer pessoa colectiva de direito público, instituto ou empresa pública (art.º 22.º, n.º 3).

No que concerne à *comissão regional*, enumerava-se, em primeiro lugar<sup>242</sup>, a *representação em juízo* – activa e passiva –, perante qualquer tipo de jurisdição, da região de turismo. Para além da representação da região de turismo perante qualquer órgão jurisdicional cometida ao presidente da comissão regional, a aludida representação da pessoa colectiva estendia-se ainda perante quaisquer entidades da administração central ou autárquica bem como às entidades privadas.

Quem *convocava e presidia* às reuniões da comissão regional era o presidente da região de turismo<sup>243</sup>, que se nos apresentava, assim, com os poderes típicos do presidente de uma assembleia.

Da presidência cumulativa dos dois órgãos da pessoa colectiva, decorria outra das competências do presidente da região de turismo, a *coordenação* da actuação da comissão regional com a da comissão executiva<sup>244</sup>.

O *plano de actividades anual* da região de turismo devia ser submetido pelo presidente da região de turismo à entidade tutelar até 30 de Novembro, o mesmo sucedendo com o *orçamento* para o ano seguinte<sup>245</sup>. A passividade, ou melhor, o silêncio da tutela por um período até 30 dias após a respectiva apresentação gerava um efeito favorável, ou seja, o plano de actividades tal como o orçamento consideravam-se ratificados, tendo, assim, o silêncio do órgão governamental o mesmo efeito que a decisão positiva.

A *execução das deliberações* da comissão regional constituía outra das competências do presidente da região de turismo, ainda nas vestes de presidente da comissão regional. Umhas deliberações eram executadas pelo próprio presidente da região de turismo, outras pelos *vogais* da comissão executiva ou até pelos próprios *serviços*.

A última das competências do presidente da região de turismo, enquanto presidente da comissão regional, conexionava-se com o n.º 4 do art.º 20.º a que fizemos referência, ou seja, a designação do vogal para as faltas ou impedimentos temporários que desempenhasse as funções de presidente interino da comissão regional.

Façamos agora uma breve referência às competências do cargo máximo das regiões de turismo, enquanto *presidente da comissão executiva*.

---

<sup>242</sup> N.º 1, al. a).

<sup>243</sup> Al. b). Tal como às reuniões da comissão executiva.

<sup>244</sup> Al. c).

<sup>245</sup> Al. d).

Tal como no elenco anterior, surge-nos em primeiro lugar a representação da comissão executiva<sup>246</sup>.

Outra das competências era a *presidência da comissão executiva*, já se tendo aludido à ligação umbilical do exercício das funções de presidente e dos vogais, cessando *ipso iure* a destes últimos com a verificação do impedimento permanente do primeiro<sup>247</sup>.

Para além de presidir à comissão executiva, competia-lhe a sua *orientação*, sendo que a *distribuição de funções* entre os vogais não resultava da deliberação do órgão colegial mas da exclusiva responsabilidade do seu presidente<sup>248</sup>.

A *decisão* sobre a grande mole de *assuntos de administração e gestão correntes* do ente público era cometida ao respectivo presidente<sup>249</sup>, o qual devia, no entanto, atender na formação da decisão aos planos de actividades anuais e plurianuais bem como ao orçamento existente<sup>250</sup>.

À semelhança da comissão regional, como se referiu uma assembleia, também no que respeita às reuniões da comissão executiva – um colégio –, o presidente dispunha de competência para a sua convocação e dirigir os seus trabalhos<sup>251</sup>.

A *autorização do pagamento* de qualquer *despesa* das regiões de turismo era cometida ao seu presidente, na dupla condição de se encontrar prevista em orçamento aprovado e que tal autorização observasse as deliberações nesse âmbito tomadas pela comissão executiva<sup>252</sup>.

Competia também ao presidente da região de turismo, enquanto presidente do governo das regiões de turismo, executar por si próprio ou promover a execução das deliberações da comissão executiva<sup>253</sup>.

As regiões de turismo dispunham, para além da organização dual, de *serviços* e do respectivo *quadro de pessoal*, o qual era disciplinado pela normaçaõ aplicável ao pessoal da admi-

---

<sup>246</sup> N.º 2, al. a). Enumerando-se exemplificativamente a que ocorria perante a comissão regional. Não excluímos que não pudessem existir nesta sede alguns *conflitos de interesse* do presidente da região de turismo, mais ou menos explícitos.

<sup>247</sup> Al. b).

<sup>248</sup> Al. c).

<sup>249</sup> Al. d).

<sup>250</sup> E eventual revisão orçamental.

<sup>251</sup> Al. e).

<sup>252</sup> Al. f).

<sup>253</sup> Al. g). Tratava-se de uma previsão idêntica à da al. e) do n.º 1 relativamente ao presidente da região de turismo, actuando na qualidade de presidente da comissão regional.



nistração local, competindo ao presidente da comissão executiva a *superintendência*<sup>254</sup> ou *orientação* de ambos.

O acto de empossamento dos quatro vogais que integravam a comissão executiva era cometido ao seu presidente<sup>255</sup>, surgindo, assim, a antepenúltima competência do presidente<sup>256</sup>.

A promoção da *inspecção* dos estabelecimentos de restauração<sup>257</sup> e das empresas de animação turística<sup>258</sup> e, eventualmente, outros estabelecimentos<sup>259</sup> constituía outra das competências do presidente da comissão executiva. No entanto, a comissão executiva é, *in casu*, um órgão de *competência derivada* já que tais poderes deviam ser transferidos pelo órgão dotado de competência originária, ou seja, no caso dos estabelecimentos de restauração pela respectiva câmara municipal no das empresas de animação turística pela DGT. As infracções detectadas nestas acções inspectivas realizadas pelas regiões de turismo eram comunicadas às entidades competentes, que instruíam os correspondentes processos de natureza contraordenacional e aplicariam as sanções que ao caso coubessem<sup>260</sup>.

A última das competências do presidente da região de turismo, enquanto presidente da comissão executiva, prendia-se com a *articulação* das diferentes actividades turísticas da região<sup>261</sup>.

O art.º 27.º constituía uma norma que perpassava toda a legislação turística<sup>262</sup>, concernente ao direito de acesso dos funcionários das regiões de turismo em serviço de fiscalização.

Para além do direito geral de livre acesso consagrado na legislação turística para qualquer cidadão<sup>263</sup>, havia, assim, que atender ao dos aludidos funcionários, os quais não tinham de

<sup>254</sup> Al. h). Poder de orientação ou definição de objectivos menos intenso que o poder de direcção, porquanto não vincula o destinatário em termos de actuação concreta, apontando-lhe tão somente metas.

<sup>255</sup> O qual, como se referiu, tomava posse perante o membro do Governo com a tutela do turismo.

<sup>256</sup> Al. i).

<sup>257</sup> Deveria falar-se, atendendo à nova terminologia decorrente da LRB, em estabelecimentos de restauração em vez de empreendimentos de restauração.

<sup>258</sup> Também aqui se devia adoptar a terminologia legal e aludir-se a empresas de animação turística em vez de empreendimentos de animação, mercê da publicação do novo regime, constante do Decreto-Lei n.º 204/2000, de 1 de Setembro.

<sup>259</sup> Que tivessem pertinência com a actividade turística, como sucedia com os estabelecimentos de bebidas.

<sup>260</sup> Al. j).

<sup>261</sup> Al. l).

<sup>262</sup> Artigos 59.º LET, 26.º LTER, 55.º LTN e 16.º LAVT.

<sup>263</sup> E também na anterior, nomeadamente na lei hoteleira (Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro), a qual, no n.º 1 do art.º 52.º, consagrava o livre acesso aos diferentes estabelecimentos e empreendimentos nela regulados, observadas as respectivas restrições legais, *maxime* a da não manifestação da intenção de utilizarem ou consumirem os serviços neles prestados. A formulação da LET, LRB e LTER é substancialmente diferente já que não é tão minuciosa quanto às situações de recusa de acesso ou de permanência.

manifestar a intenção de consumir quaisquer produtos ou serviços, devendo, porém, identificar-se devidamente.

Enquanto os utentes estavam condicionados ao horário do estabelecimento, caso existisse, os funcionários em funções inspectivas tinham acesso “em qualquer ocasião” aos estabelecimentos, ou seja, mesmo antes da sua abertura ou após o encerramento ao público.

Que tipos de estabelecimentos, cumpre também esclarecer. A lei aludia em primeiro lugar aos estabelecimentos similares dos hoteleiros, *nomem juris* característico da lei hoteleira, que actualmente corresponde aos estabelecimentos de restauração e de bebidas. Seguiam-se os empreendimentos de animação turística, actualmente denominados empresas de animação turística, os quais dispõem de uma disciplina própria. Não se esgotava, porém, nos aludidos estabelecimentos e empresas, podendo ainda estender-se a outros cuja fiscalização lhes estivesse cometida, quer ao nível legislativo, quer administrativo, isto é, por delegação de competências.

O n.º 2 continha um comando legal que também se encontrava disseminado por toda a legislação turística. No exercício das funções de fiscalização os funcionários das regiões de turismo podiam solicitar aos responsáveis dos estabelecimentos ou, na sua ausência, a qualquer funcionário, toda a sorte de elementos que reputassem convenientes, desde que naturalmente existisse um nexos com a acção fiscalizadora em curso. De harmonia com o legislador a solicitação dos funcionários devia ser justificada, o que equivale a dizer minimamente fundamentada e com pertinência à referida acção fiscalizadora.

O art.º 28.º constituía o último preceito do capítulo relativo aos serviços e pessoal das regiões de turismo.

No n.º 1, o legislador revelou uma clara preferência pela afectação das receitas da pessoa colectiva pública relativamente às acções de *promoção interna* da sua área de jurisdição bem como às de *animação turística* nela realizadas<sup>264</sup>.

O n.º 2, para lograr tal desiderato legislativo de adstrição de uma parte significativa das receitas do ente público à promoção e animação, estabelecia um limite máximo – até 50% das receitas correntes do ano económico anterior – para o remanescente dos encargos da região de turismo. Enumeram-se exemplificativamente os encargos gerais de funcionamento relativos às remunerações do pessoal<sup>265</sup> e dos membros dos órgãos, ou seja, do presidente da região de turismo e dos quatro vogais da comissão executiva. E a preocupação de contenção,

---

<sup>264</sup> Concedia-se, no entanto, que de tal percentagem fossem retirados até 5% para despesas inerentes a deslocações fora da região de turismo, as quais podiam respeitar ao território nacional ou mesmo ao estrangeiro. De algum modo, estavam implícitas na realização destas despesas acções directa ou indirectamente relacionadas com a promoção da região de turismo.

<sup>265</sup> Independentemente do modo de provimento.

isto é, do estabelecimento do limite máximo de todas as despesas que não respeitassem à promoção turística ou animação turística na região de turismo, imperava *ab initio*, ou seja, de harmonia com o n.º 3, no ano económico em que foi criada a pessoa colectiva pública e também no ano subsequente, atendia-se às receitas previstas nos orçamentos.

#### **2.2.4. Fusão, financiamento e tutela**

O Capítulo IV da LRT continha uma *única disposição* – o art.º 29.º – que versava a matéria da *fusão* das regiões de turismo, sendo tal disciplina introduzida com grande flexibilidade, como o legislador anunciava no preâmbulo, por forma a que conseguissem com tal figurino legal alcançar uma maior dimensão e o aumento da capacidade financeira, em ordem a melhor prosseguirem os seus fins estatutários.

A disciplina da fusão das regiões de turismo constituiu uma inovação da LRT, porquanto a anterior legislação não a contemplava. No essencial, a fusão das regiões do turismo consistia em duas ou mais pessoas colectivas públicas *contíguas* se unirem, resultando de tal acto uma única pessoa colectiva de direito público, uma só região de turismo. Existiam duas modalidades de fusão das pessoas colectivas, a saber, a *integração* e a *incorporação*. Na integração as pessoas colectivas que estavam na origem da fusão extinguíam-se, surgindo uma nova pessoa colectiva. Na incorporação, também ocorria a extinção das pessoas colectivas mas aquela em que se incorporaram sobrevivia, ainda que naturalmente modificada.

O n.º 1 do art.º 29.<sup>266</sup> apontava claramente para a primeira modalidade, a integração, pois referia-se expressamente a criação de uma nova região. O processo para a fusão, de harmonia com o n.º 2, era o que disciplinava a criação das regiões de turismo. Era, assim, aplicável, *mutatis mutandis*, o art.º 4.º. O n.º 3 operava, de algum modo, a síntese do regime do art.º 4.<sup>267</sup>. O pedido<sup>268</sup> era dirigido ao membro do Governo da tutela e, como habitualmente, era entregue na DGT. O n.º 4 tinha um carácter tautológico, revelando o mesmo conteúdo do n.º 4<sup>269</sup> do art.º 4.º. Apresentado o pedido, a DGT devia elaborar o seu parecer e apresentá-lo conjuntamente ao membro do Governo com a tutela do turismo. Embora tal não resultasse do normativo em apreço, o parecer destinava-se naturalmente à verificação dos requisitos legais. O parecer da DGT constituía também uma inovação da LRT, porquanto a legislação anterior, embora também determinasse a apresentação naquele organismo do pedido de criação e lhe conferisse o poder de solicitar esclarecimentos complementares no prazo de 30 dias, era omissa neste domínio.

<sup>266</sup> Complementado pelo n.º 3 onde se aludia à constituição de uma nova região de turismo.

<sup>267</sup> Para o qual o n.º 2, como acabámos de referir, operava a remissão com adaptações.

<sup>268</sup> Da exclusiva iniciativa das câmaras municipais interessadas.

<sup>269</sup> O qual era aplicável ao caso vertente “*ex vi*” n.º 2.

Oportunamente tivemos ocasião de apontar um dos requisitos dos quais dependia a criação de uma região de turismo, a susceptibilidade de gerar receitas próprias que lhe permitissem ombrear aos respectivos encargos. Por sua vez o legislador, em sede preambular, dava nota que as regras que gizavam nesta sede conferiam aos respectivos órgãos uma *grande liberdade de gestão de receitas* das regiões de turismo, sendo que tal flexibilidade era acompanhada pela introdução dos inerentes mecanismos de fiscalização e controlo.

Destarte, no Capítulo V, já não tão frugal como o anterior, surgiam-nos três normas, a primeira fundamentalmente remissiva atinente à contabilidade<sup>270</sup>, seguindo-se a que discriminava os vários tipos de receitas do ente público<sup>271</sup> e, por fim, a relativa às contas das regiões de turismo<sup>272</sup>.

O art.º 30.º versava a matéria da contabilidade das regiões de turismo. A contabilidade própria, tal como os orçamentos próprios com afectação de receitas às suas despesas, eram elementos reveladores da autonomia financeira<sup>273</sup> de que desfrutavam estas pessoas colectivas. No conceito amplo de contabilidade a que aludia a epígrafe do art.º 30.º, eram subsumíveis várias realidades que figuravam no corpo do preceito: planos e relatórios de actividades, orçamentos e contas de gerência. Flui, assim, do normativo em análise que se aplicava às regiões de turismo a disciplina de contabilidade própria das autarquias locais<sup>274</sup> com duas excepções: quando tal normaçoão contrariasse a LRT ou cuja especificidade excluía a sua aplicação aos entes regionais.

O art.º 31.º enumerava as diferentes receitas<sup>275</sup> da região de turismo. Em primeiro lugar, surgia-nos o montante legalmente estabelecido decorrente da arrecadação de impostos ou taxas, como é o caso do IVA<sup>276</sup>. Em segundo lugar, figuravam as participações e subsídios<sup>277</sup>. Dispondo as regiões de turismo de património próprio, outra das suas receitas podia ser constituída pelos rendimentos de bens próprios, *v.g.* rendas decorrentes do arren-

---

<sup>270</sup> Art.º 30.º.

<sup>271</sup> Art.º 31.º.

<sup>272</sup> Art.º 32.º.

<sup>273</sup> Prevista no art.º 1.º como um dos elementos essenciais da região de turismo.

<sup>274</sup> Tratava-se de uma inovação relativamente ao direito anterior, porquanto o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, era omissivo em tal matéria. O POCAL foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54/99, de 22 de Fevereiro.

<sup>275</sup> Relativamente às quais o legislador considerava no preâmbulo ter estabelecido uma *grande liberdade de gestão*. Comparativamente ao direito anterior, já não figuravam no elenco das receitas das regiões de turismo as quotizações dos membros dos conselhos consultivos mercê do desaparecimento deste tipo de órgãos. Tal como as receitas provenientes de espectáculos. Foram aditadas ao elenco as participações das entidades comunitárias.

<sup>276</sup> Nesta sede a LRT – art.º 17.º, n.º 1, al. h) – estabelecia um dever de cooperação com os competentes serviços da administração fiscal relativamente à fiscalização do IVA devido pelo exercício de actividades turísticas na região.

<sup>277</sup> Quantias entregues sem contrapartida directa. Eram atribuídos pelo Estado, entidades comunitárias ou até pelas próprias autarquias locais.

damento de edifícios<sup>278</sup>. Seguiam-se, em quarto lugar, as participações em lucros e rendas fixas, podendo as primeiras decorrer da comparticipação da região de turismo no capital de sociedades de interesse para o desenvolvimento turístico da respectiva área de jurisdição<sup>279</sup>. Também as participações atribuídas nos contratos de concessão de zonas de jogo ou previstas na lei relativamente a jogos de fortuna ou azar constituíam receitas da região de turismo<sup>280</sup>. Ainda outra receita no domínio do jogo, agora do bingo, a percentagem legalmente fixada da receita de exploração<sup>281</sup>. Também os *lucros* resultantes de qualquer actividade comercial ou industrial prosseguida pela pessoa colectiva, por si própria ou em parceria com outras entidades públicas ou privadas, constituíam receitas da região<sup>282</sup>. Os subsídios, agora com carácter permanente, voltam a ser referidos<sup>283</sup> como receitas da região de turismo. Igual natureza era assinalada ao produto da prestação de qualquer serviço pelo ente público<sup>284</sup>, os donativos que lhe eram atribuídos<sup>285</sup>, e ainda todas as heranças, legados e doações, impondo-se compreensivelmente que a aceitação das heranças fosse sempre a benefício de inventário, afastando-se, assim, a outra espécie, a aceitação pura<sup>286</sup>. Constitui uma das formas de aceitação da herança quando o herdeiro tem uma fundada dúvida se ela é ou não deficitária, o estabelecimento presunção de que não se recebem quaisquer outros bens, para além dos que foram inventariados judicialmente, invertendo-se, assim, o ónus da prova quanto à existência no acervo hereditário de outros bens susceptíveis de penhora por dívidas do *de cujus*<sup>287</sup>. Quando ocorresse a alienação de bens próprios da região de turismo o respectivo preço constituía outra das suas receitas<sup>288</sup>, o mesmo sucedendo com as amortizações e reembolsos de títulos ou capitais<sup>289</sup>. Integravam ainda o vasto elenco de receitas da região de turismo o produto dos empréstimos que contraíam<sup>290</sup> bem como os saldos que transitassem da gerência anterior<sup>291</sup>. Conclui-se a enumeração das receitas das regiões de turismo com os rendimentos provenientes da actividade editorial ou de artigos promocionais, da percentagem de venda do selo de garantia do artesanato e, mais genericamente, com quaisquer outras receitas que

---

<sup>278</sup> Al. c).

<sup>279</sup> Al. d).

<sup>280</sup> Al. e).

<sup>281</sup> Al. f).

<sup>282</sup> Al. g).

<sup>283</sup> Al. h). Surgem, em primeiro lugar, na alínea b).

<sup>284</sup> Al. i).

<sup>285</sup> Al. j).

<sup>286</sup> Al. l) e art.º 2052.º do Código Civil.

<sup>287</sup> Art.º 2071.º do Código Civil.

<sup>288</sup> Al. m).

<sup>289</sup> *Idem*.

<sup>290</sup> Al. n).

<sup>291</sup> Al. o).

decorressem da administração da região de turismo ou que, supervenientemente, a lei lhes viesse a atribuir.

As contas de gerência das regiões de turismo eram organizadas pela comissão executiva<sup>292</sup> e aprovadas pela assembleia da pessoa colectiva, isto é, pela comissão regional, até 31 de Abril do ano subsequente. Nos trinta dias posteriores à sua apreciação e aprovação, a comissão executiva devia remetê-las<sup>293</sup> para julgamento ao Tribunal de Contas, remetendo uma cópia para a entidade tutelar. Por seu turno, o Tribunal de Contas remetia o acórdão no qual procedeu ao julgamento das contas à comissão executiva e uma cópia ao membro do Governo com a tutela do turismo. A não apresentação das contas de gerência a julgamento ao Tribunal de Contas por facto que lhe fosse imputável constituía uma das causas de dissolução do ente público<sup>294</sup>.

O Capítulo VI da LRT disciplinava a matéria da tutela administrativa, ou seja, do conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva – o Estado – na gestão de outra pessoa colectiva – a região de turismo – com o escopo de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação.

As regiões de turismo inserem-se, como se analisou *supra*, na figura das associações públicas, uma das entidades integrantes a par das Universidades públicas, autarquias locais e regiões autónomas da Administração Autónoma. Ora, a Administração Autónoma não está submetida ao poder de direcção ou superintendência, mas tão somente ao poder de tutela por parte do Estado-Administração. O conteúdo e formas de tutela administrativa variam de caso para caso, havendo, assim, que indagar no estatuto de cada pessoa colectiva a sua concreta configuração. Por outro lado, a tutela administrativa só existe quando a lei a preveja e, por tal razão, com conteúdos e formas muito distintas, como se referiu anteriormente.

O art.º 33.º fixava um importante aspecto do regime jurídico das pessoas colectivas públicas que constituem o tema do presente trabalho, a tutela administrativa por parte do membro do Governo com a tutela sobre o turismo. Esta tinha como objectivo exclusivo averiguar se as regiões de turismo cumpriam as obrigações que a lei lhes impunha e nada mais<sup>295</sup>. Nesta linha restritiva, no que respeitava à fiscalização da *legalidade da gestão patrimonial e financeira*, esclareceu o legislador, ela já não competia ao aludido membro do Governo, mas à *Inspecção-Geral de Finanças*.

---

<sup>292</sup> De harmonia com a pertinente normação das autarquias locais.

<sup>293</sup> Conjuntamente com o relatório anual de gerência.

<sup>294</sup> Art.º 35.º, n.º 1, al. e). A imputação de tal responsabilidade era realizada através do correspondente inquérito.

<sup>295</sup> Note-se que o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, não continha qualquer definição da tutela administrativa.

O art.º 34.º complementava a definição dos concretos conteúdos e formas da tutela administrativa. Ao membro do Governo com a tutela sobre o turismo cabia tão somente verificar se as regiões de turismo cumpriam a legislação vigente, ao nível geral, ou seja, as denominadas leis gerais do Estado ou, mais particularmente, o acervo normativo que disciplinava a sua actividade. Para o apuramento do cumprimento da pertinente normação podiam no âmbito da tutela administrativa realizar-se *inquéritos* e *sindicâncias*. Aos serviços da região e também aos próprios órgãos da pessoa colectiva, isto é, à comissão regional e à comissão executiva.

### 2.3. O actual modelo de administração regional do turismo

O Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril, aprovou o novo modelo das entidades regionais de turismo. Tal como decorre do preâmbulo, a reorganização das entidades públicas regionais com responsabilidades nas áreas do turismo constitui o *leitmotiv* do diploma<sup>296</sup>.

Uma das razões determinantes da reforma, que o legislador avança em sede preambular é a circunstância de o Turismo de Portugal, IP necessitar de “cooperação e suporte regional para a concretização e implementação da política de turismo”<sup>297</sup>. Assegurar que todo o território do continente<sup>298</sup> está abrangido por um órgão regional de turismo, o estabelecimento de parcerias, *maxime* com o Turismo de Portugal, IP e a remissão para a sede regulamentar dos aspectos de organização e funcionamento são outras das ideias mestras proclamadas em sede preambular.

Os princípios da autonomia local, descentralização e subsidiariedade são erigidos a princípios fundamentais da organização do Estado pelo art.º 6.º da Constituição, dele resultando uma orientação base quanto à policracia ou pluralismo de centros de poder. O princípio da autonomia local, pleonástico como alertam os constitucionalistas, pela singela razão de as

---

<sup>296</sup> Um conjunto de considerandos precedem tal motivação. Designadamente o importante papel estratégico do turismo na economia nacional e a criação e consolidação de estruturas fortes, modernas e com dinamismo para responder aos novos desafios que suscita. Outra das afirmações em sede preambular é a de que o turismo não se desenvolve por si próprio necessitando da intervenção forte e estruturada dos agentes públicos e privados. Seguem-se o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e a criação de um organismo central do turismo único, corporizado no Turismo de Portugal, IP.

<sup>297</sup> Ou seja, são as necessidades do plano central da administração do turismo a determinar o plano regional, um movimento do topo para a base e não a inversa como seria desejável.

<sup>298</sup> A descontinuidade territorial e um número demasiado vasto de interlocutores regionais e locais são alguns dos aspectos negativos que o legislador aponta em sede preambular ao quadro então vigente. O desenho territorial em parte aleatório nalguns casos sem racionalidade ainda que do ponto de vista turístico e a falta de dimensão crítica são outros dos aspectos negativos apontados pelo legislador. Um modelo inovador de gestão (não se enunciando porém, quais os seus principais traços característicos), capacidade de autofinanciamento e o envolvimento de agentes privados são outros dos traços dominantes do novo regime que o legislador proclama.

autarquias locais pressuporem autonomia, consiste na atribuição de um conjunto de poderes que estas exercem de harmonia com as opções livremente realizadas no respeito do princípio democrático. Encontram-se sujeitas a uma tutela de mera legalidade<sup>299</sup> e a sua organização, como se referiu acima, faz parte da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

O princípio da descentralização, por seu turno, significa restritamente que “na medida do possível e dos meios adequados às matérias, a administração deve organizar-se através de pessoas colectivas distintas do Estado com participação dos cidadãos” (Miranda e Medeiros, 2005). Um dos exemplos constitucionalmente previstos são as associações públicas<sup>300</sup> categoria na qual se integram as regiões de turismo.

O princípio da subsidiariedade foi introduzido na revisão constitucional de 1997, tendo como ideias mestras a proximidade do cidadão e de administração autónoma. Como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007) na sua Constituição da República Portuguesa Anotada (Volume I) este princípio distingue-se dos anteriormente referidos tendo “uma dimensão prática de grande relevância: ... a prossecução de *interesses próprios das populações* das autarquias locais (cfr. art.º 235.º-2.º) cabe, em primeira mão, aos entes autárquicos mais próximos dos cidadãos...”. Como referem estes autores em anotação ao actual art.º 237.º “o princípio da descentralização aponta para o *princípio da subsidiariedade*, devendo a lei reservar para os órgãos públicos centrais apenas aquelas matérias que as autarquias não estão em condições de prosseguir” (Canotilho e Moreira, 1993).

Finalmente, para além da competência geral e plena para a prossecução de interesses próprios, aqueles prestigiados constitucionalistas põem em destaque, o que não é despreciando para a matéria que nos ocupa, que *a regra é a descentralização e a excepção a concentração*.

Entremos agora no *objecto* do novo diploma legal, tal como é referido pela epígrafe do art.º 1.º.

Em primeiro lugar, instituem-se *áreas regionais de turismo*, não em todo o território nacional mas *circunscritas ao território de Portugal* continental, ou seja, a disciplina legal ora instituída não é aplicável às *regiões autónomas*<sup>301</sup>. O âmbito territorial do diploma, ou seja, o seu carácter confinado à organização regional de turismo de Portugal continental é

---

<sup>299</sup> Art.º 242.º.

<sup>300</sup> Art.º 267.º, n.ºs 1 e 4.

<sup>301</sup> Aos Açores e à Madeira, ainda durante o Estado Novo, já era conferido um tratamento específico.

Assim, a Base XXIV da Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, criou *ex lege* as regiões de turismo das ilhas adjacentes dos Açores e da Madeira, enquanto no continente ainda teria de ser publicado o respectivo regulamento, o Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957.



reiterado pelo art.º 29.º. Uma particularidade digna de registo é a de, pela primeira vez, se operar uma separação entre uma *delimitação geográfica* e a *pessoa colectiva* que vai actuar no seu interior. O *número* bem como a respectiva *delimitação* das áreas regionais de turismo figuram no art.º 2.º. Por seu turno, no art.º 3.º estabelece-se a disciplina jurídica da criação, organização e funcionamento das *entidades regionais de turismo* as pessoas colectivas que actuam no âmbito daquelas áreas regionais de turismo. Verifica-se uma importante diferença relativa à disciplina anterior das regiões de turismo, a qual se poderá classificar de *monista* porquanto se previa tão-somente a figura das regiões de turismo enquanto a actual é *dualista* na medida em que prevê duas figuras: a *área regional de turismo*, que corresponde a uma simples delimitação geográfica e a *entidade regional de turismo* à qual se atribui personalidade jurídica e que têm funções de gestão.

No que respeita a Portugal continental<sup>302</sup> o novo plano regional da administração pública do turismo português assenta em cinco áreas regionais de turismo<sup>303</sup>. A delimitação geográfica desta nova figura decorre de um *critério estritamente estatístico*, ou mais precisamente, as áreas regionais de turismo coincidem com as cinco NUTS II – Nomenclatura das Entidades Territoriais para fins Estatísticos de Nível II – na versão anteriormente vigente, ou seja, a que decorre da redacção do Decreto-Lei n.º 317/99, de 11 de Agosto. Para além das cinco áreas regionais de turismo correspondentes a cada uma das NUTS II, duas realidades inspiram ainda o n.º 2 do art.º 2.º, que consagra a possibilidade de contratualização para a realização de actividades ou projectos, mas tão-somente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto por parte do membro do Governo com a tutela do turismo<sup>304</sup>, a contratualização com associações de direito privado que cujo objecto compreenda a actividade turística. Trata-se da Associação de Turismo de Lisboa (ATL) e da Associação de Turismo do Porto – Agência Regional. As duas excepções às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto excluindo-se, assim, o demais território continental podem suscitar dúvidas quanto à sua constitucionalidade, por eventual violação do princípio da igualdade.

Dos artigos 1.º e 2.º decorre a criação de cinco áreas regionais de turismo no território de Portugal continental, que correspondem na sua delimitação geográfica precisamente a cada uma das NUTS II.

Não são, porém, as áreas regionais de turismo assim delimitadas que sucedem às extintas dezanove regiões de turismo, que tinham a natureza jurídica de pessoas colectivas de direito público, com autonomia administrativa, financeira e património próprio. A sucessão ocorre relativamente à nova figura da *entidade regional de turismo*, à qual são cometidas *funções de*

---

<sup>302</sup> Na linha do art.º 1.º, o diploma não se aplica nas regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

<sup>303</sup> Art.º 2.º.

<sup>304</sup> Na actual orgânica governamental o Secretário de Estado do Turismo.

*gestão* da respectiva área e que assume a natureza de *pessoa colectiva de direito público* de âmbito territorial e os atributos de *autonomia administrativa, financeira e património próprio*<sup>305</sup>.

Dado o teor do art.º 3.º poderia inferir-se que em cada uma das áreas regionais de turismo é criada uma entidade regional, isto é, numa primeira análise, concluir-se que existindo cinco áreas regionais correspondentes a cada uma das NUTS II teríamos cinco entidades regionais de turismo. Com efeito, tal redacção reflecte a proposta veiculada pelos responsáveis governamentais, ou seja, do Ministro da Economia e do Secretário de Estado do Turismo, que contemplava apenas cinco áreas regionais de turismo mas que acabou por ser subvertida pela introdução, à última da hora, no Conselho de Ministros, dos pólos de desenvolvimento turístico previstos no PENT<sup>306</sup>. Ou seja, para além das entidades regionais de turismo de cada uma das cinco áreas regionais de turismo, acrescem os pólos de desenvolvimento turístico previstos no art.º 4.º aos quais correspondem, tal como nas áreas regionais de turismo, as entidades regionais de turismo.

## **Tabela 2 – Pólos de desenvolvimento turístico (PENT)**

**Fonte:** Elaboração própria.

---

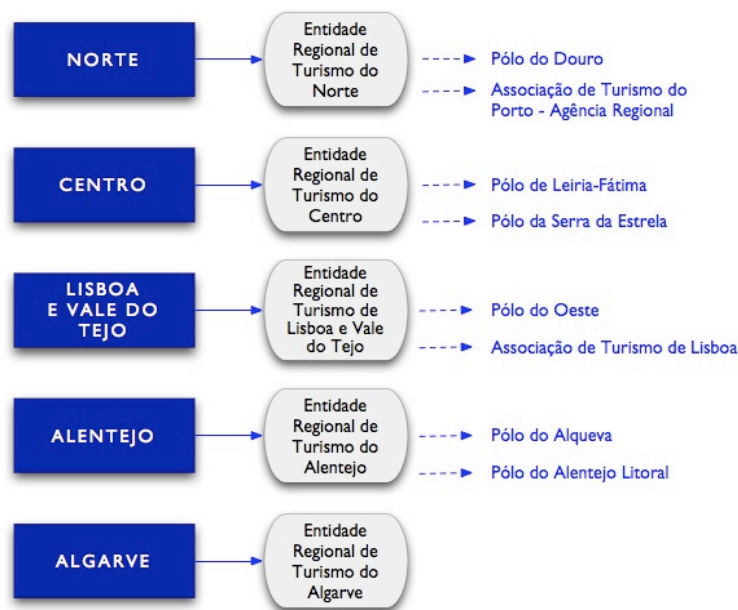
<sup>305</sup> Art.º 3.º.

<sup>306</sup> E numa fase posterior – entre a aprovação em Conselho de Ministros e a promulgação pelo Presidente da República – do Pólo Leiria-Fátima.

DOURO		SERRA DA ESTRELA		OESTE		ALQUEVA		LITORAL ALENTEJANO		PORTO SANTO	
NUTS III Douro: inclui Alto Douro vinhateiro (património mundial); Cidades: Vila Real e Lamego e Vila Nova de Foz Côa		NUTS III Serra da Estrela: Beira Interior Norte e Cova da Beira, Parque Natural da Serra da Estrela		NUTS III Oeste: costa entre S. Pedro de Moel e a Praia de Sta. Cruz; Cidades: Nazaré, Peniche, Alcobaça e Caldas da Rainha e vila de Óbidos		Municípios que integram o PROZEA (Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva), a norte Alandroal e a sul Vila Moura		NUTS III Alentejo Litoral: Abrange a linha de costa desde Tróia até Vila Nova de Mil Fontes – duas reservas naturais		Ilha de Porto Santo	
Pólo com projecção internacional, apresentando-se o turismo como alavanca para o desenvolvimento económico-social da região		Destino de neve para o mercado nacional, cria uma alternativa aos pequenos resorts de montanha espanhóis. Desenvolvimento de uma região marcada		Consequência do forte investimento turístico privado, tornar-se um destino de resorts integrados e turismo residencial na Europa com oferta hoteleira e serviços de qualidade mas sem massificação		Elementos diferenciadores (maior espelho de água da Europa) permitindo um forte desenvolvimento económico, melhorando a imagem do destino		Crescimento do número de turistas e em valor, preservando os recursos naturais. Atributos distintivos: clima, orla costeira, reservas/parques naturais		Potenciação e preservação dos recursos, contribuindo para o desenvolvimento económico	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Touring</li> <li>Gastronomia e vinhos</li> </ul> Turismo de natureza		<ul style="list-style-type: none"> <li>Touring</li> <li>Turismo de natureza (destaque para a neve)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resorts Integrados e turismo residencial</li> <li>Golfe</li> <li>Touring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Touring</li> <li>Resorts integrados e turismo residencial (incluindo Golfe)</li> <li>Gastronomia e vinhos</li> <li>Actividades náuticas no espelho de água</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sol e mar</li> <li>Touring</li> <li>Resorts integrados e turismo residencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sol e mar</li> <li>Touring (prioridade na elaboração de rotas em conjunto com a Madeira)</li> <li>Golfe (prioridade nas infra-estruturas)</li> </ul>					
Internacional e interno (principais mercados emissores europeus)	Nacional	Principais mercados emissores (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França) e Suécia	Interno e Espanha	Interno e Espanha	Interno e Espanha	Interno e Espanha	Interno e Espanha	Interno e Espanha	Interno e os principais emissores (Espanha, França, Reino Unido e Alemanha)		
Aeroporto Francisco Sá Carneiro. Assegurados bons acessos a nível rodoviário, ferroviário e fluvial	Estrada. Melhorar condições de segurança nos acessos aos pontos mais altos	Boas acessibilidades aéreas e rodoviárias. Há, no entanto, que assegurar qualidade da sinalização	Aeroporto de Lisboa. Ligação de Évora à rede de auto-estradas nacionais. Segurança e melhor sinalização das estradas no interior	Condições rodoviárias dentro do pólo (segurança e sinalização) e melhoria da ligação a Tróia por ferry boat	Três níveis: <ul style="list-style-type: none"> <li>Ligação da Madeira ao continente europeu</li> <li>Acessos à ilha da Madeira</li> <li>Acessos internos</li> </ul>						
Hotéis de referência para turistas com alto poder de compra bem como serviços de apoio a eles destinados	Alojamento hoteleiro multi-segmentado para acolher os diferentes tipos de procura	Melhorar o serviço ao turista e desenvolver rotas turísticas									Pouca oferta hoteleira de qualidade, prevendo o crescimento a curto prazo, entre outros, de um hotel de 5 estrelas
											Prioridade à instalação de estabelecimentos hoteleiros de grande qualidade ajustados a turistas com elevado poder de compra

O n.º 3 do art.º 4.º é de grande importância, procurando-se uma visão integrada do plano regional delimitado pela NUT II apesar de, no seu interior, as áreas e pólos de desenvolvimento turístico disporem de personalidade jurídica distinta e conseqüentemente dos correspondentes órgãos.

**Figura 13 – A solução regional de 2008**



**Fonte:** Elaboração própria.

Na linha *top-down* que enforma o diploma, a *designação* de cada uma das entidades regionais de turismo, bem como a *localização* da respectiva sede, é fixada ao nível governamental, mais especificamente através de despacho de membro do Governo com a tutela do turismo, sendo ulteriormente reproduzidas ao nível estatutário<sup>307</sup>. A lei permite que no plano regulamentar, ou seja, ao nível dos estatutos, se criem *delegações* no interior da área ou pólo<sup>308</sup>.

Os *postos de turismo*, uma das formas de dinamizar e de dar a conhecer as particularidades do destino, são geridos pelas entidades regionais de turismo às quais a lei comete também a sua instalação<sup>309</sup>.

A instalação e gestão dos postos de turismo obedece unicamente ao requisito da localização no interior da circunscrição territorial, ou seja, equipamentos que só podem respeitar à própria região. Numa crescente perspectiva de mercado interior alargado, permite-se a

<sup>307</sup> Art.º 6.º, n.º 1.

<sup>308</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>309</sup> *Ibidem*, n.º 3.

criação e gestão de postos de turismo nas proximidades do território espanhol, mais precisamente nas regiões fronteiriças<sup>310</sup>.

Na linha do carácter eclético que vimos detectando no nível regional da administração pública do turismo português, também na disciplina das entidades regionais de turismo se consagra a possibilidade de participação nestas pessoas colectivas de direito público, de entidades públicas e privadas com interesse na valorização turística da sua região<sup>311</sup>. Como é compreensível, a sua adesão depende da prévia e expressa manifestação de vontade nesse sentido, não é automática.

Os artigos 2.º e 4.º delimitam o território em áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico não permitindo aos municípios qualquer flexibilidade, a menos que ocorra uma alteração legal que não carece, no entanto, de qualquer fundamentação quanto ao interesse turístico subjacente.

Ao nível regulamentar, isto é, no plano estatutário determina-se a forma de participação das entidades públicas e privadas (n.º 4).

Uma das formas encontradas para persuadir os municípios a integrarem o novo modelo é a sua não adesão os excluir do acesso aos programas públicos de funcionamento na área do turismo com fundos exclusivamente nacionais (n.º 5).

Em vários passos da LERT se prevê o desenvolvimento de aspectos importantes em sede estatutária, ou seja, no plano regulamentar como é o caso das competências e da designação<sup>312</sup>, localização da sede, existência de delegações<sup>313</sup>, forma de participação das entidades públicas e privadas nos novos entes regionais<sup>314</sup>, a existência de outros órgãos bem como a composição, organização e funcionamento da assembleia geral<sup>315</sup> o mecanismo e o grau de participação de cada entidade na assembleia geral<sup>316</sup>, número indeterminado de membros da direcção na dupla condição de não serem executivos e não auferirem remuneração<sup>317</sup>, competências do fiscal único<sup>318</sup> e os serviços técnicos e operacionais<sup>319</sup>.

---

<sup>310</sup> *Ibidem*, n.º 4.

<sup>311</sup> Art.º 7.º.

<sup>312</sup> Art.º 3.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>313</sup> Art.º 6.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>314</sup> Art.º 7.º, n.º 2.

<sup>315</sup> Art.º 9.º, n.ºs 3 e 4.

<sup>316</sup> Art.º 10.º, n.º 3.

<sup>317</sup> Art.º 11.º, n.º 3.

<sup>318</sup> Art.º 12.º, n.º 2.

<sup>319</sup> Art.º 13.º.

O Governo, quando despedido da função legislativa, ou uma Câmara Municipal criam normas juridicamente obrigatórias<sup>320</sup>, elaboram regulamentos que constituem outra importante fonte do Direito.

O princípio da estabilidade consagrado no art.º 8.º procura assegurar que as entidades públicas e privadas que manifestaram a sua adesão ao novo ente jurídico regional nele permaneçam durante um período de cinco anos, por forma a que exista uma envolvimento mínima quer ao nível das entidades públicas quer das privadas, por forma a que não tenha um carácter fugaz. No essencial, manteve-se o princípio da liberdade de desvinculação que imperava na disciplina das regiões de turismo embora condicionada a um período mínimo de participação de cinco anos.

Atenta a rígida e unilateral delimitação geográfica das áreas regionais de turismo e dos pólos de desenvolvimento turístico não existe actualmente a possibilidade do município que se desvinculou de um ente regional de turismo ingressar livremente noutra contíguo de harmonia com os seus interesses.

No que respeita aos órgãos das entidades regionais de turismo evoluiu-se de uma estrutura dual para três órgãos<sup>321</sup>. O primeiro do tipo assembleia, precisamente designado por

---

<sup>320</sup> Nas normas jurídicas encontramos *quatro características* fundamentais.

Em primeiro lugar, a *imperatividade ou obrigatoriedade*. A norma contém uma estatuição ou comando incondicional dirigido aos seus destinatários. É para cumprir. A existência de sanções conduziu a um entendimento segundo o qual se escolheria entre a observância do comando ou a sujeição às consequências. A norma jurídica conteria, assim, não um *imperativo categórico*, mas *hipotético*. O plano da *imperatividade* ou *obrigatoriedade* não pode confundir-se com o da *violabilidade* da norma jurídica. Mesmo os comandos mais importantes são violados: não matarás, não roubarás, etc. Simplesmente, o ordenamento jurídico comporta mecanismos reconstitutivos ou sancionatórios, desde logo a privação de liberdade (prisão) do autor do crime, indemnização à vítima, etc. Depois, a *generalidade*, ou seja, a norma foi pensada pelo legislador para ser aplicada a um conjunto indeterminado de cidadãos e não a uma pessoa em concreto. Os destinatários da norma são constituídos por uma categoria de pessoas, as quais não são determinadas ou determináveis individualmente. No entanto, as normas da Constituição relativas ao Presidente da República não perdem tal qualidade, pois dependem de qualidades objectivas e não subjectivas. Fala-se a este propósito de *generalidade sucessiva* contrapondo-a à *generalidade simultânea* (o comando jurídico tem como destinatários, simultaneamente, mais de que um indivíduo). Em terceiro lugar, a *abstracção*, que consiste na *formulação impessoal da regra*, a conduta necessária é prevista de forma abstracta, indicando um modelo de conduta e não as características de um comportamento irrepetível. A distinção entre generalidade e abstracção não é, porém, isenta de dificuldades, suscitando divisões e polémicas doutrinárias. Finalmente, a *coercibilidade*, que se traduz na *susceptibilidade do uso da força* para impedir ou reprimir a violação da norma. O Direito prevê o recurso à força com o escopo de garantir a adequação jurídica dos comportamentos.

A coercibilidade distingue-se da *coacção*, que se caracteriza pela plena efectivação do uso da força física ou da pressão material. Na coercibilidade avulta uma ideia de *potencialidade*, enquanto a coacção se exprime em termos de *actualização*. Neste sentido, Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão (2000). Maria Luísa Duarte (2003) nota que a coercibilidade não é um *atributo necessário da norma*, mas deve ser considerada como uma *característica do Direito*. Acrescenta como característica da norma a *hipoteticidade*: a produção dos efeitos jurídicos previstos na *estatuição* depende necessariamente da verificação da situação descrita na *previsão*.

*assembleia geral*<sup>322</sup> e um órgão de governo agora designado por *direcção*<sup>323</sup>. Em terceiro lugar, a fiscalização outrora a cargo exclusivamente do Tribunal de Contas é agora cometida, em primeira linha, ao *fiscal único* incidindo sobre a gestão patrimonial e financeira.

**Figura 14 – Orgânica**



**Fonte:** Elaboração própria.

Os *estatutos* embora aprovados pelo Governo podem ser alterados pela assembleia geral das entidades regionais de turismo, excepcionando-se, no entanto, os aspectos estruturantes da *delimitação* ou circunscrição territorial e da localização da sede.

Para além destes dois órgãos de competências externas permite-se que ao nível estatutário sejam criados outros. Será o caso dos órgãos de competência interna como os de natureza consultiva. Também ao nível estatutário se fixará a composição, organização e funcionamento da assembleia geral. Na linha das limitações dos mandatos das autarquias locais estabelece-se a duração máxima de quatro anos e duas renovações, ou seja, três mandatos.

Embora o n.º 4 do art.º 9.º remeta a composição da assembleia geral para sede estatutária, o art.º 10.º vem fixar a sua composição mínima. Temos, assim, o presidente da câmara de cada município, representantes da administração central – um designado pelo membro do Governo com a tutela do turismo – e ainda de entidades privadas. Quer os representantes públicos quer os privados devem ter interesse na valorização turística da região.

O n.º 3 do art.º 10.º, vem na linha do estatuído no n.º 4 do art.º 9.º, remeter para o nível dos estatutos o mecanismo e o grau de participação de cada entidade na assembleia geral.

Relativamente ao órgão de governo estabelece-se que a sua eleição é da competência da assembleia geral e não se estatui um número fixo de elementos como nas regiões de turismo mas um limite máximo de três membros remunerados, podendo, assim, integrar um número

<sup>321</sup> Art.º 9.º.

<sup>322</sup> Nas regiões de turismo, comissão regional.

<sup>323</sup> Nas regiões de turismo, comissão executiva.

flexível de membros não executivos a fixar em sede estatutária<sup>324</sup>. Estabelecem-se igualmente limites à remuneração do presidente e à dos demais membros da direcção<sup>325</sup>.

Fixado um conjunto de orientações estruturantes no que respeita à direcção e à assembleia geral, segue-se o fiscal único<sup>326</sup> cujas competências são remetidas para a sede estatutária o qual pode ser um revisor oficial de contas ou uma sociedade de revisores oficiais de contas. A remissão para o plano estatutário ocorre também nos *serviços* das entidades regionais de turismo<sup>327</sup>.

**Figura 15 – Carácter difuso e híbrido do novo modelo regional do turismo português**



**Fonte:** Elaboração própria.

O Capítulo III (artigos 14.º e 15.º) contém um conjunto de regras relativas ao pessoal das entidades regionais de turismo, que, no essencial, ficará sujeito ao regime do *contrato individual de trabalho*, devendo existir um *quadro de pessoal* e sendo permitida a requisição de funcionários da administração central e autárquica.

Na linha do estabelecido para as regiões de turismo as remunerações dos membros dos órgãos<sup>328</sup>, bem como do respectivo pessoal da entidade regional de turismo, não podem exceder 50% das receitas económicas do ano anterior.

Relativamente à contabilidade é, em regra, elaborada de harmonia com a normação aplicável às autarquias locais<sup>329</sup>. As receitas surgem enumeradas no art.º 17.º. As contas, tal como no anterior regime das regiões de turismo, são submetidas ao Tribunal de Contas.

<sup>324</sup> Art.º 11.º.

<sup>325</sup> Não podem exceder a do presidente, a dos cargos de direcção superior de 1.º grau e a dos demais membros do 2.º grau.

<sup>326</sup> Art.º 12.º.

<sup>327</sup> Art.º 13.º.

<sup>328</sup> Como se referiu o órgão de governo não tem um número máximo de membros, mas apenas três elementos da direcção podem ser remunerados.

<sup>329</sup> Art.º 16.º.



## **PARTE III**

### QUESTÕES METODOLÓGICAS



### 3. QUESTÕES METODOLÓGICAS

#### 3.1. As múltiplas abordagens de um processo de pesquisa

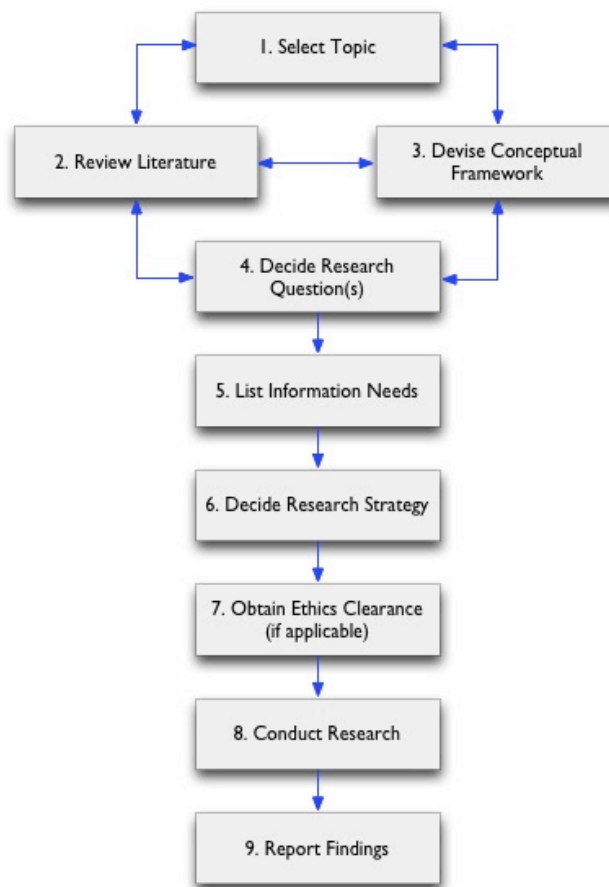
O processo de pesquisa pode apresentar-se de várias formas porquanto existe uma grande variedade de abordagens, as pesquisas não seguem exactamente a mesma sequência de procedimentos. Em particular, os primeiros quatro elementos *infra* descritos – selecção do assunto, revisão da literatura, elaboração de um quadro conceptual e selecção das questões-chave da pesquisa – raramente acontecem de forma directa e linear, como a sequência numerada implica. Geralmente, verifica-se um vaivém constante entre os elementos. Na figura estes elementos estão envolvidos num círculo, pretendo representar um significativo número de circuitos antes de prosseguir para o elemento 5.

Como surgem os temas de investigação? Podem surgir de uma série de fontes, designadamente de interesses pessoais do investigador, de questões identificadas na literatura de pesquisa, de um problema de política de turismo ou de gestão de um destino turístico, de uma questão de interesse social ou de um tema regularmente versado nos meios de comunicação.

No caso vertente, como se referiu *supra*, o tema relaciona-se com o percurso profissional e académico do autor.

No âmbito associativo, as matérias da sustentabilidade em turismo têm vindo a suscitar um crescente interesse. Do ponto de vista empresarial, designadamente ao nível dos grupos mais significativos, o enfoque no turismo sustentável está em crescendo, como é o caso do recente relatório do nosso maior grupo hoteleiro.

No plano académico, as disciplinas de *Sistemas Turísticos e Análise Estrutural do Turismo* têm uma forte componente de sustentabilidade. Na *Sustentabilidade em Hotelaria* os aspectos institucionais e empresariais constituem a espinha dorsal.

**Figura 16 – Etapas da investigação**

**Fonte:** Veal (2006).

Ainda, segundo Veal (2006), a revisão da literatura pode desempenhar diferentes papéis:

1. Toda a base da investigação;
2. Fonte de ideias ou tópicos para investigação;
3. Fonte de informação de investigações já realizadas por outros;
4. Fonte de metodologias ou teorias;
5. Fonte de informação que é parte integrante/suporte da pesquisa.

A revisão da literatura contou com modernos métodos de investigação para além dos tradicionais livros e revistas em suporte papel.

À medida que a investigação ia progredindo era seleccionado um conjunto de palavras-chave que submetia em cada uma das fontes de informação digitais obtendo vastíssima informação pertinente, impondo-se a pesquisa e análise dos documentos mais relevantes.

<b>Tabela 3 – Bibliotecas digitais consultadas</b>	
<b>Biblioteca Digital da Organização Mundial do Turismo</b>	
<b>B-on</b>	
Current Issues in Tourism	<b>Informaworld</b>
Conference & Incentive Travel	<b>Citmagazine</b>
Cornell Hospitality Quarterly (Print + Backfile)	<b>Sage</b>
Event Management	<b>Ingentaconnect</b>
Information Technology and Tourism	<b>Ingentaconnect</b>
International Journal of Contemporary Hospitality Management	<b>Emerald</b>
International Journal of Hospitality & Tourism Administration	<b>Informaworld</b>
International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research	<b>Emerald</b>
Journal of Service Research (Print & Backfile)	<b>Sage</b>
Journal of Travel Research (Print & Backfile)	<b>Sage</b>
Journal of Vacation Marketing (Print & Backfile Lease)	<b>Sage</b>
Journal of Convention & Event Tourism	<b>Informaworld</b>
Journal of Travel & Tourism Marketing	<b>Informaworld</b>
Journal of Hospitality Marketing & Management	<b>Informaworld</b>
Marketing Intelligence & Planning	<b>Emerald</b>
Néo Restoration Magazine	<b>Neorestoration</b>
Qualitative Market Research	<b>Emerald</b>
Time Magazine - European edition	<b>Time</b>
Tourism Review	<b>Emerald</b>
Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment	<b>Informaworld</b>
Tourism Analysis	<b>Ingentaconnect</b>
Tourism, Culture & Communication	<b>Ingentaconnect</b>
Worldwide Hospitality and Tourism Themes	<b>Emerald</b>
Young Consumers	<b>Emerald</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

### **3.2. A análise qualitativa como metodologia adequada para a temática da sustentabilidade em turismo**

A análise qualitativa constitui uma metodologia complementar e/ou alternativa à análise quantitativa, uma outra forma de aproximação à realidade do sector turístico.

Trata-se de uma forma sistemática de interpretar a realidade e de entender os fenómenos turísticos através de instrumentos que proporcionam a visão dessa realidade, opiniões e experiências dos investigadores ou dos grupos de observadores, de pessoas que fornecem informações ou participam na investigação.

Como é natural, os resultados da análise qualitativa não são, em princípio, tão claros e concretos como os oferecidos pela análise quantitativa.

A generalidade dos métodos de investigação qualitativos baseiam-se na experiência e nos juízos de valor dos indivíduos considerados especialistas no campo em que se investiga os quais actuam como um processador de informação.

**Figura 17 – A diferença entre os vários métodos de investigação qualitativa**



**Fonte:** Elaboração própria.

Durante muitos anos as abordagens qualitativas foram consideradas problemáticas no âmbito das ciências sociais pelo que a maioria dos investigadores observavam os métodos positivistas das ciências naturais o que também se reflectiu no início dos estudos de turismo e lazer.

Veal (2006) alerta para a atitude cautelosa, que ainda se verificava na década de oitenta, uma espécie de temor reverencial, apesar do tímido reconhecimento da valia dos métodos qualitativos, dando o exemplo de dois autores:

*“Ambas as formas de pesquisa representam abordagens importantes e válidas. No entanto, existe uma visão generalizada de que os tipos mais significativos de estudos de investigação são aqueles que são baseados na análise quantitativa, e que a ciência deve contar com medição real de dados científicos. Como resultado, os investigadores tendem a usar medidas quantitativas sempre que possível.”* (Kraus e Allen, 1987).

Como constata Karla Henderson (2006) em *Dimensions of Choice: A Qualitative Approach to Recreation, Parks and Leisure Research* a viragem relativamente ao uso de métodos qualitativos nos estudos do turismo e do lazer ocorreram no mundo anglófono na década de oitenta.

Esta mudança também se reflectiu significativamente na segunda edição de Kraus e Allen, os dois autores anteriormente mencionados, publicada em 1998, em que dedicam um capítulo inteiro aos métodos qualitativos e outro aos métodos de documentação, sendo ostensiva mudança de rumo:

*“A pesquisa quantitativa tende a ser mais conceituada do que os métodos qualitativos em diversas disciplinas académicas, em parte porque este tem sido o método de investigação observado nas ciências físicas e naturais. No entanto, um forte argumento pode ser avançado num campo tão individualizado e diversificado como a recreação e o lazer em que deveria haver um lugar para a investigação de uma natureza mais profunda, intuitiva ou filosófica”.* (Kraus e Allen, 1998).

A divisão entre métodos qualitativos e quantitativos foi mais forte na América do Norte do que no Reino Unido, não obstante a afirmação que os métodos qualitativos desempenharam um papel relevante na investigação britânica do lazer desde os seus primórdios, na década de setenta (Veal, 1994).

A mudança de uma abordagem quase exclusivamente quantitativa para uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos também ocorreu nos estudos de turismo. Ritchie e Goeldner (1994) em *Travel, Tourism and Hospitality Research* e Ryan (1995) em *Researching Tourist Satisfaction* escrevem sobre os métodos qualitativos, embora a ênfase global dos textos seja quantitativa. A evolução da pesquisa qualitativa a partir dos anos setenta até à década de 1990 foi descrita por Riley e Love (2000).

Mais recentemente, em 2004, surgiu a publicação *Qualitative Research in Tourism* (Philimore e Goodson, 2004) que apresenta várias contribuições e fortes argumentos para uma abordagem crítica/interpretativa do turismo, utilizando abordagens qualitativas, e onde os autores nos apresentam outra visão da evolução operada.

*“A pesquisa qualitativa recobre, hoje, um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adoptando multimétodos de investigação para o estudo de um fenómeno situado no local em que ocorre, e enfim, procurando tanto encontrar o sentido desse fenómeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles.*

*O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, factos e locais que constituem objectos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um*

*texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objecto de pesquisa.”. (Chizzotti, 2003)*

Existem casos em que a informação quantitativa não é adequada designadamente por estarmos perante sectores ou matérias em que as questões qualitativas, as preferências, aspectos de planeamento ou estratégicos tenham um peso importante na determinação do comportamento das variáveis turísticas.

Genericamente as situações em que se justifica o uso de métodos qualitativos são a de complementar ou ampliar a informação quantitativa disponível, a ausência desta última ou as próprias exigências do tema da investigação.

É o caso da temática do turismo sustentável, pela sua variedade e múltiplas formas de que se reveste, depende de uma análise qualitativa.

Tabela 4 – Casos em que é aconselhada a abordagem qualitativa

1. Não existe suficiente informação histórica que documente a investigação proposta (novos produtos turísticos em que não existem experiências actuais);
2. A base do estudo centra-se em componentes muito subjectivas ou de expectativas (Ex: modelo de qualidade turística em que a componente subjectiva e de expectativas é muito importante na abordagem da investigação);
3. Quando a investigação proposta se situa numa área em grande evolução nas quais é necessário estabelecer cenários futuros de comportamento (Ex: evolução do turismo em períodos de terrorismo);
4. Esperam-se perturbações importantes no mercado pelo que importa estabelecer hipóteses subjectivas que não podem ser justificadas quantitativamente;
5. Quando o estudo tenha um horizonte temporal a longo prazo – como podem ser os modelos de turismo e de sustentabilidade – onde a componente qualitativa tem uma grande importância.

**Fonte:** Adaptado de *Apuntes de Metodología de la Investigación en Turismo*, Amparo Perez e outros. OMT (2001).

**Figura 18 – Componentes da investigação qualitativa**



**Fonte:** Elaboração própria.



### 3.3. Objectivos da investigação qualitativa

À investigação qualitativa está associado um conjunto de objectivos dos quais podemos enumerar os seguintes:

- Desenvolvimento de hipóteses referentes a condutas e atitudes relevantes – utiliza-se para formular hipóteses que sugiram soluções para problemas concretos presentes na realidade do sector turístico.

Questões como:

- Quais os aspectos fundamentais que decorrem do conceito de turismo sustentável para os diferentes *stakeholders*?
- Que relação existe entre a preservação ambiental e o desenvolvimento turístico de um determinado território?
- Quais são as principais razões para se visitar um destino turístico sustentável?

- Identificação de toda a gama de possibilidades que devem ser investigadas:

A pesquisa qualitativa, serve muitas vezes serve para alargar o âmbito da investigação e para descobrir novos problemas.

- Pode inclusivamente sugerir métodos para a investigação quantitativa:

Os participantes sugeriram a importância do papel da agência de viagens motivando que o desenho da pesquisa deva ser ajustado para incluir uma amostra de agentes de viagens não previamente tidos em conta ou que no estudo de um produto turístico as pesquisas por telefone não são eficazes impondo-se uma entrevista pessoal.

- Identificação da linguagem a utilizar para abordar as questões relevantes:

A linguagem específica ou gíria utilizada pelos diferentes agentes do turismo descreverem o mesmo fenómeno não é muitas vezes a mesma. Assim, a análise qualitativa é importante para aprender a linguagem dos grupos relevantes, entender o que eles descrevem quando usam certos termos. Um hoteleiro cuja actividade se situa cumulativamente no sector da construção civil terá a mesma visão de um empresário de uma exploração de agricultura biológica que procura rentabilizá-la através do agroturismo.

- Compreender o processo de tomada de decisão:

A pesquisa qualitativa permite compreender ao detalhe as diferentes etapas do processo tomada de decisão.

### 3.4. Determinação do quadro de investigação

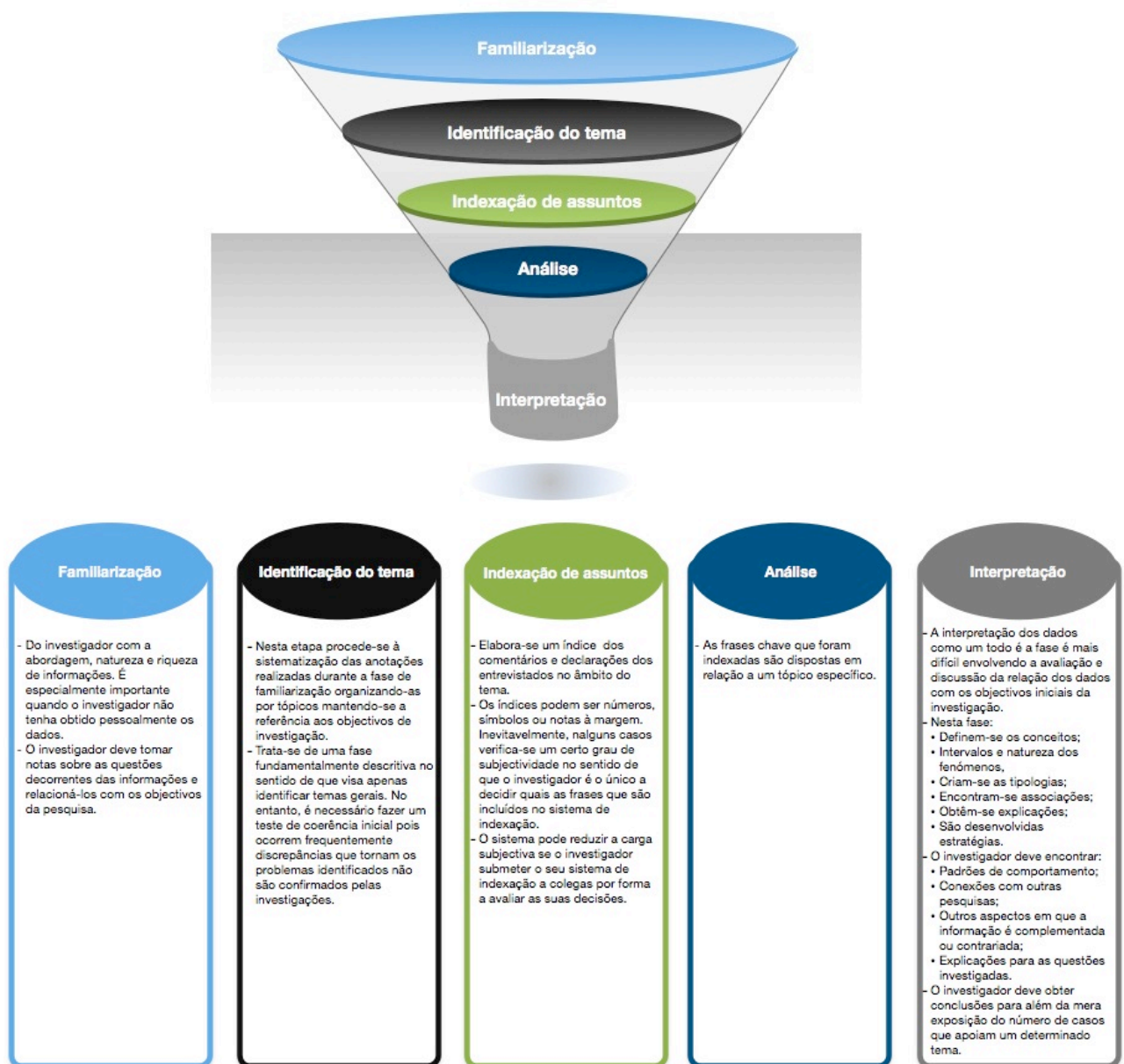
Todas as técnicas de pesquisa qualitativa seguem uma metodologia muito semelhante. Na realidade, as diferenças entre as várias técnicas geralmente assentam em aspectos como a

selecção de peritos ou os métodos para avaliar as suas respostas. Não obstante essas diferenças entre cada método serem cruciais e poderem influenciar os resultados finais do inquérito o quadro para realizar qualquer pesquisa qualitativa é basicamente o mesmo.

A pesquisa é facilitada se o investigador for capaz de implementar a técnica de escolha dentro de um quadro que é consistente com todo o processo.

A determinação deste quadro de investigação geralmente é estruturado em cinco fases básicas, como no diagrama seguinte:

**Figura 19 – Fases da investigação**



**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.5. Resumo do procedimento de determinação do âmbito de trabalho

O procedimento acima exposto proporciona uma sequência lógica de aproximação à informação e ajuda o investigador, fornecendo um método que mantém o objectivo original constantemente presente. Como sempre, o problema é a carga subjectiva que incorpora esse tipo de pesquisa que poderiam impossibilitar uma avaliação minimamente objectiva e, portanto, a sua validade.

### 3.6. Etapas da investigação qualitativa

Para além da revisão da literatura, as etapas fundamentais em todos os métodos de pesquisa qualitativa são quatro e a diferença entre cada um dos métodos radica na forma em como é implementada cada uma das fases.



#### 1. *Seleção dos especialistas*

É uma das etapas cruciais sobretudo quando a matéria-prima do trabalho sejam apenas as opiniões expressas pelos peritos. A forma como se escolhe o grupo pode condicionar fortemente os resultados.

É a fase em que o investigador assume um papel de protagonismo ao definir o grupo de pesquisa.

#### 2. *Apresentação das questões aos especialistas*

A forma como as perguntas são apresentadas (individualmente ou em grupos), o meio utilizado (questionário ou entrevista, presencialmente ou por via electrónica) e até mesmo a forma como são elaboradas (concisas e claras) podem ser factores que determinam o sucesso da investigação. O investigador deve ser muito cuidadoso nestas matérias que são muito relevantes no âmbito da análise qualitativa.

#### 3. *Recolha das respostas*

Realizadas as entrevistas e recolhidos os questionários, o investigador deve utilizar um método de análise para conferir objectividade ao tratamento das respostas e às conclusões que delas são extraídas.

#### 4. Obtenção dos resultados

Como resultado dos passos anteriores obtém-se um conjunto de dados básicos. No entanto, o investigador não deve ser tentado a aplicar mecanismos matemáticos para encontrar um resultado sem qualquer acção complementar.

Por outro lado, os resultados devem ser consistentes com todos os aspectos básicos da investigação. Deste modo a informação qualitativa deve ser mantida até final sem utilizar qualquer tipo de valorização subjectiva que pode comprometer a indispensável objectividade da investigação.

A triangulação gerada entre o doutorando, o orientador universitário e os *stakeholders* revelou-se, desde muito cedo, importante para o cumprimento dos objectivos de estudo em razão da interacção gerada permitindo que dentre as múltiplas hipóteses de desenvolvimento não existissem dispersões infrutíferas e se canalizasse o esforço investigatório para os caminhos considerados mais fecundos. Essa triangulação ou interacção permitiu aproximar e retirar conteúdos úteis de uma perspectiva académica clássica e dos interesses dos *players* do sector.

**Figura 20 – Triangulação do processo de investigação**



**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.7. Método jurídico ou hermenêutico clássico

Na selecção, *análise e interpretação* dos diplomas normativos que são estudados e referidos na Tese segue-se o método jurídico ou hermenêutico clássico que estabelece um conjunto de critérios que orientam a actividade do intérprete, de molde a evitar o casuismo e o arbítrio de cada aplicador.

Como trave mestra nesta matéria apresenta-se o art.º 9.º do Código Civil o qual tem mais um *carácter didáctico* do que uma natureza preceptiva, integrando o grupo das normas de segundo grau ou normas sobre normas, que valem para todo e qualquer ramo do Direito, independentemente da matéria em causa, designadamente para o do Turismo.

Trata-se de um comando que vale para todo o Direito independentemente do respectivo ramo, respeitando, assim, à determinação do conteúdo significativo de todas as restantes normas do sistema. Não obstante, constitui um preceito nuclear na matéria, no qual intencionalmente o legislador deixou em aberto um enorme espaço à doutrina.

Os elementos da interpretação correspondem às *ferramentas* de que o intérprete lança mão para desenvolver o seu labor, isto é, para apurar o sentido e alcance de uma norma ou conjunto de normas como um Código do Turismo ou da Agenda 21 para a Indústria das Viagens e Turismo. Os elementos da interpretação, também designados factores hermenêuticos ou subsídios interpretativos, apresentam-se da seguinte forma.

Em primeiro lugar uma distinção entre o *elemento literal* ou *gramatical* (“letra da lei”), de um lado, e os *elementos extraliterais* ou *lógicos* (“espírito da lei”), do outro. Estes últimos, por seu turno, subdividem-se em três elementos, histórico, sistemático e o teleológico ou racional.

Os dois elementos carecem de ser *aplicados conjuntamente* e não de forma isolada como se fossem estanques e alternativos pois não existe uma interpretação exclusivamente gramatical ou uma interpretação exclusivamente lógica.

Quando se refere uma interpretação literal significa que se trata de uma modalidade de interpretação muito ligada ao texto da lei, na qual este assume preponderância mas não exclusividade. Quando se alude a uma interpretação lógica, a preponderância encontra-se nos elementos extraliterais, foram estes factores hermenêuticos os grandes responsáveis pelo resultado interpretativo, mas isso não significa que tenha sido completamente excluído o elemento literal.

Vejamos, pois, com maior detalhe cada um dos elementos da interpretação, verdadeiras traves mestras do método jurídico ou hermenêutico clássico.

O *elemento literal* ou *gramatical*: o primeiro elemento da interpretação, o seu ponto de partida, é naturalmente o *texto* ou a *letra* da lei. Antes de mais, há que ler o texto, o enunciado da norma jurídica, apreendendo o sentido morfológico e sintáctico das palavras que incorpora, pois nenhuma interpretação pode prescindir de uma base literal mínima percorrendo os principais textos desde a pioneira Conferência de Estocolmo até ao novo Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos.

A *exegese* constitui a interpretação que se apoia fundamentalmente no elemento literal.

O art.º 9.º do Código Civil alude ao elemento literal em três momentos distintos. Logo no prómio do n.º 1, o legislador afasta a mera exegese, impondo a ponderação de outros elementos (os extraliterais) ao proclamar que a interpretação “*não deve cingir-se à letra da lei*”.

Mas se o elemento literal não esgota a actividade interpretativa, constitui, como vimos, o seu incontornável ponto de partida. O n.º 2 é, assim, peremptório quanto à necessidade de ponderação do elemento literal:

*“Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.”*

Finalmente, a letra da lei, beneficia da *presunção* do n.º 3, ou seja, que o *“legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”* No novo paradigma da exploração turística não podemos deixar de considerar a intenção de erradicar a vertente imobiliária.

*Os elementos extraliterais ou lógicos* comportam uma divisão tripartida:

1.º) *Elemento histórico*: conhecer os aspectos históricos que se encontram na génese da norma, designadamente:

- a) *Occasio legis*: ou seja, as circunstâncias sociais, económicas ou políticas vigentes no momento de elaboração da norma e que, por isso, a influenciaram;
- b) *Precedentes normativos*: leis nacionais (a definição legal de estabelecimento hoteleiro constante do art.º 2.º da Lei dos Empreendimentos Turísticos tem como precedente normativo o n.º 1 do art.º 11.º da Lei Hoteleira) ou estrangeiras (a figura das viagens por medida constante da nossa lei das agências de viagens foi influenciada pela lei francesa – loi n.º 92-645 du 13 juillet 1992) que estão na origem da norma em análise;
- c) *Trabalhos preparatórios ou materiais legislativos*: anteprojectos, projectos, actas, memorandos e propostas que ajudam a perceber o *iter* conducente à formação da norma;

Naturalmente que o pensamento do *autor da lei*, de quem redigiu o projecto, sobretudo quando for um especialista na matéria, pode revestir-se de muito interesse, mas será tão somente um dos factores interpretativos a par de outros.

À semelhança do elemento literal, também o elemento histórico da interpretação se encontra consagrado no art.º 9.º do Código Civil. Com efeito, o n.º 1, ao prescrever que a interpretação deve *“reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo”* e, sobretudo, ao aludir às *“circunstâncias em que a lei foi elaborada”*, determina a observância deste primeiro elemento extraliteral.

2.º) *Elemento sistemático*: traduz a inserção do preceito interpretado num determinado ordenamento jurídico, o qual tem coerência intrínseca.

A norma não é interpretada isoladamente, mas como parte de um todo atendendo-se ao respectivo enquadramento. Se se tratar, por exemplo, de um código as suas normas obedecem a um pensamento unitário.

O elemento sistemático compreende:

- a) *Contexto da lei*: conjunto das outras disposições que regulam a mesma matéria.
- b) *Lugares paralelos*: normas que disciplinam problemas normativos similares ou institutos afins. Como nota J. Baptista Machado (1982), se um problema idêntico é tratado pelo legislador em diferentes partes do sistema (*v.g.* o livro de reclamações, responsável pelos empreendimentos ou o acesso aos estabelecimentos na legislação do turismo) sucede frequentemente que num desses lugares a fórmula legislativa emerge mais clara e explícita. Porque não apenas o legislador está submetido a imperativos de coerência, mas igual característica enforma o sistema jurídico, pode recorrer-se à norma mais clara e explícita para auxiliar a interpretação de outra mais obscura ou ambígua.
- c) *Lugar sistemático* da norma interpretanda no ordenamento global, a sua correspondência com o espírito de todo o ordenamento jurídico. Na sugestiva expressão de J. Baptista Machado (1982), trata-se da genealogia ou linhagem jurídico-sistemática de uma norma.

Quando o n.º 1 do art.º 9.º do Código Civil determina que o intérprete tenha “*em conta a unidade do sistema jurídico*”, consagra este segundo elemento extraliteral.

3.º) *Elemento teleológico ou racional*: deste último elemento extraliteral resulta que o intérprete deve atender à *razão, fim* ou *objectivo* que a norma prossegue.

Está em causa a *razão de ser da lei*, o que o legislador pretendia alcançar quando elaborou a norma. É muito comum a propósito deste importante elemento da interpretação utilizarem-se as expressões latinas *ratio legis* ou *ratio juris*.

À *ratio legis* se refere o legislador no n.º 3 do art.º 9.º do Código Civil, ao determinar que o “*intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas*”.

Acabámos de analisar os elementos da interpretação, os quais gravitam em torno da dicotomia elemento literal e elementos extraliterais.

Dessa dicotomia nascem dois resultados possíveis da interpretação, a saber:

- a) Sentido *literal*: o que flui directa e predominantemente do texto da norma;
- b) Sentido *real*: o que resulta não do predomínio do texto, mas do espírito da norma, avultando os elementos extraliterais.

Ora, consoante o resultado se aproxima mais de um ou de outro sentido, podem configurar-se várias modalidades de interpretação. Vamos, assim, referir as interpretações declarativa, extensiva, restritiva, correctiva, abrogante e, por fim, a enunciativa ou implicativa.

A primeira das modalidades dá um claro enfoque ao sentido literal. Ou seja, a interpretação declarativa extrai da norma ou corpo de normas o que flui da sua letra, não fazendo uso dos elementos extraliterais.

Na interpretação declarativa o sentido literal *coincide* com o sentido real.

Pode ainda operar-se uma subdivisão no que tange à interpretação declarativa, ou seja, *lata*, *restrita* ou *média*, consoante corresponda à aceção mais lata, restrita ou intermédia da mesma expressão gramatical (Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão, 2000).

Na interpretação extensiva, o *espírito da lei* decorrente da ponderação dos *elementos extraliterais* (os elementos histórico, sistemático e teleológico, como vimos *supra*), aponta para um *sentido mais amplo* do que o resultante da simples tomada em consideração da letra da lei.

Utiliza-se a este propósito a expressão “o legislador disse menos do que pretendia” (*minus dixit quam voluit*). E afasta o provérbio jurídico “onde a lei quis disse, onde não quis calou” (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

À interpretação extensiva se refere o art.º 11.º do Código Civil, embora numa perspectiva limitada, ou seja, considerando-a aplicável às normas excepcionais, ao invés do que sucede com a analogia. Regime diferente do fixado ao nível da União Europeia, em que as *normas restritivas das liberdades comunitárias*, mercê do seu carácter excepcional, não podem ser interpretadas extensivamente.

Deparamo-nos agora com uma situação diametralmente oposta à anterior, à da interpretação extensiva.

Na interpretação restritiva, o espírito da lei perscrutado com o auxílio dos elementos extraliterais aponta para um sentido mais amplo, mais abrangente do que o resultante da simples ponderação do elemento literal.

Se na interpretação extensiva o legislador disse menos do que queria (*minus dixit quam voluit*), no domínio da interpretação restritiva temos a situação inversa, ou seja, o legislador disse mais do que o que queria ou podia dizer (*maius dixit quam voluit*). O sentido literal fica aquém do sentido real. Deve, assim, estender-se ou alargar-se a letra da lei.

As interpretações declarativa, extensiva e restritiva são admissíveis relativamente a normas gerais, especiais ou excepcionais.



Na interpretação correctiva o *sentido real* é afastado ou corrigido pelo intérprete, com base em *razões de injustiça, inoportunidade ou inconveniência*.

No entanto, esta modalidade de interpretação não é admitida pelo nosso ordenamento jurídico. Maria Luísa Duarte (2003) admite-a, no entanto, em casos excepcionais em que ocorra a *violação de regras incompressíveis de justiça e humanidade*, como resulta do n.º 2 do art.º 8.º do Código Civil, em que o dever de obediência à lei não pode ser sacrificado mediante o “*pretexto de ser injusto ou imoral*” o seu conteúdo.

No final do processo de interpretação, o intérprete apoiado nos elementos literal e extra-literais, conclui que a norma interpretada não tem conteúdo ou sentido válidos.

Apesar do esforço, de ter percorrido todo o *iter* hermenêutico, o intérprete chega à conclusão de que o conteúdo da norma é indecifrável, não conseguindo apreender o seu conteúdo, ou é inviável a sua aplicação. O legislador não aceita, porém, este resultado interpretativo, impondo, ao invés, uma postura activa de salvação da norma, pois sempre “o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (art.º 9.º, n.º 3 do Código Civil).

Estamos aqui perante um fenómeno que, algo impropriamente, designaremos de *procriação normativa*. A norma é utilizada pelo intérprete como fonte de outras regras.

Diferentemente das modalidades anteriores em que a interpretação da norma era um fim em si mesmo, agora o objectivo é transformar a norma substantiva na fonte de outras normas substantivas.

Os principais instrumentos da interpretação enunciativa são: argumento *a maiori ad minus*; argumento *a minori ad maius*; argumento *a contrario sensu*; a lei que quer os fins permite o recurso aos meios indispensáveis à sua consecução (teoria dos poderes implícitos); e a lei que proíbe os meios exclui o fim que visavam realizar.

Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão (2000) questionam se ainda nos encontramos no campo da interpretação e tratam esta matéria referindo-se à *inferência lógica de regras implícitas*.

Com efeito, nesta sede a actividade do intérprete vai partir de um potencial jurisgénico de uma regra que permite inferir ou descobrir outras regras que se encontram implícitas na primeira. A actividade interpretativa não se esgota, assim, na norma interpretada, vai muito para além dela, criando-se novas regras. A primeira norma é só o ponto de partida para outras normas que dela se inferem é que são o ponto de chegada. Trata-se, pois, de uma forma tácita de manifestação da vontade legislativa.

No domínio *cláusulas gerais* e *conceitos indeterminados*, a interpretação continua a ser possível, apresentando, porém, uma maior dificuldade, porquanto o legislador utiliza intencionalmente expressões com uma acentuada vaguidade, em ordem a perdurarem mais tempo sem alterações. Dotadas de uma maior maleabilidade, essas normas podem adaptar-se mais facilmente à permanente mutação da vida social.

Na expressão de Karl Larenz, consistem em afrouxamentos planeados de vinculação legal para que o juiz os ajuste às circunstâncias particulares do caso concreto e às concepções variáveis da comunidade jurídica.

Uma breve referência mais individualizada às *cláusulas gerais* e aos *conceitos indeterminados*. Os conceitos indeterminados, designadamente o de *base do negócio*, ainda fornecem alguns elementos interpretativos. Já as cláusulas gerais – por exemplo *equidade* ou *boa fé* – não adiantam quaisquer critérios interpretativos e são por isso geradoras de maiores dificuldades.

### **3.8. Síntese do percurso metodológico**

A presente investigação, definido o tema e os objectivos, orientou-se para a selecção de um conjunto de técnicas que deram consistência à abordagem metodológica.

Assim, numa primeira fase, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, quer de textos de autores consagrados, quer de legislação publicada sobre a temática em causa, tendo como contraponto textos produzidos pelo próprio autor. Tal pesquisa e selecção, de autores portugueses e estrangeiros, e de documentação oficial, foi um pilar para o desenvolvimento da investigação, essencialmente de carácter teórico. De facto, o que estava em causa era analisar a evolução e a comparação da legislação turística portuguesa, tendo em consideração a problemática da sustentabilidade do Turismo em Portugal, sem descurar as perspectivas internacionais.

Seleccionados os textos pertinentes, tratou-se de elaborar um estudo comparativo da legislação publicada, de uma análise temática que foi alimentada pela perspectiva e experiência do autor e de diversos especialistas na área. Para tal, contribuíram as entrevistas semi-estruturadas realizadas a responsáveis turísticos, num total de 18 entrevistas, para além de um número significativo de conversas informais, discussões em seminários e reuniões sobre a temática turística.

O inquérito por entrevista constituiu a componente empírica do presente estudo. Refira-se que alguns dos entrevistados não responderam a várias questões e deve-se assinalar que, a certa altura, a informação das entrevistas atingiu o ponto de saturação. Mais uma vez refira-se que o conteúdo das entrevistas foi objecto de análise temática.

Como corolário dos resultados obtidos, foi realizada uma Reflexão Crítica que inclui várias sugestões sobre o sistema organizativo do Turismo em Portugal. A triangulação recomendada na abordagem qualitativa consubstanciou-se na leitura aprofundada de autores recomendados, especialistas em turismo sustentável, na análise e comparação de textos legislativos e na análise das entrevistas.



## **PARTE IV**

### **TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**



## **4. TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **4.1. A pioneira Conferência de Estocolmo**

Perante os devastadores efeitos da actividade industrial das grandes potências no período pós 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial toma-se gradualmente consciência, designadamente ao nível da sociedade civil e da classe política, da gravidade do problema da degradação do ambiente e da premente necessidade de proteger os recursos naturais (Harris, Griffin e Williams, 2002).

Na década de sessenta a ONU não estava preparada para lidar com um conjunto de questões intersectoriais e de âmbito transnacional resultantes de um avanço científico e tecnológico sem precedentes que se havia registado no pós guerra pelo que uma das consequências negativas desse desenvolvimento foi o ambiente.

Foi a Suécia, através do seu representante das Nações Unidas, Sverker Åström, a inserir esta questão fundamental na agenda da Assembleia Geral em 1968, propondo uma acção global orientada para identificar os problemas ambientais que necessitavam de cooperação internacional, uma excelente operação diplomática ultrapassando as resistências dos Estados desenvolvidos sobretudo os da Europa Ocidental que argumentavam ser o ambiente melhor tratado através das agências sectoriais. O modelo de conferência proposto viria a revelar-se um sucesso, não obstante, ainda hoje, ser patente não se ter alcançado uma actuação integrada e uma visão holística da problemática.

Nas diferentes instâncias internacionais foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente<sup>330</sup>, reunida em Estocolmo, em Junho de 1972 – mais conhecida pela designação informal de Conferência de Estocolmo – a reconhecer, pela primeira vez, o direito do indivíduo a uma digna qualidade do ambiente e a fixar um conjunto de critérios para os Estados implementarem por forma a alcançarem uma utilização racional dos recursos naturais. Só há uma Terra (*Only One Earth*) foi o lema da Conferência, um conceito verdadeiramente revolucionário para a época, mas que hoje goza de uma notoriedade e consensualidade mundiais (Saura, 2007).

A Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente constitui, assim, a primeira iniciativa coordenada ao nível global para encontrar soluções para os crescentes problemas em matéria ambiental e definir as respectivas linhas de acção. A conferência focalizou-se precisamente na cooperação internacional em matéria de ambiente. Alguns dos grandes líderes internacionais participaram na conferência, tal como Indira Gandhi que pôs em destaque a inter-relação estreita entre a massificação da pobreza e os danos ambientais, abrindo o terreno para mais

---

<sup>330</sup> United Nations Conference on the Human Environment.

de trinta anos sobre a discussão da temática. Num período de guerra fria, também a China<sup>331</sup>, que, pouco antes, se tornara membro da ONU, participou na conferência ao invés dos países do bloco soviético. No entanto, o activo envolvimento da União Soviética na preparação da conferência permitiu atenuar os efeitos da sua ausência.



**Foto I** – Abertura da Conferência de Estocolmo.

Ocorria igualmente uma contradição entre os que consideravam que o desenvolvimento comporta inevitavelmente a afectação dos recursos ambientais e os que defendiam intransigentemente o meio ambiente. Outros países, sobretudo o Brasil e a Argélia, encaravam com grandes reservas a conferência por constituir uma forma de desviar as atenções para as reais necessidades de desenvolvimento dos países mais pobres.

A Conferência induziu a criação de ministérios do meio ambiente em mais de uma centena de países e o surgimento de organizações não governamentais ligadas à causa ambiental<sup>332</sup>. Como seria de esperar os seus efeitos não se sentiram de imediato pois ainda não existia uma tomada de consciência alargada da extensão dos danos que se estavam a produzir no ambiente.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano – que comporta um preâmbulo com sete considerandos e vinte e seis princípios – teve um papel importante no rápido desenvolvimento do Direito Internacional do Ambiente. De um punhado de convenções internacionais na década de sessenta existem hoje mais de duas centenas.

---

<sup>331</sup> Levantou objecções relativamente à inserção da questão populacional na declaração. Todas as deliberações foram obtidas por consenso, tradição que se manteve nas subsequentes conferências.

<sup>332</sup> Estima-se que em vinte anos tenham sido criadas cerca de 100.000 organizações.



O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi estabelecido em Nairobi, em 1972, como um instrumento para promover os resultados da Conferência de Estocolmo, promovendo a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável.

No entanto, a partir dos anos 1980, a consciência ambiental começou a ganhar mais importância em razão da maior frequência e gravidade com que foram surgindo os problemas ambientais. Um dos exemplos mais notórios foi o do buraco na camada de ozônio, descoberto em 1985, por cientistas ingleses. A principal causa para este fenômeno foi a utilização de clorofluorcarbonetos (CFC) em diversos produtos, tais como os sistemas de refrigeração e aerossóis<sup>333</sup>.

Apesar de terem ocorrido muitos avanços nos últimos decênios, designadamente o forte crescimento do comércio mundial desde a década de sessenta, o aumento do rendimento *per capita* e da esperança de vida nos países desenvolvidos, existe o reverso da medalha cruamente apontado na Declaração Ministerial de Malmö<sup>334</sup>: “a pobreza que atinge uma grande parte dos habitantes da Terra contrapõe-se à excessiva, perdulária e ineficiente utilização dos recursos que perpetua o círculo vicioso da degradação do ambiente e aumento da pobreza”.



**Foto 2** – O canadiano Maurice Strong, um dos mais destacados líderes mundiais em matéria de ambiente (à esquerda) com o presidente da conferência, Ingemund Bengtsson, no seu encerramento em 16 de Junho de 1972. Vinte anos depois, Strong viria também a ser o secretário-geral da Conferência do Rio, contribuindo em larga medida para os trabalhos com uma singular combinação de inspiração visionária e pragmatismo. Foi alvo de grande reconhecimento no Rio+20, em Julho de 2012.

<sup>333</sup> Em 1987, foi assinado o Protocolo de Montreal que estabeleceu prazos e medidas rigorosas para a eliminação total dos componentes químicos que estavam a causar o problema.

<sup>334</sup> Declaração Ministerial de Malmö, aprovada pelo Fórum Mundial dos Ministros do Meio Ambiente - Sexta Sessão Especial do Conselho Administrativo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Quinta Reunião Plenária, realizada em Malmö (Suécia) de 29 a 31 de Maio de 2000 .

#### 4.2. Relatório Brundtland (1987)

Um conjunto de factores levou à retracção da economia mundial na década de setenta destacando-se a crise petrolífera. Pretendeu-se no décimo aniversário da Conferência de Estocolmo recuperar o ímpeto reformista pelo que a Assembleia Geral da ONU estabeleceu uma comissão especial independente integrada por um conjunto de personalidades de grande prestígio na área ambiental sob a presidência da então primeira-ministra Gro Harlem Brundtland da Noruega que havia desempenhado anteriormente as funções de ministra do ambiente e que interveio, tal como Maurice Strong, destacadamente no Rio+20 (Guzmán e Vicente, 2005).

Quando as conclusões da Comissão Brundtland foram publicados em 1987, o clima político era de uma maior receptividade pois, embora a economia houvesse entretanto recuperado, assistiu-se a um significativo conjunto de ameaças ao ecossistema global. A Comissão desenvolveu conceptualmente a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, constatando que a divisão entre o Norte e o Sul não tinha diminuído desde Estocolmo.

Na década de oitenta forma-se crescentemente um consenso segundo o qual a degradação do ambiente compromete a base do desenvolvimento económico a menos que sejam tomadas medidas que revertam a situação. Simultaneamente considerou-se que a prioridade deveria ser conferida, nos países em desenvolvimento, à erradicação da pobreza e ao subdesenvolvimento, o que teria como consequência um ambiente mais saudável e sustentável.



**Foto 3** – Capa do Relatório Brundtland.

É no Relatório Brundtland<sup>335</sup>, intitulado “O Nosso Futuro Comum” que, para além de enfatizar a importância do crescimento económico, surge a definição mais consensual de Desenvolvimento Sustentável:

---

<sup>335</sup> Em homenagem à presidente da Comissão, a primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland.

*“Um modelo de desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazer as suas necessidades sem que com isso ponham em risco a possibilidade de as gerações futuras<sup>336</sup> virem a satisfazer as suas.”.*

Embora seja a mais conhecida, a definição de desenvolvimento sustentável de Brundtland não é a única, existindo outras, designadamente a do Banco Mundial em que o desenvolvimento sustentável surge como “um processo de administração de uma carteira de activos que permita preservar e melhorar as oportunidades da população”.

O conceito de desenvolvimento sustentável não é, portanto, exclusivo do pensamento ecológico ou ambientalista. O desenvolvimento sustentável tem um claro suporte económico condicionando a própria soberania económica dos Estados, com o fim de limitar a sua liberdade de disposição – é o campo da Economia Ambiental.

Uma das críticas à definição de desenvolvimento sustentável avançada no Relatório Brundtland é a de que não são definidas nem hierarquizadas as necessidades das gerações futuras. No entanto, não devemos confundir a definição com a conceptualização e muito menos com o nascimento da ideia de desenvolvimento sustentável. Tal como na Declaração de Estocolmo, no Relatório Brundtland ainda não é feita qualquer referência à actividade económica do turismo (Smith e Eadington, 1994).

Tabela 5 – Objectivos do Desenvolvimento Sustentável	
Sistema Político	que assegure uma efectiva participação dos cidadãos na tomada de decisões
Sistema Económico	que seja capaz de gerar excedentes e um conhecimento técnico sustentável e de confiança
Sistema Social	que preveja soluções para as tensões decorrentes de um desenvolvimento não harmonioso
Sistema de Produção	que respeite a obrigação de preservar a base ecológica para o desenvolvimento
Sistema Tecnológico	que possa procurar continuamente novas soluções
Sistema Internacional	que fomente padrões sustentáveis de comércio e finanças
Sistema Administrativo flexível	que tenha a capacidade de corrigir-se a si próprio

**Fonte:** Elaboração própria.

O Relatório recomenda uma boa gestão dos recursos naturais, poupança energética e a população em harmonia com o meio produtivo e o com o potencial dos ecossistemas. Elegeu também um forte aumento nos fluxos de capital e melhorias no comércio para os países em

<sup>336</sup> Esta perspectiva intergeracional é afirmada por Dionísio Pestana: “Destá forma estamos a dar o nosso contributo, associando-nos ao trabalho de muitos que, como nós, acreditam ainda ser possível inverter os cenários mais pessimistas, preservando o nosso planeta e transmitindo-o às gerações futuras.” (*Relatório de Sustentabilidade 2009*, p. 5).

desenvolvimento bem como outras medidas para reduzir as disparidades nos padrões de vida entre países ricos e pobres. A protecção do ambiente não deve ser vista como mero interesse sectorial mas integradamente com todo o desenvolvimento económico e social.

Estava, deste modo, definida a agenda para a Conferência do Rio bem como para a Cimeira de Joanesburgo, que ocorreu quinze anos mais tarde. No entanto, o novo conceito de desenvolvimento sustentável não foi utilizado de forma destacada na Conferência do Rio em razão das posições de importantes países em ascensão, os quais, embora reconhecendo a importância de limitar as pressões sobre os ecossistemas, receavam que as limitações tolhessem o seu processo de desenvolvimento. A ambiguidade do termo “ambiente e desenvolvimento” permitia argumentar que a responsabilidade de tomar medidas contra a destruição ambiental recaía fundamentalmente sobre os países industrializados.

### 4.3. Conferência do Rio



**Foto 4** – Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Junho 1992.

Uma etapa decisiva para a implementação do desenvolvimento sustentável foi a realização no Rio de Janeiro, em Junho de 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD)<sup>337</sup>, também conhecida por *Cimeira da Terra* ou *Eco-92*, passando, a partir de então, a figurar com um novo vigor na agenda política mundial e os países a integrá-lo progressivamente na sua estratégia política (Sheela e Shaw, 2007).

---

<sup>337</sup> Convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989.

A circunstância do Brasil ter sido o país anfitrião evidencia uma mudança radical: de uma atitude de reserva, encarando a sustentabilidade como uma discussão que interessava fundamentalmente aos países ricos, uma forma de travarem os países em desenvolvimento, passou para uma defesa activa dos inúmeros aspectos em que se desdobra. Ao invés, os Estados Unidos, que em Estocolmo, vinte anos antes, haviam assumido uma posição de liderança, tiveram agora uma postura de retracção.

No final da *guerra fria*, num clima de esperança, a Conferência do Rio, reuniu cerca de cento e vinte chefes de estado ou de governo e também entidades particulares, designadamente empresários e líderes de opinião, evidenciando um substancial reforço da componente não governamental<sup>338</sup>.

Tabela 6 – Documentos aprovados na Conferência do Rio

<i>Declaração do Rio</i>	Representa um delicado equilíbrio de princípios, entre eles os do <i>poluidor-pagador</i> , da <i>precaução</i> e <i>responsabilidade</i> . Trata-se de um conjunto de 27 princípios fundamentais baseados na cooperação internacional entre as Nações e no reconhecimento da natureza interdependente da Terra.
<i>Princípios da Floresta</i>	Um conjunto de princípios básicos em matéria de florestas, com o objectivo do seu desenvolvimento sustentável, que serão subsequentemente desenvolvidos.
<i>Agenda 21</i>	Um detalhado plano de acções para o século XXI a ser desenvolvido por cada um dos países, focando-se na integração das matérias do ambiente e do desenvolvimento, cobrindo também acções no plano nacional.

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 7 – Estrutura e conteúdo da Agenda 21

Os temas fundamentais da Agenda 21 são desenvolvidos em 40 capítulos precedidos de dois preâmbulos e quatro secções:	
Capítulo 1	Preâmbulo
Secção I. Dimensões sociais e económicas	
Capítulo 2	Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento das políticas internas conexas
Capítulo 3	Luta contra a pobreza
Capítulo 4	Evolução das modalidades de consumo
Capítulo 5	Dinâmica demográfica e sustentabilidade
Capítulo 6	Protecção e desenvolvimento da saúde humana
Capítulo 7	Fomento do desenvolvimento sustentável dos recursos humanos
Capítulo 8	Integração do meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões

<sup>338</sup> Com a Cimeira de Joanesburgo esta componente da participação informal de grupos de interesse e líderes de opinião é reforçada.

Secção II. Conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento	
Capítulo 9	Protecção da atmosfera
Capítulo 10	Enfoque integrado do planeamento e da ordenação dos recursos das terras
Capítulo 11	Luta contra a desflorestação
Capítulo 12	Ordenação dos ecossistemas frágeis: luta contra a desertificação e a seca
Capítulo 13	Ordenação dos ecossistemas frágeis: desenvolvimento sustentável das zonas montanhosas
Capítulo 14	Fomento da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável
Capítulo 15	Conservação da diversidade biológica
Capítulo 16	Gestão ecologicamente racional da biotecnologia
Capítulo 17	Protecção dos oceanos e dos mares de todo tipo, incluídos os mares fechados e semi-fechados e as zonas costeiras, e o uso racional e o desenvolvimento de seus recursos vivos
Capítulo 18	Protecção da qualidade dos recursos de água doce: aplicação de critérios integrados para o aproveitamento, ordenação e uso dos recursos de água doce
Capítulo 19	Gestão ecologicamente racional dos produtos químicos tóxicos, incluída a prevenção do tráfico internacional ilícito de produtos tóxicos e perigosos
Capítulo 20	Gestão ecologicamente racional dos resíduos perigosos, incluída a prevenção do tráfego internacional ilícito de resíduos perigosos
Capítulo 21	Gestão ecologicamente racional dos resíduos sólidos e questões relacionadas com as matérias fecais
Capítulo 22	Gestão inócua e ecologicamente racional dos resíduos radioactivos
Secção III. Fortalecimento do papel dos grupos principais	
Capítulo 23	Preâmbulo
Capítulo 24	Medidas mundiais em favor da mulher para atingir um desenvolvimento sustentável e equitativo
Capítulo 25	A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável
Capítulo 26	Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades
Capítulo 27	Fortalecimento do papel das organizações não-governamentais associadas na busca de um desenvolvimento sustentável
Capítulo 28	Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21
Capítulo 29	Fortalecimento do papel dos trabalhadores e seus sindicatos
Capítulo 30	Fortalecimento do papel do comércio e da indústria
Capítulo 31	A comunidade científica e tecnológica
Capítulo 32	Fortalecimento do papel dos agricultores
Secção IV. Meios de execução	
Capítulo 33	Recursos e mecanismos de financiamento
Capítulo 34	Transferência de tecnologia ecologicamente racional, cooperação e aumento da capacidade
Capítulo 35	A ciência para o desenvolvimento sustentável
Capítulo 36	Fomento da educação, a capacitação e consciencialização
Capítulo 37	Mecanismos nacionais e cooperação internacional para aumentar a capacidade nacional nos países em desenvolvimento
Capítulo 38	Acordos institucionais internacionais

Capítulo 39	Instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais
Capítulo 40	Informação para a adopção de decisões

**Fonte:** Agenda 21.

Duas convenções (*mudanças climáticas e diversidade biológica*) foram abertas à assinatura logo seguidas da convenção para a desertificação.

Um passo significativo consistiu na demonstração da necessidade urgente de recursos financeiros adicionais para implementar a Agenda 21, em que a parte mais importante teria de provir dos sectores público e privado nacionais. Numa tentativa para financiar a implementação das medidas recomendadas, *maxime* da Agenda 21, e como parte do acordo político global entre países industrializados e em desenvolvimento reafirmou-se o compromisso de afectar 0,7% do rendimento nacional ao *fundo de desenvolvimento oficial* (official development assistance – ODA). Criou-se ainda um mecanismo financeiro especial – o Global Environment Facility (GEF) – para fazer face aos problemas ambientais, em que os países industrializados assumiram uma responsabilidade especial.

O desenvolvimento sustentável – a Conferência do Rio operou o alargamento do conceito – assentou inicialmente em *dois pilares*: o económico e o ambiental. O terceiro pilar – a coesão social – foi introduzido na Cimeira Social de Copenhaga, realizada em 1995 que teve como principal objectivo erradicar a pobreza numa escala mundial.

As convenções relativas à *diversidade biológica* e à *desertificação* foram deficientemente implementadas, mercê da falta de recursos e adequada capacidade institucional nos países em desenvolvimento.

O *Protocolo de Quioto* relativo à Convenção sobre Mudança do Clima, foi aprovado em 1997, consubstanciando um modesto conjunto de medidas para obviar à mudança climática que afectava o coração da civilização industrial. O protocolo que deveria entrar em vigor aquando da Cimeira de Joanesburgo não contou, uma vez mais, com o apoio dos Estados Unidos.

Para supervisionar a aplicação da Agenda 21 foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CSD) no âmbito do Conselho Económico e Social das Nações Unidas que revelou uma actuação positiva, designadamente na promoção do diálogo entre diferentes grupos de interesses e governos.

O processo de revisão quinquenal que ocorreu em 1997 foi decepcionante. Volvidos três anos, os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*, aprovados na Assembleia do Milénio em 2000, inspiraram uma nova esperança relativamente ao alcance das metas fixadas no Rio por parte da comunidade internacional.

#### 4.4. Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo

A *Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo*, em direcção a um desenvolvimento ambientalista sustentável foi objecto de uma publicação conjunta, em 1993, pelo WTTC, OMT e pelo Conselho da Terra, adaptando ao sector a extensa e complexa *Agenda 21* que havia sido aprovada, no ano anterior, na Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro. Parte da ideia mestra de que o turismo não se pode desenvolver sem uma adequada protecção e preservação dos recursos naturais e culturais pelo que tem de, para esse fim, mobilizar todos os seus actores, sejam eles públicos ou privados. Trata-se da primeira de uma série de publicações internacionais que formulam recomendações às autoridades nacionais, em ordem a um *desenvolvimento turístico sustentável*.

A Parte I resume a *Agenda 21* e explica como o turismo permitirá alcançar os seus objectivos. A Parte II contém o programa de acção. O Capítulo I dirige-se aos governos, administrações públicas do turismo (no plano nacional, regional e local) e associações empresariais, enquanto o Capítulo II é dirigido às empresas.

Como o documento não define *desenvolvimento turístico sustentável*, poderemos considerá-lo, apoiando-nos, com as devidas adaptações, no *Relatório Brundtland*, como um modelo de desenvolvimento que permite às gerações actuais explorarem, nas diferentes vertentes, o sector do turismo sem que com isso ponham em risco a possibilidade de as gerações futuras continuarem a desenvolvê-lo.

As seguintes tabelas (n.ºs 8 a 28) empregam a tradução – iniciada pelo Plano Regional de Turismo do Algarve – da autoria de Susana Lima, revista e verificada por Maria do Rosário Partidário.

Tabela 8 – Áreas prioritárias de acção para os governos, administração pública do turismo e associações empresariais	
1	Avaliação da capacidade do quadro regulamentar, económico e voluntário existente para garantir o desenvolvimento turístico sustentável
2	Avaliação das implicações ambientais, culturais e económicas das operações das organizações
3	Formação, educação e sensibilização públicas
4	Planeamento para um desenvolvimento turístico sustentável
5	Facilitação do intercâmbio de informação, competências e tecnologia relativas ao turismo sustentável entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento
6	Promoção da participação de todos os sectores da sociedade
7	Concepção de produtos turísticos ambientalmente sustentáveis
8	Monitorização de resultados obtidos, a nível local e nacional, no desenvolvimento turístico sustentável
9	Estabelecimento de parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável

**Fonte:** Elaboração própria.



Tabela 9 – Áreas prioritárias de acção para as empresas

1	Minimização de resíduos, reutilização e reciclagem
2	Conservação, eficiência e gestão de energia
3	Gestão de recursos hídricos superficiais
4	Gestão de águas residuais
5	Substâncias perigosas
6	Transportes
7	Gestão e planeamento do uso do solo
8	Envolvimento dos recursos humanos das empresas, clientes e comunidades locais nas questões ambientais
9	Concepção de projectos para a sustentabilidade
10	Estabelecimento de parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 10 – Avaliação da capacidade do quadro regulamentar, económico e voluntário existente para garantir o desenvolvimento do turismo sustentável

Objectivo	Avaliar a capacidade existente em termos de instrumentos regulamentares, económicos e voluntários para assegurar um turismo sustentável e desenvolver políticas que facilitem a sua promoção
Medidas	Avaliar a adequação do quadro legal (nacional e internacional) bem como as regras para atingir os objectivos do programa de sustentabilidade, devendo ser dada especial atenção às áreas cujas políticas e objectivos de sustentabilidade possam entrar em conflito
	Desenvolver parcerias com as autoridades competentes e com a indústria das Viagens & Turismo, com o intuito de avaliar os melhores instrumentos que promovam a sustentabilidade, sendo necessária uma análise prévia das implicações económicas, sociais e ambientais de cada medida
	Utilizar instrumentos económicos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contabilizar os custos ambientais em todas as fases do ciclo de vida do produto turístico</li> <li>- Proporcionar benefícios económicos às empresas que adoptem práticas de redução de resíduos e que utilizem produtos reciclados e recicláveis</li> <li>- Assegurar que o preço real do consumo de energia se reflecte no custo final do produto, beneficiando assim as empresas que reduzam o seu consumo</li> </ul>
	Adoptar uma abordagem cautelosa na utilização e gestão de substâncias potencialmente perigosas, pondo em prática o princípio do poluidor/pagador, desenvolvendo esquemas de rotulagem que assegurem a manipulação e disposição final adequadas e recorrendo a incentivos para suspender a utilização de produtos que possam causar danos significativos para a saúde pública e para o ambiente
	Avaliar os sistemas de incentivo mais apropriados para recompensar a adopção de boas práticas ambientais na indústria das Viagens & Turismo
	Encorajar a responsabilidade empresarial através da criação de códigos de boa prática, preferencialmente a mecanismos de regulação de custos, e apoiando em programas de auto-avaliação
	Estabelecer um painel de turismo sustentável com o objectivo de facilitar o desenvolvimento de parcerias – entre grandes, médios e pequenos agentes e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – a fim de se trocarem experiências sobre políticas de apoio apropriadas para as Viagens & Turismo

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11 – Avaliação das implicações ambientais, sociais, culturais e económicas das operações das organizações

Objectivo	Examinar as operações internas das organizações por forma a avaliar as implicações das suas próprias actividades para o desenvolvimento sustentável
Medidas	Utilização eficaz de recursos, como a energia e a água
	Tratamento adequado das águas residuais antes da sua descarga ou, quando possível, proceder à sua reciclagem e reutilização
	Minimizar a produção de resíduos através de programas de redução do consumo, da reutilização de produtos e reciclagem de materiais sempre que possível; os resíduos inevitáveis devem ser depositados de forma responsável
	Reduzir ao máximo a utilização de substâncias potencialmente perigosas e fazer a deposição dos resíduos perigosos de forma responsável
	Encorajar os funcionários a utilizar meios de transporte mais ecológicos (bicicleta ou andar a pé) sempre que possível
	Adoptar políticas e programas que ofereçam igualdade de oportunidades de emprego, dando especial atenção à população feminina e aos habitantes locais
	Divulgar mensagens de carácter ambiental aos trabalhadores e aos clientes a fim de os sensibilizar para a importância da adopção de hábitos de consumo mais sustentáveis
	Assegurar que o <i>marketing</i> da empresa promova uma imagem real das características ambientais e culturais do destino, incentivando os seus clientes a contribuírem para a sua preservação

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 12 – Formação, educação e sensibilização públicas

Objectivo	Consciencializar e educar todos os intervenientes na indústria das Viagens & Turismo para a necessidade de desenvolver formas de turismo sustentáveis e capacitá-los para executarem as acções necessárias
Medidas	Colaborar com as instituições governamentais responsáveis pela educação, e com outras autoridades relevantes, a fim de assegurar que as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável serão incluídas nas disciplinas escolares e mais especificamente nos cursos superiores de formação turística
	Colaborar com várias empresas, independentemente da sua dimensão, com o objectivo de estabelecer uma rede de formação, facilitando o intercâmbio de materiais e técnicas de formação mais adequadas; deverá ser dada prioridade preferencial a pequenas empresas e às que se situam nos países em vias de desenvolvimento
	Colaborar com as empresas e organizações do sector das Viagens & Turismo por forma a assegurar capacidades de gestão ambiental apropriadas a todos aqueles que se encontram envolvidos com a indústria, a todos os níveis
	Encorajar as empresas a difundirem a mensagem da sustentabilidade aos seus clientes, comunidades locais e fornecedores
	Colaborar com as empresas para desenvolverem cursos de formação internos, levando a uma qualificação reconhecida da gestão ambiental da indústria das Viagens & Turismo

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 13 – Planeamento para um desenvolvimento turístico sustentável

Objectivo	Desenvolver e implementar medidas de planeamento e ordenamento do território efectivas, que maximizem os potenciais benefícios ambientais e económicos da indústria das Viagens & Turismo, minimizando os potenciais danos ambientais e culturais
Medidas	Colaborar com as autoridades regionais e locais, responsáveis pelo planeamento e ordenamento do território, para promover uma maior consciencialização dos potenciais problemas associados ao planeamento e gestão deficientes
	Aconselhar e orientar as autoridades locais relativamente às diferentes componentes da sustentabilidade num destino turístico, por exemplo, tendo por base as recomendações da publicação da Organização Mundial de Turismo intitulada <i>Sustainable Tourism Development: A Guide for Local Planners</i>
	Orientar o desenvolvimento turístico, principalmente em áreas sensíveis ou protegidas, o que poderá justificar a realização de uma avaliação de impacte ambiental previamente à decisão, e até mesmo desaconselhar a implementação de alguns projectos
	Assegurar que os regulamentos, as medidas e as directrizes de planeamento são implementáveis e que permitirão efectuar um controlo eficaz
	Colaborar com as autoridades locais e regionais na avaliação da capacidade de carga do destino turístico, considerando os seus recursos mais críticos (solo, água, energia, infra-estruturas,...), os factores ambientais (preservação dos ecossistemas e biodiversidade) e os factores culturais
	Relativamente aos transportes, vários aspectos devem ser considerados: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver e promover sistemas de transportes eficientes e menos poluentes</li> <li>- Colaborar com as autoridades locais e empresas para assegurar a eficácia dos transportes públicos e a manutenção das infra-estruturas de transportes</li> <li>- Assegurar que os novos empreendimentos turísticos serão localizados em zonas bem servidas por uma vasta rede de transportes públicos ou então que esta possa ser parte integrante da proposta de planeamento</li> <li>- Colaborar com os organismos governamentais, comunidades locais e empresas de Viagens &amp; Turismo para que sejam criados percursos pedestres e ciclovias, para turistas e residentes, bem como implementar outras medidas com o objectivo de reduzir a necessidade de utilização de veículos motorizados particulares</li> <li>- Dar especial atenção à gestão eficiente dos meios de transporte, em particular no que se refere aos transportes aéreos e terrestres</li> <li>- Proceder ao planeamento integrado do uso do solo e dos transportes, para que se consiga reduzir a necessidade de utilização dos mesmos</li> </ul>
	Assegurar que o desenvolvimento costeiro e da actividade turística é complementar em vez de conflituoso, aconselhando no sentido da adopção de políticas e medidas sustentáveis, como por exemplo a adopção da <i>Bandeira Azul</i> para conservar e beneficiar as praias e os turistas que as usufruem
	Usar o turismo como instrumento de desenvolvimento sócio-económico e de protecção ambiental para as áreas mais sensíveis tais como as zonas costeiras, as regiões montanhosas e as áreas de grande valor em termos de biodiversidade

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 14 – Facilitar o intercâmbio de informação, competências e tecnologia relativas ao turismo sustentável entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento

Objectivo	Divulgação das melhores experiências de práticas sustentáveis no desenvolvimento da actividade turística entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento
Medidas	Contribuir para a divulgação das melhores experiências de desenvolvimento turístico sustentável, cedendo informação para as bases de dados de centros de investigação como o do Conselho Mundial de Viagens e Turismo
	Desenvolver programas de parceria com os países em vias de desenvolvimento para os orientar relativamente a áreas de acção em turismo sustentável

Colaborar com a indústria das Viagens & Turismo, em particular com as empresas multinacionais, no domínio das tecnologias mais limpas
Providenciar informação a outras organizações sobre recursos e programas dirigidos à sustentabilidade da actividade turística, tais como o <i>World Tourism Organization's Guide for Local Planners</i>
Promover seminários e discussões sobre responsabilidade ambiental
Aconselhar os países em desenvolvimento sobre os meios de financiamento e subsídios governamentais para o planeamento e desenvolvimento de programas de turismo sustentável

**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 15 – Promover a participação de todos os sectores da sociedade**

Objectivo	Assegurar que todos os sectores da sociedade civil, incluindo mulheres, população local, jovens e idosos, tenham a oportunidade de participar no desenvolvimento do turismo sustentável
Medidas	Promover a participação feminina e da população residente no processo de desenvolvimento turístico
	Assegurar que o nível de participação da população local no turismo é adequado aos padrões sociais e culturais do meio em que vivem
	Assegurar que as mulheres, a população local, os jovens e os idosos tenham acesso a oportunidades de formação e de promoção
	Trabalhar com as empresas e instituições ligadas à educação para desenvolver programas adequados de formação
	Aconselhar as autoridades locais sobre a melhor forma de colaboração com as comunidades locais

**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 16 – Conceber produtos turísticos ambientalmente sustentáveis**

Objectivo	Desenvolver parcerias entre a indústria das Viagens & Turismo e as autoridades locais para assegurar que os novos produtos turísticos são concebidos atendendo à sua sustentabilidade económica, social, cultural e ambiental
Medidas	Definir as áreas de actuação sustentável das estâncias turísticas de acordo com a respectiva área de jurisdição em se situam
	Colaborar com as autoridades e empresas de Viagens & Turismo no desenvolvimento e implementação dos procedimentos de avaliação de impacte ambiental
	Assegurar que os novos empreendimentos turísticos utilizam materiais de construções locais provenientes de recursos geridos de forma sustentável
	Assegurar que os novos empreendimentos turísticos garantem a disponibilização e gestão racional de energia, água, águas residuais e resíduos sólidos, de acordo com a respectiva legislação e que os mesmos são integrados nos regulamentos de construção
	Desenvolver fontes alternativas de água potável, ou sistemas de reciclagem de água, nas áreas turísticas onde a água potável é escassa
	Assegurar que os materiais e acabamentos utilizados na construção de novos empreendimentos turísticos não constituem uma ameaça para a saúde pública e para o ambiente
	Assegurar o recurso a tecnologias de construção de mão de obra intensiva, por forma a fomentar o emprego, principalmente em áreas de maior desemprego

Assegurar que os empreendimentos turísticos são construídos de forma a resistir a catástrofes naturais, como tempestades, inundações, sismos, avalanches e desabamentos de terras
Facilitar o intercâmbio de informação entre países de forma a que, na eventualidade de ocorrência de uma catástrofe, possa haver uma rápida e eficaz forma de comunicar o sucedido
Ajudar os gestores responsáveis pelo desenvolvimento turístico a seguirem uma política de utilização de tecnologias mais limpas e ecológicas, trabalhando com projectos como o "Programa de Tecnologias Limpas" do PNUA (Programa das Nações Unidas para o Ambiente)
Aproveitar o potencial da indústria turística para promover a paz entre as nações e os povos
Auxiliar os consumidores a escolher, de forma consciente, produtos ambientalmente responsáveis, desenvolvendo selos de qualidade ambiental credíveis e reconhecidos no mercado

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 17 – Monitorização de resultados obtidos no desenvolvimento turístico sustentável

Objectivo	Estabelecer indicadores realistas para um desenvolvimento turístico sustentável, aplicáveis a nível local e nacional, através dos quais se possa monitorar e avaliar a evolução dos resultados
Medidas	Analisar a disponibilidade de informação existente para avaliar a evolução da implementação da sustentabilidade na actividade turística, como por exemplo, dados relativos a estatísticas do turismo, benefícios económicos do turismo para as comunidades locais, disponibilidade de água de abastecimento, número de empresas que reciclam as águas residuais, capacidade dos aeroportos, entre outros
	Trabalhar com os indicadores propostos pela Organização Mundial de Turismo que podem ser utilizados pelas autoridades nacionais e locais

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 18 – Estabelecer parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável

Objectivo	Desenvolver parcerias que facilitem uma colaboração responsável entre as várias organizações e empresas envolvidas na actividade turística
Medidas	Promover a coordenação entre organismos governamentais com responsabilidade no desenvolvimento sustentável, Viagens & Turismo e ambiente
	Assegurar que as políticas desenvolvidas pelos organismos governamentais para a indústria de Viagens & Turismo são consistentes e credíveis
	Promover o intercâmbio de informação entre empresas e países para apoiar o desenvolvimento de práticas de gestão e produtos mais sustentáveis
	Propor incentivos e medidas de sensibilização para levar a indústria a adoptar práticas mais sustentáveis
	Promover instrumentos de gestão, como é o caso do Programa <i>Green Globe</i> , que incentivem a responsabilidade empresarial
	Incentivar todos os sectores da indústria a realizarem acções de formação sobre gestão ambiental para os seus funcionários
	Colaborar com os governos no sentido de assegurar as infra-estruturas necessárias para as empresas actuarem de forma ambientalmente responsável (por exemplo criação e manutenção de aterros sanitários adequados, sistemas de reciclagem, estações de tratamento de águas residuais)
	Ajudar a indústria das Viagens & Turismo a estabelecer metas adequadas de redução de consumos energéticos e de materiais, minimização dos resíduos, gestão dos recursos hídricos superficiais e gestão das águas residuais

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 19 – Minimização de resíduos, reutilização e reciclagem

Objectivo	Minimizar o consumo dos recursos, maximizar a qualidade dos produtos e minimizar a produção de resíduos
Medidas	Reduzir a quantidades de resíduos seleccionando produtos que geram menores desperdícios
	Seleccionar os fornecedores que aceitem a minimização dos desperdícios dos seus produtos, ou insistir para que os produtores minimizem ou reutilizem embalagens
	Reutilizar os produtos sempre que possível
	Reciclar quando a redução e a reutilização não for possível ou onde as vias mais ambientais de deposição de resíduos (por ex: biomassa) não estejam disponíveis
	Dispor de forma responsável os resíduos inevitáveis
	Encorajar os funcionários a aplicarem os princípios da redução dos resíduos em casa
	Colaborar com os governos e outras autoridades no estabelecimento de esquemas de rotulagem que forneçam informações ambientais acerca dos produtos e disposição final dos resíduos consequentes
	Permitir aos funcionários e às comunidades locais a utilização das infra-estruturas de reciclagem e depósito final dos resíduos, de forma a melhorar a qualidade do destino turístico

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 20 – Conservação, eficiência e gestão de energia

Objectivo	Reduzir o consumo de energia e minimizar as emissões para a atmosfera
Medidas	Implementar programas de redução do consumo de energia; medidas simples como desligar o equipamento quando este não estiver a ser utilizado podem trazer benefícios económicos e ambientais significativos <sup>339</sup>
	Procurar alternativas energéticas ambientalmente mais benéficas, tais como energia solar, eólica e de biomassa
	Desenvolver, utilizar e disseminar tecnologias de poupança energética
	Assegurar a eficiência energética em todos os novos desenvolvimentos
	Dar formação aos funcionários sobre os benefícios ambientais da poupança de energia
	Empregar tecnologias de poupança de energia em todas as infra-estruturas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>339</sup> Como se refere na página 19 do *Relatório de Sustentabilidade 2009*, no âmbito das políticas ambientais, com o objectivo de reduzir o impacte dos produtos e da actividade do grupo Pestana no ambiente:

“Destaque para a importância da integração das nossas unidades nos ecossistemas locais e o respeito pela Natureza, considerado desde a fase de projecto do activo imobiliário, passando pela construção, até à fase de operação das unidades hoteleiras.

Para tal são consideradas sempre que possível as opções mais eco-eficientes e inovadoras, ao nível de projectos, das técnicas de construção, da escolha de equipamentos e materiais, da opção por valorizar as unidades com equipamentos que permitam suprir as necessidades da operação com o mínimo de impacte no ambiente. Na operação hoteleira o enfoque é colocado sobretudo no controlo e monitorização dos consumos de energia, água e gestão de resíduos. As questões ambientais condicionam a nossa escolha de fornecedores e parceiros de negócio, influenciando o nosso desempenho.”.

Tabela 21 – Gestão de recursos hídricos superficiais

Objectivo	Proteger a qualidade dos recursos hídricos e utilizar os recursos existentes de forma eficiente e equilibrada
Medidas	Adoptar todas as medidas possíveis para proteger a qualidade das reservas de água e estabelecer procedimentos de emergência apropriados para o caso das reservas ficarem ameaçadas
	Providenciar infra-estruturas de abastecimento de água às comunidades locais ou financiar a instalação de infra-estruturas para satisfazer as necessidades de água dos turistas e da população local
	Minimizar o desperdício de água através de manutenção periódica
	Sensibilizar os clientes para a redução do consumo de água, informando sobre a importância da conservação da água
	Utilizar reguladores de água para reduzir o consumo e ao mesmo tempo manter a qualidade do serviço
	Plantar espécies resistentes à falta de água em zonas ajardinadas
	Desenvolver critérios apropriados para assegurar a integração da conservação da água como elemento de projecto; se a água disponível for escassa, considerar a alternativa da não construção
	Implementar tecnologias de poupança de água nos países em desenvolvimento; Reutilizar e reciclar água sempre que possível
Encorajar os funcionários e os clientes a adoptarem procedimentos diários de gestão de água nas suas casas	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 22 – Gestão de águas residuais

Objectivo	Minimizar os volumes de águas residuais a fim de proteger o meio aquático, a flora e a fauna e conservar a qualidade dos recursos de água superficial
Medidas	Utilizar infra-estruturas de tratamento de águas residuais a fim de assegurar que os efluentes sejam tratados, no mínimo de acordo com os padrões da Organização Mundial de Saúde, e sempre que possível reutilizar a água noutros fins apropriados
	Onde não existam infra-estruturas de tratamento de águas residuais, construir infra-estruturas e procedimentos apropriados, em colaboração com outras empresas e instituições governamentais
	Estabelecer bacias de retenção para prevenir a contaminação química do sistema natural, sempre que apropriado
	Estabelecer procedimentos de emergência para assegurar a protecção de meios aquáticos relativamente a desastres nas próprias infra-estruturas
	Sempre que possível evitar a utilização de produtos que contenham substâncias perigosas, as quais se poderão infiltrar no sistema natural
	Assegurar o destino final apropriado das águas residuais

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 23 – Substâncias perigosas

Tabela 23 – Substâncias perigosas	
Objectivo	Substituir produtos que possam conter substâncias perigosas por produtos mais saudáveis em termos ambientais
Medidas	Averiguar a necessidade de utilização de produtos que contenham substâncias potencialmente perigosas e sempre que possível utilizar produtos ambientalmente mais benignos
	Avaliar as implicações ambientais, e financeiras, de novos produtos, previamente à sua aquisição
	Formar parcerias com instituições governamentais e produtores afim de desenvolver produtos ambientalmente benignos quando estes não existam
	Reduzir ao máximo a utilização de produtos que contenham substâncias perigosas, e reciclar ou reutilizar todos os resíduos possíveis
	Disponer de forma responsável de todos os resíduos que sejam inevitáveis
	Estabelecer inventários e procedimentos de armazenamento que permitam evitar acidentes e roubo
	Assegurar a formação de todos os funcionários que tenham que lidar com substâncias perigosas, e como procederem de forma adequada em caso de emergência
	Iniciar um registo de emissões de rotina de substâncias tóxicas para o ambiente como parte de um programa "direito a conhecer" dirigido a funcionários e à população local
	Transferir tecnologias limpas bem como conhecimento para os países em desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 24 – Transportes

Tabela 24 – Transportes	
Objectivo	Reduzir e controlar emissões perigosas para a atmosfera e outros efeitos ambientais gerados pelos transportes
Medidas	Utilizar tecnologias de transporte modernas e com manutenção, minimizando desta forma as emissões para a atmosfera
	Ajudar os países em desenvolvimento a adquirirem capacidades tecnológicas e equipamentos
	Desenvolver e gerir esquemas de partilha de veículos, deslocação em bicicleta ou a pé para o trabalho, aplicáveis aos funcionários, e criar incentivos para assegurar o sucesso
	Fornecer informação aos clientes que os auxilie a utilizar os transportes públicos, as vias para bicicletas e os circuitos pedestres
	Colaborar com as autoridades de planeamento na localização adequada de paragens de autocarros e outros locais de embarque e desembarque de passageiros
	Combinar com os fornecedores as entregas de mercadorias <sup>340</sup> fora das horas de ponta (os congestionamentos contribuem para maiores emissões) e que as entregas sejam o mais completas possível para reduzir o número de entregas

<sup>340</sup> Manuel Bio, Director-Geral das Pousadas de Portugal, refere neste âmbito:

“A centralização de compras permitiu-nos reduzir progressivamente o número de fornecedores com quem trabalhamos nas Pousadas e o número de encomendas aos nossos parceiros, tornando mais eficiente o processo de fornecimento. Desta forma não só se diminui o número de trajectos e viaturas em circulação necessárias para entrega das encomendas, como todo o processo logístico é reduzido substancialmente. Estamos também e em crescendo, a trabalhar com pequenos produtores locais, ajudando a dinamizar as economias locais, que em alguns casos se encontram depauperadas. Artigos como queijos, enchidos, vinhos, frutas e legumes frescos, peixes e mariscos são hoje comprados localmente.



	Colaborar com os agricultores e empresas locais para adquirir produtos locais sempre que possível
	Colaborar com os governos na implementação de medidas que reduzam o congestionamento e controlem a poluição; isto é particularmente relevante para o sector do transporte aéreo e para o ambiente das cidades
	Colaborar com os governos na integração dos modos de transporte para reduzir a utilização dos carros particulares
	Considerar os transportes como parte integrante dos planos de desenvolvimento
	Operar a gestão da procura por forma a reduzir a necessidade de meios de transporte poluentes a favor de meios e actividades menos poluentes

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 25 – Gestão e planeamento do uso do solo

Objectivo	Lidar com as múltiplas procuras de espaço de forma equitativa, assegurando que o desenvolvimento não seja visualmente agressivo, contribuindo para a conservação do ambiente e da cultura, e assegurando a geração de receitas
Medidas	Avaliar os potenciais impactos ambientais, culturais, sociais e económicos de novos desenvolvimentos
	Adoptar medidas que evitem impactos negativos ou minimizem impactes inevitáveis
	Monitorar os impactos de todos os novos processos e procedimentos
	Utilizar mão-de-obra e materiais locais (provenientes de fontes sustentáveis) na construção de novos equipamentos
	Empregar tecnologias e materiais apropriados às condições locais na construção de novos desenvolvimentos, ou nas remodelações de existentes
	Colaborar com as autoridades regionais e nacionais para assegurar as infra-estruturas adequadas e a sua disponibilidade para os novos desenvolvimentos, ou para as remodelações de existentes; isto poderá incluir a construção de infra-estruturas para o tratamento das águas residuais ou o fornecimento de electricidade, ou assegurar o apoio às indústrias locais
	Envolver a comunidade local nas grandes decisões de desenvolvimento
	Considerar a capacidade de carga e as limitações de utilização dos recursos no desenvolvimento de novos produtos, especialmente nas ilhas pequenas
Colaborar com outros sectores para assegurar padrões de desenvolvimento complementares e equilibrados	

**Fonte:** Elaboração própria.

Estas acções visam incentivar o desenvolvimento das comunidades locais como também fazer face a outros custos associados à dispersão geográfica que é uma realidade das Pousadas. O Peixe de Sagres, os queijos ou enchidos de localidades do profundo Alentejo, o Galo do Minho, ou o Cabrito dos Pastos do Gerês, o Azeite de Murça, o Licor de Alfarroba ou o doce fino de Amêndoa do Algarve são alguns dos artigos que hoje é possível encontrar nas cartas de restaurante das Pousadas de Portugal. Estas são algumas das nossas acções em prol de um correcto desenvolvimento sustentável.” (*Relatório de Sustentabilidade 2009*, p. 21).

Tabela 26 – Envolvimento dos recursos humanos das empresas, clientes e comunidades locais nas questões ambientais

Objectivo	Proteger e incorporar os interesses das comunidades nos novos desenvolvimentos e assegurar que as lições aprendidas pelos funcionários, clientes e comunidade local sejam postas em prática em casa
Medidas	Levarem conta as opiniões de todos os sectores da comunidade na gestão dos desenvolvimentos turísticos; este aspecto pode ser facilitado por um fórum turístico local ou através de reuniões formais entre a empresa e os membros da comunidade local
	Providenciar mercados económicos para os comerciantes locais
	Discutir os planos de desenvolvimento e as oportunidades com as comunidades locais
	Abrir às comunidades locais as infra-estruturas de reciclagem, os reservatórios de água e as estações de tratamentos de águas residuais da empresa
	Dar a conhecer às comunidades os riscos e os benefícios das actividades de negócio
	Certificar-se de que todos os membros da comunidade, incluindo as mulheres, os habitantes locais, os idosos e os jovens, tenham acesso a oportunidades promocionais e de emprego dentro das empresas
	Melhorar o ambiente local, patrocinando limpezas gerais, etc.
	Para concretizar o potencial da indústria das Viagens & Turismo na educação das comunidades, dos clientes e dos funcionários, e melhorar a consciência pública, as empresas devem: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar formação a todos os seus funcionários sobre as questões ambientais, desde a administração aos trabalhadores temporários</li> <li>- Providenciar formação específica a funcionários em posições estratégicas</li> <li>- Dar a conhecer aos clientes as iniciativas ambientais da empresa, quer para aumentar a lealdade ao produto, quer para assegurar que as mensagens recebidas em férias são depois praticadas em casa</li> <li>- Colaborar com as escolas locais afim de integrar as questões ambientais na educação primária e vocacional</li> <li>- Encorajar ou patrocinar formação para membros da comunidade para permitir a sua participação em processos ambientais e de desenvolvimento</li> <li>- Envolver as famílias dos funcionários nos eventos e actividades ambientais</li> <li>- Oferecer oportunidades de formação a outras áreas empresariais na região</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 27 – Concepção de projectos para a sustentabilidade

Objectivo	Assegurar que as novas tecnologias e produtos sejam cada vez menos poluentes, mais eficientes, mais apropriados a nível social e cultural e que possam estar disponíveis em todo o mundo
Medidas	Estabelecer políticas globais de sustentabilidade a todos os níveis de actuação da empresa
	Aumentar as actividades de investigação e de desenvolvimento
	Examinar os potenciais impactes ambientais, sociais, culturais e económicos dos novos produtos
	Procurar soluções para os problemas ambientais em países desenvolvidos e em desenvolvimento
	Dentro do sector dos transportes juntar esforços no sentido de recolher, analisar e trocar informação sobre as relações entre os transportes e o ambiente
	Providenciar informação e apoio às escolas sobre questões ambientais com o intuito de apoiar a capacitação institucional, científica, de planeamento e de gestão
	Preparar-se de forma adequada para as catástrofes naturais, incluindo a concepção e a construção de novos equipamentos turísticos em relação à sua resistência aos desastres

	Trocar informações sobre soluções para os problemas ambientais, através de centros de recursos como os da Organização Mundial de Turismo e do Conselho Mundial de Viagens e Turismo
	Assegurar que, no desenvolvimento de equipamentos turísticos noutros países, os padrões ambientais sejam tão elevados como nos países de origem

**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 28 – Estabelecimento de parcerias para promover o desenvolvimento turístico sustentável**

Objectivo	Formar parcerias que assegurem a sustentabilidade no longo prazo
Medidas	Contribuir para o desenvolvimento económico e melhorar o bem estar da comunidade local
	Utilizar representantes dos órgãos sectoriais para realizar iniciativas conjuntas afim de testar a construção da sustentabilidade
	Fomentar diálogos entre empresas, baseados na formulação de soluções para problemas conjuntos
	Colaborar com pequenas e médias empresas na partilha de capacidades de gestão, desenvolvimento do mercado, conhecimentos tecnológicos, especialmente no que se refere à utilização de tecnologias limpas
	Colaborar com os governos no estabelecimento de um quadro de trabalho para se alcançar um desenvolvimento sustentável
	Promover a interacção entre os turistas e as comunidades locais e assim promover o potencial da indústria para o aumento do conhecimento sobre outras culturas
	Promover e apoiar o acesso aos mercados para a grande variedade de interesses envolvidos na indústria das Viagens & Turismo
	Incorporar as preocupações das comunidades – principalmente dos habitantes naturais dessas localidades – no processo de planeamento, para que possam participar efectivamente no desenvolvimento sustentável

**Fonte:** Elaboração própria.

#### 4.5. Conferência de Joanesburgo

O percurso iniciado em Estocolmo desdobrou-se compreensivelmente numa multiplicidade de caminhos que se reúnem em Joanesburgo em Setembro de 2002 e em que a agenda do desenvolvimento sustentável volta a estar em cima da mesa para discussão.

No Rio os líderes mostraram-se solidários com os objectivos e tomadas de posição da conferência, em Joanesburgo importa fundamentalmente ultrapassar o fosso entre o compromisso político e a sua implementação prática sendo que os enormes desafios da globalização e o impacto do 11 de Setembro acentuaram esta necessidade. Solidariedade entre povos ricos e pobres encontra-se no centro da discussão. Daí que questões como a melhoria das trocas comerciais, acesso aos mercados, eliminação de subsídios contraproducentes, redução da dívida e aumento da ajuda pública ao desenvolvimento são algumas das traves mestras da agenda global de desenvolvimento sustentável (Palazón, 2007).

A Cimeira apontou a necessidade de consolidar os progressos nestas áreas, com base em outros processos relevantes, tais como a de Doha e Monterrey. A clara assunção pela maioria dos Estados-membros da ONU que um desenvolvimento sustentável radica no equilíbrio entre os aspectos económicos, sociais e ambientais é certamente um dos maiores avanços dos últimos trinta anos abrindo caminho para uma planificação integrada e uma melhor fundação para as decisões políticas dos mais variados níveis.

A Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável acentua o carácter inclusivo do processo que deve envolver os governos e os principais grupos interessados da sociedade civil.

#### **4.6. União Europeia. A sustentabilidade nos tratados**

O artigo 2.º do Tratado CEE aponta o *desenvolvimento sustentável* das actividades económicas como uma das tarefas da Comunidade. De harmonia com a alínea r) do art.º 3.º prevê-se que a acção da Comunidade compreenda medidas no domínio do turismo para alcançar os fins enunciados no art.º 2.º do Tratado.

##### *Artigo 2.º*

*A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3.º e 3.º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre Estados-membros.*

Também o *Tratado da União Europeia*<sup>341</sup> se refere ao desenvolvimento sustentável. De harmonia com o seu art.º 2.º aponta-se como objectivo “promover, em toda a Comunidade, o *desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente*”<sup>342</sup> (itálico nosso). Esta referência à sustentabilidade foi melhorada pelo *Tratado de Amesterdão* e mantida na formulação de Nice. Com efeito, o art.º 2.º do *Tratado de Amesterdão* determina que é missão da Comu-

<sup>341</sup> Também conhecido por Tratado de Maastricht, a mais antiga cidade holandesa, onde foi assinado em 7 de Fevereiro de 1992.

<sup>342</sup> Focando, ainda que indirectamente a interacção entre os pilares económico, social e ambiental, prossegue o inciso legal: “*um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros*”.

nidade “o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros” (itálico nosso).

Idêntica formulação vamos encontrar no projecto de *Constituição Europeia* e no *Tratado de Lisboa*. Segundo o n.º 3 do art.º 2.º do *Tratado de Lisboa*, a União, para além de estabelecer um mercado interno e de fomentar o progresso científico e tecnológico “Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente” (itálico nosso).

#### **4.7. O V Programa de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1993-2000), a resposta da comunidade à Cimeira da Terra**

Reflexo da participação da Comunidade na *Conferência do Rio*, na qual subscreveu todos os documentos, inclusivamente a *Agenda 21*, o programa incorpora uma nova estratégia comunitária e as correspondentes acções a empreender durante o seu período de vigência<sup>343</sup>.

O programa tinha como objectivo a transformação do modelo de crescimento da comunidade de harmonia com padrões de sustentabilidade e com a necessidade das actividades económicas terem mais em conta os objectivos ambientais. Para o efeito impunha-se uma nova atenção à política ambiental<sup>344</sup> observando os seguintes princípios:

- uma abordagem global e construtiva dirigida aos diferentes agentes e actividades relacionadas com os recursos naturais ou que afectem o meio ambiente;
- inverter as tendências e práticas que afectam as gerações actuais e futuras;
- promover mudanças do comportamento social mediante compromissos entre as partes interessadas;
- repartição de responsabilidades;
- utilização de novos instrumentos ambientais.

<sup>343</sup> Os programas de acção comunitários remontam à *Cimeira de Chefes de Estado e de Governo Europeus* em que surgiu a primeira menção explícita sobre a necessidade de prestar uma atenção especial ao meio envolvente.

<sup>344</sup> O reconhecimento que a legislação ambiental é condição necessária mas não suficiente para a melhoria do ambiente é um dado adquirido.

Para o programa o esforço em matéria de ambiente deveria centrar-se na integração de cinco sectores prioritários<sup>345</sup>: indústria, energia, transporte, agricultura e turismo. Considerados barómetros da saúde humana, sete temas eram especialmente tratados: alterações climáticas, poluição atmosférica, perda dos recursos naturais e da biodiversidade, esgotamento e contaminação dos recursos hídricos, deterioração das zonas costeiras, resíduos, meio ambiente urbano e ruído. Em matéria de energia destaca-se a melhoria da eficiência energética reduzindo-se o consumo dos combustíveis fósseis e apostando nas renováveis. Nos transportes, para além da melhoria dos transportes públicos, promove-se a adopção de medidas que melhorassem a gestão das infra-estruturas e qualidade dos combustíveis. No turismo propuseram-se medidas para melhorar a sua gestão e qualidade de serviços bem como a criação de alternativas mediante campanhas de sensibilização.

A avaliação do V Programa figura no documento “Que orientações para o futuro? – Avaliação global do programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável, ‘Para um desenvolvimento sustentável’”<sup>346</sup>. Relativamente a um dos seus principais resultados reconhece-se, na avaliação global, a tendência para as novas normas ambientais não conseguirem acompanhar a procura crescente de, por exemplo, transportes, bens de consumo ou turismo. Globalização da economia e natureza internacional dos problemas ambientais são, por outro lado, das constatações mais evidentes, o que explica a liderança da Europa na procura de uma acção internacional comum. A avaliação ambiental estratégica é uma forma de garantir que os responsáveis políticos, as partes interessadas e as populações receberão informação de forma oportuna e esclarecedora e que serão consultados no processo decisório, o que potencia a qualidade das decisões a todos os níveis. As zonas costeiras<sup>347</sup> que se encontram submetidas a uma intensa pressão de várias actividades, dentre as quais o turismo<sup>348</sup>, constituem uma parte significativa do património cultural e natural europeu.

---

<sup>345</sup> Identificada a importância da *integração dos sectores* em 1992, o programa seguiu empenhadamente essa linha. Esta integração dos sectores prosseguiu na *Cimeira do Luxemburgo*, em Dezembro de 1997, em que com o objectivo de desenvolver o disposto no *Tratado de Amesterdão* estabeleceu-se que as necessidades de protecção do ambiente devem integrar-se em todas as políticas e actuações da União Europeia com o objectivo de alcançar o objectivo do desenvolvimento sustentável. Na *Cimeira de Cardiff*, em Junho de 1998, a Comissão apresentou a Comunicação “Estratégia para a integração do Ambiente nas políticas da União Europeia” como um dos objectivos prioritários a par da *Agenda 2000* e do *Protocolo de Kyoto*.

<sup>346</sup> COM(1999) 543 final.

<sup>347</sup> Diferentes pressões, designadamente a urbanização, levam a que 85% da costa se encontre em risco.

<sup>348</sup> Também o ambiente marinho é afectado pelo desenvolvimento urbano, indústria, transportes e turismo.

#### 4.8. Carta de Aalborg

A *Agenda 21* aprovada na *Conferência do Rio* que se desdobra, como se referiu, num sem número de *Agenda 21 Locais*, reconhece que é ao nível do poder local que melhor se alcançam os objectivos do desenvolvimento sustentável, assentando na elementar constatação que só a proximidade das populações e do seu envolvimento permite identificar, planear, executar e monitorizar o desenvolvimento sócio-económico e ambiental.

Segundo o Capítulo 23.º da *Agenda 21*, a promoção e concretização das *Agenda 21 Locais*, por forma a intervirem os planos regional e local no processo de desenvolvimento sustentável, assenta num processo participativo e multi-sectorial escorado num plano de acção envolvendo as prioridades locais.

Organizado pelo *Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais* – na língua inglesa designado por ICLEI<sup>349</sup> – e patrocinado pela União Europeia realizou-se de 24 a 27 de Maio de 1994, na cidade de Aalborg, na Dinamarca, a *Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis*.

A *Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade*, informalmente conhecida por *Carta de Aalborg*, foi aprovada em Aalborg por cerca de 80 representantes do poder local europeu e por 253 representantes de organizações internacionais e governos nacionais os quais se comprometeram a aplicar a *Agenda 21* ao nível local e a elaborar um plano de acção a longo prazo para alcançar um desenvolvimento sustentável.

A *Carta de Aalborg* divide-se em três partes. A primeira, a mais extensa de todas, incorpora 14 pontos que, no essencial, correspondem a uma *declaração de princípios*.

Tabela 29 – Parte I – Declaração comum: Cidades Europeias para a Sustentabilidade	
1. O papel desempenhado pelas cidades europeias	As cidades, onde vivem cerca de 80% da população europeia, assumem um papel essencial no processo evolutivo dos hábitos de vida, da produção, do consumo e das estruturas ambientais.
2. Conceito e princípios de sustentabilidade	Sustentabilidade ambiental significa preservação do capital natural pelo que: 1) A taxa de consumo de recursos renováveis (v.g. água e energia) não deve exceder a respectiva taxa de reposição; 2) O grau de consumo de recursos não renováveis não deve exceder a capacidade de desenvolvimento de recursos renováveis sustentáveis; 3) A taxa de emissão de poluentes não deve ser superior à capacidade de absorção e transformação, por parte do ar, da água e do solo; 4) Garantir de forma intemporal a preservação da biodiversidade, da saúde humana e da qualidade do ar, da água e do solo, a níveis suficientes para manter a vida humana, animal e vegetal e o bem estar das sociedades.

<sup>349</sup> O ICLEI, *International Council for Local Environmental Initiatives*, foi fundado em 1990 decorrendo da participação de mais de 200 órgãos de governo locais e regionais de 43 países, representados no *Conselho Mundial dos Governos Locais para um Futuro Sustentável*. Em 2003 a designação oficial passou para ICLEI, *Local Governments for Sustainability*.

3. Estratégias locais para a sustentabilidade	Como todas as cidades são diferentes importa que cada uma encontre o seu próprio caminho para alcançar a sustentabilidade em ordem a corrigir os numerosos desequilíbrios urbanos designadamente arquitectónicos, sociais, económicos, políticos, recursos naturais e ambientais que afectam o mundo moderno.
4. A sustentabilidade como um processo criativo, local e equilibrado	Alargado a todas as áreas da administração local, a cidade é vista como um conjunto orgânico em permanente mutação monitorizado e submetido a um sistema de gestão norteado por uma perspectiva intergeracional.
5. A negociação aberta como método de resolução de problemas	Importa que os habitantes das cidades enfrentem os seus problemas actuais e encontrem as formas de os resolver não os remetendo para os planos regional ou central nem para as gerações futuras.
6. A economia urbana para a sustentabilidade	O desenvolvimento económico das cidades é limitado pelo capital natural, ou seja, pela atmosfera, sol, água e florestas nele investindo conservando-o (reservas de água, solos, habitats de espécies raras), encorajando o seu crescimento (energias não renováveis), criando meios alternativos (parques recreativos para diminuir pressão nas florestas naturais).
7. Equidade social para a sustentabilidade urbana	As populações pobres são aquelas que mais sofrem os problemas ambientais – ruído, poluição atmosférica proveniente do tráfego, falta de amenidades, alojamentos insalubres, falta de espaços verdes – e, simultaneamente, as que têm menor capacidade de os enfrentar.
8. Padrões de uso sustentável do território	Políticas de ordenamento do território que avaliem estrategicamente os efeitos de todas as iniciativas ambientais e que maximizem os efeitos positivos das grandes concentrações urbanas em aspectos como os serviços públicos de transporte e energia. No planeamento de novas áreas urbanas combinar diferentes funções por forma a reduzir a mobilidade e alcançar uma interdependência regional equitativa.
9. Padrões de mobilidade urbana sustentável	Diminuir a mobilidade eliminando o uso desnecessário de viaturas conferindo prioridade aos transportes ecológicos como andar de bicicleta ou de transportes públicos e estimular o andar a pé.
10. Responsabilidade pelo clima mundial	Compreender ameaças provenientes do aquecimento global as quais impõem a redução das emissões para a atmosfera dos poluentes com efeito de estufa bem como a protecção dos recursos em biomassa. Apostar nas fontes de energia renováveis.
11. Prevenção da intoxicação dos ecossistemas	As substâncias tóxicas e perigosas encontram-se cada vez mais na atmosfera, na água, no sol e nos alimentos, ameaçando a saúde pública e os ecossistemas.
12. A auto gestão no plano local, condição necessária da sustentabilidade	A responsabilidade da reorganização das cidades incumbe aos representantes democraticamente eleitos das comunidades locais.
13. Os cidadãos como protagonistas da sustentabilidade e o envolvimento da comunidade	Assegurar a todos os cidadãos e grupos de interesse, para além do acesso à informação, a oportunidade de participarem nos processos de decisão local.
14. Meios e instrumentos da gestão urbana, orientados para a sustentabilidade	Utilização dos instrumentos políticos e técnicos disponíveis para uma abordagem ecossistémica da gestão urbana.

**Fonte:** Carta de Aalborg.

A Parte II respeita à *Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis*. A tónica dominante é a concepção de planos de acção local a longo prazo – os planos locais da *Agenda 21* – cimentando a cooperação europeia no domínio do ambiente urbano.



Na Parte III surgem as etapas de preparação dos *Planos de Acção Local*, designadamente o conhecimento dos métodos de planificação e mecanismos financeiros existentes, identificação dos problemas e causas, o conceito de colectividade sustentável<sup>350</sup>, exame e avaliação das estratégias alternativas do desenvolvimento e o calendário, bem como a forma como se repartem as responsabilidades entre os seus membros no plano local de acção a longo prazo para a sustentabilidade.

#### 4.9. Conferência de Lisboa e a Agenda Habitat

A *Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis*, realizou-se em Lisboa, entre 6 e 8 de Outubro de 1996 – daí ser conhecida por Conferência de Lisboa –, participando nela aproximadamente 1.000 representantes de autoridades locais e regionais europeias.

A Campanha *Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis* divide-se essencialmente em duas fases. A primeira, visa a divulgação da sustentabilidade local pela promoção da *Carta de Aalborg* em que se convidaram as autoridades locais a assinar a Carta e a aderir à Campanha. Para o efeito forneceram-se orientações sobre o processo da *Agenda Local 21*. A segunda fase, lançada na *Conferência de Lisboa*, centra-se na execução dos princípios estabelecidos na Carta, dando-se início a um processo da *Agenda Local 21* e à execução do plano de sustentabilidade local. Aqui, as autoridades locais europeias envolvidas contribuem para a aplicação da *Agenda 21* (Rio de Janeiro, 1992) e da *Agenda Habitat* (Istambul, 1996)<sup>351</sup>.

Na *Conferência de Lisboa*, de 1996, os participantes aprovaram o documento intitulado “Da Carta à Acção”. Este documento baseia-se nas experiências locais cristalizadas nos 26 *workshops* da Conferência e leva em consideração os princípios e as recomendações especificados na *Carta de Aalborg*, no “*Step by Step Guide*” da Comissão de Gestão das Administrações Locais do Reino Unido, no *Relatório sobre Cidades Europeias Sustentáveis*, do Grupo de Peritos em Ambiente Urbano da Comissão Europeia e no *Guia de Planeamento da Agenda Local 21* do Conselho Internacional para as Iniciativas Locais de Ambiente.

O documento que visa o aprofundamento da *Agenda 21 Local*, conta com 12 pontos, a saber:

1. A Carta de Aalborg como ponto de partida para a Agenda 21 Local.
2. A autoridade local como principal impulsionador daquela agenda, dela se esperando uma função dinamizadora do processo.

<sup>350</sup> Tal como anteriormente, na identificação dos problemas e causas pressupõe-se a intervenção do público, o envolvimento da população.

<sup>351</sup> Em sucessivas Conferências das Nações Unidas elaborou-se um Plano de Acção Mundial, adoptado em Istambul no ano 1996, em que se fixam as directrizes para a formação de desenvolvimentos sustentáveis.

3. O compromisso da autoridade local é independente da dimensão do território que administra podendo tratar-se de uma vila, cidade ou zona rural. Para além de uma representação ao mais alto nível do poder local é importante a formação dos representantes e funcionários em matéria de sustentabilidade; que esta implica para além da vertente económica, a social e a ambiental. Importa ainda uma aproximação intersectorial para a criação de redes internas nas quais se insere a administração municipal.
4. Cooperar e mobilizar os diferentes sectores da sociedade visando o consenso. O diálogo e uma política de abertura e transparência são essenciais.
5. Adopção do princípio de negociação exterior, ou seja, não transferir os problemas e desequilíbrios da comunidade local para o plano mais amplo v.g. para o regional ou para gerações futuras. Caso tal não seja possível devem encetar-se negociações com a região, país ou continente circundante sobre a necessidade de partilhar oportunidades e repartir responsabilidades. Impõe-se também a realização de auditorias sociais, económicas e ecológicas.
6. Planificação para passar da análise à acção.
7. Integração do desenvolvimento do meio ambiente no desenvolvimento social e económico. A avaliação do impacto em matéria de sustentabilidade introduzir-se-à nas negociações para a autorização de novas empresas e fábricas.
8. Utilização de ferramentas avançadas para a gestão da sustentabilidade, designadamente o EMAS e o Orçamento Ambiental.
9. Criação de programas de sensibilização em matéria de sustentabilidade dirigidos a cidadãos, grupos de interesse, políticos e funcionários das administrações locais.
10. Estabelecimento de alianças com outras autoridades como é o caso dos municípios vizinhos, envolvendo os governos de nível superior ou inferior.
11. Formação de alianças Norte-Sul e Ocidente-Oriente para o desenvolvimento sustentável.
12. Prosseguimento da acção de forma concertada e em articulação com a Campanha das Cidades e Vilas Sustentáveis Europeias.

#### **4.10. Conferência Euro-Mediterrânica de Cidades Sustentáveis**

Na *Conferência Euro-Mediterrânica de Cidades Sustentáveis*, que se realizou em Sevilha, de 21 a 23 de Janeiro de 1999, o objectivo foi integrar na Campanha todos os progressos até então registados nas diferentes iniciativas mundiais, europeias e mediterrânicas em matéria de desenvolvimento sustentável.

No plano dos compromissos alcançados destaca-se o do incremento da Campanha com todos os actores interessados através da colaboração e do estabelecimento de acções entre cidades mediterrânicas e a Europa, estabelecendo-se intercâmbios técnicos para partilha de conhecimentos entre cidadãos, grupos de interesse e cidades.

O Relatório *Cidades Europeias Sustentáveis*, elaborado a pedido da Comissão Europeia e estruturado em oito capítulos que disciplinam instituições, princípios e técnicas, deve a sua última versão ao Campo de Peritos sobre o Ambiente Urbano (Direcção-Geral XI – Março de 1996).

A *Terceira Conferência Europeia sobre as Cidades Sustentáveis* realizou-se em Hannover, entre 9 e 12 de Fevereiro de 2000, traduzindo-se numa significativa adesão de autoridades regionais e locais à *Carta de Aalborg*, uma prova de interesse do documento que tem como escopo alcançar a sustentabilidade ao nível das cidades. Uma das principais aquisições da Conferência foi a necessidade de continuar a difundir ao nível europeu o *know-how* para alcançar a sustentabilidade ao nível local, uma maior participação das cidades na agenda política europeia e mundial, eliminando-se os entraves à participação pública no processo da *Agenda 21 Local*.

Foi então apresentada uma nova iniciativa sobre *Monitorização Sustentável* baseada em *Indicadores Comuns Europeus* (para um Perfil de Sustentabilidade Local – Indicadores Comuns Europeus, Relatório Técnico do Campo de Trabalho sobre a mediação, manutenção e avaliação no domínio da sustentabilidade local). Estabeleceu-se, além disso, um conjunto de compromissos, designadamente:

1. Apoiar a integração europeia por forma a alcançar a coesão social e económica, mantendo, porém, os *standards* sociais e ambientais.
2. Evitar a adopção de modelos que não obstante a sua atractividade económica se revelem insustentáveis.
3. A realização de uma planificação integrada promovendo uma cidade concentrada e a reabilitação das áreas urbanas ou industriais deprimidas.
4. Aproveitar as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias e conceitos inovadores de serviços por forma a aumentar a eficiência ecológica das cidades.
5. Introdução de indicadores de sustentabilidade local através dos quais se fixem objectivos e se monitorize o processo.
6. Fomentar redes regionais para a promoção do desenvolvimento sustentável.
7. Considerar que é ao nível municipal que existe uma abordagem óptima dos problemas pelo que os governos municipais devem ser fortalecidos cometendo-lhes maiores responsabilidades e poderes.

Operou-se também um chamamento à comunidade internacional, solicitando-se:

1. O apoio da *Agenda 21* e da *Agenda Habitat* (Istambul, 1996).
2. Travar o *dumping* laboral e ambiental estabelecendo-se *standards* sociais e ambientais nos acordos de comércio internacional.
3. Eliminação da dívida.
4. Estimular a governação local removendo os entraves e apoiar o desenvolvimento de políticas ambientais.
5. Dotar as organizações financeiras internacionais de fundos adequados para o desenvolvimento sustentável.

No que respeita às instituições da União Europeia, rogou-se:

1. Dar prioridade ao desenvolvimento local sustentável conferindo-lhe um papel importante ao nível da estrutura da Comissão.
2. Criar uma estrutura financeira mais generosa para apoiar a Campanha Europeia de Cidades e Municípios Sustentáveis.
3. Introduzir os aspectos sociais e ambientais nas políticas dos mercados internos, legislação, programas e financiamento.
4. Desenvolver o autogoverno local na Europa respeitando o princípio da sustentabilidade na actuação da União Europeia.
5. Estabelecer uma cultura de parcerias entre a Comissão Europeia de um lado e as autoridades locais e associações do outro.
6. Os subsídios e apoios serem concedidos *maxime* no campo dos fundos estruturais sob condição de existir um plano de desenvolvimento sustentável.
7. Apoiar os esforços das autoridades locais que não integrando a União Europeia se disponham a cumprir a legislação europeia.
8. Cooperar com os governos no plano nacional, regional e local em matéria de gestão da sustentabilidade.
9. Cooperar e apoiar a “Campanha Europeia de Cidades e Municípios Sustentáveis”.
10. Introdução de um imposto sobre a energia, suprimindo as subvenções ao transporte aéreo por forma a internalizar os custos sociais e ecológicos do uso energético criando-se incentivos para o uso sustentável e eficaz da energia.
11. Apoiar a cooperação internacional e intercâmbio de experiências.
12. Apoiar uma apelativa campanha publicitária sobre sustentabilidade.
13. Apoiar no âmbito local os esforços para ajustar a legislação da União Europeia que tenha impacto sobre o desenvolvimento sustentável.

Aos governos nacionais pedia-se:

1. Que proporcionassem oportunidades políticas para o desenvolvimento local sustentável.
2. Apoio de campanhas nacionais para o desenvolvimento sustentável e *Agenda 21 Local*.
3. Subsídios e apoios a municípios e regiões – *maxime* na renovação urbana e transporte – na condição de existir um plano de desenvolvimento sustentável.
4. Estabelecer um imposto para a energia na Europa exceptuando as energias renováveis.
5. Reconhecer as cidades e regiões como parceiros válidos em projectos internacionais de desenvolvimento sustentável.

Relativamente aos poderes locais o apelo foi no sentido de:

1. Assinarem a Carta de Aalborg.
2. Comprometerem-se em planos de acção (Agenda 21 Local) orientados, entre outros, pelo Plano de Acção de Lisboa.
3. Apoiar a Declaração de Hannover.
4. Assumir a responsabilidade no uso dos recursos naturais e qualidade ambiental introduzindo os sistemas de gestão ambiental.
5. Manter “a própria casa em ordem” através de políticas de campanha ecológica de bens e serviços.

Quanto às demais pessoas interessadas:

1. Apoiarem a campanha e as redes que as divulgam e gerem.
2. Comprometerem-se com actividades de sustentabilidade local.
3. Introduzir a campanha na cidade ainda que não tenham assinado a *Carta de Aalborg*.

Finalmente, relativamente aos líderes e decisores no plano económico e financeiro:

1. O aumento do rendimento das populações e accionistas corre grave risco se o desenvolvimento sustentável e o bem estar dos consumidores não estiverem garantidos.
2. Participassem activamente nos processos da *Agenda 21 Local*.
3. Integrassem aspectos ambientais, de saúde, de segurança e de riscos na estratégia das suas empresas.
4. Participassem no crescente mercado de produtos e serviços sustentáveis.

#### 4.11. IV Conferência de Vilas e Cidades Sustentáveis

A *Quarta Conferência de Vilas e Cidades Sustentáveis* teve lugar pela segunda vez em Aalborg, nela participando mais de 100 países, aderindo desta vez 110 cidades. Foram alcançados dez compromissos reflectidos na forma de governo, gestão municipal com vista à sustentabilidade, recursos naturais comuns, consumo e forma de vida responsáveis, planificação e arquitectura urbana, melhor mobilidade e redução do tráfego, acção local dinâmica e sustentável, igualdade e justiça social e, por fim, do plano local ao global devem ajudar-se os governos locais a identificar os objectivos para implementar os princípios da sustentabilidade urbana reconhecidos na Carta de Aalborg.

Algumas das medidas inicialmente rotuladas como irrealizáveis têm hoje um carácter irrenunciável fazendo parte do novo pensamento ambiental urbano.

#### 4.12. A estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia

Como se referiu, o desenvolvimento sustentável constitui um dos objectivos gerais da União Europeia a longo prazo consignados no Tratado de Lisboa.

A estratégia para o desenvolvimento sustentável constitui o quadro para uma visão a longo prazo da sustentabilidade que assenta na conhecida trilogia “crescimento económico”, “coesão social”<sup>352</sup> e “protecção do ambiente”, na interacção e carácter indissociável destes três factores<sup>353</sup>.

Afirma-se a liderança da Europa no combate às alterações climáticas e numa economia hipocarbónica. Expressões como *crescimento verde* e *contabilidade do carbono* passam a fazer parte do léxico europeu. Fixa-se um conjunto de objectivos:

##### *Objectivo 1 – Alterações climáticas e energia limpa*

Tudo aponta para que a União Europeia atinja o objectivo que lhe foi fixado no Protocolo de Quioto. Além do mais, encontra-se numa posição de destaque na luta contra as alterações climáticas tendo aprovado um ambicioso pacote sobre clima e energia.

---

<sup>352</sup> A Agenda Social renovada destaca a importância do desenvolvimento sustentável e objectivos de bem estar para além do PIB e traduz uma abordagem integrada e global abarcando diferentes políticas COM(2008) 412 de 2.7.2008. As orientações em matéria de emprego e a responsabilidade social das empresas são outros domínios em que intervém o paradigma da sustentabilidade.

<sup>353</sup> Por exemplo, a iniciativa *Legislar Melhor*, contribuindo para o desenvolvimento sustentável porquanto para além de procurar melhorar a relação custo-eficácia das decisões mediante a simplificação da legislação europeia bem como da redução dos encargos administrativos, comporta um sistema de avaliações dos impactos potenciais das novas propostas legislativas e de políticas no plano económico, social e ambiental.

Relevante neste domínio é o Livro Branco sobre a adaptação às alterações climáticas<sup>354</sup> que estabelece um quadro para reduzir a vulnerabilidade da União Europeia ao impacto das alterações climáticas. Coloca o acento tónico na integração e adaptação nos principais domínios de intervenção da União Europeia e nas medidas mais importantes, alicerçando uma base de conhecimentos e reforçando a cooperação internacional.

*Objectivo 2 – Transportes sustentáveis*

Destaca-se o pacote sobre clima e energia<sup>355</sup> no âmbito do qual a União Europeia se comprometeu a, até 2020, elevar para 10% a parte das fontes de energia renováveis no consumo de combustíveis destinados aos transportes (incluem-se os biocombustíveis, a electricidade gerada a partir de fontes renováveis e o hidrogénio). Para além disso, tal objectivo é acompanhado de critérios de sustentabilidade vinculativos para os biocombustíveis incluídos na Directiva sobre as energias renováveis<sup>356</sup> e na Directiva sobre a qualidade dos combustíveis<sup>357</sup>.

O pacote “transportes verdes”, visa tornar os transportes mais ecológicos<sup>358</sup>. A internalização dos custos externos<sup>359</sup>, a redução do ruído ferroviário<sup>360</sup>, e a internalização dos custos externos para os camiões<sup>361</sup> são outras das realizações da União Europeia.

Podem ainda referir-se outras iniciativas neste domínio:

1. Directiva relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário não poluentes e energeticamente eficientes<sup>362</sup>;
2. Plano de Acção para a implantação de sistemas de transporte inteligentes na Europa<sup>363</sup>;
3. Novas acções na sequência do Livro Verde sobre a Mobilidade Urbana;
4. Inclusão da aviação no regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

---

<sup>354</sup> Livro Branco – Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de acção europeu, COM(2009) 147 de 1.4.2009.

<sup>355</sup> [http://ec.europa.eu/environment/climat/climate\\_action.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm).

<sup>356</sup> Directiva 2009/28/CE (JO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

<sup>357</sup> Directiva 2009/30/CE (JO L 140 de 5.6.2009, p. 88).

<sup>358</sup> COM(2008) 433 de 8.7.2008.

<sup>359</sup> COM(2008) 435 de 8.7.2008.

<sup>360</sup> COM(2008) 432 de 8.7.2008.

<sup>361</sup> COM(2008) 436 de 8.7.2008.

<sup>362</sup> Directiva 2009/33/CE (JO L 120 de 15.5.2009, p. 5).

<sup>363</sup> COM(2008) 886 de 16.12.2008.

Finalmente, na elaboração da política de transportes da União Europeia é essencial ter em conta todos os aspectos da sustentabilidade, designadamente as emissões, o ruído, a biodiversidade e a utilização dos solos.

#### *Objectivo 3 – Consumo e produção sustentáveis*

O consumo de energia revela-se num dos principais aspectos negativos. Ao invés, os padrões de produção revelam uma evolução positiva. Refira-se neste domínio o Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável<sup>364</sup>.

#### *Objectivo 4 – Conservação e gestão dos recursos naturais*

Não obstante os progressos registados na utilização da água e do ar, a actividade humana continua a constituir uma ameaça para a biodiversidade e para o meio natural. O crescimento demográfico prevê-se que atinja 9 mil milhões de pessoas em 2050, o qual medido em termos de pegada ecológica excede em 30% o limite que a Terra pode suportar a longo prazo (WWF, *Living Planet Report, 2008*).

A iniciativa “Matérias-primas”<sup>365</sup> propôs uma estratégia integrada para enfrentar os diferentes desafios relacionados com o acesso às matérias-primas. O Painel Internacional para a Gestão Sustentável dos Recursos<sup>366</sup> e a nova legislação sobre a comercialização de sementes e plantas para ajudar a travar a perda de biodiversidade<sup>367</sup> constituem outra das acções da União Europeia.

A Directiva-Quadro revista relativa aos resíduos<sup>368</sup> estabelece importantes objectivos em matéria de reciclagem até 2020: 50% para a reciclagem do lixo doméstico e 70% para os resíduos de construção e demolição.

#### *Objectivo 5 – Saúde pública*

A abordagem estratégica na área da saúde para a União Europeia<sup>369</sup> (Outubro de 2007) incorpora uma estratégia global para melhorar a sustentabilidade e a qualidade de vida dos cidadãos europeus.

#### *Objectivo 6 – Inclusão social, demografia e migração*

A evolução demográfica revela que a população em idade activa na UE-27 começará a diminuir a partir de 2013. Além do mais, terá diminuído cerca de 39 milhões de pessoas

---

<sup>364</sup> COM(2008) 397 de 16.7.2008.

<sup>365</sup> COM(2008) 699 de 4.11.2008.

<sup>366</sup> [www.unep.fr/scp/rpanel/](http://www.unep.fr/scp/rpanel/).

<sup>367</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/conservation\\_varieties/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/conservation_varieties/index_en.htm)

<sup>368</sup> Directiva 2008/98/CE (JO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

<sup>369</sup> COM(2007) 630 de 23.10.2007.



(12%) em 2050, em relação a 2008<sup>370</sup>. Explorar o seu potencial demográfico e aumentar as taxas de emprego e produtividade são os grandes desafios da União Europeia.

#### *Objectivo 7 – Pobreza global e desafios do desenvolvimento sustentável*

A União Europeia inverteu, em 2008, a tendência da diminuição da APD registada em 2007 e uma evolução positiva no que respeita à maioria dos outros indicadores relativos à globalização comercial, ao financiamento do desenvolvimento sustentável e à gestão global dos recursos.

### **4.13. O Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo (GST)**

Intitulado *Plano de Acção para um Turismo Europeu mais Sustentável*, publicado em Fevereiro de 2007, decorre do trabalho do GST<sup>371</sup> e tem como finalidade ser usado pela Comissão para a apresentação de uma Agenda para a Sustentabilidade do Turismo Europeu<sup>372</sup>.

Os três objectivos-chave da *Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia* são concretizados ao nível do turismo pela seguinte forma:

Tabela 30 – Metas para a Sustentabilidade do Turismo Europeu	
1) Prosperidade económica	Assegurar, a longo prazo, a competitividade, a viabilidade e a prosperidade das empresas do sector turístico e dos destinos turísticos
	Proporcionar oportunidades de emprego de qualidade, oferecendo um pacote de remunerações e condições justas e evitar todas as formas de discriminação
2) Equidade e coesão social	Melhorar a qualidade de vida das comunidades locais através do turismo e envolvê-las no seu planeamento e gestão
	Proporcionar uma experiência de segurança, satisfação e realização aos visitantes, à disposição de todos sem discriminação de sexo, raça, religião, deficiência ou de qualquer outra forma
3) Protecção cultural e ambiental	Minimizar a poluição e a degradação do ambiente a nível global e local e a utilização dos escassos recursos usados pelas actividades turísticas
	Manter e reforçar a riqueza cultural e a biodiversidade e contribuir para a sua valorização e conservação

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>370</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>371</sup> Constituído pela Comissão Europeia em 2004, presidido por Richard Denman, sendo integrado por membros provenientes de organizações internacionais e representantes ao nível central, regional e local dos Estados-membros. A lista figura em [http://ec.europa.eu/enterprise/services/tourism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/services/tourism/index_en.htm).

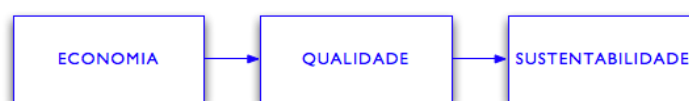
<sup>372</sup> O acento tónico na tripla vertente da sustentabilidade económica, social e ambiental justifica a substituição da anterior designação *Agenda 21 para o Turismo Europeu*.

Os princípios do desenvolvimento sustentável adaptados no campo do turismo, têm as seguintes ilações:

- Abordagem holística e integrada dos impactos económicos, sociais e culturais do turismo.
- Planeamento a longo prazo atendendo às necessidades das actuais gerações e das futuras.
- Uma velocidade de desenvolvimento que respeite as populações locais bem como os recursos naturais.
- Envolvimento dos *stakeholders*, ou seja, todos os destinatários das medidas devem ser activamente envolvidos na sua preparação.
- Na base das decisões políticas devem ser considerados os conhecimentos mais aprofundados nessa área.
- O princípio da prevenção deve imperar naqueles casos em que existam dúvidas sobre os impactos sociais ou ambientais.
- Os preços devem reflectir os custos, designadamente a componente da energia.
- Estabelecimento da capacidade de carga dos territórios turísticos sempre que tal se mostre apropriado.
- Monitorização dos diferentes impactos do turismo.

As empresas do turismo têm mostrado uma fraca receptividade à problemática da sustentabilidade. Algumas das empresas mais importantes enveredam pela responsabilidade social corporativa mas só uma pequena percentagem procura ser reconhecida pelas suas práticas ambientais e/ou sociais. Alguns operadores turísticos contratam os prestadores de serviços que incorporam nos seus processos critérios de sustentabilidade.

**Figura 21 – Evolução das preocupações do turismo**



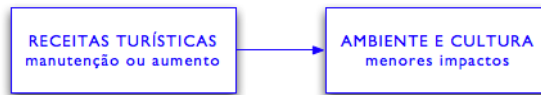
**Fonte:** Elaboração própria.

Apesar da consciencialização do consumidor em matéria ambiental ser cada vez maior, a escolha das viagens em razão dos seus impactos, designadamente dos ambientais, é ainda pouco expressiva.

O objectivo geral para o turismo é, mantendo-se competitivo, reconhecer que a longo prazo a competitividade depende da sustentabilidade levando a uma possível alteração dos paradigmas de produção e consumo da actividade. Mantendo-se ou aumentando as receitas

turísticas mas com menores custos para o ambiente e mais ganhos para as sociedades que preservam os seus traços característicos.

**Figura 22 – Novo paradigma do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Estabelecem-se oito desafios-chave para a sustentabilidade do turismo europeu, afastando-se de seguida as respectivas acções no plano geral da União Europeia, ao nível de cada Estado-membro, das autoridades locais, empresas de turismo e outros organismos, designadamente sindicatos, associações empresariais e consumidores.

Tabela 31 – Desafios-chave para a sustentabilidade do Turismo Europeu	
1.º	Reduzir a sazonalidade da procura
2.º	Abordar o impacto do transporte turístico
3.º	Melhorar a qualidade do emprego no sector do turismo
4.º	Manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida das populações locais, em função da mudança
5.º	Minimizar o impacto da utilização de recursos e da produção de resíduos
6.º	Conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural
7.º	Possibilitar o gozo de férias a todos
8.º	Utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 32 – Enquadramento das acções – desafios de sustentabilidade

	União Europeia	Estados-membros	Autoridades locais/OGDs	Empresas de turismo	Outros organismos
<b>1. Reduzir a sazonalidade da procura</b>	<p>Considerar as questões relativas à coordenação das férias escolares.</p> <p>Estudar os impactos das alterações climáticas.</p>	<p>Desenvolver campanhas nacionais de <i>marketing</i> fora de época.</p> <p>Prosseguir o ajustamento com as férias escolares.</p>	<p>Estimular e apoiar produtos e pacotes criativos.</p> <p>Desenvolver eventos, actividades e atracções em épocas baixas.</p>	<p>Desenvolver ofertas criativas e preços diferenciados.</p>	<p>Sindicatos: Incentivar acordos de férias flexíveis.</p> <p>Negociar soluções para mitigar os efeitos do emprego sazonal.</p> <p>Associações de consumidores: Encorajar as viagens em época baixa.</p>
<b>2. Abordar o impacto do transporte turístico</b>	<p>Considerar o turismo na prossecução de políticas e acções sustentáveis de transportes.</p> <p>Incluir o sector da aviação na negociação de emissões na UE.</p> <p>Apoiar a investigação em novas tecnologias.</p> <p>Apoiar infra-estruturas, incluindo serviços transeuropeus.</p>	<p>Investir em infra-estruturas importantes.</p> <p>Promover opções de transporte alternativas.</p> <p>Introduzir taxas/preços justos para reflectir o impacto.</p> <p>Ajustar os mercados alvo.</p>	<p>Ajustar mercados alvo.</p> <p>Investir em infra-estruturas e serviços locais.</p> <p>Introduzir mecanismos de cobrança locais.</p> <p>Promover o não uso do carro/avião, e fornecer informação sobre esta escolha.</p>	<p>As companhias aéreas devem investigar e introduzir tecnologias mais limpas.</p> <p>Promover opções de transporte alternativas.</p> <p>Fornecer informação relevante aos hóspedes.</p>	<p>ONGs e associações de consumidores: Fornecer aos turistas informação sobre possibilidades alternativas amigas do ambiente.</p> <p>Lutar e fazer campanhas por opções de transportes mais limpos.</p>
<b>3. Melhorar a qualidade do emprego turístico</b>	<p>Acompanhar as condições do emprego no sector.</p> <p>Promover e publicitar boas práticas.</p>	<p>Acompanhar as condições de emprego no sector.</p> <p>Assegurar o cumprimento com as normas laborais.</p> <p>Organizar campanhas para melhorar o perfil do turismo enquanto carreira.</p>	<p>Apoiar instituições de ensino superior locais em programas de formação.</p> <p>Cooperar com empresas e instituições de ensino superior locais para melhorar o perfil do turismo.</p>	<p>Respeitar as leis laborais e os acordos colectivos de trabalho.</p> <p>Melhorar o planeamento e gestão de RH.</p> <p>Trabalhar com trabalhadores e sindicatos para melhorar as condições laborais.</p>	<p>Organismos de Ensino/Investigação: Reforçar a formação de carreiras no turismo.</p> <p>Oferecer programas de “aprendizagem ao longo da vida”.</p> <p>Sindicatos: Procurar melhorar as condições de emprego no sector.</p> <p>Colaborar com as empresas e trabalhadores para aumentar e cumprir normas.</p> <p>Apoiar programas de formação.</p> <p>Ajudar a aumentar o perfil da carreira turística.</p>

Tabela 32 – Enquadramento das acções – desafios de sustentabilidade

	União Europeia	Estados-membros	Autoridades locais/OGDs	Empresas de turismo	Outros organismos
<p><b>4. Manter e reforçar a prosperidade da comunidade e a qualidade de vida em face da mudança</b></p>	<p>Utilizar com bom senso os programas de apoio financeiro em acções de reestruturação e na agricultura. Investigar boas práticas em diferentes tipos de destinos. Estudar os impactos e controlar o mercado de segundas habitações.</p>	<p>Aplicar com bom senso os fundos europeus e nacionais. Fornecer orientações sobre ordenamento do território no turismo.</p>	<p>Envolver a comunidade local em estratégias de turismo. Reforçar o ordenamento e controlo do território. Incentivar a retenção do consumo turístico. Promover redes <i>business-to-business</i> e cadeias de fornecimento locais.</p>	<p>Reforçar a contratação de trabalho, bens e serviços localmente. Reforçar a cadeia de fornecimento local.</p>	
<p><b>5. Minimizar a utilização de recursos e a produção de resíduos</b></p>	<p>Promover a aplicação de normas adequadas, apoiadas por certificação. Identificar e publicitar boas práticas.</p>	<p>Promover a aplicação de normas adequadas, apoiadas pela certificação. Identificar, publicitar e promover boas práticas. Reforçar serviços de aconselhamento e formação.</p>	<p>Colaborar com empresas locais no sentido de melhorar práticas. Fornecer informação relevante ao visitante. Controlar condições ambientais. Investir em infra-estruturas relevantes de energia, água e resíduos.</p>	<p>Constituir sistemas de gestão ambiental. Participar em acções de formação e certificação. Fornecer informação aos hóspedes sobre conservação de recursos.</p>	<p>Estabelecimentos de ensino/investigação: Oferecer cursos para empresas e trabalhadores sobre gestão ambiental. ONGs/associações: Incentivar as empresas e os turistas a serem responsáveis.</p>
<p><b>6. Conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural</b></p>	<p>Relacionar o turismo com políticas de conservação. Promover o turismo cultural e apoiar programas de defesa do património cultural tangível e intangível. Aprovar redes de áreas protegidas e o programa Natura 2000 Estudar mecanismos de cobrança aos visitantes.</p>	<p>Relacionar o turismo com políticas de conservação. Reforçar recursos para conservação. Incentivar áreas protegidas para preparar estratégias sustentáveis de turismo. Encorajar produtos/métodos de explicação da qualidade. Promover esquemas de contributos de visitantes.</p>	<p>Auditar recursos do património local e apoiar a sua conservação e interpretação. Promover os traços distintivos locais. Reforçar planos/controlo de ordenamento do território. Controlar impactos na cultura/património. Promover esquemas de contributos do visitante.</p>	<p>Minimizar o impacto das actividades na natureza. Investir na correcta exploração do património/recursos e na gestão sustentável do território. Usar e promover produtos e artesanato locais. Promover esquemas de contributos de visitantes.</p>	<p>Estabelecimentos de ensino/investigação: Reforçar formação de capacidades em conservação e gestão. ONGs de conservação devem apoiar o turismo sustentável como incentivo à conservação.</p>

Tabela 32 – Enquadramento das acções – desafios de sustentabilidade

	União Europeia	Estados-membros	Autoridades locais/OGDs	Empresas de turismo	Outros organismos
<b>7. Tornar as férias acessíveis a todos</b>	Pesquisar e promover boas práticas. Promover conceitos e modelos de turismo social.	Estabelecer normas de acessibilidade. Considerar esquemas de apoio ao turismo social (por ex: vales de férias).	Acompanhar o cumprimento de normas. Fornecer informação sobre acessibilidades. Encorajar oferta de férias a preços aceitáveis.	Melhorar acessibilidade às instalações. Participar em esquemas de turismo social.	Sindicatos: Promover a adesão do direito dos trabalhadores a férias. Promover esquemas de turismo social.
<b>8. Utilizar o turismo como ferramenta do desenvolvimento sustentável global</b>	Reflectir na política de transportes. Apoiar o desenvolvimento sustentável do turismo através do EuropeAid. Apoiar operadores turísticos europeus na adopção de boas práticas. Incluir destinos turísticos internacionais em redes de conhecimentos.	Apoiar o desenvolvimento sustentável do turismo através de ajudas bilaterais. Apoiar redes de operadores turísticos nacionais na adopção de boas práticas. Partilhar exemplos de boas práticas. Promover comportamentos responsáveis em viagem aos cidadãos.	Participar na troca de competências e experiências com os destinos turísticos a nível mundial.	Todas as empresas de turismo a nível mundial devem adoptar elas próprias critérios de sustentabilidade sólidos e através das suas cadeias de fornecimento. Dar informação relevante aos turistas.	Estabelecimentos de ensino/investigação: Apoiar programas de intercâmbio internacionais sobre turismo sustentável. Sindicatos: Procurar o cumprimento de normas laborais fundamentais em todos os destinos. Organizações internacionais: Participar em iniciativas conjuntas com a UE. Estados-membros e países terceiros na integração da sustentabilidade no desenvolvimento do turismo. ONGs: Apoiar a construção de capacidades para o turismo sustentável.

**Fonte:** Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo.

Os mecanismos da implementação são introduzidos a três níveis:

1. Destinos turísticos sustentáveis;
2. Empresas sustentáveis;
3. Turistas responsáveis.

**Tabela 33 – Indicadores relacionados com os destinos turísticos**

N.º	Essencial	Indicador	Objectivo – o que o indicador mostra	Origem	Meta principal	Desafio principal
1	Sim	N.º total de chegadas de visitantes ou dormidas por mês	Volume turístico e sazonalidade	Registos de estabelecimentos de alojamento	Ia, 2a	I
2	Sim	N.º total estimado de dias por ano ou por mês	Volume turístico e sazonalidade	Contagens e inquérito aos visitantes nos pontos de chegada/locais chave	Ia, 2a	I
3	Sim	N.º de camas (por tipo de alojamento)	Capacidade turística e base para calcular o volume	Registos existentes ou controlo regular	Ia, 2a	I
4	Sim	% média anual de camas e de ocupação de alojamentos	Desempenho da empresa e base para calcular o volume	Registos das empresas ou inquérito às mesmas	Ia, 2a	I, 3
5		% de empresas que reportam crescimento de actividade durante o ano anterior	Medida relativamente robusta de crescimento e competitividade	Inquérito às empresas	Ia	I, 3
6	Sim	Despesa média por pessoa	Retorno económico dos turistas	Inquérito aos visitantes	Ia, 2a	4
7		Despesa local (ou PIB) gerada pelo turismo	Valor turístico e contributo para a economia local	Inquérito aos visitantes mostrando inquérito aos gastos e às empresas durante a estadia (ou pelo Comité de Sustentabilidade do Turismo local)	Ia, 2a	I, 4
8	Sim	% de camas disponíveis durante todo o ano	Sazonalidade	Registos existentes, controlo regular ou inquérito às empresas	Ia, Ib	I, 3
9	Sim	Rácio de ocupação média (ou n.º total de dormidas) entre os 3 meses com maior e menor taxa de ocupação	Sazonalidade	Registos das empresas ou inquérito às mesmas	Ia, Ib, 2a	I, 3
10	Sim	N.º de camas por 1000 habitantes locais	Desequilíbrio e pressão potencial sobre a comunidade e os recursos	Do indicador 3 e dos registos de população	2a	4
11	Sim	Rácio do número de turistas e de população local	Desequilíbrio e pressão potencial sobre a comunidade e os recursos	Dos indicadores 1 e 2 e registos de população	2a	4
12	Sim	Média de tempo de estadia	Valor para comunidade comparado com o impacto do transporte	Inquéritos aos visitantes e às empresas	Ia, 2a, 3a	2, 4
13		% de empresas de turismo acessíveis por transporte público	Probabilidade de adaptar o acesso sem automóvel e necessidade de melhoramento	Auditoria às instalações e inquérito às empresas	3a	2

Tabela 33 – Indicadores relacionados com os destinos turísticos

N.º	Essencial	Indicador	Objectivo – o que o indicador mostra	Origem	Meta principal	Desafio principal
14	Sim	% de visitantes que chegam por meios que não o automóvel ou o avião	Tendência de mudança modal de transportes-efeito nas emissões de CO <sub>2</sub>	Inquérito aos visitantes	3a	2
15		% de utentes visitantes de transporte público no destino turístico	Tendência de mudança modal de transportes-efeito nas emissões de CO <sub>2</sub>	Inquérito aos visitantes	3a	2
16		% total de emprego no sector como percentagem total do emprego	Importância relativa na economia dos postos de trabalho no turismo	Registos/códigos da indústria do sector	1b, 2a	3, 4
17	Sim	% de postos de trabalho sazonais apenas	Qualidade do emprego e sazonalidade	Inquérito às empresas	1a, 1b	1, 3
18	Sim	Rendimento médio por hora no turismo como rácio de todos os rendimentos por hora da indústria	Qualidade do emprego	Inquérito às empresas e números comparativos do sector	1b	3
19		% de mão-de-obra com formação em turismo	Qualidade do emprego e oportunidades de carreira	Inquérito às empresas	1b	3
20	Sim	% de residentes indicando que estão satisfeitos com o impacto local do turismo	Aceitação da comunidade e benefício obtido por via do turismo	Inquérito aos residentes	2a	4
21		% de residentes que identificam que beneficiam directamente do turismo local e % dos que acreditam que beneficiam a qualidade de vida geral	Benefício para a comunidade por via do turismo	Inquérito aos residentes	2a	4
22	Sim	% de empresas com certificação ambiental reconhecida	Uma indicação sólida que a acção está presentemente a ser tomada	Registos de esquemas de certificação e/ou inquérito às empresas	3a	5
23		% de empresas que reportam que tomam medidas ambientais	Indicação mais vasta (mas menos sólida) da gestão ambiental independentemente da reacção à certificação	Inquérito às empresas	3a	5
24		Quantidade e proporção de resíduos enviados para aterros (total ou soma da actividade)	Eficiência de recursos e poluição dos solos	Medição ou soma por parte do município dos dados submetidos pelas empresas de turismo	3a	5
25		% de resíduos reciclados pelas empresas do sector do turismo	Compromisso com a eficiência de recursos	Inquérito às empresas	3a	5



Tabela 33 – Indicadores relacionados com os destinos turísticos

N.º	Essencial	Indicador	Objectivo – o que o indicador mostra	Origem	Meta principal	Desafio principal
26		Descarga de efluentes (total ou soma do sector)	Potencial de poluição	Medição ou soma pelo município dos dados submetidos pelas empresas de turismo	3a	5
27		% de empresas turísticas que não estão ligadas a sistemas de tratamento eficiente de esgotos	Potencial de poluição	Registos municipais e inquérito às empresas	3a	5
28	Sim	Consumo de água (total ou valor da actividade) - total e no período de maior consumo	Eficiência de recursos e impacto na comunidade	Medição municipal ou soma de dados submetidos por empresas de turismo	2a, 3a	5
29		% de água reciclada pelas empresas do sector do turismo	Compromisso com a eficiência de recursos	Inquérito às empresas	2a, 3a	5
30	Sim	Qualidade da água (água do mar e água doce)	Conservação da natureza e atractividade do ambiente para os locais e os turistas	Amostras regulares da água	1a, 3a, 3b, 2b	6, 7, 1
31		Consumo total de energia (ou emissões de CO <sub>2</sub> ) das instalações turísticas	Eficiência de recursos e poluição	Soma de dados submetidos por empresas do turismo	3a	5
32		Qualidade do ar	Atractividade do ambiente para os locais e os turistas	Amostra regular da pureza do ar	3a, 3b, 2b	6, 7
33	Sim	Quantidade de lixo espalhado em locais seleccionados	Atractividade do ambiente para os locais e os turistas	Observação. Inquérito aos visitantes e residentes	3b, 1a, 2a, 2b	6, 7
34		Número de pessoas seleccionadas em locais seleccionados nos dias de maior ocupação	Pressão na comunidade e no ambiente	Contagens de visitantes e inquéritos aos mesmos	2a, 2b	4, 6
35	Sim	Estado ambiental dos locais seleccionados	Danos causados à paisagem e à biodiversidade	Observação. Inquérito aos visitantes e residentes	3b	6
36		Quantidade e dimensão das áreas protegidas e de terras aráveis	Qualidade do património natural e cultural e capacidade de suportar a pressão	Designações registadas	3b	6
37	Sim	Percentagem de tipos seleccionados de paisagens "preciosas" seleccionadas (por exemplo, extensão do litoral) construídos	Redução de atractividade	Registos e observação do uso dos solos	1a, 2a, 2b, 3b	4, 6, 7
38		Percentagem de área sujeita a planos de ordenamento e acompanhamento do desenvolvimento	Capacidade de suportar a pressão	Planos de ordenamento do território	2a, 3b	4, 6

Tabela 33 – Indicadores relacionados com os destinos turísticos

N.º	Essencial	Indicador	Objectivo – o que o indicador mostra	Origem	Meta principal	Desafio principal
39		Contributo das empresas turísticas e dos visitantes para a conservação	Apoio ao turismo para a conservação	Inquérito aos visitantes, inquérito às empresas. Acompanhamento de esquemas específicos	3b	6
40	Sim	% de empresas de turismo que participam em esquemas de certificação de qualidade	Empenhamento, qualidade e competitividade das empresas	Registos dos esquemas. Inquérito às empresas	1a, 2b	7
41	Sim	% de visitantes que indicam que estão satisfeitos globalmente com a experiência	Qualidade dos destinos turísticos e satisfação do visitante	Inquérito aos visitantes	1a, 2b	7
42		% de visitantes que voltaram e % dos que dizem que voltarão	Destinos turísticos de qualidade e satisfação do visitante	Inquérito aos visitantes	1a, 2b	7
43	Sim	% de empresas de turismo que cumprem normas de acessibilidade definidas	Capacidade de proporcionar uma experiência ao visitante, sem discriminação	Registos de esquemas de fiscalização. Inquéritos às empresas	2b	7
44		% de visitantes com deficiência física ou sensorial	Inclusão social relativa do destino turístico	Inquérito aos visitantes	2b	7
45		% de visitantes de grupos sócio-económicos mais baixos	Inclusão social relativa do destino turístico	Inquérito aos visitantes	2b	7
46		% de visitantes que beneficiam de um esquema apoiado de férias	Importância do turismo social para o destino turístico	Inquérito aos visitantes ou às empresas	2b	7
47		Nível de satisfação dos visitantes com deficiência física ou sensorial	Inclusão social relativa do destino turístico	Inquérito aos visitantes	2b	7
48	Sim	Presença de uma organização de gestão de destinos turísticos que envolve diversos actores chave	Abordagem inclusiva para a gestão do destino turístico	Presença/falta em comparação com a definição		
49	Sim	% de empresas que pertencem a associações locais de turismo	Grau de empenhamento por parte do sector privado na gestão dos destinos turísticos	Registos de filiação		
50	Sim	Existência de uma estratégia e de um plano de acção sustentável de turismo, acordado e monitorizado	Compromisso para com a gestão sustentável dos destinos turísticos	Presença/falta em comparação com a definição		

Fonte: Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo (GST).

## **Notas à tabela 33:**

### **Indicador 4**

Deve incluir a capacidade mesmo quando encerrado para o cálculo de percentagem de ocupação.

### **Indicador 7**

Os dados sobre as despesas dos turistas são susceptíveis de serem apenas estimativas aproximadas. Alguns destinos turísticos podem estar empenhados em procedimentos de Contas Satélites de Turismo mais sofisticados.

### **Indicadores 24, 26 e 28**

Seria ideal que as empresas da indústria turística medissem a utilização de recursos e produção de resíduos e disponibilizassem esses dados para calcular um número líquido para o destino turístico. Não obstante, na falta de medição directa, alguns estudos de indicadores sugeriram apresentar uma estimativa do impacto ou da utilização do sector do turismo multiplicando o montante total de utilização de recursos e resíduos no destino turístico pelo rácio de estadias turísticas por todas as estadias (turísticas mais residentes). Considera-se que é erróneo sugerir que se trata de uma medida correcta do impacto do turismo e que seria mais transparente simplesmente apresentar um valor total dos volumes de utilização de recursos e resíduos para a área, em conjunto com a dimensão da população e das estadias turísticas estimadas. Os números totais (por exemplo, quantidade de resíduos depositados em aterros, consumo total de água, etc.) na realidade fornecem, de qualquer forma, uma indicação do estado da gestão ambiental e permitem detectar se uma determinada situação melhorou ou piorou. A variação sazonal deste tipo de números em comparação com os padrões de fluxo de turistas pode dar, de certa forma, uma estimativa dos impactos por força do turismo.

### **Indicador 37**

A escolha de “paisagem preciosa” pode variar entre destinos. Para destinos costeiros, deve indicar-se “a extensão do litoral”.

#### 4.14. Comunicação da Comissão “Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu”

A Comunicação da Comissão<sup>373</sup> intitulada *Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu* constitui, pela sua extensão e profundidade de abordagem das matérias, outro importante documento a percorrer nas suas linhas gerais.

Significativamente, o documento inicia-se pela referência à clássica tripla vertente do desenvolvimento sustentável: garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental do turismo europeu de molde a assegurar a sua competitividade e sucesso.

Constata a Comissão que os *limites* dos recursos naturais, económicos, sociais e culturais associados à sustentabilidade económica do sector não resistem a uma expansão indefinidamente continuada do turismo europeu. Estratégias específicas podem, no entanto, introduzir alguma contenção por forma a alcançar-se uma maior sustentabilidade e um aumento das receitas.

### Anexo I

Tabela 34 – Principais tendências no turismo: o cenário que determina o futuro do sector	
O turismo europeu na actualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representando um fenómeno global, o turismo constitui uma parte importante da economia mundial e o maior sector de actividade europeu envolvendo mais de dois milhões de empresas (na quase totalidade PME's) e empregando 7,7 milhões de pessoas.</li> <li>▪ A Europa constitui o maior destino turístico mundial representando cerca de 60% da actividade turística internacional. Os fluxos são maioritariamente internos – quatro quintos correspondem a turismo de lazer – apenas 13% resulta de países terceiros. No turismo de exportação verifica-se que 75% dos cidadãos europeus permanecem no território europeu.</li> </ul>
Circunstâncias actuais ao nível mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Destacam-se as crises de segurança, os receios em matéria de saúde e o abrandamento da economia com as empresas introduzindo cortes na realização de viagens. Os turistas voltam-se para o mercado interno ou para destinos de pequeno curso, verificando-se uma redução significativa do número de companhias de aviação.</li> </ul>
Mudanças em termos demográficos e sociais a médio e a longo prazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nos países desenvolvidos a percentagem de pessoas com mais de 60 anos de idade vai aumentar de um quinto para um terço nos próximos cinquenta anos sendo o turismo uma das actividades que mais beneficiará de tais mudanças.</li> <li>▪ Verifica-se, por outro lado, que tal faixa etária passa cada vez mais tempo no Sul da Europa em razão do clima e infra-estruturas turísticas disponíveis, fazendo-o na época baixa. Ocorre também a procura de residências, com um carácter mais ou menos permanente, nesses destinos turísticos.</li> <li>▪ As famílias agora com menos filhos, maiores rendimentos e maior flexibilidade laboral incrementam as férias de curta duração e uma procura de serviços de maior qualidade.</li> </ul>

<sup>373</sup> Mais propriamente a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 21.11.2003 COM(2003) 716 final.

<p>Mudança nas atitudes políticas e aumento das pressões económicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esperando-se que os apoios dos governos ao turismo diminuam, uma maior sensibilidade em matéria ambiental conduzirá a legislação mais protectora que afectará o <i>turismo de aventura</i><sup>374</sup>.</li> <li>▪ Os impostos, encargos e preços associados à protecção do ambiente e o aumento dos custos decorrentes de uma maior protecção sobre o consumidor, custos de melhores acessibilidades para pessoas com deficiência e o aumento dos prémios de seguro aumentarão a pressão no sector privado.</li> <li>▪ Aumento da concorrência entre empresas e destinos num sector de integração vertical.</li> </ul>
<p>Mudanças no sector dos transportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O crescimento continuado das companhias de aviação <i>low cost</i> que utilizam os aeroportos regionais irá privilegiar os destinos que operam, beneficiando também o crescimento das férias de curta duração. O surgimento de novas estruturas tarifárias e o mercado electrónico privilegiando os produtos criados pelo próprio consumidor em oposição aos tradicionais pacotes turísticos quer para viagens de longa duração quer para longo curso.</li> <li>▪ As companhias aéreas ajustarão a sua frota à capacidade que assegure um maior rendimento impedindo-as, assim, de reagir a aumentos/picos repentinos de procura continuando a enfrentar os aumentos de combustíveis.</li> <li>▪ Pouca probabilidade de se manter a taxa de crescimento actual do automóvel individual no turismo. O êxito de Londres na taxa de circulação para obviar ao congestionamento do trânsito será aplicada a outras cidades, limitando-se também o movimento dos autocarros de turismo e aumentando consequentemente a utilização dos transportes públicos.</li> </ul>

**Fonte:** Comunicação da Comissão “Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu”.

Os problemas do turismo – um fenómeno global cuja forma é ditada localmente – carecem sobretudo de resolução no plano regional e local, o mesmo se passando com a sustentabilidade.

Outro dos pontos do documento respeita *aos desafios e objectivos do turismo sustentável*. Como *principal desafio* surge-nos uma actividade e crescimento sustentáveis, mantendo a viabilidade económica mas assegurando simultaneamente a capacidade de regeneração dos recursos, ou seja, não afectando a qualidade ambiental, cultural e social. O crescimento será inevitavelmente maior na qualidade e menor na quantidade. A qualidade da mão-de-obra, o respeito pelas populações locais e o menor impacto no ambiente libertam verbas para a eficiência dos recursos.

Os desafios específicos para a sustentabilidade do turismo figuram no anexo 2.

## Anexo 2

Tabela 35 – Os desafios mais importantes para a sustentabilidade do turismo

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a falta de mão-de-obra qualificada para determinados trabalhos e as condições sociais e de trabalho difíceis no sector</li> <li>▪ o desenvolvimento dos transportes e o seu efeito nos fluxos de tráfego: uma vez que o turismo depende necessariamente dos transportes, este sector merece uma atenção especial também no que diz respeito à sustentabilidade, nomeadamente através da limitação dos seus impactos ambientais, incluindo a questão da alteração climática</li> </ul>
--

<sup>374</sup> O que coloca a questão dos limites a este produto.

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ impacto potencial do desenvolvimento do turismo nas condições económicas e sociais da população local, como aumentos dos preços e do custo de vida, e risco de dissociar a cultura do seu contexto local e de a desviar do papel que tem junto da sociedade local, e de perder a autenticidade local de expressões sócio-culturais como consequência do desenvolvimento e investimento no turismo globalizado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ utilização de recursos patrimoniais, necessidade de proteger o ambiente e aumento da exposição a riscos naturais e provocados pelo homem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ potenciais viragens na escolha de destinos, quer se trate ou não da época alta, como resultado das grandes tendências de consumo e factores externos, incluindo mudanças nas características do clima da região e ocorrências extremas no clima</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ potencial para a continuação da tendência para a concentração e o aumento da integração vertical dos serviços do turismo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ adopção e incorporação de novas tecnologias da informação e da comunicação como factor de competitividade</li> </ul>

**Fonte:** Comunicação da Comissão “ Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu”.

Os principais objectivos em matéria de boa governança pública e privada com vista ao turismo sustentável são:

Tabela 36 – Principais objectivos em matéria de boa governança pública e privada com vista ao turismo sustentável
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ integração do desenvolvimento do turismo sustentável nas estratégias de desenvolvimento económico, social e ambiental globais</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ políticas sectoriais integradas e coerência geral a todos os níveis</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ acordos multilaterais no domínio ambiental e políticas comerciais internacionais sustentáveis</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ desenvolvimento e adopção da obrigação de comunicação sobre a responsabilidade das empresas e da prestação de contas em matéria de sustentabilidade, tanto no sector privado como no público</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ utilização da <i>Agenda 21 Local</i> especificamente para destinos turísticos, nomeadamente ao nível regional</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ utilização de sistemas de monitorização e de indicadores no domínio da cadeia de oferta e do desenvolvimento nos destinos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ participação dos cidadãos, quer como consumidores, quer no local de trabalho</li> </ul>

**Fonte:** Comunicação da Comissão “ Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu”.

Outro dos desafios é o de uma *abordagem equilibrada no que respeita aos três pilares da sustentabilidade*. Empresas turísticas competitivas e socialmente responsáveis, abertura do turismo a todos os cidadãos e boa empregabilidade são alguns dos aspectos expressamente mencionados no documento da Comissão.

Segue-se outro desafio, o relativo a *padrões de consumo sustentáveis* enfrentando a questão da concentração da actividade em períodos do ano restritos, gerando uma saturação das infra-estruturas e diminuindo a qualidade dos serviços. Por outro lado, o desenvolvimento do turismo assentou, durante cerca de cinquenta anos, em transportes aéreos e rodoviários pouco ecológicos antevendo-se que as modificações demográficas vão gerar uma procura diferente, como o turismo cultural. Actualmente o factor preço, a qualidade e imagem do destino determinam a escolha do consumidor que ainda revela pouco interesse pelas questões da

sustentabilidade, acreditando-se, porém, que progressivamente se formará uma mentalidade sustentável com padrões de consumo sustentáveis.

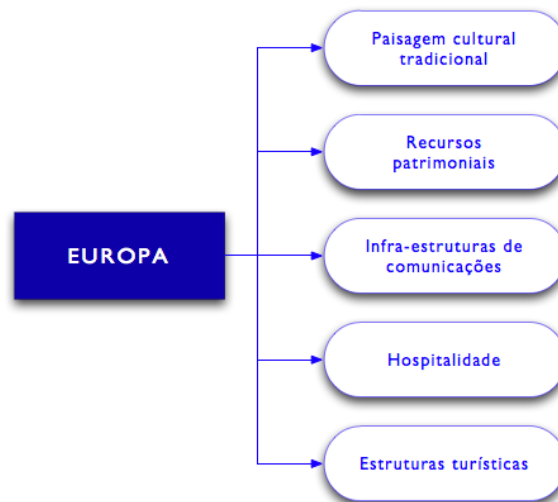
Esta progressiva consciencialização do consumidor flui da mensagem do Secretário de Estado do Turismo no Relatório de Sustentabilidade 2008 do Turismo de Portugal:

“Face à consciencialização e exigência crescentes dos consumidores em matéria de sustentabilidade e preservação ambiental, em particular nos nossos principais mercados emissores, a nossa indústria turística manter-se-á forte, geradora de emprego e de bem-estar, numa perspectiva de médio e longo prazo se as entidades públicas assegurarem uma gestão sustentável dos destinos e se as empresas integrarem na sua gestão efectiva e na comunicação com o exterior as preocupações de sustentabilidade”.

Outro desafio respeita aos *padrões de produção sustentáveis*. Importa que os proveitos económicos não sejam obtidos à custa das vertentes sociais e ambientais, pelo que o turismo deverá internalizar os seus custos sócio-económicos e ambientais formando adequadamente os seus preços. Implica que se aplique o conceito de responsabilidade social das empresas.

O último desafio é relativo ao *desenvolvimento sustentável dos destinos*. Sendo o destino que no seu todo dá forma ao produto turístico, as diferentes actividades públicas e privadas que o estruturam são importantes em termos de produção sustentável. Um racional ordenamento territorial é crucial no desenvolvimento sustentável dos destinos.

**Figura 23 – Atributos do destino**



**Fonte:** Elaboração própria.

O turismo tem de respeitar a capacidade de acolhimento das zonas naturais e culturais sabendo-se que muitos destinos sofrem os efeitos negativos de terem tido um desenvolvimento para além da sua capacidade. Existe, por outro lado, o risco de territórios como as

ilhas terem a sua economia excessivamente dependente do turismo e o peso da habitação secundária e de terceira idade em muitos destinos europeus. O fácil acesso a partir de aglomerados urbanos pode criar fluxos de visitas de um só dia que ultrapassem a actividade turística normal, movimentos que podem atenuar os efeitos reduzidos da fraca procura durante o período de época baixa.

O turismo surge associado à urbanização de sítios naturais de enorme beleza, induzindo um aumento do preço dos terrenos e do custo de vida.

As boas perspectivas para o turismo europeu recomendam que se preserve a diversidade regional, uma das suas principais vantagens competitivas, importando ainda que os lucros gerados por um destino revertam a seu favor. Ao nível global são os turistas europeus que representam a maior procura e são as empresas europeias que detêm a maior quota nos investimentos internacionais do turismo.

A Comissão põe o dedo na ferida ao referir um avanço lento nesta matéria pois, não obstante um significativo conjunto de iniciativas tanto no plano internacional como local, ainda não ocorreu uma alteração significativa dos padrões de consumo e de produção que são insustentáveis a nível do turismo europeu. Também não foi feita uma adaptação de fundo aos requisitos em matéria de sustentabilidade nos transportes turísticos, na elevada sazonalidade do turismo de lazer e nos efeitos insustentáveis do ponto de vista económico, social e ambiental. Não foram suficientes os efeitos produzidos ao nível da produção e da cadeia de oferta turística, nem do desenvolvimento de destinos turísticos. Dado que os custos sócio-económicos e ambientais não são internalizados existe um contra-incentivo. Além do mais, o comportamento do consumo é formado individualmente e o turismo ocorre localmente. O êxito de iniciativas no domínio da produção sustentável é determinado sobretudo ao nível das PME's e destinos locais. A disponibilização de publicações e a divulgação através da internet não criam uma suficiente consciencialização no terreno.

Impõe-se a contribuição de todos os intervenientes e o desenvolvimento dos seguintes aspectos:

- méritos da subsidiariedade e abordagem *bottom-up*;
- não tratar a sustentabilidade como um problema único, mas cada um dos subsectores componentes e aspectos;
- informação ao consumidor;
- natureza específica das PME's e micro-empresas;
- necessidade de assegurar a viabilidade social e económica, assim como a sustentabilidade ambiental das comunidades rurais e costeiras.



Existem muitos modelos para conseguir um turismo sustentável, este é ditado pelo consumidor e o êxito em termos económicos é essencial para se garantir a sustentabilidade.

A Comissão não defende a introdução de instrumentos reguladores dado o pouco êxito dos voluntários. Uma abordagem multilateral cooperativa e proactiva, visando eliminar o distanciamento entre a Comunidade e os intervenientes no terreno afigura-se como a mais correcta para alcançar a sustentabilidade do turismo europeu.

**Tabela 37 – Avaliação do impacto na sustentabilidade (AIS)**

Abordagem orientada para a procura e para a melhoria da cadeia de oferta dos intervenientes e do desenvolvimento de destinos:
▪ sensibilização orientada para o consumidor
▪ parcerias multilaterais e redes
▪ governança e integração política a cada um dos níveis
▪ consolidação da capacidade, boas práticas e empenhamento dos intervenientes na sustentabilidade
▪ monitorização e relatórios multilaterais

**Fonte:** Elaboração própria.

#### 4.15. Resolução do Parlamento Europeu sobre um Turismo Europeu Sustentável

Também o Parlamento Europeu dedicou, como seria de esperar, a sua atenção à importante matéria da sustentabilidade do turismo, que se encontra consubstanciada na *Resolução sobre as novas perspectivas e os novos desafios para um turismo europeu sustentável*<sup>375</sup>.

Nos trabalhos preparatórios foi relator o deputado português Luís Queiró, cujo meritório trabalho figura no projecto de relatório<sup>376</sup> e no relatório final<sup>377</sup>. Os textos fundamentais em que assenta, tal como resulta em sede preambular, são os seguintes:

1. A Comunicação da Comissão de 21 de Novembro de 2003 “Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu”<sup>378</sup>;
2. A Resolução do Conselho de 21 de Maio de 2002 sobre o futuro do turismo europeu<sup>379</sup>;

<sup>375</sup> 2004/2229 (INI).

<sup>376</sup> Comissão dos Transportes e do Turismo, 1 de Março de 2005, com as referências PR\558524PT.doc e PE 353.597v02-00.

<sup>377</sup> *Idem*, 15 de Julho de 2005, com as referências RR\575225PT.doc e PE 353.597v03-00.

<sup>378</sup> COM(2003) 0716.

<sup>379</sup> JO C 135 de 6.6.2002, p. 1.

3. A Resolução do *Parlamento Europeu* de 14 de Maio de 2002 sobre uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu<sup>380</sup>.

Um conjunto de considerandos fundamentam a Resolução: a circunstância de a Europa constituir o principal destino turístico mundial<sup>381</sup>, o envelhecimento da população europeia<sup>382</sup>, os fluxos intra-europeus reforçando a identidade europeia, as consequências de o turismo não constituir uma política comunitária apesar de ser afectado por um grande número de políticas, a circunstância de comportar também aspectos negativos como a perturbação do equilíbrio e coesão territoriais, que a procura interna de serviços de qualidade induzida pelo turismo está a ajudar à forte recuperação da economia europeia e, finalmente, o papel do turismo sustentável mitigando os efeitos nos recursos e gerando valor nas comunidades propiciando uma melhoria contínua do território e das infra-estruturas na qual se desenvolve.

A Resolução foca oito temáticas: competitividade e qualidade dos serviços (pontos 1 a 15), segurança do turismo (pontos 16 a 20), novas iniciativas de turismo sustentável (pontos 21 a 38), o conhecimento e a promoção do turismo europeu (pontos 39 a 48), turismo e transportes (pontos 49 a 55), intervenções estruturais co-financiadas pela União Europeia (pontos 56 a 64), turismo e coordenação da legislação comunitária (pontos 65 a 67) e, por fim, o turismo no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (pontos 68 a 71).

Um breve excuro pelas principais temáticas:

#### *§ Competitividade e qualidade de serviços*

Um conjunto de quinze pontos são referidos a propósito da melhoria da competitividade e qualidade dos serviços.

Não obstante o contributo do turismo para o processo de Lisboa, sendo um dos sectores com mais potencialidades de crescimento, existem, no entanto, regiões com oferta excedentária e outras que importa desenvolver. Constata-se, por outro lado, uma perda da importância dos operadores turísticos europeus e, inclusivamente, a posição de principal destino turístico mundial que a Europa detém encontra-se ameaçada.

Alerta-se para o potencial económico do mercado BRIC e a preparação da Europa para satisfazê-lo, o enfoque não apenas na protecção do consumidor mas também na prestação de serviços de qualidade.

---

<sup>380</sup> JO C 180 E de 31.7.2003, p. 138.

<sup>381</sup> A importância económica da actividade representa aproximadamente 4% PIB da EU em termos directos, mais de 7 milhões de empregos e 20 milhões de empresas na sua grande maioria PME's.

<sup>382</sup> Alargamento do mercado com atenuação da sazonalidade em razão das estadas de longa duração no Sul e em época baixa. Tal tendência demográfica terá consequências ao nível dos serviços de saúde e no sector imobiliário.

A conclusão do mercado interno dos serviços turísticos<sup>383</sup> *maxime* em matéria do alojamento pressupõe a classificação comunitária daqueles, estabelecendo especificamente alguns

<sup>383</sup> O princípio da exclusividade em que durante mais de meio século assentou a regulamentação das agências de viagens apresenta-se agora como um dos obstáculos a remover em ordem à livre prestação de serviços no interior da União Europeia.

A Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006 in JOCE L 376/36 de 27.12.2006, mais conhecida por *Directiva dos Serviços* ou *Directiva Bolkestein* em homenagem a Frits Bolkestein, antigo Comissário Europeu para o Mercado Interno e Fiscalidade, tem profundas implicações em diferentes sectores da economia da União Europeia, designadamente no que respeita à matéria de agências de viagens (ver a este propósito o considerando n.º 33 do diploma comunitário) e operadores turísticos, facilitando consideravelmente o *acesso ao mercado* e eliminando as situações de *monopólio legal*.

As críticas ao diploma centram-se nos seguintes aspectos: 1.º) Excessiva desregulamentação do mercado interno provocando um aumento da concorrência desleal; 2.º) Enfraquecimento da coesão social; 3.º) Diminuição da qualidade do emprego. No entanto, para os seus defensores, este quadro jurídico unitário permite liberalizar os serviços no mercado interno, que representam 70% da actividade económica da União Europeia, eliminando os obstáculos à sua livre circulação, potenciando a criação de emprego e criando mais vantagens para os consumidores. A União Europeia não dispunha de um corpo de normas relativas ao acesso à profissão de agente de viagens sendo que uma maioria relativa de países adoptava, até à disciplina comunitária em análise, o *sistema do licenciamento* associado ao princípio da exclusividade.

Quadro legal das agências de viagens e operadores turísticos nos Estados-membros da União Europeia	
Países com licenciamento obrigatório	Países sem licenciamento
França	Alemanha
Polónia	Suécia
Roménia	Estónia
Itália	Reino Unido
Hungria	Letónia
Eslováquia	Lituânia
Portugal	Holanda
República Checa	Noruega
Bulgária	Suíça
Bélgica	Luxemburgo
Áustria	Dinamarca
Malta	Finlândia
Irlanda	
Chipre	
Grécia	
Eslovénia	

A Directiva norteada pela eliminação dos obstáculos à livre prestação de serviços restringe fortemente o *regime de autorização* – como sucede na licença para a actividade de agência de viagens e turismo – o qual só pode ter lugar num apertado triplo requisito de natureza cumulativa: 1.º) Não ser discriminatório em relação ao prestador visado; 2.º) Justificado por uma razão imperiosa de interesse geral; 3.º) O objectivo não poder ser alcançado através de uma medida menos restritiva (art.º 9.º, n.º 1).

A regra fundamental encontra-se plasmada no n.º 1 do art.º 16.º, a da liberdade de prestação de serviços segundo a qual os Estados-membros devem respeitar o *direito dos prestadores desenvolverem os seus serviços num Estado-membro diferente daquele em que se encontram estabelecidos*. Ou seja, o Estado-membro em que o serviço é prestado deve assegurar no seu território o livre acesso e exercício da actividade no sector dos serviços. Esta extraordinária facilidade de aceder ao mercado originou uma forte depreciação, para não dizer supressão, do valor dos muitos alvarás que se encontram à venda no mercado em razão da difícil situação da economia.

Desde logo, a taxa de aproximadamente 12.500 € pela obtenção do alvará sofrerá uma redução substancial pois, na taxa, diferentemente do imposto, existe um nexo de reciprocidade, constituindo o pagamento de um serviço

prestado pelo Estado, tratando-se, assim, de uma remuneração manifestamente desproporcionada (argumento já antigo, nunca suficientemente ponderado e que na primitiva versão da lei terá levado à previsão que uma parte fosse aplicada em instituições de apoio ao agente de viagens, intenção legislativa que não foi levada à prática). Mas também o exigente requisito do capital social mínimo de 100.000 € suscita dificuldades de compatibilização com o novo enquadramento comunitário. Já à caução e ao seguro de responsabilidade civil, porque decorrem de outra Directiva (a n.º 90/314 relativa aos pacotes turísticos), não se impõem alterações significativas mas simples ajustamentos.

O leque de serviços contemplado na Directiva é muito amplo, abrangendo no sector do turismo para além das agências de viagens, o aluguer de automóveis e ainda os serviços no domínio do turismo, nestes se incluindo os guias turísticos, os serviços de lazer, os centros desportivos e os parques de atracções. Daí a enorme amplitude das reformas legislativas francesa e espanhola. O apurado estudo das diferentes legislações apresenta um grande interesse prático.

A transposição da Directiva *Bolkestein* foi operada pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho

O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, vem estabelecer os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das actividades de serviços e transpõe a Directiva n.º 2006/123/CE. Embora uma boa parte do preâmbulo procure enquadrar o diploma legal no Programa do Governo, o sumário e o articulado revelam claramente o propósito dominante, ou seja, a transposição da Directiva *Bolkestein* (art.º 1.º, n.º 2).

O diploma tem como objectivo fundamental a fixação dos princípios e das regras necessárias para simplificar, no território nacional, o livre acesso e exercício à actividade de serviços (art.º 1.º, n.º 1) excluindo-se do seu âmbito as que sejam desenvolvidas com gratuidade, ou seja, apenas relevam as que tenham contrapartida económica (art.º 3.º, n.º 1).

#### 1) Âmbito objectivo e subjectivo

A quem se aplicam estas normas (âmbito subjectivo) e a que situações (âmbito objectivo) são matérias reguladas respectivamente nos artigos 2.º e 3.º.

O âmbito subjectivo inclui prestadores de serviços estabelecidos em Portugal ou noutro Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, sejam pessoas singulares ou colectivas. No âmbito objectivo enquadram-se as actividades de serviços desenvolvidas com carácter remunerado e que sejam oferecidas ou desenvolvidas em Portugal. São abrangidos os serviços aos consumidores, como os desenvolvidos no domínio do turismo, incluindo os guias turísticos, os serviços de lazer, os centros desportivos e os parques de atracções. Com carácter exemplificativo (o legislador limita-se a enumerar alguns exemplos) surge-nos no final do diploma um anexo com uma listagem de actividades. Algumas delas respeitam ao turismo, a saber: agências de viagens de turismo, aluguer de veículos automóveis sem condutor (*rent-a-car*), animação turística e de operadores marítimo-turísticos, operações turísticas de observação de cetáceos e restaurantes e bares (estabelecimentos de restauração e de bebidas).

Por *serviço* entende-se qualquer actividade económica não assalariada – isto é, sem a natureza de contrato de trabalho subordinado, o qual é desenvolvido sob autoridade e direcção de outrem – prestada normalmente mediante remuneração, remetendo-se expressamente para o art.º 57.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (art.º 3.º, n.º 2).

Estão abrangidos vários tipos de serviços: os que pressupõem proximidade entre prestador e destinatário, os serviços que impliquem uma deslocação do destinatário ou do prestador e os serviços que possam ser fornecidos à distância.

Existem, porém, serviços aos quais não é aplicável o diploma, que se encontram excluídos do seu âmbito de aplicação (art.º 3.º, n.º 3): os serviços financeiros e de seguros; os serviços e as redes de comunicações electrónicas; os serviços no domínio dos transportes e de navegação marítima e aérea, incluindo os serviços portuários e aeroportuários, na condição de estarem abrangidos pelo âmbito do título VI do TFUE; os serviços de empresas ou agências de trabalho temporário; os serviços de cuidados de saúde; as actividades cinematográficas, de rádio e audiovisuais; as actividades de jogo a dinheiro; os serviços sociais no sector da habitação, da assistência à infância e serviços dispensados às famílias necessitadas; os serviços de segurança privada; os serviços prestados por

qualquer entidade no exercício de autoridade pública de harmonia com o art.º 51.º do TFUE; e os serviços prestados por notários.

## 2) O livre acesso e exercício das actividades de serviços

O princípio fundamental fixado no art.º 49.º do Tratado de Roma no qual se determina que as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade serão proibidas relativamente aos nacionais dos Estados-membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação surge-nos agora no art.º 4.º, que consagra igualmente a liberdade de estabelecimento.

De harmonia com estes dois estruturantes princípios, os prestadores de serviços – quer as pessoas singulares ou colectivas nacionais quer as sedeadas noutro Estado-membro – podem *livremente estabelecer-se e exercer a sua actividade* em território português, designadamente através da criação de sociedades, sucursais, filiais, agências ou escritórios, fazendo-o, em regra, sem necessidade de qualquer permissão administrativa ou até de mera comunicação prévia. No entanto, apesar da regra ser a desnecessidade de *permissão administrativa* ou *comunicação prévia* consagram-se algumas excepções no Capítulo III (artigos 8.º a 18.º) que se traduzem num duplo condicionalismo: situações em que a lei preveja tal permissão administrativa e a mesma possa ser estabelecida (art.º 4.º, n.º 1).

O conceito de estabelecimento é fixado no n.º 2 do art.º 4.º: o exercício efectivo pelo prestador de uma actividade económica não assalariada de harmonia com o art.º 49.º do TFUE ou a constituição e gestão de empresas – sobretudo sociedades comerciais – por tempo indeterminado utilizando uma infra-estrutura estável a partir da qual a prestação de serviços é efectivamente assegurada.

Para assegurar as liberdades fundamentais de estabelecimento e prestação de serviços impõe-se a simplificação administrativa, matéria que figura no Capítulo II (artigos 5.º a 7.º).

## 3) Simplificação administrativa. O balcão único dos serviços

O art.º 5.º impõe a regra da *redução ao mínimo indispensável dos encargos* sobre os prestadores de serviços dos procedimentos administrativos que o diploma contemple bem como de documentos ou actos que tenham de praticar ou enviar às autoridades. Para evitar duplicações todos os pedidos, comunicações e notificações entre os prestadores de serviços e as autoridades administrativas impõe-se que sejam realizadas através do *balcão único electrónico*.

A criação do *balcão único dos serviços* (art.º 6.º) associada à desmaterialização de procedimentos constitui uma das medidas mais emblemáticas visando a simplificação e a desburocratização facilitando a vida às pessoas e às empresas prestadoras de serviços. Permite a qualquer prestador ou destinatário de serviços de todos os Estados o acesso por via electrónica às competentes autoridades administrativas. Deste modo, todos os pedidos, comunicações e notificações entre os prestadores de serviços e outros intervenientes nos procedimentos, neste se incluindo as autoridades, devem poder ser efectuados por meios electrónicos e de forma centralizada.

Um vasto acervo informativo é disponibilizado aos prestadores e aos destinatários de serviços de todos os Estados o qual é veiculado em pelo menos três línguas (português, inglês e castelhano) de forma clara, inequívoca e actualizada, a saber: os requisitos aplicáveis à prestação de serviços; os endereços e os contactos das competentes autoridades administrativas; os meios e as condições de acesso às bases de dados públicas *v.g.* registos e notariado; os meios de reacção judiciais ou extrajudiciais de resolução de litígios entre prestadores de serviços, entre as autoridades administrativas e os prestadores de serviços ou entre um prestador e o destinatário do serviço; os endereços e os contactos de quaisquer entidades que prestem assistência a prestadores ou a destinatários; lista exemplificativa dos documentos que as autoridades administrativas competentes aceitam em substituição dos documentos legalmente exigidos; lista dos documentos que devem ser apresentados sob a forma original, autêntica, autenticada, cópia ou tradução certificadas ou com reconhecimento de letra e assinatura, ou só de assinatura, fundamentada em imperiosa razão de interesse público.

Procura-se, por outro lado, facilitar a prova documental relativa a um requisito para o acesso ou exercício da actividade através da aceitação de documentos que tenham uma finalidade equivalente ou que demonstrem a verificação do facto, independentemente de terem sido emitidos em Portugal ou noutro Estado-membro (art.º 7.º). Neste último caso, em regra, não pode ser exigida a apresentação sob a forma original, autêntica, autenticada ou

objectivos em matéria de agência de viagens, como o relançamento dos trabalhos relativos à proposta de revisão da Directiva do Conselho que altera a Directiva n.º 77/388/CEE no que

---

cópia ou tradução certificadas. Existem, no entanto, algumas excepções como o reconhecimento das qualificações profissionais.

Existem situações de excepção em que se mantêm as licenças, autorizações, validações e outras permissões administrativas no acesso ou exercício da actividade de serviços

O Capítulo III (artigos 8.º a 18.º) disciplina a matéria das permissões administrativas para acesso ou exercício das actividades de serviços – licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, actos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo e registos – ou seja, situações em que uma actividade de serviços não pode ser prestada livremente ou através de uma mera comunicação prévia.

Estas situações que escapam à regra da liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços ficam, no entanto, sujeitas de harmonia com o n.º 3 do art.º 8.º a um exigente conjunto de princípios: Princípio da legalidade; Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos; Princípio da igualdade; Princípio da proporcionalidade, neste se incluindo os princípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade *stricto sensu*; Princípio da justiça; Princípio da imparcialidade, incluindo a objectividade; Princípio da boa-fé; Princípio da colaboração da administração com os particulares, incluindo a publicidade; Princípio da participação, incluindo a transparência; Princípio da decisão; Princípio da desburocratização e da eficiência, incluindo a simplicidade, celeridade e decisão final no mais curto prazo possível, clareza e transparência; Princípio da gratuidade, exceptuando-se os casos em que, atento o princípio da proporcionalidade, por lei, o prestador de serviços possa ser sujeito à cobrança de uma taxa pelo custo do procedimento; e Princípio do acesso à justiça.

Do art.º 9.º resulta, por outro lado, um apertado condicionalismo para o estabelecimento de uma permissão administrativa: 1.º) Que o objectivo não possa ser alcançado através de um meio administrativo menos restritivo; 2.º) Que as suas formalidades se encontrem clara e inequivocamente previstas na lei; 3.º) Absoluta indispensabilidade da permissão administrativa; 4.º) Justificação, de forma proporcional, por uma imperiosa razão de interesse público de harmonia com o n.º 1 do artigo 30.º.

Outro princípio importante é o da igualdade e não discriminação de prestadores de serviços, não podendo em conformidade estabelecer-se requisitos ou condições discriminatórias baseadas na nacionalidade, local de residência ou sede (art.º 10.º).

5) Exclusão de alguns estabelecimentos da actividade termal

No Capítulo VII alteram-se normas de alguns regimes sectoriais. Em primeiro lugar os estabelecimentos que não tenham fins de prevenção da doença, terapêutica, reabilitação e manutenção da saúde, os quais se dedicam exclusivamente a finalidades estéticas, à beleza e ao relaxamento. Opera-se a exclusão da disciplina da actividade termal (Decreto-Lei n.º 142/2004, de 11 de Junho) passando a ser considerados equipamentos de animação turística sendo-lhes aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de Maio.

Seguem-se o regulamento da actividade de observação de cetáceos nas águas de Portugal continental, regime jurídico da qualidade da água para consumo humano, regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, regime jurídico dos serviços de âmbito multimunicipal de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos e, por fim, o regime legal da incineração e co-incineração de resíduos.

Em conclusão:

Para além das agências de viagens, a Directiva *Bolkestein*, agora transposta pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, abrange outras actividades de relevo para o turismo como o *rent-a-car*, a animação turística/operadores marítimo-turísticos e os estabelecimentos de restauração e de bebidas.

Os estabelecimentos que não tenham fins de prevenção da doença, terapêutica, reabilitação e manutenção da saúde, os quais se dedicam exclusivamente a finalidades estéticas, à beleza e ao relaxamento são excluídos da disciplina da actividade termal passando a ser considerados equipamentos de animação turística.

respeita ao *regime especial do IVA das agências de viagens*<sup>384</sup> destacando o apoio do Parlamento Europeu aos objectivos de simplificação do regime especial daquele imposto associado à preservação da posição concorrencial dos operadores sediados na União Europeia relativamente a operadores de países terceiros.

Ainda, em sede fiscal, a necessidade de se concluir urgentemente o processo de aprovação da proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva n.º 77/388/CEE no que diz respeito às *taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado*<sup>385</sup> de molde a proporcionar a todos os Estados-membros a possibilidade de aplicar, de forma estruturada, um regime de taxas reduzidas de IVA aos serviços de restauração, tal como já sucede com outras actividades ligadas ao turismo<sup>386</sup>.

O apoio de propostas para o desenvolvimento do artesanato<sup>387</sup>, o desenvolvimento do turismo no espaço rural, a formação profissional em turismo, o reforço dos direitos dos consumidores em matéria de turismo e a melhor coordenação entre os Estados-membros no que respeita à entrada de cidadãos de países terceiros encerra a temática da qualidade e competitividade dos serviços turísticos europeus.

#### *§§ Segurança no turismo*

Os pontos 16 a 20 são relativos à segurança no turismo, surgindo à cabeça a proposta para um grupo de contacto que coordene informações relativas a crises, catástrofes ou actos terroristas. Outro dos aspectos importantes é a Recomendação do Conselho sobre a segurança contra incêndios nos hotéis<sup>388</sup>.

#### *§§§ Novas iniciativas de turismo sustentável*

Os pontos 21 a 38 ocupam-se precisamente das novas iniciativas de turismo sustentável, surgindo em destaque as propostas da Comissão nesse âmbito<sup>389</sup>.

A valorização dos recursos ambientais é uma das características do turismo realçando os perigos do turismo de massas<sup>390</sup>. Nas regiões de alta e curta duração dos fluxos turísticos

---

<sup>384</sup> COM(2002) 0064.

<sup>385</sup> COM(2003) 0397.

<sup>386</sup> Exemplificando-se com o alojamento de férias ou a locação de pequenas parcelas de terreno em acampamentos, hotéis e parques de diversão.

<sup>387</sup> Avança-se exemplificativamente a designação controlada de origem.

<sup>388</sup> Relatório da Comissão sobre a aplicação da recomendação do Conselho de 22 de Dezembro de 1986 relativa à segurança dos hotéis existentes contra os riscos de incêndio [COM(2001) 0348].

<sup>389</sup> COM(2003) 0716.

<sup>390</sup> A má gestão das capacidades de transporte e de alojamento representa uma ameaça para os equilíbrios locais, sejam naturais ou sócio-económicos. Propugna-se o impacto ecológico ou as moratórias para corrigir ou compensar tais desequilíbrios.

ocorre paralelamente uma flutuação dos trabalhadores no sector do turismo. Para a corrigir impõe-se uma coordenação das legislações nacionais em matéria de férias em ordem a uma maior fluidez nas vias de acesso e nas infra-estruturas turísticas atenuando a sazonalidade do emprego. A captação de nova procura fora da época alta<sup>391</sup>, o envelhecimento da população aliado ao direito de fazer turismo por parte de todos os cidadãos europeus e o caravanismo<sup>392</sup> como forma de atenuar o turismo de massas são outros dos aspectos evidenciados pelo Parlamento Europeu.

No campo das novas iniciativas em matéria de sustentabilidade, o aplauso da iniciativa da Comissão *Agenda 21 para o turismo europeu* e a criação do Grupo de Trabalho Turismo Sustentável, o papel da educação num turismo responsável, o pedido de sanções dissuasoras para o turismo sexual/exploração de crianças, o processo de Barcelona<sup>393</sup>, a rotulagem ecológica e, por fim, o turismo ocupando um lugar de relevo nas estratégias para o emprego e combate à exclusão social.

#### §§§§ *O conhecimento e a promoção do turismo europeu*

Nos dez pontos relativos ao conhecimento e promoção do turismo europeu figura em primeiro lugar o aplauso pela utilização de *contas satélites do turismo*<sup>394</sup>, seguindo-se a necessidade de coordenação dos operadores e organismos públicos do turismo dos novos Estados-membros nas redes e estruturas já existentes a nível europeu e a realização de estudos especializados visando a promoção de destinos turísticos europeus de excelência. Enaltece-se a importância da preservação do património cultural e aponta-se a necessidade da criação de iniciativas destinadas a promover a identidade europeia, promoção de projectos-piloto de turismo sustentável<sup>395</sup>, destacando-se o desenvolvido nas Baleares (*Tarjeta Verde*).

A promoção da Europa como destino à escala mundial através de um Portal Europeu do Turismo, uma eficaz coordenação e cooperação entre os sectores público e privado<sup>396</sup> e o apoio a iniciativas que aproximem os povos europeus através do turismo<sup>397</sup> encerram a temática.

---

<sup>391</sup> O turismo de negócios, a realização de congressos, o turismo médico e termal permitem ocupações ao longo do ano.

<sup>392</sup> No âmbito do turismo itinerante.

<sup>393</sup> Intercâmbio e formação dos profissionais da actividade económica do turismo das regiões do Mediterrâneo.

<sup>394</sup> Propondo simultaneamente a alteração da Directiva n.º 95/57/CE do Conselho, de 23 de Novembro de 1995, relativa à recolha de informações estatísticas no sector do turismo.

<sup>395</sup> No âmbito da iniciativa IRE (*Innovating Regions in Europe – Regiões Inovadoras da Europa*) vocacionada para o desenvolvimento de uma rede de intercâmbio de boas práticas em matéria de iniciativas regionais inovadoras.

<sup>396</sup> Ao nível local, nacional e europeu.

<sup>397</sup> Referem-se os itinerários e as redes europeias de turismo rural, de turismo social ou de turismo cultural.



### §§§§§ *Turismo e Transportes*

Surge-nos, em primeiro lugar, o carácter fundamental dos transportes para o turismo<sup>398</sup>, seguindo-se a necessidade de promover as viagens combinadas comboio-bicicleta<sup>399</sup> e a promoção do turismo fluvial<sup>400</sup>. Relativamente às companhias aéreas *low cost* aponta-se, por razões de sustentabilidade, a necessidade de assegurar um desenvolvimento controlado de molde a não multiplicar os serviços aéreos para a mesma região. O alargamento da informação aos consumidores abrangendo outros meios de transporte para além do aéreo, o sistema de bilheteria integrada e a acessibilidade ao transporte aéreo de pessoas com mobilidade reduzida encerram o elenco de sete pontos.

#### **4.16. Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo: Comunicação da Comissão, de 19 de Outubro de 2007**

A Comunicação da Comissão, de 19 de Outubro de 2007, intitulada *Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo*<sup>401</sup>, volta a acentuar a umbilical ligação da *competitividade* do turismo à sua *sustentabilidade* e que a qualidade dos destinos turísticos depende fortemente da preservação do ambiente natural e do envolvimento das populações locais. Daí que se imponha uma abordagem global que vise simultaneamente a prosperidade económica do turismo, a coesão social, a protecção do ambiente e a promoção da cultura, aspectos que constituem os objectivos da Agenda.

Destes objectivos decorrem vários *desafios* para o sector do turismo, designadamente:

- Garantir a segurança<sup>402</sup> dos turistas e das populações locais;
- Conservação sustentável e gestão dos recursos naturais e culturais dos destinos turísticos;
- Redução do nível de utilização dos recursos e da poluição nos lugares turísticos, incluindo-se a produção de resíduos;
- Gerir as mudanças ocorridas atendendo sobretudo ao bem-estar das comunidades;
- Diminuição do carácter sazonal da procura;

<sup>398</sup> Quer para a qualidade da cadeia de serviços turísticos quer para a acessibilidade dos destinos. No turismo insular e nas regiões ultraperiféricas assume uma importância acrescida.

<sup>399</sup> Apontando a rede *Eurovélo* como uma boa base.

<sup>400</sup> Para o efeito devem ser criadas e mantidas nas redes de vias navegáveis de recreio que assentem em classificações internacionais.

<sup>401</sup> COM(2007) 621 final – não publicada no Jornal Oficial.

<sup>402</sup> Para além de *desafio* é também uma *condição indispensável* para o sucesso da actividade turística. As boas práticas em matéria de protecção de locais relevantes e grandes eventos através do *Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas* fornecem aos Estados-membros um bom instrumento em matéria de segurança.

- Tomar em consideração o impacto ambiental dos transportes associados à actividade turística;
- Tornar o turismo acessível a todos, sem discriminação;
- Melhorar a qualidade dos empregos do turismo.

A realização dos objectivos da agenda far-se-à com base num *quadro de acção coerente* apoiado em adequadas políticas públicas, designadamente a *gestão sustentável dos destinos* – em que avultam o planeamento da utilização do solo ou as decisões de investimentos em matéria de infra-estruturas e de serviços –, a interiorização das questões de sustentabilidade pelas *empresas* e a sensibilização dos *turistas* para a necessidade de passarem a escolher destinos sustentáveis.

A Comissão avança um conjunto de *princípios* em ordem a um turismo simultaneamente competitivo e sustentável, a saber:

1. Adoptar uma *abordagem global e integrada*, atendendo aos impactos económicos sociais e ambientais de molde a alcançar-se um turismo equilibrado e respeitador da sociedade e do ambiente;
2. *Planificação a longo prazo*, atendendo não apenas à perspectiva mais imediatista das necessidades das actuais gerações mas identificando e levando em consideração as necessidades das gerações futuras;
3. *Participação alargada nas decisões* fazendo intervir todas as partes interessadas;
4. Utilizar os *melhores conhecimentos disponíveis* na definição das políticas e ao nível das decisões e partilhando-os ao nível europeu;
5. Princípio de precaução, actuando de forma preventiva em ordem a evitar qualquer efeito nefasto sobre o ambiente ou a sociedade;
6. Fixação e observância da capacidade de carga dos destinos turísticos estabelecendo limites ao desenvolvimento turístico e aos fluxos turísticos;
7. Proceder a um controlo permanente dos impactos.

O enfoque em acções conjuntas e continuadas, iniciativas como destinos europeus de excelência, a promoção da Europa enquanto destino de qualidade e sustentável são outros importantes aspectos referidos no documento que também alude aos vários fundos comunitários de que podem beneficiar os projectos turísticos.

Como várias *políticas comunitárias*<sup>403</sup> podem influenciar o turismo e a sua sustentabilidade há que integrar este último aspecto e a competitividade nas políticas da Comissão, que deverá atender às necessidades específicas dos territórios, independentemente de serem zonas costeiras e marítimas, zonas de montanha, zonas rurais ou ainda zonas urbanas.

---

<sup>403</sup> O ambiente, os transportes, o emprego ou a investigação.

No Relatório de Sustentabilidade 2008 do Turismo de Portugal, na parte introdutória da mensagem do Secretário de Estado do Turismo:

“Também a dimensão europeia do sector do turismo tem vindo a desenvolver-se por via da necessidade de criação de uma política de sustentabilidade. Portugal envolveu-se activamente na aprovação da ‘Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo’ que visa chamar a atenção para a necessidade de equilíbrio adequado entre o bem-estar dos turistas, as necessidades de preservação da natureza e do património, e o desenvolvimento e a competitividade dos destinos turísticos e das empresas, utilizando para tal uma abordagem política integrada e global, no âmbito da qual todas as partes interessadas partilhem os mesmos objectivos”.

#### **4.17. VI Fórum Europeu do Turismo: Algarve 2007**

O VI Fórum Europeu do Turismo realizou-se em Portimão, a 25 e 26 de Outubro de 2007, centrando-se no tema *Gestão sustentável dos destinos turísticos*.

Realizando-se anualmente desde 2002, através de um Estado-membro em colaboração com a Comissão, trata-se de uma iniciativa que remonta à reunião informal dos responsáveis de turismo dos Quinze, em Santander<sup>404</sup>, em Maio daquele ano e tendo a sua primeira edição em Bruxelas a 10 de Dezembro, uma plataforma onde todas as partes interessadas – entidades públicas e privadas – podem trocar opiniões e reforçar a sua colaboração em questões como a relação entre a sustentabilidade e a competitividade do turismo europeu.

Na medida em que a “agenda da sustentabilidade” comporta inúmeros desafios e oportunidades para o turismo, foram seleccionados três tópicos para debate:

1. Gestão e conservação do património natural e cultural;
2. Gestão de recursos e resíduos;
3. Gestão sustentável: a responsabilidade das empresas na competitividade e na criação de emprego.

No que concerne ao primeiro tópico, considerou-se que o turismo pode contribuir de forma relevante para a conservação do património natural e cultural, invocando-se a necessidade do desenvolvimento de parcerias para obstar às pressões e à melhoria da coordenação entre os organismos do sector público ao nível europeu, nacional e regional. Apontou-se também para uma maior clareza dos instrumentos políticos e para o envolvimento das populações locais nas estratégias e acções relativas ao património cultural e ambiental.

---

<sup>404</sup> De harmonia com as declarações do finlandês Erkki Liikanen, então comissário europeu para as Empresas e Sociedades de Informação, o fórum tinha por objectivo organizar um “desenvolvimento sustentável” do turismo, passando pela melhoria do ambiente e pelo respeito ético. Visava especialmente temáticas como o trabalho infantil ou a exploração sexual e uma melhor integração do turismo no conjunto da política europeia.

Do fórum resultaram três condições essenciais para a prestação de serviços turísticos sustentáveis nas *áreas protegidas*:

1. Quando necessário, uma protecção jurídica e uma aplicação da legislação mais rigorosas;
2. Planos de gestão de elevada qualidade executados por pessoal reunindo várias competências;
3. Suficiência dos recursos financeiros.

Alertou-se para o perigo de a regulamentação da União Europeia impedir a criatividade das empresas do sector do turismo bem como das comunidades e para a circunstância de os prémios *Destinos Europeus de Excelência* constituírem bons exemplos de diversificação do produto turístico norteados por princípios da sustentabilidade.

Relativamente ao segundo tópico, na *gestão de recursos e resíduos* constata-se que muita coisa pode ainda ser feita nestes domínios, alertando-se, no entanto, que tal pode resultar em *preços mais elevados* para o consumidor. Aceita-se a hipótese da necessidade de nova legislação que frequentemente não é aplicável ao sector do turismo como é o caso da nova directiva-quadro relativa à água. Por outro lado, a sensibilização dos consumidores pode realizar-se através de mecanismos fiáveis como os *rótulos ecológicos*. O ideal é surgirem associados à qualidade da experiência do visitante como sucede na Bandeira Azul. Quanto aos *impactos* impõe-se a sua contínua supervisão e medição rigorosas em ordem a uma gestão satisfatória dos destinos.

Entrando no terceiro tópico, relativo à *gestão sustentável*, aponta-se o papel essencial das empresas e a *sazonalidade* como principal inimigo da sustentabilidade e das novas oportunidades de emprego, designadamente na restauração e através da utilização dos produtos locais<sup>405</sup>.

#### **4.18. Declaração de Madrid**

Adoptada pelos ministros da União Europeia, em meados de 2010, a Declaração de Madrid, estabelece uma série de recomendações relativas à aplicação de uma política europeia em matéria de turismo, destacando-se o reforço da sua competitividade sustentável.

---

<sup>405</sup> Como se nota num estudo do nosso maior grupo hoteleiro e um dos maiores ao nível mundial os “impactes na economia local são também evidentes uma vez que a grande maioria dos fornecedores das nossas unidades (grupo Pestana) são fornecedores locais e em algumas zonas geográficas a proporção de fornecedores locais face ao total é 100%. É este o caso da América do Sul, em que todos os fornecedores das nossas unidades hoteleiras são empresas locais” (*Relatório de Sustentabilidade 2009*, p. 19).

Intitulada *Rumo a um modelo turístico socialmente responsável*, foi aprovada na reunião ministerial informal sobre o turismo, organizada por iniciativa da presidência espanhola do Conselho, em 15 de Abril de 2010. Entronca na conferência de alto nível sobre o turismo europeu realizada no dia anterior, qual “Estados gerais” do turismo europeu, tendo da reunião ressaltado o compromisso da União e de todos os Estados-membros edificarem um sector turístico competitivo, sustentável, moderno e socialmente responsável.

Liminarmente surge-nos uma destacada referência à importância do *Tratado de Lisboa*<sup>406</sup> no sector do turismo seguida de um apelo à cooperação e de esforços conjuntos para construir um sector do turismo mais forte, sustentável e responsável, tal como resulta do comunicado final da reunião de ministros do G20 que teve lugar em Fevereiro de 2010, na cidade de Joanesburgo.

As mudanças drásticas no sector, designadamente a globalização da economia, as companhias de transporte aéreo *low cost*, a internet 2.0, o peso crescente da organização individual de viagens (*dynamic packages*) em detrimento da intermediação, bem como a *natureza transversal* do turismo mercê da qual é afectado por várias políticas como a dos transportes, ambiente, tecnologias e consumidores, constituem obstáculos que o turismo tem de enfrentar num mundo cada vez mais competitivo.

A manutenção da competitividade no sector do turismo europeu fundamentalmente constituído por PME's, requer uma estratégia baseada na excelência, apoiada pela rede de peritos e destinos permitindo a criação, intercâmbio e difusão do conhecimento, inovação, investigação e evolução tecnológica. Impõe-se um aumento da competitividade, maiores contributos para o desenvolvimento sustentável, uma acrescida responsabilidade social das

---

<sup>406</sup> A entrada em vigor do Tratado de Lisboa constitui um marco para o turismo, um sector fundamental da economia da União Europeia que contribui significativamente para o seu PIB, gerando emprego e bem-estar nos Estados-membros. O Tratado de Lisboa reconhece a importância do turismo estabelecendo, pela primeira vez, as competências específicas da União Europeia neste domínio determinando que as decisões sejam tomadas por maioria qualificada (Título XXII Turismo, art.º 195.º). O Tratado de Lisboa prevê no artigo 195.º, alíneas a) e b), a possibilidade de a União Europeia “complementar a acção dos Estados-membros no sector do turismo, em particular a promoção da competitividade das empresas da União Europeia neste sector”. Através da implementação de medidas específicas destinadas a incentivar a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento das empresas e ao incentivar a cooperação entre Estados-membros, designadamente através do intercâmbio de boas práticas, a indústria do turismo pode contribuir indirectamente para a “Europa 2020 – Uma estratégia europeia para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” e reforçar o conceito de cidadania europeia. Em linha com os objectivos da estratégia “Europa 2020” e em particular com os objectivos da relevante iniciativa “uma política industrial para a era da globalização”, importa aumentar a competitividade do sector do turismo.

<http://www.hosteltur.com/fdb/Declaración%20de%20Madrid%20sobre%20el%20turismo%20en%20la%20UE.pdf>

empresas<sup>407</sup> a par de uma maior consciência pública e sensibilização dos turistas europeus cujas escolhas são fundamentais para o aumento da procura de produtos e serviços de turismo responsável na Europa.

Foi, assim, apresentado à Comissão um conjunto de sugestões:

1. Propor um quadro consolidado para a política de turismo da União Europeia, de harmonia com as disposições do Tratado de Lisboa, incentivando a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento de iniciativas neste campo e fomentando a cooperação entre Estados-membros, nomeadamente através do intercâmbio de boas práticas. Este quadro deve apoiar especialmente iniciativas que tenham uma dimensão europeia ou, pelo menos, multinacionais com um elevado valor acrescentado relativamente a iniciativas puramente regionais ou nacionais.
2. Procurar integrar o turismo nas políticas comunitárias e garantir uma boa coordenação das iniciativas políticas que o possam afectar, assegurando simultaneamente que a actividade é contemplada nos principais instrumentos financeiros da União Europeia.
3. Estimular o acesso ao turismo a grupos com mobilidade reduzida, social ou economicamente desfavorecidos, bem como promover uma maior utilização das instalações turísticas, fomentar maiores períodos de utilização ao longo do ano e reforçar o sentimento de cidadania europeia.
4. A consciência da importância da inovação, da investigação e das tecnologias da informação.
5. Integração da sustentabilidade nos sectores ligados ao turismo – *v.g.* os transportes, tratamento de resíduos e a gestão da água, entre outros – e a criação de redes de conhecimento para troca de informações, tecnologias e divulgação de boas práticas para a indústria do turismo.
6. Atenuar os obstáculos às oportunidades de crescimento do turismo na Europa decorrentes dos novos mercados emissores.

---

<sup>407</sup> Como se refere no *Relatório de Sustentabilidade 2009*, no âmbito das políticas de responsabilidade social corporativa, com o escopo da valorização das dimensões da Pestana Turismo e o seu impacto nas comunidades:

“A integração das nossas unidades e da sua actividade nas comunidades é um factor-chave do nosso sucesso. Estimulamos a cooperação entre as nossas equipas e a comunidade, criando relações *win-win*, tendo em consideração que a existência do hotel contribui para a dinamização económica das regiões, através da atracção de visitantes, a criação de emprego, o estímulo de actividades conexas, etc. Numa perspectiva inversa, também as nossas unidades beneficiam da atractividade das próprias regiões, pelo que estimulamos a conservação do património cultural, das tradições locais, da autenticidade do espaço. Na perspectiva social, favorecemos a componente multicultural e multirracial nas nossas equipas, mantendo uma postura de intolerância quanto ao racismo ou outras formas de discriminação, em todas as unidades e localizações geográficas onde nos inserimos. Da mesma forma damos preferência à contratação local, promovendo a formação de recursos humanos provenientes das comunidades onde se encontram as nossas unidades.”

7. Fortalecer a imagem e a visibilidade da Europa em países terceiros através de actividades conjuntas que gerem valor acrescentado relativamente às acções nacionais de promoção já existentes.

Por seu turno, os Estados-membros manifestaram o desejo de:

1. Participarem no lançamento do novo quadro da política de turismo estabelecida pelo Tratado de Lisboa submetendo-o ao princípio da subsidiariedade.
2. Promoverem o *turismo ético e responsável* e, especialmente, a sustentabilidade social, ambiental, cultural e económica da actividade.
3. Salientar a importância do *conhecimento e da inovação* no sector do turismo, reforçando o uso das novas tecnologias tanto pelos actores públicos como privados do turismo e incentivar os contactos profissionais e o intercâmbio de boas práticas como ferramentas para a melhoria da competitividade do turismo europeu.
4. Apoiarem medidas e iniciativas que permitam o *alargamento da época alta* turística, combatendo a sazonalidade e fomentando o emprego turístico em época baixa.

#### **4.19. A comunicação da Comissão: Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu**

No prómio do documento<sup>408</sup> surge-nos a afirmação que o turismo ilustra de forma exemplar a necessidade de conciliar o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável.

As repercussões no turismo da crise económica e financeira que afecta o conjunto das economias desde 2008 e a forte perturbação do tráfego aéreo em razão das nuvens de cinzas vulcânicas durante Abril e Maio de 2010<sup>409</sup> reforçam a necessidade dos Estados-membros trabalharem num quadro político consolidado que tenha em consideração as novas prioridades da União Europeia expressas na sua estratégia para a “Europa 2020”. Impondo-se, para continuar a ser o primeiro destino turístico mundial, que a Europa valorize a riqueza e a diversidade dos territórios que a integram.

A União Europeia lançou, ao longo dos anos, os alicerces de uma política europeia de turismo sempre norteada pelos imperativos do desenvolvimento sustentável, sendo que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, esta importante actividade económica para o

---

<sup>408</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada *Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu*, Bruxelas, 30.6.2010 COM(2010) 352 final.

<sup>409</sup> Não obstante, continuarem a viajar, os europeus reajustaram os seus comportamentos preferindo destinos de proximidade, reduzindo a duração da estada e as despesas. De harmonia com o Barómetro do turismo mundial da OMT (volume 8, Janeiro de 2010) as chegadas de turistas internacionais diminuíram cerca de 5,6% em 2009. No entanto, em certas regiões, sobretudo da Europa oriental ou setentrional, as reduções atingiram 8%.

emprego e afirmação da cultura e valores europeus vê, assim, a sua importância reconhecida. Face ao aumento da concorrência mundial, a Europa deve propor uma oferta turística sustentável e de qualidade, apostando nalgumas das suas vantagens comparativas, designadamente a diversidade de paisagens e a extraordinária riqueza cultural.

Outros desafios importantes devem ser enfrentados: a escassez de água e de energia bem como os perigos associados ao turismo de massas no património cultural. Aponta-se expressamente o dever que impende sobre as empresas de turismo de em situações de risco de seca reduzirem a utilização de água potável, as suas emissões de gases com efeito de estufa e a sua pegada ambiental.

A *política europeia de turismo*, com o enfoque do Tratado de Lisboa, tem por objectivo principal estimular a *competitividade* do sector não olvidando que a longo prazo ela está estreitamente ligada à *forma sustentável* como a actividade é desenvolvida.

A estrutura do *novo quadro de acção para o turismo*<sup>410</sup> é formada por quatro eixos:

1. Estimular a competitividade do sector turístico na Europa<sup>411</sup>;
2. Promover o desenvolvimento de um turismo sustentável<sup>412</sup>, responsável e de qualidade;
3. Consolidar a imagem e a visibilidade da Europa como um conjunto de destinos sustentáveis e de qualidade<sup>413</sup>;

---

<sup>410</sup> A Comissão propõe a sua aplicação de forma concertada com os Estados-membros e os principais *stakeholders*.

<sup>411</sup> Neste âmbito surgem-nos os seguintes objectivos:

- Promover uma diversificação da oferta turística;
- Desenvolver a inovação na indústria turística;
- Melhorar as competências profissionais;
- Incentivar um prolongamento da estação turística;
- Consolidar a base dos conhecimentos sócio-económicos do turismo.

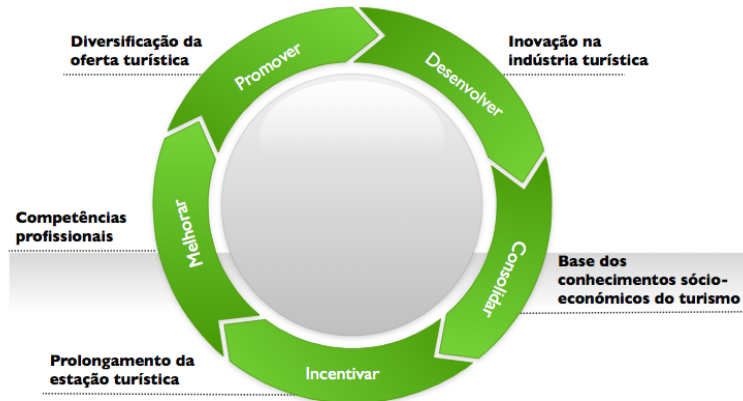
<sup>412</sup> Apresenta-se um alargado conjunto de acções:

- Desenvolvimento, com base na NECSTouR e no EDEN, um sistema de indicadores para a gestão sustentável dos destinos. Tais indicadores, por seu turno, permitirão a elaboração de um rótulo para a promoção dos destinos turísticos;
- Organizar campanhas de sensibilização para os turistas europeus relativas à escolha dos destinos e aos meios de transporte. Despertar também a atenção da população local e do fenómeno da exploração das crianças e das mulheres;
- Desenvolver uma marca europeia “Turismo de Qualidade”;
- Facilitar a identificação pelos investidores europeus dos riscos associados às alterações climáticas;
- Propor uma carta do turismo sustentável e responsável instituindo um prémio europeu para as empresas turísticas e os destinos que a observem;
- Propor uma estratégia para um turismo costeiro e marítimo sustentável;
- Estabelecer acordos ou reforçar a cooperação entre a União Europeia, os países BRIC e os países mediterrânicos para a promoção de modelos de desenvolvimento turístico sustentável e responsável bem como do intercâmbio das melhores práticas nesse domínio.



4. Maximizar o potencial das políticas<sup>414</sup> e dos instrumentos financeiros da União Europeia<sup>415</sup> para o desenvolvimento do turismo.

**Figura 24 – Estimular a competitividade do sector turístico na Europa**



**Fonte:** Elaboração própria.

Em Fevereiro de 2012 foi apresentada a 1.<sup>a</sup> versão da *Carta Europeia para o Turismo Sustentável e Responsável* tendo sido convidados os *stakeholders* a apresentarem os seus comentários e sugestões até 20 de Abril.

<sup>413</sup> São propostas quatro acções:

- A criação de uma verdadeira “marca Europa”;
- A promoção do portal “visiteurope.com”;
- Favorecimento de acções comuns de promoção relativamente a grandes acontecimentos internacionais ou de grandes feiras e mostras turísticas;
- Reforço à participação da União Europeia nas instâncias internacionais designadamente na OMT, OCDE, T2o e EuroMed.

<sup>414</sup> Coordenação entre as diferentes políticas com impactos no turismo (transportes, concorrência, mercado interno, política fiscal, defesa dos consumidores, ambiente, emprego e formação, cultura e desenvolvimento regional e rural) para assegurar que os interesses e as necessidades da indústria sejam atendidos aquando da formulação e da aplicação das suas políticas.

Para além da implementação da Directiva *Bolkestein* por forma a remover os entraves à livre prestação de serviços e acções no âmbito da política marítima integrada da União Europeia para favorecer o desenvolvimento do turismo marítimo e costeiro.

<sup>415</sup> Será o caso do Fundo Europeu das Pescas (FEP) no âmbito de estratégias de desenvolvimento local. O Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER), permitirá apoiar a criação de empresas de turismo rural, o desenvolvimento e a promoção do agroturismo e a valorização do património cultural e natural das regiões rurais, incluindo nas zonas de montanha. Os diferentes fundos estruturais europeus (FEDER e FSE), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu para a Pesca (FEP) bem como o programa-quadro de investigação e de desenvolvimento poderão continuar a financiar a implementação de projectos no domínio do turismo. O Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PIC) assume particular importância para o turismo porquanto desde 2008 vem apoiando a criação de redes europeias a favor de um turismo competitivo e sustentável.

#### 4.20. Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas e PAN Parks

A importância das áreas protegidas da Europa como locais de grande interesse para o turismo reforçou a necessidade de uma adequada gestão desses territórios. O objectivo da sustentabilidade nestes sensíveis espaços turísticos pode alcançar-se de várias formas, designadamente através da criação de um modelo de *boas práticas* e da *identificação das áreas* que lhe ficam submetidas.

A *Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas* foi desenvolvida com o apoio da Comissão da União Europeia e da Federação Europarc<sup>416</sup> assentando no relatório “Loving Them to Death”, publicado em 1993<sup>417</sup>, em que se advoga uma menor intensidade da actividade económica do turismo nesses espaços e a necessidade de uma harmonização e integração dos aspectos ambientais, culturais e sociais com o desenvolvimento económico.

Visando a implementação do relatório, a Federação dos Parques Regionais de França constituiu um grupo com representantes europeus das áreas protegidas, empresas turísticas e ONG’s.

Numa iniciativa paralela, que remonta a 1997, do Fundo Mundial para a Natureza<sup>418</sup>, o programa PAN (*Protected Areas Network*) Parks<sup>419</sup> visa introduzir uma ligação entre a conservação da natureza e o turismo à escala europeia, colocando o valor económico gerado pela actividade ao serviço da protecção da natureza. Este programa consiste num sistema de certificação promovido pela Fundação PAN Parks visando a criação de uma rede das melhores áreas naturais da Europa. Encontram-se reconhecidos 11 parques – Peneda-Gerês é o único ao nível ibérico – obedecendo a um rígido conjunto de princípios e *standards*<sup>420</sup>. Os visitantes sabem que nestes espaços são observados os padrões mais exigentes de conservação da natureza designadamente a dimensão mínima de um parque é de 20.000 ha, possuem uma zona sem intervenção humana (*wilderness zone*) com uma área mínima de 10.000 ha, dispõem de um plano de gestão de visitantes, e, por fim, garantindo a participação dos interessados, implementam e monitorizam uma estratégia de desenvolvimento do turismo sustentável.

---

<sup>416</sup> <http://www.europarc.org>.

<sup>417</sup> Em 1991 havia sido criado um grupo de trabalho na área do turismo sustentável com o objectivo de estudar esta actividade económica nas áreas protegidas.

<sup>418</sup> Worldwide Fund for Nature: <http://www.wwf.pt>.

<sup>419</sup> <http://www.panparks.org>.

<sup>420</sup> Um processo de auditoria independente, verifica vários critérios, designadamente a qualidade do ambiente e dos valores naturais, a gestão da conservação da natureza e da biodiversidade, a gestão dos visitantes e a implementação do turismo sustentável.

Estes dois programas são reconhecidos pela Comissão Europeia porquanto fornecem uma base para a aplicação de boas práticas no conjunto da sua rede de áreas protegidas Natura 2000.

Voltando à Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas, foi desenvolvida ao longo de cinco anos a partir da informação associada a 10 parques-piloto e objecto da reflexão de um grupo consultivo de 25 especialistas em turismo sustentável bem como de representantes dos operadores de turismo. Um dos objectivos da Carta é o de garantir que os parques criam as estruturas e desenvolvem os processos adequados ao turismo sustentável. Requisito fundamental é que cada parque tenha uma estratégia de turismo sustentável e um plano de acção elaborado em estreita concertação com os actores locais relacionados com o turismo, com a conservação e com os interesses da comunidade local.

Na primeira fase, em 2001, foram reconhecidos sete parques na sequência de um procedimento em que os candidatos, para além de aderirem aos princípios da Carta, elaboram um relatório sobre as medidas que implementaram, o qual é avaliado por um técnico nomeado pelo Europarc que *in loco* inspecciona e dialoga com todas as partes interessadas.

### *10 Princípios para o turismo sustentável em áreas protegidas*

#### *Objectivos fundamentais*

Aumentar o interesse e o apoio em áreas protegidas, que constituem parte fundamental do nosso património a ser preservado, o que é apreciado pelas gerações presentes e futuras.

Desenvolver e gerir o turismo em áreas protegidas de forma sustentável, tendo em conta as necessidades do ambiente, dos residentes, das empresas locais e dos turistas.

#### *Trabalhar em equipa*

*1 – Implicar todos aqueles que participam directamente no desenvolvimento e na gestão do turismo em áreas protegidas e fora delas.*

Um fórum permanente ou algo equivalente deve ser estabelecido entre as autoridades dirigentes, os municípios, as organizações da conservação da natureza, as organizações locais e os representantes dos diversos sectores do turismo. Contactos com as autoridades regionais e nacionais devem igualmente ser desenvolvidos e mantidos.

#### *Preparar e iniciar uma estratégia*

*2 – Preparar e iniciar uma estratégia de turismo sustentável e um programa de acção para a área protegida.*

A estratégia deverá ser baseada numa consulta e ser compreendida e aprovada pelos actores locais. Ela deverá conter:

- uma definição da zona influenciada pela estratégia que poderá estender-se para além dos limites da área protegida;
- uma avaliação do património natural, histórico e cultural do espaço, das infra-estruturas turísticas e das perspectivas económicas e sociais, considerando as questões de capacidade, necessidades e potencialidades;
- uma apreciação do número de visitantes actuais e dos potenciais mercados futuros;
- uma série de objectivos estratégicos de desenvolvimento e da gestão do turismo que devem abranger:
  - *a preservação do ambiente e do património;*
  - *o desenvolvimento económico e social;*
  - *a preservação e melhoramento da qualidade de vida local;*
  - *o melhoramento da qualidade dos produtos turísticos oferecidos.*
  - um programa de acção para realizar os objectivos;
  - uma indicação dos meios e dos parceiros para por em prática a estratégia;
  - propostas para a avaliação dos resultados.

#### *Abordar os pontos-chave*

Cada área protegida é diferente. Prioridades estratégicas e programas de acção deveriam ser determinados a nível local, utilizando a abordagem abaixo descrita. No entanto, os seguintes pontos-chave devem ser evocados.

#### *3 – Proteger e valorizar o património natural e cultural da área protegida, pelo e para o turismo, e proteger este património de um desenvolvimento turístico excessivo, procurando:*

- controlar o impacto na fauna e na flora e controlar o turismo em zonas frágeis;
- incentivar as actividades, incluindo as actividades turísticas, que contribuem para a protecção do património histórico, cultural e tradicional;
- controlar e reduzir as actividades, incluindo as actividades turísticas, que afectem de forma negativa a qualidade das paisagens, do ar e da água, que utilizem energias não renováveis e que sejam fonte de ruído e de resíduos;
- incentivar os turistas e a indústria turística a contribuir para a protecção do ambiente.

#### *4 – Propor a todos os visitantes uma oferta turística de grande qualidade para todos os aspectos da sua visita, procurando:*

- determinar as expectativas dos turistas actuais e potenciais, e procurar satisfazê-las;
- satisfazer as necessidades particulares dos visitantes mais desfavorecidos;
- apoiar as iniciativas cuja finalidade é de verificar e melhorar a qualidade dos serviços e das infra-estruturas propostas.

5 – *Comunicar de forma eficaz com os visitantes sobre as qualidades específicas da região, procurando:*

- assegurar-se que a política de promoção da região é baseada em imagens autênticas e que é sensível às necessidades dos turistas e das capacidades de acolhimento em diferentes momentos e em diferentes lugares;
- procurar fornecer aos turistas informação de qualidade e de fácil acesso na região assim como nos arredores, e ajudar as empresas de turismo a fazer o mesmo;
- procurar meios pedagógicos e serviços que permitam aos turistas e aos habitantes, incluindo grupos e escolas, interpretar o ambiente e o património da região.

6 – *Promover produtos turísticos específicos que permitam a descoberta e uma boa compreensão da paisagem, procurando:*

- propor e apoiar as actividades, eventos e viagens organizadas que incluam a interpretação do património e da natureza.

7 – *Aumentar a consciência sobre as áreas protegidas e sobre as questões de sustentabilidade entre todos os que estão envolvidos no turismo, procurando:*

- apoiar programas de formação para o pessoal da área protegida, de outras organizações e empresas turísticas, baseados na evolução das necessidades criadas.

8 – *Assegurar-se que o turismo melhora e não diminui a qualidade de vida dos habitantes, procurando:*

- envolver os municípios na organização turística da região;
- manter boas relações entre as áreas protegidas, os habitantes e os turistas;
- identificar os conflitos que poderiam surgir e procurar resolvê-los.

9 – *Aumentar os proventos da economia local devido ao turismo, procurando:*

- promover a venda de produtos locais (comida, produtos artesanais, serviços locais) aos turistas e ao comércio do turismo local;
- incentivar empregar os habitantes da área protegida no turismo.

10 – *Controlar e influenciar os fluxos dos turistas para reduzir os impactes negativos, procurando:*

- estabelecer estatísticas de visitantes no tempo e no espaço, incluindo dados das empresas turísticas locais;
- elaborar e pôr em prática um plano de gestão dos fluxos turísticos;
- promover os transportes comuns, a bicicleta e a marcha, em alternativa ao carro privado;
- controlar a localização;
- e o *layout* de qualquer novo desenvolvimento turístico.

#### 4.21. STEPPA – Sustainable Tourism in Enterprises, Parks and Protected Areas

O principal objectivo do projecto é promover e fortalecer a cooperação entre as diferentes experiências e iniciativas de certificação para as pequenas e micro empresas de turismo que trabalham em áreas protegidas, observando a Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas, através da partilha e melhoria das suas práticas de sustentabilidade, reforçando a sua competitividade através de parcerias, investigação e centros de apoio para a sustentabilidade do turismo.

O projecto envolve dez parceiros de sete países:

- University of Eastern Finland (Finlândia)
- Leeds Metropolitan University (Reino Unido)
- EUROPARC Federation (Alemanha)
- Consejería de Medio Ambiente (Andaluzia, Espanha)
- Parco Naturale Alpi Marittime (Itália)
- Parco Naturale Adamello Brenta (Itália)
- State Nature Conservancy of Slovak Republic (República Eslovaca)
- Latvian Country Holidays (Letónia)
- Nationalparkverwaltung Harz (Alemanha)
- CoaST (Reino Unido)

Para além daquele objectivo principal, do projecto resultam ainda os seguintes:

- a) *Benchmark* dos diferentes sistemas de certificação em matéria de sustentabilidade de actividades turísticas em geral e de parques naturais, estabelecendo parcerias e encontrando as melhores práticas ao nível europeu procurando a sua harmonização;
- b) Demonstrar as conexões entre a implementação de sistemas de gestão sustentável, o aumento da competitividade, uma maior consciência de conservação e um maior valor para o cliente;
- c) Promover a capacitação de proprietários, gestores e empresários que desenvolvam a sua actividade em áreas protegidas relativamente ao turismo sustentável e à sua avaliação;
- d) Divulgar as melhores práticas ao nível europeu criando uma plataforma *on-line* para a partilha de recursos e ferramentas destinados às áreas protegidas.

O projecto compreende seis módulos de trabalho:

1. Conjunto de reuniões e seminários em que se debatem os temas-chave do projecto, a sua evolução e a apresentação dos resultados (*v.g.* boas práticas, plataforma *on-line*, as acções-piloto e metodologias de pesquisa). As reuniões destinam-se também à capacitação dos parceiros do projecto para a implementação dos projectos-piloto,

divulgação do mercado de turismo sustentável e de ferramentas de pesquisa nos seus destinos e nas redes locais, regionais ou nacionais.

2. Criação do conhecimento e actividades de apoio à investigação e o desenvolvimento de metodologia de investigação às práticas de turismo sustentável das micro e pequenas empresas que operam nas áreas protegidas.

As actividades de investigação dividem-se em três temas:

- a) comparação de diferentes metodologias e discussões em grupo sobre as normas e práticas de sustentabilidade;
  - b) pesquisa do cliente;
  - c) investigação empresarial.
3. A plataforma *on-line* é uma ferramenta para comunicação entre os parceiros e conterá todos os instrumentos de pesquisa, relatórios e resultados do projecto.
  4. Acções-piloto e de formação em áreas-piloto. O objectivo é a criação e reforço de parcerias entre áreas protegidas que observam a Carta, as redes de empresas locais e organismos de investigação. PME's e outros *stakeholders* receberão capacitação no uso e aplicação de métodos de pesquisa de turismo sustentável e dos instrumentos de avaliação. As ferramentas são executadas em áreas-piloto para recolher informações sobre os valores dos turistas, as tendências, preferências e práticas de sustentabilidade das empresas locais.
  5. Divulgação dos resultados da investigação mediante apresentações em conferências, seminários e reuniões em rede, boletins e relatórios de pesquisa e actualização da plataforma *on-line*.
  6. Inclui o trabalho de administração do projecto.

O projecto STEPPA é liderado pelo *Centre for Tourism Studies* da *University of Eastern Finland* e integra-se no Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) (2007-2013).

#### **4.22. As alterações climáticas e os seus efeitos no turismo**

Em matéria de alterações climáticas e os seus efeitos no turismo, importa referir o estudo: *Impacts of Europe's changing climate – 2008 indicator-based assessment*. Trata-se do relatório final do projecto PESETA (*Projection of economic impacts of climate change in sectors of the European Union based on bottom-up analysis*) que faz uma avaliação anual dos impactos económicos na Europa decorrentes das alterações climáticas na agricultura, subidas das águas dos rios, sistemas costeiros e turismo, modelo que não atende às políticas de adaptação.

Apesar de o clima influenciar fortemente o sector do turismo e constituir nalgumas regiões um dos principais recursos naturais em que a actividade assenta – por exemplo destinos de sol e praia ou desportos de inverno – pouco se tem atendido às implicações das alterações climáticas, sobretudo a médio e longo prazo, bem como às inerentes alterações das relações de concorrência entre destinos turísticos. As *zonas costeiras* e as *montanhas* constituem precisamente os territórios turísticos mais vulneráveis às alterações climáticas.

Constata-se, nos últimos cinquenta anos, uma íntima ligação do modelo do *turismo de massas* com o *clima*, quer na origem dos turistas (mercados emissores), quer nos destinos turísticos. Nesse período, os fluxos turísticos têm predominado de norte para o sul da Europa, durante o Verão, em direcção às zonas costeiras, sendo expectável que a indústria do turismo continue a crescer mercê do binómio aumento do rendimento e mais tempo para o lazer. No entanto, a sazonalidade constitui uma das questões mais críticas do turismo.

Temos, assim, três ordens de questões-chave suscitadas pelo estudo:

1. O impacto sobre a atractividade de muitos dos principais *resorts* do Mediterrâneo, enquanto melhoram as condições de outras regiões.
2. A menor atractividade para os turistas durante os meses de Verão e um aumento das condições na Primavera e no Outono, o que pode introduzir importantes mudanças nos fluxos turísticos da União Europeia. Para regiões onde o turismo pesa na economia, como é o caso do Algarve, a diversificação económica poderá não compensar as perdas. Em todo o caso, o turismo deverá suportar significativos custos de adaptação.
3. As medidas de adaptação devem atender aos factores sócio-económicos e de sustentabilidade, tendo em conta os impactes ambientais e devem ser periodicamente avaliadas.

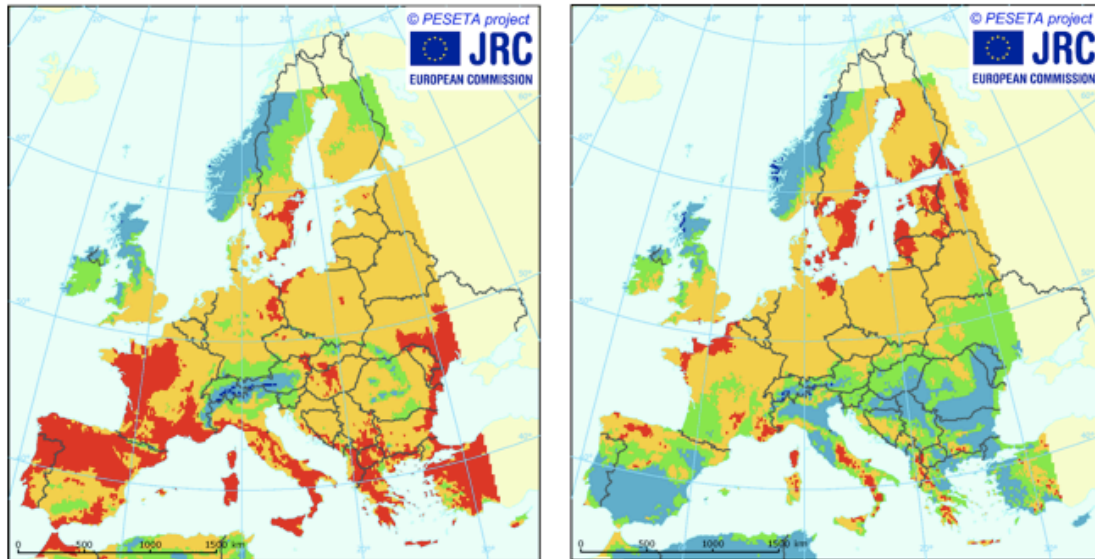
Como flui do estudo, é bastante provável que o aumento da temperatura tenha influência na escolha dos destinos de verão (e provavelmente doutra estação) na Europa, registando-se as maiores taxas de crescimento no norte da Europa aliadas ao robustecimento do turismo interno. As *actividades de ar livre* tornar-se-ão mais atractivas no norte da Europa enquanto as *maiores temperaturas* e *ondas de calor* na região mediterrânica aliadas à *falta de água* – coincidindo com os *períodos de maior afluência de turistas* – poderão conduzir a utilizações fora do pico do Verão actual.

Um dos factores que poderá atenuar as perdas será a *flexibilidade dos turistas*, decorrente do *envelhecimento da população* e da consequente disponibilidade para viajar fora das épocas mais procuradas, ou seja, do pico do Verão. A flexibilidade também poderá decorrer da alteração das *férias escolares*.

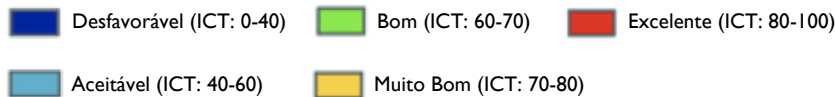


Há também que considerar o impacto das mudanças climáticas nos desportos de inverno, uma indústria europeia que atrai milhões de turistas todos os anos e que gera receitas na ordem de €50 biliões anuais. Um estudo projecta para Áustria, França, Alemanha, Itália e Suíça a redução de áreas esquiáveis de 600 a 500 se as temperaturas aumentarem 1,2°C, para 400, se a temperatura subir até 2°C, e para 200 se o incremento for de 4°C.

**Gráfico 4 – Simulação para o turismo na Europa, durante o Verão, no período 1961-1990 (à esquerda) e 2071-2100 (à direita) de harmonia com um cenário de fortes emissões (IPCC SRES A2)**



**Índice de Clima para o Turismo (ICT)**



**Fonte:** PESETA.

Numa projecção a cerca de 60 anos, a região do Mediterrâneo, que capta actualmente 120 milhões de turistas do norte da Europa – o maior fluxo internacional de turistas ao nível mundial – e que detém o maior índice de clima para o turismo (excelente: 80-100) perde dois escalões (muito bom e bom), situando-se no aceitável (40-60), ou seja, o escalão logo a seguir ao desfavorável (0-40).

Os países do norte da Europa terão os índices mais favoráveis (excelente e muito bom) convertendo-se de grandes mercados emissores de turismo em destinos turísticos de excelência, reforçando fortemente a vertente do mercado interno e cessando os fluxos turísticos do norte para o sul.

## 5. BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO URBANISMO

### 5.1. Bases da política de ordenamento do território e do urbanismo

As *bases* da política de ordenamento do território e do urbanismo encontram-se fixadas na Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto<sup>421</sup>, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto. O âmbito de tal política compreende as acções levadas a cabo pelos diferentes níveis da Administração Pública com o escopo de assegurarem uma *adequada organização e utilização* do território nacional em ordem à sua valorização e ao desenvolvimento económico, social e cultural integrado das diferentes regiões.

A lei comporta um *duplo objecto*<sup>422</sup>:

- Por um lado, os traços dominantes ou o essencial da disciplina jurídica da política de ordenamento do território e do urbanismo *maxime* o dos instrumentos de gestão territorial que permitem implementá-la;
- Por outro, como se relacionam os diferentes níveis da Administração Pública entre si e com as respectivas populações e os representantes dos diferentes interesses económicos e sociais.

Os *fins* da política de ordenamento do território e do urbanismo encontram-se enumerados no art.º 3.º, *v.g.* a organização do território corrigindo as assimetrias regionais, a valorização integrada das suas diversidades, o aproveitamento racional dos recursos naturais, o equilíbrio ambiental e o assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas.

Sobre o Estado, as Regiões Autónomas bem como sobre as autarquias locais, impende um *dever de ordenação do território*<sup>423</sup>, o qual se concretiza através da *promoção articulada* de políticas activas de ordenamento do território e de urbanismo, sendo tal actuação limitada a três níveis. Desde logo, os órgãos devem actuar estritamente de harmonia com a sua *competência* na matéria, em segundo lugar, devem nortear-se pelo *interesse público* e, por fim, têm de respeitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Por seu turno, o art.º 5.º enuncia uma série de *princípios gerais* que enformam a política de ordenamento do território e do urbanismo, designadamente:

- Sustentabilidade e solidariedade intergeracional;
- Economia dos recursos naturais e culturais;

---

<sup>421</sup> Art.º 1.º, n.º 1.

<sup>422</sup> Art.º 2.º.

<sup>423</sup> Art.º 4.º.

- Coordenação e articulação com as políticas de desenvolvimento económico e social bem como das políticas sectoriais com implicações na matéria;
- Subsidiariedade, isto é, privilegiando o nível decisório mais próximo do cidadão;
- Equidade em ordem a uma justa repartição dos encargos e benefícios;
- Participação dos cidadãos em todas as fases desde a elaboração, monitorização e revisão dos instrumentos de gestão territorial;
- Responsabilidade no domínio ambiental *maxime* no que respeita ao dever de reposição ou compensação de danos;
- Contratualização no que tange à concretização dos instrumentos de gestão territorial incentivando a concertação entre interesses públicos e privados;
- Segurança jurídica, assegurando-se a estabilidade do quadro normativo e o respeito pelas situações validamente constituídas.

Enquanto no art.º 3.º se procedeu à enumeração dos *finis* da política de ordenamento do território e de urbanismo, no art.º 6.º são seriados os *objectivos específicos* de tal actividade, os quais, atentando na respectiva realidade territorial, deverão, entre outros, promover a:

- Melhoria das condições de vida e de trabalho das populações observando os valores culturais, ambientais e paisagísticos;
- As vertentes de habitação, trabalho, cultura e lazer devem distribuir-se equilibradamente;
- Preservação dos solos com aptidão natural para actividades agrícolas pecuárias ou florestais (a sua adstricção a outra actividade fica subordinada a um princípio de comprovada necessidade);
- Adequados níveis de densificação urbana;
- Rentabilização das infra-estruturas;
- Política habitacional em ordem a solucionar as carências existentes, reabilitação e revitalização de centros históricos e a recuperação de áreas degradadas.

A salvaguarda dos valores naturais essenciais compreende as edificações individualmente ou em conjunto se devem integrar na paisagem, ao nível dos recursos hídricos, orla costeira, florestas objecto de protecção compatível com a normal utilização pelas populações, protecção e valorização das paisagens resultantes da actuação humana e utilização dos solos de molde a obstar à sua contaminação ou erosão.

O Capítulo II (artigos 7.º a 13.º) respeita ao *sistema de gestão territorial* organizado num quadro de interacção coordenado, o qual constitui a *trave mestra* da política de ordenamento do território e de urbanismo<sup>424</sup> e comporta três planos:

---

<sup>424</sup> Art.º 7.º, n.º 1.

**Figura 25 – Sistema de gestão territorial**

Fonte: Elaboração própria.

O sistema de gestão territorial assenta, nos diferentes níveis ou âmbitos, num conjunto de instrumentos de gestão territorial norteados pelos princípios da coerência e da racionalidade. Quais são esses instrumentos de gestão territorial?

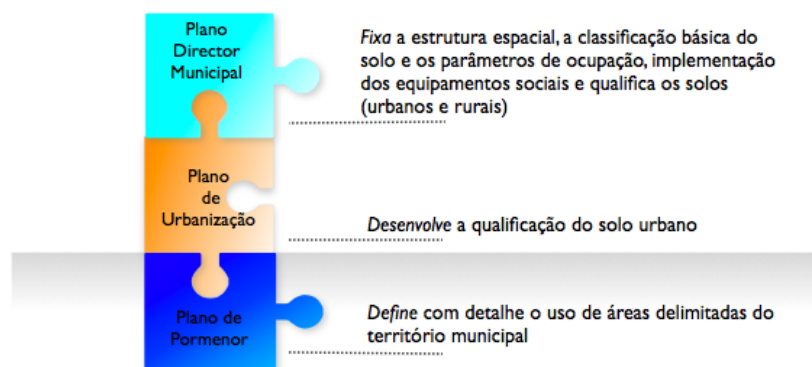
Em primeiro lugar, os *instrumentos de desenvolvimento territorial*, de natureza estratégica, em giza de grandes opções da organização do território que se desdobram numa tripla vertente, a saber:

- Programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT);
- Planos regionais de ordenamento do território (PROT);
- Planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT).

Em segundo lugar, os *instrumentos de planeamento territorial*, de natureza regulamentar – fixam o regime do *uso do solo* e definem os modelos de evolução da ocupação humana –, que à semelhança dos anteriores, se desdobram numa tripla vertente:

**Figura 26 – Instrumentos de planeamento territorial**

Natureza regulamentar



Fonte: Elaboração própria.

Em terceiro lugar, os *instrumentos de política sectorial*, da responsabilidade dos diferentes sectores da administração central, *v.g.* transportes, comunicações, energia e recursos geológicos, educação, cultura, turismo, agricultura, comércio e indústria.

Por último, encerrando-se a panóplia dos instrumentos de gestão territorial, os *instrumentos de natureza especial* constituídos por uma única categoria: os planos especiais de ordenamento do território.

**Figura 27 – Planos especiais de ordenamento do território**



**Fonte:** Elaboração própria.

## 5.2. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, abreviadamente designado por PNPOT, foi aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, consubstancia o modelo de organização espacial do território português, no plano de topo das macro opções que condicionarão os patamares inferiores de decisão ao nível do ordenamento do território.

Contendo várias referências ao turismo reclama, assim, uma aprofundada leitura e porquanto não apenas o articulado mas os vários anexos<sup>425</sup> versam diferentes aspectos daquela actividade económica.

<sup>425</sup> O relatório – ver n.º 3 – e o programa – ver n.º 4 – de acção do PNPOT que integram o diploma da Assembleia da República foram publicados em anexo.

Trata-se de um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que se desdobra em três pontos:

1. Consagra as *grandes opções* com relevância para a organização do território nacional.
2. Constitui o *quadro de referência* a observar nos demais instrumentos de gestão territorial, designadamente planos regionais e municipais do ordenamento do território.
3. Instrumento de cooperação com os demais Estados-membros no que concerne à organização do território da União Europeia.

No n.º 5 do art.º 1.º surge a enumeração exemplificativa de instrumentos estratégicos que se articulam com o PNPOT:

- A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS;
- O Programa Nacional para as Alterações Climáticas – PNAC;
- Estratégia Nacional para a Energia – ENE;
- A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade – ENCNB;
- A Estratégia Nacional para o Mar – ENM;
- O Plano Nacional da Água – PNA;
- O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE;
- O Plano Nacional de Emprego – PNE;
- O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013;
- A Estratégia Nacional para as Florestas – ENF;
- O Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação – PANCD.

Estes instrumentos fazem um elevado número de referências ao turismo que figuram em anexo.

O âmbito territorial do PNPOT abrange todo o território nacional – continente e regiões autónomas – bem como as respectivas águas territoriais (art.º 2.º, n.º 1)<sup>426</sup>.

O n.º 1 do art.º 3.º enumera, com carácter exemplificativo, os princípios que devem nortear os planos e programas com incidência territorial: sustentabilidade, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e segurança jurídica<sup>427</sup>.

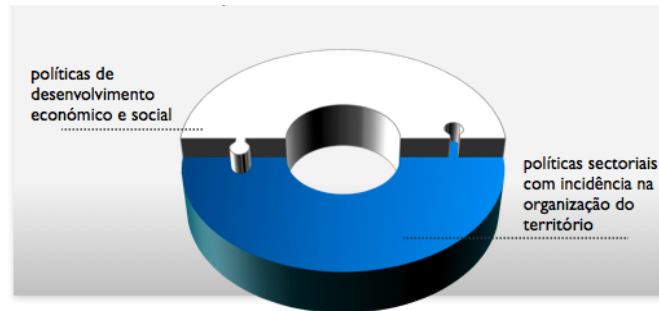
---

<sup>426</sup> Aplicando-se às regiões autónomas constitui o quadro normativo de referência dos instrumentos de gestão territorial elaborado pelas autonomias.

<sup>427</sup> Estes princípios estão vertidos, como se analisou *supra*, na Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

Do n.º 2 surgem orientações relativamente à ligação com outras políticas:

**Figura 28 – PNPOP – Articulação e compatibilização do ordenamento do território**



**Fonte:** Elaboração própria.

A compatibilização das opções ínsitas ao PNPOP, planos sectoriais, planos especiais e planos regionais de ordenamento do território é determinada pelo legislador<sup>428</sup>, estatuidando ainda que o PNPOP se situa no topo da hierarquia dos instrumentos de gestão territorial prevalecendo sobre todos eles<sup>429</sup>.

Relativamente aos novos planos sectoriais e planos regionais de ordenamento do território, o PNPOP define as orientações e opções para a sua elaboração e ainda o quadro estratégico a observar pelos novos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território<sup>430</sup>.

Os novos planos especiais de ordenamento do território conformar-se-ão com os princípios e as regras orientadoras fixadas no PNPOP sendo que os planos especiais de ordenamento do território já existentes, que com ele conflituem, devem ser alterados<sup>431</sup>.

Enquanto o n.º 1 do art.º 5.º remete para o relatório a tradução espacial ou orientações estratégicas relativas ao sistema urbano e acessibilidades, o n.º 2 define um conjunto de objectivos estratégicos:

- Conservação e valorização da biodiversidade dos recursos e do património (natural, paisagístico e cultural);
- Utilização sustentável dos recursos energéticos e geológicos;
- Prevenção e minimização dos riscos;
- Reforço da competitividade territorial nacional integrando-a nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global;
- Desenvolvimento policêntrico dos territórios, reforçando as infra-estruturas que favorecem a integração e a coesão territoriais;

<sup>428</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

<sup>429</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>430</sup> *Idem*, n.º 3.

<sup>431</sup> *Idem*, n.º 4.

- Equidade territorial na tripla vertente das infra-estruturas, equipamentos colectivos e acesso aos serviços de interesse geral;
- Expansão das redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação incentivando a sua progressiva utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública;
- Gestão territorial de maior qualidade e eficiência na qual participam activamente cidadãos e instituições.

As orientações para a elaboração dos planos sectoriais com incidência territorial são identificadas no Capítulo 2 e sintetizadas no Quadro I, “Medidas prioritárias por tipo de intervenção pública”, e no Quadro II, “Objectivos específicos e domínios da acção governativa”, do programa de acção<sup>432</sup>.

O art.º 6.º fixa as principais orientações do PNPOT no âmbito regional. Do n.º 1 decorre que o quadro de referência e as suas orientações se concretizam ao nível regional através dos planos regionais de ordenamento do território (PROT) que constituem instrumentos estratégicos de desenvolvimento territorial<sup>433</sup>.

No que respeita ao âmbito municipal, afirma-se a necessidade de uma cooperação activa entre o Estado e os municípios, sendo que as orientações do PNPOT em conjunto com os PROT corporizam o quadro de referência a observar nos planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT) e nos planos municipais de ordenamento do território (PMOT). À execução e avaliação do PNPOT se refere o art.º 8.º, incumbindo ao Governo o desenvolvimento e a concretização do programa de acção e uma execução descentralizada no plano regional e sectorial.

A avaliação permanente do PNPOT incumbe ao Governo através do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e da criação de um sistema de indicadores. Em cada dois anos fornecerá à Assembleia da República um relatório sobre o estado do ordenamento do território.

A revisão das alterações do PNPOT poderá ocorrer a todo o tempo no pressuposto da evolução das perspectivas de desenvolvimento económico e social.

As referências do PNPOT ao turismo – programa de acção, relatório e relatório de discussão pública – figuram em anexo.

---

<sup>432</sup> Art.º 5.º, n.º 4.

<sup>433</sup> As orientações do PNPOT para o âmbito regional, que consubstanciam o quadro de referência a considerar na elaboração dos planos regionais de ordenamento do território, são identificadas no Capítulo 3 e traduzem-se num conjunto de medidas do programa das políticas que são sintetizadas no Quadro III, “Medidas prioritárias e instrumentos de gestão territorial”, do programa de acção, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo anterior da presente lei.



### 5.3. Reserva Agrícola Nacional

O novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, definindo-se como um conjunto de *áreas do território nacional* que em função de três critérios – agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos – revelam uma *maior aptidão para a actividade agrícola*.

Trata-se de uma *restrição de utilidade pública* consubstanciada num regime territorial especial que condiciona, de forma mais ou menos acentuada, utilizações não agrícolas do solo. Não significa, porém, a exclusão ou interdição de outras actividades, designadamente o turismo que podem, em certas condições, ser desenvolvidas nestas parcelas do território.

Existem duas classificações das terras e dos solos, desdobrando-se ambas em 5 classes, mas nem todas integram a RAN, apenas as que se situam no topo. O art.º 6.º alude à classificação das terras tendo por base a metodologia recomendada pela FAO – a sua introdução constitui uma inovação do diploma tal como a inclusão da actividade florestal na actividade agrícola – enquanto o art.º 7.º estabelece a segunda classificação que assenta na metodologia fixada pelo CNROA.

É no art.º 22.º que se estabelecem dois importantes tipos de requisitos para as utilizações não agrícolas, que são de aplicação cumulativa. O primeiro respeita à *não existência de alternativa viável* fora das terras ou solos da RAN, aferindo-se para o efeito várias componentes: a técnica, a económica, a ambiental e a cultural. O segundo prende-se com a *localização em terras e solos classificados como de menor aptidão*, ou seja, a orientação normativa é no sentido de se afectarem as terras e solos com menor aptidão ou capacidade de uso e preservarem-se os de aptidão elevada ou capacidade de uso muito elevada. Para além disso, as actividades são enumeradas de forma taxativa, ou seja, existe uma filtragem das actividades não agrícolas que podem ser desenvolvidas na RAN.

No que respeita ao turismo são admitidos os *empreendimentos de turismo no espaço rural, turismo de habitação e turismo de natureza* numa perspectiva de *complementaridade* à actividade agrícola.

Diferentemente do que se verificou com o Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores, em sede de RAN as tipologias encontram-se harmonizadas com o novo Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos (RJET), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março que contempla oito tipos de empreendimentos turísticos: 1) Estabelecimentos hoteleiros (hotéis, aparthotéis e pousadas); 2) Aldeamentos turísticos; 3) Apartamentos turísticos; 4) Conjuntos turísticos (*resorts*); 5) Empreendimentos de turismo de habitação; 6) Empreendimentos de turismo no espaço rural (casas de campo, agro-

turismo, hotéis rurais – já não se encontram sujeitos ao limite de 30 quartos ou suites – e turismo de aldeia); 7) Parques de campismo e de caravanismo; 8) Turismo de natureza<sup>434</sup>.

Ainda no campo do turismo as *instalações desportivas especializadas destinadas à prática de golfe*, abrangem não apenas os campos de golfe contemplados na anterior legislação mas também *driving ranges*, academias de golfe ou centros de estágio com instalações de alojamento e restauração destinadas aos utentes. Tais instalações devem ainda preencher o requisito da *declaração de interesse para o turismo*<sup>435</sup> e mercê das alterações que estão associadas na topografia do solo não assumam um carácter irreversível que obste à sua eventual reutilização na actividade agrícola.

O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, remetendo a definição dos critérios de classificação e de reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e do solo urbano para ulterior regulamentação. O que veio a suceder através do Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio que estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional. Tais critérios aplicam-se aos planos municipais de ordenamento do território e são, na vertente regional, enunciados nos planos regionais de ordenamento do território<sup>436</sup>.

O regime do uso do solo é fixado ao nível dos planos municipais de ordenamento do território (art.º 2.º)<sup>437</sup> nos quais é classificado como solo urbano ou rural, distinção fundamental no que respeita à opção de planeamento territorial<sup>438</sup>.

Tabela 38 – Classificação do uso do solo

<b>Solo rural</b>
Destina-se ao aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos, a espaços naturais de protecção ou de lazer e, por exclusão de partes, isto é, a outros tipos de ocupação humana que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano.
<b>Solo urbano</b>
Destina-se a urbanização e a edificação urbana.

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>434</sup> Art.º 4.º RJET.

<sup>435</sup> Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de Setembro.

<sup>436</sup> Art.º 1.º.

<sup>437</sup> Tal como se encontra definido no art.º 71.º do RJIGT.

<sup>438</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

A classificação e reclassificação do solo é disciplinada pelo RJIGT e pelo regulamento em análise.

Quais são os objectivos da classificação do solo como rural? E quais os que norteiam a classificação do solo como urbano?

Para a classificação do solo como rural determina o n.º 1 do art.º 5.º que, para além da protecção de um recurso considerado escasso e não renovável, seja salvaguardada a vertente económica relativa às áreas afectas a uso agrícola e florestais e à exploração de recursos geológicos, existindo ainda a perspectiva ambiental da conservação da natureza e da biodiversidade. Pretende-se também o adequado enquadramento de outras ocupações e usos incompatíveis com a integração em espaço urbano ou que não logrem tal classificação.

Tabela 39 – Critérios alternativos para a classificação do solo como rural

1	Reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário e florestal ou de recursos geológicos.
2	Ocorrem recursos e valores naturais, ambientais, culturais ou paisagísticos, enumerando-se exemplificativamente os identificados e salvaguardados ao abrigo dos planos regionais ou dos planos especiais de ordenamento do território, bem como os que se encontrem protegidos ao abrigo dos regimes territoriais definidos nos termos de lei especial, que justifiquem ou beneficiem de um estatuto de protecção, conservação ou valorização incompatível com o processo de urbanização e a edificação;
3	Ocorrência de riscos naturais ou tecnológicos ou de outros factores de perturbação ambiental, de segurança ou de saúde públicas, incompatíveis com a integração em solo urbano;
4	Localização de equipamentos, estruturas, infra-estruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, segurança e protecção civil incompatíveis com a integração em solo urbano;
5	Afectação a infra-estruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confirmem o estatuto de solo urbano.

**Fonte:** Elaboração própria.

Independentemente dos critérios alternativos que conduzem à classificação do solo como rural, por razões de adequação à realidade existente, manda o legislador atender à actual ocupação do solo<sup>439</sup>.

No que respeita aos objectivos que norteiam a classificação do solo como urbano, surge-nos à cabeça a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanizáveis as

<sup>439</sup> Art.º 5.º, n.º 3.

quais observam os imperativos da economia do solo e demais recursos territoriais<sup>440</sup>. O solo urbano compreende desde logo os terrenos urbanizados bem como aqueles cuja urbanização seja possível programar. Para além destes, incluem-se os solos afectos à estrutura ecológica que se mostrem necessários ao equilíbrio do espaço urbano. A fundamentação para tal classificação reside na indispensabilidade e adequação do solo de molde a implementar a estratégia de desenvolvimento local<sup>441</sup>.

Enquanto os critérios para a classificação do solo rural são enunciados, como se referiu, de forma alternativa, aqui surgem-nos cumulativamente.

Tabela 40 – Classificação como solo urbano

1	Inserção no modelo de organização do sistema urbano municipal;
2	Existência ou previsão de aglomeração de edifícios, população e actividades geradora de fluxos significativos de população, bens e informação;
3	Existência ou garantia de provisão, no horizonte do plano municipal de ordenamento do território, de infra-estruturas urbanas e de prestação dos serviços associados, apresentando-se como limiar mínimo os sistemas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- transportes públicos,</li> <li>- abastecimento de água e saneamento,</li> <li>- distribuição de energia,</li> <li>- telecomunicações;</li> </ul>
4	Garantia de acesso da população residente aos equipamentos que satisfaçam as suas necessidades colectivas fundamentais.

**Fonte:** Elaboração própria.

Tanto o solo rural pode levar à sua reclassificação como urbano, como a inversa também é verdadeira, ou seja, o solo urbano passa a ser reclassificado como rural. Os requisitos para a primeira hipótese são, naturalmente, mais exigentes, sendo que ambas se operam através da alteração ou revisão do plano municipal de ordenamento do território, pois, como se referiu, é neste nível que é fixado o regime do uso do solo. A passagem ou reclassificação de solo rural a solo urbano encontra-se prevista no art.º 7.º sendo-lhe assinalado um carácter excepcional. No quadro da excepcionalidade a demonstração da dinâmica demográfica constitui a primeira das causas enunciadas pelo legislador<sup>442</sup> para a reclassificação completada pelo desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística.

<sup>440</sup> Art.º 6.º, n.º 1.

<sup>441</sup> *Idem*, n.º 3.

<sup>442</sup> Art.º 7.º.

Para além dos critérios gerais do art.º 6.º para a classificação do solo como urbano, impõem-se ainda os seguintes critérios complementares:

Tabela 41 – Critérios complementares do uso do solo urbano

1	Fundamentação na avaliação da dinâmica urbanística e da execução do plano municipal em vigor, alicerçada em indicadores de execução física da urbanização e da edificação e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes;
2	Aferição do grau de aproveitamento e da disponibilidade de áreas urbanas susceptíveis de reabilitação, renovação e reestruturação ou de maior densificação e consolidação urbana, com base em indicadores demonstrativos da situação, devendo o aproveitamento das mesmas prevalecer sobre o acréscimo do solo urbano;
3	Aferição da indisponibilidade de estruturação do aglomerado urbano, resultante de factores de mudança da organização do território ou da necessidade de integração de solo a afectar à estrutura ecológica municipal necessária ao equilíbrio do espaço urbano;
4	Compatibilidade com os planos sectoriais com incidência territorial e com as orientações dos planos regionais de ordenamento do território, bem como conformidade com os limiares máximos de expansão do solo urbano nestes estabelecidos;
5	Programação da execução da urbanização e da edificação do solo a reclassificar;
6	Necessidade de realocação ou redistribuição de áreas de urbanização programada sem acréscimo da superfície total do perímetro urbano.

**Fonte:** Elaboração própria.

No que respeita à reclassificação do solo urbano como solo rural indicam-se no art.º 8.º três situações em que pode ocorrer:

- a) Quando tal decorrer dos instrumentos de gestão territorial vigentes.
- b) Carácter excessivo da área urbanizável contemplada no plano sendo tal conclusão obtida a partir da actualização das previsões de evolução demográfica, económica e social do município e da avaliação da execução do plano municipal de ordenamento do território;
- c) No âmbito da realocação ou redistribuição de áreas de urbanização programada sem incremento da superfície total do perímetro urbano.

A reclassificação do solo urbano como solo rural obedece aos critérios enunciados no art.º 5.<sup>º</sup><sup>443</sup>.

<sup>443</sup> Art.º 8.º, n.º 1.

Para além da previsão nos instrumentos de gestão territorial, constatação de área urbanizável excessiva e realocização ou redistribuição, a falta de programação das áreas não urbanizadas nos perímetros urbanos constitui outra das situações que pode motivar a reclassificação do solo urbano como rural<sup>444</sup>.

Embora à partida estivéssemos perante uma situação de retorno à classificação de solo rural por falta de programação do solo urbano existem duas excepções que obstam à reclassificação:

Tabela 42 – Excepções à reclassificação

1	Da reponderação efectuada no procedimento de revisão se concluir, fundamentadamente, pela manutenção do estatuto de solo urbano;
2	Para essa área subsistam actos de licenciamento ou admissão de comunicações prévias de operações de loteamento ou obras de urbanização validamente constituídos e em vigor.

**Fonte:** Elaboração própria.

Enquanto o Capítulo II (artigos 4.º a 8.º) versa a classificação dos solos, avultando a grande distinção entre solos rurais e urbanos, o Capítulo III (artigos 9.º a 22.º), o mais extenso do diploma regulamentar, ocupa-se da matéria da qualificação do solo.

A qualificação consiste essencialmente em integrar o solo nas várias categorias e subcategorias do rural e do urbano, fixando o seu aproveitamento em função da utilização dominante e das regras de ocupação, uso e transformação do solo<sup>445</sup>.

Em que consiste a utilização dominante – a afectação funcional que prevalece de harmonia com o plano municipal de ordenamento do território – de uma categoria de solo é desenvolvido no art.º 10.º. Um conjunto de princípios fundamentais norteiam a definição da utilização dominante para o solo rural e urbano: compatibilidade de usos, graduação, preferência de usos e estabilidade<sup>446</sup>.

Caracteriza-se de seguida a estrutura ecológica municipal<sup>447</sup> e os espaços-canaís<sup>448</sup>.

A Secção II desenvolve a qualificação de solo rural. No art.º 13.º apontam-se as seguintes funções para a qualificação de solo rural:

<sup>444</sup> *Idem*, n.ºs 2 a 4.

<sup>445</sup> Art.º 9.º.

<sup>446</sup> Art.º 10.º, n.º 2.

<sup>447</sup> Art.º 11.º.

<sup>448</sup> Art.º 12.º.

- a) Produção agrícola, pecuária e florestal;
- b) Exploração de recursos geológicos;
- c) Produção de energias renováveis;
- d) Conservação de recursos e valores naturais, ambientais, florestais, culturais e paisagísticos;
- e) Outras funções compatíveis com o estatuto de uso rural.

No que respeita às categorias do solo rural remete-se para o n.º 2 do art.º 73.º do RJIGT, caracterizando-se de seguida os espaços agrícolas ou florestais<sup>449</sup>, os espaços afectos à exploração de recursos geológicos<sup>450</sup>, os espaços naturais<sup>451</sup>, espaços afectos a actividades industriais directamente ligados ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários, florestais e geológicos<sup>452</sup>. Por fim, no art.º 19.º, são enumeradas outras categorias de solo rural, no qual se destaca o espaço de ocupação turística, que corresponde as áreas cuja utilização dominante é a actividade turística operando-se, no entanto, uma restrição: formas e tipologias admitidas em solo rural de harmonia com os PROT's.

A Secção III ocupa-se da qualificação de solo urbano. No art.º 20.º fixam-se os critérios enquanto no seguinte se enumeram as várias categorias: espaços centrais, residenciais, de actividades económicas, verdes, de uso especial – um dos especiais é o lazer e turismo – e os espaços urbanos de baixa densidade.

Existem duas categorias operativas de solo urbano: o solo urbanizado e o urbanizável<sup>453</sup>.

#### **5.4. Reserva Ecológica Nacional**

O enquadramento legal da Reserva Ecológica Nacional (REN), figura actualmente no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, importante instrumento de defesa do meio ambiente, criado pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, o qual, de harmonia com o próprio preâmbulo, *“tem contribuído para proteger os recursos naturais, especialmente água e solo, para salvaguardar processos indispensáveis a uma boa gestão do território e para favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade, componentes essenciais do suporte biofísico do nosso país”*.

---

<sup>449</sup> Art.º 15.º.

<sup>450</sup> Art.º 16.º.

<sup>451</sup> Art.º 17.º.

<sup>452</sup> Art.º 18.º.

<sup>453</sup> Art.º 22.º.

O conceito legal da REN assenta numa estrutura biofísica que agrega um conjunto das áreas que, em razão do seu valor e sensibilidade ecológicos – mas também pela exposição a riscos naturais ou susceptibilidade da sua ocorrência – são objecto de protecção especial<sup>454</sup>.

Como é revelado no preâmbulo, a revisão do regime da REN obedeceu a cinco *pressupostos fundamentais*:

1. O reforço da sua importância estratégica;
2. Mantendo-se como uma restrição de utilidade pública<sup>455</sup>;
3. A articulação explícita com outros instrumentos de política de ambiente e de ordenamento do território<sup>456</sup>;
4. A simplificação, racionalização e transparência de procedimentos de delimitação e gestão;
5. Quais os usos e acções compatíveis com cada uma das categorias de áreas<sup>457</sup> ultrapassando-se uma visão estritamente proibicionista sem o indispensável suporte técnico ou científico.

Tabela 43 – Tendo como escopo fundamental contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território a REN prossegue os seguintes objectivos:

a)	Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades humanas
b)	Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens
c)	Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza
d)	Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>454</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>455</sup> É-lhe aplicável o *regime territorial especial* fixando um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo. São igualmente identificados os usos e as acções que se compatibilizam com os objectivos do legislador nos vários tipos de áreas.

<sup>456</sup> Como se afirma no preâmbulo a “*prossegução dos objectivos da REN necessita, em muitos casos, de articulação com outros regimes jurídicos, pelo que se aproveita para clarificar e reforçar a articulação com a disciplina jurídica de outros instrumentos relevantes, com particular destaque, dada a sua importância e interligação com a REN, para os de protecção dos recursos hídricos previstos na Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e respectiva legislação complementar e regulamentar*”.

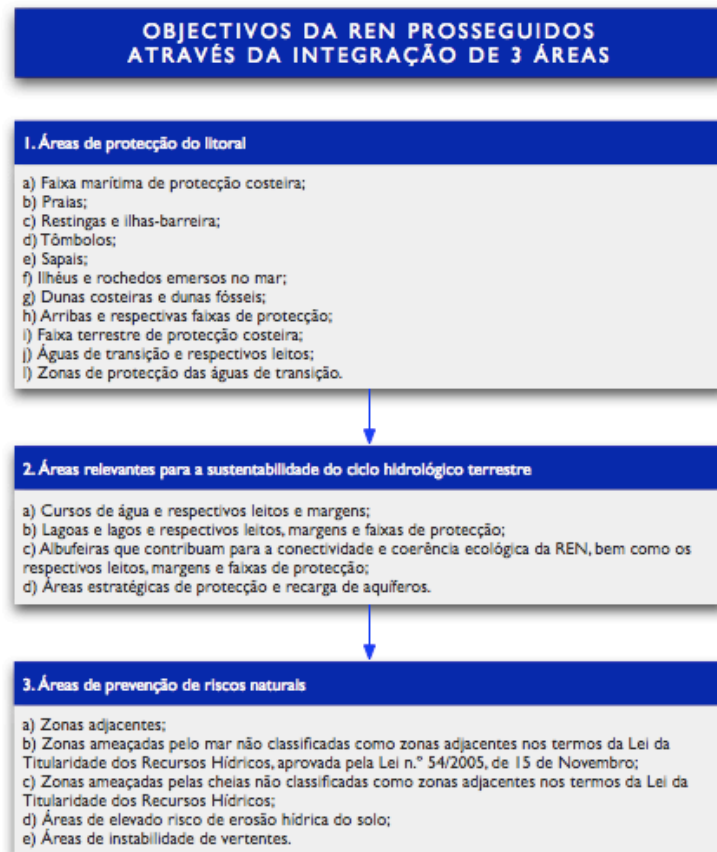
<sup>457</sup> O Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de Setembro, retomando o espírito original do legislador, operou uma revisão preliminar com o objectivo de identificar os usos e acções considerados compatíveis com as funções da REN.



Opera-se a articulação de regimes da REN com o PNPOT, os PROT's e os planos sectoriais que se mostrem relevantes<sup>458</sup>, prosseguindo-se igualmente a utilização sustentável dos recursos hídricos<sup>459</sup>.

A REN é uma das componentes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza<sup>460</sup>.

**Tabela 44**



**Fonte:** Elaboração própria.

Opera-se a delimitação da REN a dois níveis<sup>461</sup>:

1. O *nível estratégico* através das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional de harmonia com os critérios que figuram no Anexo I;

<sup>458</sup> Art.º 3.º, n.º 1.

<sup>459</sup> Apontando-se expressamente para o artigo 17.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

<sup>460</sup> O objectivo é favorecer a ligação entre as áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas.

<sup>461</sup> Art.º 5.º.

2. O *nível operativo* que consiste na elaboração ao nível municipal de propostas de cartas de delimitação das áreas de REN com a indicação dos valores e riscos que justificam a sua integração de igual modo norteados pelos critérios do Anexo I.

A preocupação com uma efectiva participação dos cidadãos – formulando observações, sugestões e pedidos de esclarecimento – durante a elaboração das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional e da delimitação da REN a nível municipal surge consagrada no art.º 6.º. Neste preceito sob a epígrafe *direito à informação e à participação* impõe-se às competentes entidades públicas a disponibilização nos respectivos sítios da internet de todos os elementos relevantes sobre o estágio dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental.

A Secção II (artigos 7.º e 8.º) é dedicada ao nível estratégico. O PNPOT e os PROT's condicionam as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional<sup>462</sup> que devem ainda atender ao Plano Nacional da Água, aos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e outros planos sectoriais relevantes.

As *orientações estratégicas de âmbito nacional*<sup>463</sup> e *regional*<sup>464</sup> – compreendem as directrizes e os critérios para a delimitação das áreas da REN a nível municipal sendo acompanhadas de um esquema nacional de referência<sup>465</sup> – têm ainda em consideração o disposto no Plano Nacional da Água, nos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica bem como outros planos sectoriais com relevância.

Entretanto no nível operativo, estatui-se, ao nível municipal, uma obrigatória delimitação das áreas que integram a REN corporizada nas cartas de delimitação<sup>466</sup>. Estabelece-se um *dever de ponderação* que pode conduzir à exclusão de áreas da REN relativamente a três aspectos fundamentais:

1. Edificações legalmente licenciadas ou autorizadas;
2. Satisfação das carências habitacionais existentes;
3. Actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas.

Constituindo parte integrante das estruturas ecológicas municipais, as áreas da REN são identificadas nas plantas de condicionantes dos planos especiais e municipais de ordenamento do território. A delimitação da REN a nível municipal é despoletada por uma pro-

---

<sup>462</sup> Art.º 7.º, n.º 1.

<sup>463</sup> Elaboradas pela Comissão Nacional da REN, com a colaboração das comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

<sup>464</sup> Elaboradas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Nestas colaboram as administrações das regiões hidrográficas, em articulação com os municípios da área territorial abrangida.

<sup>465</sup> Identifica do ponto de vista gráfico, os principais componentes de protecção dos sistemas e processos biofísicos, os valores a preservar e a prevenção dos riscos.

<sup>466</sup> Art.º 9.º.

posta da câmara municipal respectiva, apoiada na informação técnica disponibilizada pelas CCDR e administrações de região hidrográfica<sup>467</sup> que, uma vez aprovada, é oficialmente publicada<sup>468</sup>. As cartas da REN, acompanhadas da respectiva memória descritiva, são *depostadas* na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano sendo o respectivo conteúdo disponibilizado através do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT)<sup>469</sup>. A delimitação da REN pode ter lugar simultaneamente à elaboração, alteração ou revisão de plano especial de ordenamento do território<sup>470</sup> ou planos municipais de ordenamento do território<sup>471</sup>. Assinala-se um *carácter excepcional* às alterações da delimitação da REN<sup>472</sup> podendo também em *casos excepcionais de relevante interesse geral* o Governo alterá-la ao nível municipal<sup>473</sup>. Podem igualmente, observado determinado condicionalismo, realizar-se *acções de relevante interesse público*<sup>474</sup>. Prevê-se também o mecanismo da *reintegração* através do qual, às áreas que tenham sido excluídas, regressam à REN quando as razões que ditaram a sua exclusão não tenham sido observadas<sup>475</sup> e correcções materiais e rectificações<sup>476</sup>.

Um conjunto de usos ou acções são proibidos na REN, a saber:

- Operações de loteamento<sup>477</sup>;
- Obras de urbanização, construção e ampliação;
- Vias de comunicação;
- Escavações e aterros;
- Destruição do revestimento vegetal.

Prevêem-se as situações sujeitas a comunicação prévia, autorização e usos, e acções na REN que seguem outros regimes<sup>478</sup>.

---

<sup>467</sup> Art.º 10.º.

<sup>468</sup> A tramitação desde a proposta até à aprovação da delimitação da REN está prevista no art.º 11.º. Uma vez aprovada a CCDR envia a delimitação da REN – o conteúdo figura no n.º 3 do art.º 9.º – para publicação na 2.ª série do Diário da República (art.º 12.º).

<sup>469</sup> <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=144EE72D-18A4-4CCA-9ABA-7303CDEAAoC6>.

<sup>470</sup> Art.º 14.º.

<sup>471</sup> Art.º 15.º.

<sup>472</sup> Excluindo ou integrando áreas, impondo-se a salvaguarda da sua integridade e coerência sistémica – art.º 16.º.

<sup>473</sup> Através de Resolução do Conselho de Ministros, impondo-se a audição da respectiva câmara municipal.

<sup>474</sup> Art.º 21.º.

<sup>475</sup> Art.º 18.º.

<sup>476</sup> Art.º 19.º.

<sup>477</sup> Não obstante, o n.º 1 do art.º 26.º vem estabelecer as condições em que áreas integradas na REN podem ser objecto de operações de loteamento, desde que observados alguns requisitos. Assim, não podem conduzir ao *fracionamento* nem destinar-se a *usos ou acções* incompatíveis com os *objectivos de protecção ecológica e ambiental* e de *prevenção e redução de riscos naturais*. O n.º 2 permite que áreas integradas na REN possam ser consideradas para efeitos de *cedências destinadas a espaços verdes públicos e de utilização colectiva*. Porém, compreensivelmente não são contabilizadas para o cálculo de edificabilidade.

Em ordem à protecção do regime da REN estabelece-se uma pesada consequência: a nulidade de actos administrativos praticados em violação do Capítulo III (artigos 20.º a 27.º) ou dos que permitam a realização de acções em desconformidade com os fins que conduziram à exclusão de áreas desta restrição de utilidade pública<sup>479</sup>. Correspondentemente, estatui-se a *responsabilidade civil* da entidade administrativa responsável pela emissão do acto administrativo<sup>480</sup> revogado, anulado ou declarado nulo, a qual se estende aos titulares dos respectivos órgãos bem como aos seus funcionários e agentes<sup>481</sup>.

O Capítulo IV respeita à Comissão Nacional da REN, organismo que funciona na dependência do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território. Tem como atribuição coordenar e articular a delimitação das áreas da REN, por forma a garantir a sua coerência sistémica. A sua composição e funcionamento bem como a previsão de um secretariado técnico figuram nos artigos 29.º a 31.º. Com periodicidade bienal elabora o relatório de avaliação da REN.

Tabela 45 – Competências da Comissão Nacional da REN

a)	Elaborar e actualizar as orientações estratégicas de âmbito nacional
b)	Acompanhar a elaboração das orientações estratégicas de âmbito regional
c)	Produzir recomendações técnicas e guias de apoio adequados ao exercício das competências pelas entidades responsáveis em matéria de REN
d)	Pronunciar-se, à solicitação dos municípios ou das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, sobre a aplicação dos critérios de delimitação da REN
e)	Emitir o parecer a que se referem os n.ºs 6 e 7 do artigo 11.º
f)	Formular os termos gerais de referência para a celebração dos contratos de parceria referidos no artigo 25.º
g)	Monitorizar a aplicação das orientações estratégicas a nível municipal
h)	Gerir a informação disponível sobre a REN, disponibilizando-a, designadamente, no seu sítio da <i>Internet</i>
i)	Promover acções de sensibilização das populações quanto ao interesse e aos objectivos da REN

**Fonte:** Elaboração própria.

Os mecanismos de perequação compensatória dos benefícios e encargos entre os proprietários relativamente às áreas integradas na REN devem ser considerados na elaboração

<sup>478</sup> Artigos 22.º a 24.º.

<sup>479</sup> Art.º 27.º, n.º 1.

<sup>480</sup> Quando a ilegalidade resultar de parecer vinculativo, autorização ou aprovação legalmente exigível, a entidade que o emitiu responde solidariamente com a entidade administrativa que praticou o acto, sem prejuízo do direito de regresso.

<sup>481</sup> Art.º 27.º, n.º 2.

dos planos municipais de ordenamento do território quando contribuam para a valorização dos terrenos com capacidade edificatória<sup>482</sup>.

Com interesse para o turismo, na parte final do Anexo II surgem a abertura de trilhos e caminhos pedonais/cicláveis destinados à educação e interpretação ambiental e de descoberta da natureza<sup>483</sup> e a instalação de campos de golfe<sup>484</sup>.

### 5.5. Avaliação de Impacte Ambiental

Operando a transposição da legislação comunitária<sup>485</sup>, o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio<sup>486</sup>, tratando-se de um marco do desenvolvimento sustentável e um importante instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território que foi pioneiramente consagrado na Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) nos artigos 30.º e 31.º.

Um dos traços marcantes do procedimento de AIA é o seu *carácter prévio* à autorização ou licenciamento de todos os projectos susceptíveis de provocar efeitos significativos no ambiente que figuram discriminadamente no Anexo I<sup>487</sup> e no Anexo II. Neste último caso,

---

<sup>482</sup> Art.º 35.º.

<sup>483</sup> Abrangendo pequenas estruturas de apoio.

<sup>484</sup> Compreensivelmente excluem-se as áreas edificadas.

<sup>485</sup> Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho de 3 de Março de 1997, bem como pela Directiva n.º 2003/35/CE, do Conselho de 26 de Maio.

<sup>486</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro bem como pela Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro. O Decreto-Lei n.º 69/2000 veio revogar toda a legislação anterior, mais especificamente o Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho e o Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro, quadro legal complementado pela Portaria n.º 590/97, de 5 de Agosto, e posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro e pelo Decreto Regulamentar n.º 42/97, de 10 de Outubro. Reflecte ainda os compromissos assumidos pelo Governo, no quadro da Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço (Convenção de Espoo), aprovada pelo Decreto n.º 59/99, de 17 de Dezembro. Outros documentos legislativos completam o conjunto de instrumentos jurídicos do processo de AIA: Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril que fixa as normas técnicas para a elaboração da Definição de Âmbito (DA) e do Estudo de Impacte Ambiental (EIA); Despacho n.º 11874/2001, de 5 de Junho (2.ª série), que define as aplicações informáticas dos ficheiros a serem disponibilizados pelos proponentes; Portaria n.º 1257/2005 de 7 de Setembro que actualiza os valores das taxas a cobrar no âmbito do processo de AIA.

<sup>487</sup> Sem intuito exaustivo, refinarias, centrais térmicas e nucleares, instalações integradas para a primeira fusão de gusa e aço, extracção de amianto, vias para o tráfego ferroviário de longo curso e aeroportos cuja pista ascenda a pelo menos 2.100 m, auto-estradas e estradas (duas faixas de rodagem, com separador, e pelo menos duas vias cada) itinerários principais e complementares (troços de mais de 10 km), vias navegáveis interiores e inerentes portos para barcos (embarcações a partir 4.000 GT), exceptuando-se os cais para *ferry-boats*, portos comerciais, cais para carga ou descarga com ligação a terra e portos exteriores (embarcações a partir 4.000 GT). Instalações

ainda que não se atinjam os limiares mínimos, pode a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto determinar a AIA, com o fundamento de ocorrer um impacte significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de harmonia com os critérios estabelecidos no Anexo V. Outra situação em que pode ser determinada a AIA, uma vez mais obedecendo aos critérios do Anexo V e da sua localização, dimensão ou natureza, respeita à decisão conjunta dos membros do Governo, um com a responsabilidade da área do projecto o outro do ambiente (n.º 5).

Tabela 46 – ANEXO V	
Características dos projectos	Dimensão do projecto
	Efeitos cumulativos relativamente a outros projectos
	Utilização dos recursos naturais
	Produção de resíduos
	Poluição e incómodos causados
	Risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas
Localização dos projectos, sensibilidade ambiental das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas pelos projectos atendendo entre outros aspectos:	A afectação do uso do solo
	A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona
Características do impacte potencial em função dos critérios 1 e 2 atendendo especialmente à:	A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas: a) Zonas húmidas; b) Zonas costeiras; c) Zonas montanhosas e florestais; d) Reservas e parques naturais; e) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de protecção especial, nos termos da legislação; f) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas; g) Zonas de forte densidade demográfica; h) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.
	Extensão do impacte (área geográfica e dimensão da população afectada)
	Natureza transfronteiriça do impacte
	Magnitude e complexidade do impacte
	Probabilidade do impacte
	Duração, frequência e reversibilidade do impacte

**Fonte:** Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA).

para operações de resíduos perigosos, incineração ou tratamento químico de resíduos não perigosos, captação de águas subterrâneas ou de recarga artificial dos lençóis freáticos, obras de transferência de recursos hídricos entre bacias hidrográficas, estações de tratamento de águas residuais, extracção de petróleo e gás natural para fins comerciais, barragens, condutas para o transporte de gás, de petróleo, instalações industriais de: fabrico de pasta de papel, papel e cartão, pedreiras e minas a céu aberto, construção de linhas aéreas de transporte de electricidade, instalações de armazenagem de petróleo, produtos petroquímicos ou produtos químicos. Estas realidades são objecto de requisitos complementares designadamente a partir de determinada capacidade de produção diária, superfície, etc.

Em determinadas condições, os projectos destinados à defesa nacional podem ser excluídos da AIA (n.º 6).

A decisão sobre a sujeição à AIA incumbe à entidade licenciadora ou competente para autorização dos projectos sempre que se trate de uma actividade prevista no Anexo II (art.º 2.º-A, n.º 1) podendo, nas situações de dúvida sobre a submissão de determinado projecto, solicitar parecer à autoridade de AIA (n.º 2) e solicitar ao proponente os elementos constantes do Anexo IV.

Enquanto o art.º 3.º se refere às situações de carácter excepcional em que fundamentadamente pode ocorrer dispensa, total ou parcial, de AIA, o preceito seguinte enumera os seus objectivos fundamentais, a saber:

1. Efeitos directos e indirectos sobre o meio ambiente natural e social;
2. Quais as medidas adequadas para evitar, minimizar e compensar os impactes do projecto em ordem à adopção de decisões ambientalmente sustentáveis;
3. Efectiva participação dos cidadãos e a consulta dos interessados na formação de decisões que lhes respeitem;
4. Avaliação no decurso do projecto dos possíveis impactes ambientais.

São quatro as entidades que intervêm no âmbito da AIA:

1. Desde logo a entidade que licencia<sup>488</sup> o projecto<sup>489</sup>;
2. A Autoridade de AIA;
3. Comissão de avaliação;
4. Entidade de coordenadora e de apoio técnico<sup>490</sup>.

São duas as autoridades de AIA: o Instituto do Ambiente em três situações tipificadas no n.º 1 do art.º 7.º e as CCDR's por exclusão de partes.

---

<sup>488</sup> Ou autoriza.

<sup>489</sup> As competências da entidade que licencia ou autoriza figuram no art.º 6.º:

- A remessa à autoridade de AIA, todos os elementos relevantes apresentados pelo proponente relativos procedimento de AIA;
- Comunicação à autoridade de AIA e publicidade da sua decisão final;
- Decidir sobre a sujeição a AIA dos projectos que não atinjam o limiar mínimo fixado no Anexo II mas que do seu ponto de vista sejam susceptíveis de provocar um significativo impacte no ambiente em razão da sua localização, dimensão ou natureza.

<sup>490</sup> Art.º 5.º.

Tabela 47

Instituto do Ambiente como autoridade de AIA	
1	O projecto figura no Anexo I
2	Entidade que licencia ou autoriza é um serviço central não desconcentrado, um instituto sob tutela da administração central ou uma CCDR
3	O projecto situa-se em área sob jurisdição de duas ou mais CCDR

**Fonte:** Elaboração própria.

As competências da autoridade de AIA figuram no n.º 2 do art.º 7.º. Por cada procedimento é nomeada uma comissão de avaliação constituída por um número ímpar de elementos<sup>491</sup>.

O Capítulo III é relativo às componentes da AIA.

Com carácter preliminar e facultativo a delimitação do âmbito do EIA encontra-se prevista no art.º 11.º, consistindo em o proponente apresentar à autoridade de EIA – Instituto do Ambiente ou CCDR – uma proposta de definição do âmbito a qual pode ser objecto de consulta pública.

O procedimento obrigatório de EIA encontra-se previsto nos artigos 12.º e seguintes e é despoletado com a apresentação pelo proponente de um EIA à entidade que licencia ou autoriza o projecto. Este deve preencher uma série de requisitos no âmbito informativo e documental, directrizes da monitorização e parâmetros ambientais a avaliar, sendo que a informação está protegida pelo segredo industrial ou comercial, consoante os casos.

O EIA e toda a documentação pertinente são remetidas pela entidade licenciadora à autoridade de AIA que, após a sua recepção, nomeia a Comissão de Avaliação Técnica, dispondo de um prazo de 30 dias para se pronunciar sobre a conformidade do EIA que é fundamentada e que determina o encerramento do processo de AIA.

Um dos grandes objectivos do diploma é a efectiva participação pública no âmbito do procedimento de AIA, matéria que é apropriadamente regulada nos artigos 14.º e 15.º, impondo-se uma pormenorizada descrição do projecto. Nos 25 dias subsequentes ao processo de consulta pública é elaborado o parecer final do procedimento de AIA. Dentro daquele prazo a autoridade de AIA remete ao ministro responsável pela área do ambiente a proposta de DIA.

O conteúdo da DIA figura no art.º 17.º. Pode ser favorável, impor condições ou ser negativa.

É fixado um prazo de 15 dias a partir da recepção da proposta da autoridade de AIA<sup>492</sup>, estabelecendo-se ainda uma importante regra de deferimento tácito<sup>493</sup> se nada for comunicado à

<sup>491</sup> Art.º 9.º.



entidade que licencia ou autoriza um prazo que varia entre 120 e 140 dias e que pode ser encurtado se se tratar de um projecto declarado como estruturante.

Prevê-se uma situação de caducidade da DIA se no prazo de dois anos não se tiver iniciado a execução do projecto<sup>494</sup>.

A publicidade do procedimento de AIA, a qual está umbilicalmente ligada à efectiva participação pública, encontra-se disciplinada nos artigos 22.º e seguintes. Assim, o procedimento de AIA é público e encontram-se disponíveis todos os seus elementos e peças processuais<sup>495</sup>, sendo de obrigatória divulgação um conjunto de elementos<sup>496</sup>. Também a matéria da pós-avaliação é, após emissão da DIA, objecto de minuciosa regulamentação nos artigos 27.º e seguintes.

O Capítulo IV é dedicado aos impactos transfronteiriços, ou seja, aqueles que afectam os territórios de vários Estados.

As alterações introduzidas em 2005 garantem a selecção de determinados projectos sujeitos a AIA em função da sua localização, natureza e dimensão; a obrigatoriedade de apresentação, pelo proponente, de todos os elementos necessários à avaliação; a fundamentação da decisão do procedimento de AIA e a previsão da obrigatoriedade de sujeição a AIA de locais para depósito de lamas.

Procede-se, ainda, à transposição parcial da Directiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio, relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente, na parte que altera a Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho, alterada pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março.

Tabela 48 – AIA – Conceitos	
Alteração de um projecto	Qualquer alteração tecnológica, operacional, mudança de dimensão ou de localização de um projecto que possa determinar efeitos ambientais ainda não avaliados
Áreas sensíveis	Áreas protegidas, classificadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 227/98, de 17 de Julho
	Sítios da Rede Natura 2000, zonas especiais de conservação e zonas de protecção especial, classificadas nos termos do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, no âmbito das Directivas n.ºs 79/409/CEE e 92/43/CEE

<sup>492</sup> Art.º 18.º.

<sup>493</sup> Art.º 19.º.

<sup>494</sup> Art.º 21.º.

<sup>495</sup> Art.º 22.º.

<sup>496</sup> Art.º 23.º.

	Áreas de protecção dos monumentos nacionais e dos imóveis de interesse público definidas nos termos da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho
Auditoria	Avaliação, <i>a posteriori</i> , dos impactes ambientais do projecto, tendo por referência normas de qualidade ambiental, bem como as previsões, medidas de gestão e recomendações resultantes do procedimento de AIA
Autorização ou licença	Decisão que confere ao proponente o direito a realizar o projecto
Avaliação de impacto ambiental ou AIA	Instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação
Consulta pública	Procedimento compreendido no âmbito da participação pública e regulado nos termos do presente diploma que visa a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos do público interessado sobre cada projecto sujeito a AIA
Declaração de impacte ambiental ou DIA	Decisão emitida no âmbito da AIA sobre a viabilidade da execução dos projectos sujeitos ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio
Declaração do âmbito do EIA	Fase preliminar e facultativa do procedimento de AIA, na qual a autoridade de AIA identifica, analisa e selecciona as vertentes ambientais significativas que podem ser afectadas por um projecto e sobre as quais o estudo de impacte ambiental (EIA) deve incidir
Estudo de impacte ambiental ou EIA	Documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA, que contém uma descrição sumária do projecto, a identificação e avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projecto poderá ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projecto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações
Impacte ambiental	Conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas em parâmetros ambientais e sociais, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultantes da realização de um projecto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período de tempo e nessa área, se esse projecto não viesse a ter lugar
Monitorização	Processo de observação e recolha sistemática de dados sobre o estado do ambiente ou sobre os efeitos ambientais de determinado projecto e descrição periódica desses efeitos por meio de relatórios da responsabilidade do proponente com o objectivo de permitir a avaliação da eficácia das medidas previstas no procedimento de AIA para evitar, minimizar ou compensar os impactes ambientais significativos decorrentes da execução do respectivo projecto
Participação pública	Formalidade essencial do procedimento de AIA que assegura a intervenção do público interessado no processo de decisão e que inclui a consulta pública
Pós-avaliação	Processo conduzido após a emissão da DIA, que inclui programas de monitorização e auditorias, com o objectivo de garantir o cumprimento das condições prescritas naquela declaração e avaliar os impactes ambientais ocorridos, designadamente a resposta do sistema ambiental aos efeitos produzidos pela construção, exploração e desactivação do projecto e a eficácia das medidas de gestão ambiental adoptadas, com o fim de evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos do projecto, se necessário, pela adopção de medidas ambientalmente mais eficazes
Projecto	Concepção e realização de obras de construção ou de outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração de recursos naturais

Proponente	Pessoa individual ou colectiva, pública ou privada, que formula um pedido de autorização ou de licenciamento de um projecto
Público	Uma ou mais pessoas singulares, pessoas colectivas de direito público ou privado, bem como as suas associações, organizações representativas ou agrupamentos
Público interessado	Os titulares de direitos subjectivos ou de interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões tomadas no procedimento administrativo de AIA, bem como o público afectado ou susceptível de ser afectado por essa decisão, designadamente as organizações não governamentais de ambiente (ONGA)
Resumo não técnico	Documento que integra o EIA, de suporte à participação pública, que descreve, de forma coerente e sintética, numa linguagem e com uma apresentação acessível à generalidade do público, as informações constantes do respectivo EIA

**Fonte:** Regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA).

## 5.6. Lei de Bases do Turismo

O Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de Agosto, vem estabelecer, de harmonia com o sumário oficial, as bases das políticas públicas de turismo e definir os instrumentos para a respectiva execução dando, assim, cumprimento a uma das medidas de maior destaque no Programa do XVII Governo Constitucional, a publicação<sup>497</sup> de uma *Lei de Bases do Turismo*.

<sup>497</sup> Consiste num *acto* através do qual as leis são *levadas ao conhecimento dos seus destinatários*. O seu escopo é, assim, tornar possível o conhecimento da lei por todos os cidadãos de forma a que possam adequar os seus comportamentos aos comandos do legislador. Mas, para além deste objectivo de cognoscibilidade, a publicação da lei pode condicionar a vigência da lei e constituir um requisito da sua entrada em vigor, ou seja, antes da sua publicação a lei *existe*, é *válida* mas não é *eficaz*, como se infere rectilineamente do n.º 2 do art.º 119.º da Constituição.

A forma de divulgar o conhecimento das leis variou consideravelmente ao longo dos tempos. Foi numa época mantida secreta, noutras divulgada através dos arautos ou afixada em lugares públicos, designadamente à porta das igrejas.

Hoje são publicadas no *Diário da República* (art.º 119.º da Constituição), que enumera um conjunto de actos legislativos e doutra natureza que devem figurar no jornal oficial. O Diário da República comporta várias séries, sendo a generalidade das leis publicadas na I Série.

Também o Código Civil (art.º 5.º, n.º 1) se refere à necessidade de publicação, determinando de forma concludente: “A lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial.”. Ou seja, pense-se num decreto-lei relativo às actividades de animação e outro relativo a um novo enquadramento da actividade de agente de viagens, que o Secretário de Estado do Turismo explica em várias sessões públicas e são amplamente noticiados nos *media* do sector, nos quais surgem inclusivamente os respectivos textos. Mesmo que com essa forma de divulgação se consiga um conhecimento mais profundo por parte dos destinatários, estes não se encontram minimamente vinculados ao acto normativo. Ao invés, a simples publicação na folha oficial, ainda que a generalidade dos destinatários desconheça a aludida norma, vincula-os plenamente.

Referindo-se à lei, o preceito exclui o direito consuetudinário, os tratados e acordos internacionais, bem como os diplomas das autarquias locais.

As posturas e regulamentos locais não são publicados na folha oficial, sendo afixados “no lugar do estilo” (artigos 53.º e 255.º §4.º do Código Administrativo).

Do preâmbulo resulta que o turismo foi assumido pelo executivo como uma *área de intervenção prioritária*, constata-se o seu significativo peso no *PIB* (aproximadamente 11%) e a sua capacidade de gerar mais de meio milhão de *postos de trabalho* e melhorar a *qualidade de vida* dos portugueses. Enfatiza-se o *princípio da sustentabilidade*, com expressa alusão à tripla vertente ambiental, económica e social que enforma o turismo<sup>498</sup>, reforçando a *coesão territorial* e a *identidade nacional*. A *transversalidade* do sector, obrigando à articulação e envolvimento harmonizado de todas as políticas sectoriais que o influenciam<sup>499</sup>, a *competitividade* abarcando aspectos de ordenamento do território, regulação, simplificação de pro-

---

O *Direito Comunitário*, de uma influência crescente no dia dos cidadãos europeus – atente-se sobretudo nos *regulamentos comunitários* aplicáveis directamente nos Estados-membros sem qualquer acto adicional da parte destes –, é publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

A publicação é, do ponto de vista jurídico, um *acto de comunicação*, conexas-se, assim, com a *eficácia* da lei e não com a sua *validade*. O acto legislativo não publicado é válido, só que não produz os seus efeitos em razão da ausência dessa formalidade externa. Relativamente ao acto legislativo que não se exteriorizou na forma legalmente adequada, não se questiona a sua validade intrínseca, mas tão somente a sua aptidão para produzir os respectivos efeitos jurídicos.

A disciplina desta matéria não se esgota naturalmente na Constituição, sendo complementada e desenvolvida na lei ordinária, mais precisamente na Lei n.º 74/98, de 29 de Julho, relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas.

Uma referência fugaz às *rectificações* de leis publicadas na folha oficial, que visam corrigir deficiências formais decorrentes do processo legislativo ou da fase de publicação.

A rectificação dilui-se no próprio texto rectificando, pelo que a partir de então não há que separar original e rectificação.

Existe uma limitação temporal para as rectificações relativas a diplomas legais publicados na I Série do Diário da República, as quais só são admitidas nos 60 dias subsequentes à respectiva publicação (art.º 5.º, n.º 2 da Lei n.º 74/98, de 29 de Julho).

De harmonia com a lei ordinária, nem todas as leis são publicadas no jornal oficial, *v.g.* o caso dos actos normativos emanados dos governadores civis ou das autarquias locais, pelo que o comando do n.º 1 do art.º 5.º do Código Civil, atrás citado, deve ser interpretado no sentido de que a lei que deva ser publicada no Diário da República só se torna obrigatória com essa publicação. Ainda que a generalidade dos cidadãos não leia o Diário da República – e mesmo para os que o consultam diariamente e têm formação jurídica é praticamente impossível apreender a vastidão dos actos legislativos publicados – uma vez publicadas as leis são vinculantes, não aproveitando a sua ignorância seja a quem for.

No art.º 6.º do Código Civil estabelece-se um princípio de irrelevância jurídica do desconhecimento da lei: “A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.” Ou seja, um profissional do turismo não pode alegar a ignorância de uma norma do Código do Trabalho, do Código Penal, do Código Civil ou de qualquer outro diploma. Uma vez publicada a lei ela é conhecida de todos, especialistas ou não, mesmo daqueles cidadãos que não têm qualquer relação com a matéria e que, por essa razão, tenham a maior dificuldade em a conhecer e interpretar.

Sendo o turismo um sector transversal da economia, que lida com uma multiplicidade de aspectos da vida social, designadamente os transportes, a saúde, a alimentação, o alojamento etc., há um vastíssimo conjunto de normas jurídicas relacionadas com o dia-a-dia dos seus profissionais cuja ignorância é juridicamente irrelevante, ou seja, não podem invocar o desconhecimento de determinada norma em sede de qualidade alimentar, protecção do consumidor, ambiente, etc.. E, muito menos, alegar desconhecimento da legislação do turismo.

<sup>498</sup> Art.º 4.º.

<sup>499</sup> Art.º 5.º.

cedimentos, educação/formação, políticas fiscais e laborais<sup>500</sup> e *livre concorrência* das suas empresas bem como a *participação dos interessados* na definição das políticas públicas do turismo completam o *elenco de princípios gerais* enunciados no preâmbulo.

As áreas prioritárias daquelas políticas surgem pela ordem seguinte: transportes e acessibilidades, *maxime* o transporte aéreo, a qualificação da oferta, a promoção, o ensino e formação profissional e a política fiscal. Uma derradeira referência em sede preambular à *competitividade* dos agentes económicos, a qual é apontada como factor determinante do desenvolvimento do turismo. No entanto, nem todos os princípios gerais acima referidos têm depois desenvolvimento ao nível do articulado<sup>501</sup>.

Para além da explicitação dos princípios gerais, o Capítulo I (artigos 1.º a 6.º) comporta quatro definições<sup>502</sup>:

- *Turismo*: “o movimento temporário de pessoas para destinos distintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as actividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades”.
- *Recursos turísticos*: “os bens que pelas suas características naturais, culturais ou recreativas tenham capacidade de motivar visita e fruição turísticas”.
- *Turista*: “a pessoa que passa pelo menos uma noite num local que não seja o da residência habitual e a sua deslocação não tenha como motivação o exercício de actividade profissional remunerada no local visitado”.
- *Utilizador de produtos e serviços turísticos*, desde logo pela ausência de pernoitamento: “a pessoa que, não reunindo a qualidade de turista, utiliza serviços e facilidades turísticas”.

O Capítulo II (artigos 7.º a 16.º) é dedicado às *políticas públicas*.

Enquadra-se genericamente a política nacional de turismo (PNT) e enumeram-se os seus objectivos e meios, dedicando-se um preceito a aspectos que estão na génese do PENT<sup>503</sup>. Surgem sete áreas de actuação da PNT (artigos 10.º a 16.º), a saber:

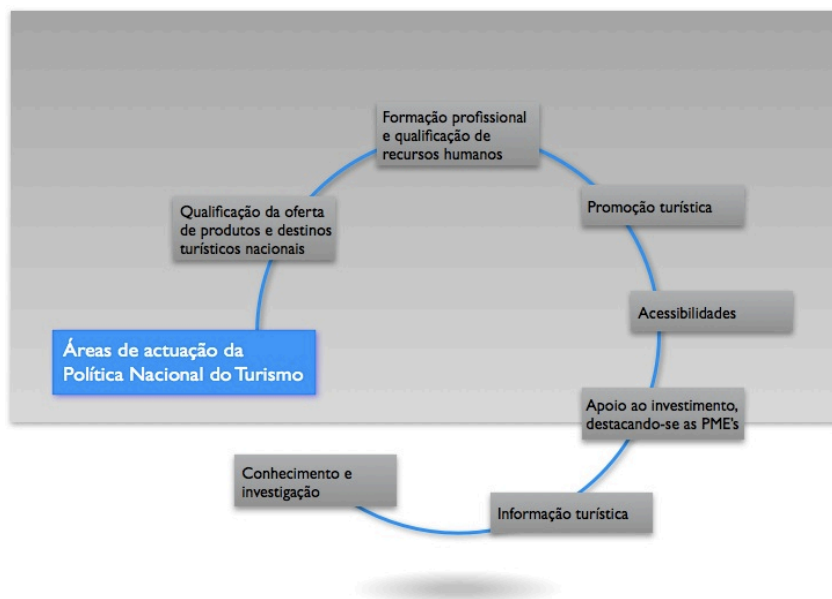
---

<sup>500</sup> Art.º 6.º.

<sup>501</sup> Art.º 3.º.

<sup>502</sup> Art.º 2.º.

<sup>503</sup> Art.º 8.º.

**Figura 29 – Áreas de actuação da Política Nacional do Turismo**

**Fonte:** Elaboração própria.

Em vários passos do diploma, surge uma clara distinção entre o *plano nacional, regional e local* da administração pública do turismo português.

O Capítulo III (artigos 17.º a 21.º) é dedicado aos *agentes do turismo*, que se distinguem entre públicos e privados.

Os agentes públicos são o Secretário de Estado do Turismo, o Turismo de Portugal, IP, as entidades regionais de turismo (áreas e pólos), DRE's, CCDR's, o ICNB, as regiões autónomas e as autarquias locais<sup>504</sup>. Tal como para os agentes públicos do turismo também para os *privados* (denominam-se fornecedores de produtos e serviços turísticos) é avançada uma enumeração exemplificativa: agências de viagens, empresas exploradoras de empreendimentos turísticos, *rent-a-car*, animação turística, estabelecimentos de restauração e de bebidas, concessionárias de jogos, turismo social, transportadoras e entidades gestoras das infraestruturas de transporte<sup>505</sup>. Enumeram-se os direitos e deveres dos agentes privados<sup>506</sup> e garante-se a participação das associações empresariais, sindicais e outras na definição das políticas públicas de turismo<sup>507</sup>.

Também os direitos e deveres dos turistas e utilizadores de serviços surgem contemplados (Capítulo IV – artigos 22.º e 23.º), o financiamento e fiscalidade (Capítulo V – artigos 24.º e 25.º) e a representação internacional (Capítulo VI – art.º 26.º).

<sup>504</sup> Art.º 17.º.

<sup>505</sup> Art.º 18.º.

<sup>506</sup> Artigos 19.º e 20.º.

<sup>507</sup> Art.º 21.º.

Uma lei de bases do turismo comporta sempre aspectos técnico-políticos menos consensuais e a circunstância de, por falta de tempo, não ter sido aprovada pela Assembleia da República mas pelo Governo, acarreta, como seria de esperar, algumas limitações.

Uma parte considerável são normas *programáticas*: definem objectivos, estabelecem um programa de acção que orienta o poder político, dependendo a sua realização de ulteriores normas de concretização conjugadas favoravelmente com factores de ordem económica, social e política. Quando de natureza constitucional, dirigem-se ao legislador ordinário e não conferem direitos subjectivos, como por exemplo: direito à habitação<sup>508</sup> e ao ambiente<sup>509</sup> constitucionalmente consagrados.

### 5.7. Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira

O Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POTM) foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2002/M<sup>510</sup>, de 29 de Agosto. No curto preâmbulo do diploma<sup>511</sup>, que se analisará de seguida, ressaltam alguns dos *objectivos* do legislador.

Em primeiro lugar, o POT visa orientar as *estratégias de desenvolvimento turístico* e o *modelo territorial* em ordem a garantir a *sustentabilidade* dos sistemas<sup>512</sup>. O plano de ordenamento turístico tem, assim, uma *função de orientação dos investimentos*, sejam eles públicos ou privados, assegurando uma *equilibrada distribuição territorial* dos alojamentos e equipamentos turísticos e um *melhor aproveitamento e valorização* dos recursos humanos, culturais e naturais.

É expressamente formulado um princípio de *adequação* dos empreendimentos turísticos às diferentes realidades históricas e paisagísticas regionais, bem como a sua *inserção social e cultural*, preconizando-se também a sua contribuição para o desenvolvimento local integral.

No que concerne ao enquadramento jurídico, o POTM constitui, à luz do *regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*<sup>513</sup>, um *plano sectorial*<sup>514</sup>. Correspondentemente, no arti-

<sup>508</sup> Art.º 65.º da Constituição.

<sup>509</sup> Art.º 66.º da Constituição.

<sup>510</sup> Publicado no Diário da República n.º 199, Série I-A, de 29 de Agosto de 2002. De harmonia com o art.º 1.º é designado abreviadamente por POT.

<sup>511</sup> Também exíguo, o articulado confina-se a três preceitos.

<sup>512</sup> Sendo o turismo uma das principais actividades económicas da Região o executivo madeirense sentiu a necessidade de criar mecanismos de gestão das estratégias e definição das respectivas políticas.

<sup>513</sup> Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro e o Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de Abril.

<sup>514</sup> É o próprio legislador que enaltece a circunstância de se tratar do primeiro plano sectorial a ser aprovado à luz do novo regime.

culado o POT surge-nos como um instrumento de gestão territorial do sector turístico, cujo *âmbito territorial* abarca todo o arquipélago da Madeira<sup>515</sup>.

Para além do preâmbulo e do tradicional articulado na parte inicial do diploma, neste caso confinado a três artigos, o POT desdobra-se em três instrumentos<sup>516</sup>:

Tabela 49 – Instrumentos do POT	
Anexo I	Normas de execução
Relatório	Síntese da estratégia de desenvolvimento, identificando as opções sectoriais, os objectivos a alcançar e a expressão territorial da política sectorial (modelo territorial)
Anexo III	Peças gráficas relativas à representação do modelo territorial

**Fonte:** Elaboração própria.

Entremos, assim, na parte mais relevante do POT, aquela em que se estabelecem as normas de execução.

#### *Anexo I – Normas de execução*

O art.º 1.º do Anexo I constitui certamente uma das normas de maior relevância do POT, ao fixar, até 2012, um limite máximo do alojamento turístico de 35.000 camas na ilha da Madeira e 4.000 camas na ilha de Porto Santo (n.º 1). A distribuição espacial das 35.000 camas no que respeita à ilha da Madeira opera-se da forma seguinte<sup>517</sup>:

<sup>515</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>516</sup> *Idem*.

<sup>517</sup> Art.º 1.º, n.º 2.



**Figura 30 – Limite máximo do alojamento em 2012**

Fonte: POTM.

Na parte final do documento surgem um conjunto de considerações relativamente ao *modelo de distribuição territorial do alojamento*:

*“As opções de distribuição do alojamento turístico na Região Autónoma da Madeira resultantes da avaliação das dinâmicas recentes de crescimento e dos cenários para um horizonte de 10 anos apontam para uma correcção da situação actual e das tendências dominantes de concentração da oferta na cidade do Funchal, favorecendo a desconcentração territorial não só entre a Madeira e o Porto Santo, mas também dentro da ilha da Madeira entre costas.*”

<sup>518</sup> Constitui, segundo o POT, o grande centro urbano-turístico: “A cidade do Funchal constitui o principal centro urbano da Região e o seu motor de desenvolvimento, e este contexto é também o reflexo da actividade turística aí concentrada – por um lado, pela concentração da oferta de alojamento, por outro, como o principal centro de serviços e de oferta complementar de toda a Região.

Neste âmbito particular de centro de serviços e de oferta complementar para os turistas da Madeira verifica-se que, face às debilidades detectadas, é necessário posicionar de forma mais clara o papel da cidade na área do turismo e do lazer.

Assim, as propostas apontam para o enunciado de uma ideia chave (ideia força) para a cidade, a desenvolver no âmbito de um reajustado programa de *marketing* da cidade, e que desde já nos surge associada ao seu posicionamento atlântico e de grande ‘porta de mar’.

A outro nível, propõe-se uma reorganização da oferta complementar de forma tematizada. Face à diversidade e à concentração na cidade de elementos de atracção, sejam patrimoniais, culturais, museológicos, de restauração, de animação, de comércio específico – vinho e bordados –, de comércio geral, artesanato, a sua reorganização interna, por um lado, e a apresentação de forma temática, por outro, requalificarão o conjunto da oferta, melhorando os níveis da sua atractividade. Como exemplo, apontamos:

- Um importante centro de mar do Atlântico Norte – actividades náuticas, marítimo turísticas, cruzeiros;
- Cidade de jardins;
- Monte – centro da cidade romântica;
- Cidade de compras;
- Uma cidade que dança;
- Património religioso;
- Museus da Madeira;
- Passeios e promenades do Funchal (incluindo passeios urbanos, levadas que atravessam a cidade, miradouros, etc.).”

Assim, para um limiar de crescimento estabelecido nas 35.000 camas para a Madeira e 4.000 para o Porto Santo, admite-se a distribuição territorial constante da planta seguinte.

Com base nestes valores estima-se que a capacidade de acolhimento, considerando uma taxa de ocupação média anual de 70% e uma permanência média por turista de 7,7 dias, será a do quadro seguinte:

Tabela 50 – Capacidade de acolhimento		
	Camas	Turistas / Ano
Funchal	23.000	763.140
Costa Leste	5.500	182.490
Costa Oeste	4.000	132.720
Costa Norte	2.500	82.950
Madeira	35.000	1.161.300
Porto Santo	4.000	132.720

Fonte: POTM.”

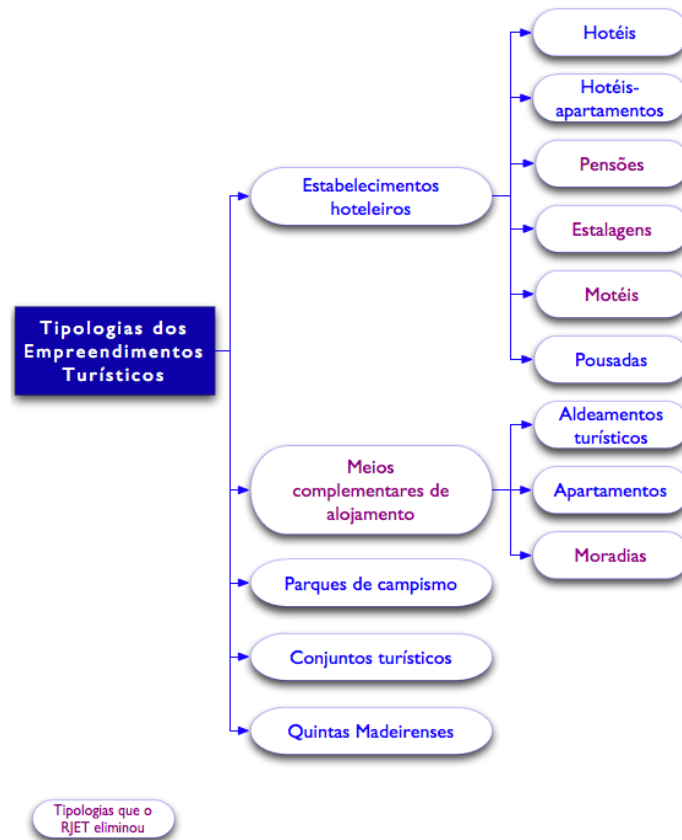
O art.º 2.º permite, em certas condições, a *admissibilidade* devidamente fundamentada e a título excepcional de *empreendimentos, obras ou acções no âmbito turístico* que possam não respeitar algumas das condições do POT mas que, em razão das suas características ou dimensão, comportem significativos impactos sociais e económicos. Utilizam-se para o efeito os mecanismos de concertação de conflitos de interesse públicos representados pelos sujeitos da Administração Pública previstos na legislação aplicável<sup>519</sup>.

O art.º 3.º opera a ligação do POT com as tipologias dos empreendimentos turísticos considerando que são definidas na legislação vigente<sup>520</sup> – ao tempo da sua aprovação, a Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 – acrescidas da tipologia denominada “*quinta madeirense*” que seria mais tarde criada através de diploma regulamentar regional<sup>521</sup>.

<sup>519</sup> O pedido adequadamente fundamentado é acompanhado de estudos sócio-económicos e de avaliação de impacto ambiental bem como da sua exequibilidade ao nível das garantias do respectivo financiamento.

<sup>520</sup> Diferentemente da Região Autónoma dos Açores que procedeu à adaptação da LET através do Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril, introduzindo desvios em matéria de tipologias, na Madeira não foi utilizada tal faculdade.

<sup>521</sup> Art.º 4.º.

**Figura 31 – Tipologias dos Empreendimentos turísticos**

**Fonte:** Elaboração própria.

O POT distingue *duas áreas de intervenção diferenciada* – a cidade do Funchal e a frente de praia de Porto Santo – e *três tipos de espaços*, a saber:

1. Os *espaços urbanos* – integram os espaços delimitados por perímetros urbanos, exceptuando-se a cidade do Funchal e a frente de praia de Porto Santo os quais são disciplinados em normas próprias;
2. Os *espaços agro-florestais* – integram as áreas onde predominam os usos agrícolas e florestais e ainda o povoamento ligado maioritariamente a estes usos;
3. Os *espaços naturais e áreas protegidas* – compreendem as áreas mais sensíveis do ponto de vista ecológico. Mencionam-se, com carácter exemplificativo, as áreas integradas na Rede Natura 2000 e o Parque Natural da Madeira, exceptuando-se as áreas classificadas como *zona de transição* a incluir nos espaços agro-florestais.

Tabela 51 – Recursos turísticos	
Recursos primários	Recursos / Produtos Turísticos
Paisagem	Passeios em levadas e veredas Excursões em espaços naturais e áreas protegidas Jardins e parques Vulcanismo Montanha
Mar	Pesca desportiva Pesca desportiva do alto Passeios marítimos Vela e outros desportos náuticos Iatismo Mergulho Surfe Canoagem de turismo
Infra-estruturas	Campos de Golfe Centros de estágio desportivo / eventos Centro de congressos Portuários – cruzeiros, actividades náuticas, <i>fly and cruise</i>

Fonte: POT.

Para a *cidade do Funchal* enunciam-se um conjunto de critérios para os empreendimentos turísticos em razão dos condicionamentos fixados ao crescimento e à prioridade da qualificação urbano-turística da cidade e da sua frente marítima<sup>522</sup>:

1. A *requalificação e modernização de estabelecimentos existentes*, conferindo-se a possibilidade de aumentarem a sua capacidade até 10%;
2. Na linha de sustentabilidade em que a LUT foi precursora e mais recentemente do RJET quanto ao *aproveitamento das construções existentes*, a recuperação de edifícios com interesse patrimonial e quintas, a integrar em pequenas unidades hoteleiras (quintas madeirenses, pousadas, estalagens), com capacidade até 100 camas;
3. *Valorização da área urbano-turística do Lido-Praia Formosa*, na condição de ser sustentada em plano de pormenor, que estructure urbanisticamente o conjunto e opere a requalificação da frente-mar.

Com o escopo de afectar prioritariamente a *frente de praia de Porto Santo* para o uso turístico e o lazer, estatui-se que, até à aprovação de planos de urbanização ou de pormenor, estão interditos loteamentos urbanos para fins residenciais permanentes ou secundários<sup>523</sup>.

Como veremos de seguida, as tipologias distribuem-se diferenciadamente nos três tipos de espaços contemplados no POT.

O art.º 8.º refere-se às *tipologias admitidas nos espaços urbanos*, estabelecendo uma dupla ordem de restrições qualitativas e quantitativas: de um lado *estabelecimentos hoteleiros* e

<sup>522</sup> Art.º 6.º.

<sup>523</sup> Art.º 7.º.

*aldeamentos turísticos* com uma capacidade máxima de 80 camas por unidade de exploração, do outro *apartamentos/moradias turísticas* com uma capacidade máxima de 60 camas.

O art.º 9.º enumera as *tipologias admitidas nos espaços agro-florestais*, limitando-as, porém, a uma capacidade máxima de 80 camas por unidade de exploração, a saber:

- Estalagens;
- Pousadas;
- Unidades de turismo no espaço rural;
- Quintas madeirenses;
- Moradias turísticas.

Finalmente, nos *espaços naturais e áreas protegidas* são permitidas, de harmonia com o art.º 10.º, as actividades, serviços e apoios de alojamento, de acordo com a legislação específica em vigor. O RJET, como se tem referido, ampliou significativamente o âmbito do turismo de natureza que até então estava confinado às casas de natureza (casas-abrigo, centros de acolhimento e casas-retiro) e ao turismo no espaço rural.

Do art.º 12.º resultam alguns *aspectos urbanísticos* que os empreendimentos turísticos devem observar quando se pretenda a sua implantação em espaços urbanos:

- Integração na volumetria dominante da respectiva área vedando-se que constituam elemento dissonante e destacado;
- *Manutenção dos alinhamentos preexistentes*, salvo se outro for definido pela câmara municipal ou se ocorrer a criação de espaços públicos ou colectivos arborizados e com capacidade de estacionamento na frente do edifício;
- Indicação dos elementos a *preservar* e a *integrar* na nova ocupação relativamente a parcelas de terreno nas quais exista edifício, jardins ou quintas antigas.

O art.º 13.º enuncia, com carácter exemplificativo, os *aspectos paisagísticos e arquitectónicos* que os empreendimentos turísticos devem observar quando se pretenda a sua instalação em *espaços agro-florestais*. Em primeiro lugar, surge-nos uma *limitação vertical* estatuidando-se que não exista um *contraste*, ou seja, uma desproporcionalidade entre a altura dos edifícios dos empreendimentos turísticos e a dos demais edifícios do local onde se inserem. De qualquer modo, até porque em algumas situações poderá revelar-se difícil apurar se a edificação turística contrasta com as demais, determina-se que, em regra, não ultrapassem dois/três pisos no alçado de maior dimensão. Limita-se ainda cada um dos pisos a uma altura média de 3 m o que poderá constituir um impedimento a edificações novas limitando as construções tradicionais que têm um significativo pé direito. Não são apenas os *aspectos verticais* que devem ser tomados em consideração relativamente aos locais onde se

inserir os empreendimentos turísticos mas também as *características arquitectónicas e volumétricas* inerentes às tipologias construtivas da zona. Neste plano, com carácter exemplificativo, preconiza-se evitar a construção de *grandes superfícies contínuas*.

Outra regra cujo escopo é a minimização dos impactes visuais das edificações na paisagem<sup>524</sup> consiste na preferencial *diversidade de materiais no exterior das edificações* e a utilização de *elementos arbóreos maxime* as cortinas arbóreas para as dissimular. Aspectos diferenciadores de cada região são os *muros de suporte* e o *embasamento dos edifícios*. Daí que procurando a harmonia destes importantes aspectos exteriores se estabeleça a regra da construção preferencial com paramentos de pedra da região. Procura-se também preservar os elementos tradicionais indissociáveis da ruralidade, determinando-se que os empreendimentos integrem *preexistências que revelem o uso e ocupação anteriores*, exemplificando-se com as estruturas de exploração agrícola, jardins, elementos arbóreos com significado, muros e portões de quintas.

O n.º 2 refere os *elementos que devem apresentar os projectos* dos empreendimentos turísticos nos espaços agro-florestais por forma a justificarem as *soluções de enquadramento paisagístico*, a saber:

- Levantamento da situação existente;
- Fotografias das construções existentes;
- Projecto de arranjo paisagístico abrangendo toda a área do empreendimento;
- Elementos gráficos sobre a integração paisagística da solução na zona.

Segundo o art.º 11.º os estabelecimentos hoteleiros do tipo *resort* podem beneficiar de um aumento da capacidade sendo, assim, de grande utilidade o art.º 14.º que procede à caracterização da figura assente em três características fundamentais:

1. Espaços livres e verdes para utilização dos utentes entre os edifícios que integram o empreendimento;
2. Existência de equipamentos e serviços de recreio e lazer de uso comum;
3. Regra da unidade de exploração, ou seja, edifícios e equipamentos encontram-se sujeitos a uma mesma exploração hoteleira.

---

<sup>524</sup> Como se acentua no POT a “*paisagem é uma das componentes do produto dominante que surge como a mais valorizada pelo turista, prevendo-se que continue a jogar um papel de diferenciação na oferta futura do destino. Mas a exiguidade do espaço da ilha e os condicionamentos impostos ao seu livre usufruto, por questões de fragilidade/protecção ambiental, aconselham a um consumo organizado e, por essa via, mais controlado. Tanto mais quanto as tendências recentes mostram que a par do aumento do excursionismo na ilha se verifica um crescente aumento de passeios não organizados, pedonais e apoiados no transporte individual de aluguer*”.

Diferentemente do *Regulamento dos Estabelecimentos Hoteleiros* (RegEH), não se estabelece qualquer orientação quanto à homogeneidade das características arquitectónicas dos edifícios que o integram<sup>525</sup>.

Enquanto o n.º 1 do art.º 14.º procedeu à caracterização dos estabelecimentos hoteleiros do tipo *resort* o n.º 2 vem estabelecer um *princípio de preferência* desta tipologia na apreciação e licenciamento dos projectos de empreendimentos turísticos no que concerne à gestão da sua distribuição territorial devendo para tal observar o seguinte condicionalismo:

- Localização especialmente valorizada junto do mar<sup>526</sup> – recurso turístico e de lazer que se aponta com grande capacidade de carga – ou dos centros urbanos e centralidades turísticas definidas no POT;
- Maior área de espaço livre de uso comum em relação à superfície edificada, não podendo ser inferior a 3 m<sup>2</sup> de espaço verde para 1 m<sup>2</sup> de espaço impermeabilizado;
- Maior capacidade de estacionamento privativo, não podendo este ser inferior a um lugar de estacionamento por cada oito camas;
- Maior superfície de piscinas, não podendo esta ser inferior a 1 m<sup>2</sup> por cama;
- Disponibilização de equipamentos de recreio e lazer especialmente adaptados às zonas em que se localizam os empreendimentos, proporcionando uma oferta complementar diversificada e diferenciada da existente;

---

<sup>525</sup> No RegEH de 1997 as unidades de alojamento e as zonas comuns dos estabelecimentos hoteleiros podiam ser distribuídas por outros edifícios que não o principal modificando-se, assim, a regulamentação da Lei Hoteleira de 1986 que aludia à figura dos “anexos” dos estabelecimentos hoteleiros, que deveriam satisfazer as mesmas características e requisitos do estabelecimento principal (artigos 116.º e seguintes do DReg. n.º 8/89). Havia, no entanto, que observar algumas condições enumeradas no art.º 17º: harmonia e articulação dos diferentes edifícios entre si, a sua inserção num espaço delimitado e que apresentassem homogeneidade do ponto de vista arquitectónico e funcional. Em ordem à racionalização de custos, *maxime* do pessoal, a lei não obrigava à existência de uma recepção por cada edifício, permitindo a centralização de tais serviços numa recepção comum. De harmonia com o n.º 3 do art.º 27.º, quando os hotéis possuíam tais características podiam, para fins comerciais, acoplar ao nome a expressão *resort* ou *hotel resort*. No entanto, impunha-se adicionar os requisitos do art.º 17.º, devendo, assim, existir, na área envolvente dos edifícios, espaços verdes destinados à utilização dos utentes.

<sup>526</sup> Como se refere no POT os produtos associados ao mar “*apresentam um significativo potencial de afirmação no destino. A sua formatação passa necessariamente pela criação de infra-estruturas portuárias adequadas. Apesar de o Funchal se constituir como a principal “porta de mar”, os consumos associados a este recurso podem e devem ser complementados com uma oferta descentralizada territorialmente, associada a recursos endógenos específicos. Integram-se aqui as seguintes actividades:*

- Pesca desportiva;
- Pesca desportiva do alto;
- Passeios marítimos;
- Vela e outros desportos náuticos;
- Iatismo;
- Mergulho;
- Surfe;
- Canoagem de turismo”.

- Solução arquitectónica e paisagística adaptada à zona em que se localiza, baseada, preferencialmente, em edificações de baixa altura (dois/três pisos no alçado de maior dimensão e com altura média de 3 m por piso).

De harmonia com o Anexo II o alojamento de tipo *resort* de qualificação elevada (4 e 5 estrelas) e com vista de mar é a componente de topo de um conjunto de três que constitui o produto dominante que importa consolidar:

*“O destino Madeira é actualmente reconhecido como um destino de resort, ou seja, baseado numa oferta hoteleira de qualidade, com elevado nível de classificação, e que, para além das funções dormida e restauração, oferece complementarmente um conjunto de equipamentos indoor e outdoor, como sejam piscinas, espaços verdes adjacentes, centros de beleza, ginásios, campos de jogos, clubes de saúde, etc.*

*Neste contexto as propostas apostam na manutenção e reforço desta tipologia de oferta, dimensionada em função do território onde se localiza e onde os índices de oferta resort devem ser dimensionados com rigor, com padrões de elevado conforto e para os níveis de utilização da unidade a que se referem (em função do número de camas, por exemplo).*

*Aumentar os níveis da formação profissional e do serviço prestado, contribuindo para a dignificação e valorização social do sector hoteleiro, deverá ser uma aposta forte tanto do sector privado como do público. A importância desta componente, não só referente à hotelaria, mas aos diversos serviços associados ao turismo, é desenvolvida num programa específico.”*

O estacionamento dos empreendimentos turísticos<sup>527</sup> difere dos espaços urbanos para os espaços agro-florestais<sup>528</sup>, sendo mais exigente nestes últimos.

Tabela 52 – Estacionamento dos empreendimentos turísticos	
Espaços urbanos	Espaços agro-florestais
Um lugar de estacionamento de veículo ligeiro por cada 10 camas	Um lugar de estacionamento de veículo ligeiro por cada 5 camas
Um lugar de <i>pick-up</i> (cais) para autocarro	Um lugar de estacionamento de autocarro por cada 80 camas

Fonte: POT.

Pode ocorrer uma *atenuação dos requisitos*, ou seja, a relação entre o número de lugares e a capacidade pode ser inferior quando se trate da *reabilitação de edifícios existentes* que não disponham de área para construção de estacionamento, na *requalificação de empreen-*

<sup>527</sup> Ressalvam-se os parâmetros definidos pela Portaria n.º 9/95, de 3 de Fevereiro, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira.

<sup>528</sup> Art.º 15.º.



*dimentos turísticos* ou, por fim, independentemente daqueles dois condicionalismos em *duas localizações precisas*: centros históricos e em todo o território de Porto Santo<sup>529</sup>.

Segue-se a indicação dos procedimentos para o licenciamento dos empreendimentos turísticos que segundo o n.º 1 do art.º 16.º são os da legislação em vigor, ao tempo a LET, actualmente o RJET com as adaptações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2009/M, de 6 de Maio.

Nos termos gerais são as *câmaras municipais*, como se analisou anteriormente, que *licenciam a construção* dos edifícios dos empreendimentos turísticos estabelecendo o n.º 2 uma *ordem de prioridade dos corpos de normas*<sup>530</sup> a aplicar:

---

<sup>529</sup> Fará sentido interditar-se em tese final a utilização de betão ou a impermeabilização dos solos nos espaços agro-florestais?

<sup>530</sup> Não confundir, no entanto, com a hierarquias das leis. Com efeito, as leis não se situam todas no mesmo plano, com o mesmo valor, existindo, ao invés, um escalonamento hierárquico entre elas. Assim, de harmonia com a lição de Castro Mendes (1994) temos o seguinte ordenamento hierárquico das leis:

- 1) Constituição;
- 2) Direito Internacional geral e convencional;
- 3) Leis e decretos-leis;
- 4) Decretos regionais;
- 5) Decretos regulamentares;
- 6) Decretos regulamentares regionais;
- 7) Decretos do Conselho de Ministros;
- 8) Portarias;
- 9) Posturas.

De harmonia com a Constituição, os *actos legislativos* podem ser produzidos pelos seguintes órgãos: Assembleia da República, Governo e Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.

Vejamos, pois, as traves-mestras do sistema constitucional no domínio da repartição de competências legislativas entre os diferentes órgãos.

A Assembleia da República elabora as *leis*. Temos, no entanto, de diferenciar três planos. Existem matérias que só a Assembleia da República pode legislar – *reserva absoluta* de competência legislativa –, as quais se encontram enumeradas no art.º 164.º da Constituição. A competência legislativa do Parlamento estende-se ainda a outras matérias que se encontram enumeradas no art.º 165.º da Constituição e que constituem a denominada *reserva relativa* de competência legislativa.

Nas duas situações as matérias são da exclusiva competência da Assembleia da República, diferenciando-se apenas no seguinte: as primeiras têm obrigatoriamente de ser produzidas por aquele órgão de soberania, só ela pode ser a autora daqueles actos legislativos, enquanto nas segundas existe uma opção, podendo produzi-las directamente ou então *autoriza* o Governo a legislar. A revisão constitucional de 1997 operou um reforço da reserva parlamentar (absoluta e relativa) de molde a acentuar o primado legislativo do Parlamento. Em terceiro lugar, existem matérias em que tanto pode legislar a Assembleia da República como o Governo, ou seja, trata-se de um domínio de *competência legislativa concorrencial* entre os dois órgãos de soberania.

Vejamos agora a competência legislativa do Governo.

O Governo elabora *decretos-leis*, é esta a denominação que a Constituição atribui aos actos legislativos por ele produzidos. Há que considerar quatro situações.

Tal como para a Assembleia da República, a Lei Fundamental estabelece para o Governo uma *reserva absoluta* de competência legislativa (art.º 198.º, n.º 2 da Constituição). Consideravelmente inferior à do Parlamento, pois

abrange tão somente a matéria de organização e funcionamento do próprio Governo. Assim, por mais importante que a Assembleia da República considere ser a existência de um Ministério do Turismo, está impedida de o consagrar legislativamente. É uma matéria que cabe, exclusivamente, a cada Governo decidir se a sua orgânica comporta um Ministério do Turismo ou tão somente uma Secretaria de Estado do Turismo integrada no Ministério da Economia ou mesmo uma Secretaria de Estado do Comércio e Turismo. Depois, o Governo pode legislar nas matérias que a Constituição integra no domínio da reserva relativa da Assembleia da República, no pressuposto, claro está, da correspondente autorização legislativa (artigos 165.º e 198.º, al. b) da Constituição). Em terceiro lugar, o Governo pode legislar no referido campo de competência legislativa concorrencial com a Assembleia da República [art.º 198.º, n.º 1, al. a) da Constituição]. Por fim, o Governo pode ainda legislar, mesmo em matérias integradas na reserva absoluta ou relativa, num campo muito delimitado, o dos denominados *decretos-leis de desenvolvimento* dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis da Assembleia da República [art.º 198.º, n.º 1, al. c) da Constituição].

As Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira elaboram os *decretos legislativos regionais*, que têm âmbito regional, versando matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não se encontrem reservadas aos órgãos de soberania (art.º 112.º, n.º 4 da Constituição).

As regiões autónomas podem legislar em algumas matérias de reserva relativa da Assembleia da República munidas, à semelhança do estabelecido para o Governo, da respectiva autorização legislativa (art.º 227.º, n.º 1, al. b) da Constituição – o preceito constitucional ressalva, porém, um conjunto de matérias enumeradas no art.º 165.º da Constituição, designadamente, estado e capacidade das pessoas, direitos, liberdades e garantias, crimes, medidas de segurança, processo criminal, regime geral de punição das infracções disciplinares, bases do sistema de segurança social e do serviço nacional de saúde, impostos e taxas, composição do Conselho Económico e Social, sistema monetário e organização e competência dos tribunais e do Ministério Público. Da alínea c) decorre que as regiões autónomas podem desenvolver “para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a ele se circunscrevam”). Podem ainda desenvolver para o âmbito regional “os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam” [art.º 227.º, n.º 1, al. c) da Constituição].

O Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril, adaptou a Lei dos Empreendimentos Turísticos à Região Autónoma dos Açores. Embora mantenha a tipologia quadripartida de empreendimentos turísticos decorrente da Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 – estabelecimentos hoteleiros, meios complementares de alojamento turístico, parques de campismo públicos e conjuntos turísticos –, suprimiu no primeiro tipo os hotéis e no segundo as moradias turísticas. Os edifícios dos apartamentos turísticos encontram-se sempre sujeitos ao requisito da homogeneidade arquitectónica e concepção funcional, estabelece-se um mínimo de unidades de alojamento para alguns grupos, particularidades ao nível do processo de classificação agora a cargo da Direcção Regional de Turismo, o encerramento carece de uma comunicação fundamentada e tem de constar em todos os suportes informativos e promocionais, admite-se com algumas condições a utilização de alojamento particular (quartos, moradias, ou apartamentos que sirvam simultaneamente de residência aos locadores) por turistas e instalação de cofres individuais nos quartos.

O Decreto Legislativo Regional n.º 24/99/M, de 26 de Agosto, adaptou a Lei das Agências de Viagens à Região Autónoma da Madeira.

No essencial, o conceito de viagem organizada, de inspiração comunitária, é surpreendentemente amputado do elemento duração (exceder 24 horas) e do critério do pernoitamento (incluir uma dormida). Durante toda a viagem turística organizada – e não apenas durante as visitas a centros históricos, museus, monumentos nacionais ou sítios classificados – os turistas devem ser sempre acompanhados por profissionais de informação turística e estabelecem-se requisitos especiais no domínio do transporte turístico cuja especificidade se consagra, sujeitando-a a licenciamento.

- *normas do POT*;
- *demais instrumentos de gestão territorial* em vigor, designadamente o plano municipal de ordenamento do território;
- *outra legislação aplicável*, referindo-se exemplificativamente a respeitante à água de abastecimento, águas residuais, saneamento, gestão de energia, resíduos, ruído, emissões atmosféricas, qualidade da gestão ambiental e segurança/risco de incêndio.

Ressalva-se a possibilidade de as entidades que emitem pareceres sobre o licenciamento de empreendimentos turísticos poderem exigir a apresentação de *esclarecimentos ou elementos complementares* de molde a avaliarem a solução proposta bem como os seus impactes paisagísticos e ambientais (n.º 3).

Com o objectivo do controlo dos limites de capacidade de alojamento determina-se o *registo centralizado dos licenciamentos* já realizados ou a realizar, impendendo o comando legislativo sob a Secretaria Regional de Turismo e Cultura, precisamente a entidade a quem compete receber cópia autenticada do projecto de arquitectura aprovado (n.º 4) podendo o promotor ver *caducado o licenciamento* da obra se não efectivar o registo<sup>531</sup>.

Prevê-se a elaboração periódica<sup>532</sup> de um *relatório de acompanhamento*<sup>533</sup> sobre a aplicação e desenvolvimento das medidas constantes do POT o qual após parecer do Conselho Regional de Turismo será apreciado pelo Governo Regional.

As normas do POT<sup>534</sup> *vinculam* as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território<sup>535</sup> determinando-se a *nulidade*<sup>536</sup>

---

<sup>531</sup> Alínea a) do n.º 6. O não cumprimento do prazo-limite que deve ser fixado para o arranque da obra nos licenciamentos dos empreendimentos turísticos e a interrupção injustificada das obras constituem as duas outras causas de caducidade do licenciamento criadas pelo POT.

<sup>532</sup> De dois em dois anos.

<sup>533</sup> Elaborado por um grupo de trabalho com uma composição tripartida: representantes da vice-presidência do Governo Regional, da Secretaria Regional do Turismo e, por fim, da Cultura e da Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes.

<sup>534</sup> É-lhes assinalado um período máximo de vigência de 10 anos.

<sup>535</sup> Art.º 19.º.

<sup>536</sup> No plano inferior ao da inexistência jurídica, situa-se, a invalidade.

Revestindo-se de gravidade é, no entanto, menor o seu desvalor, porquanto preenche os requisitos de identificabilidade mínima, mas padece de uma inconstitucionalidade formal (não foram percorridas todas as etapas que a Constituição impõe para a aprovação de uma lei), orgânica (o Governo aprova uma lei em matéria da reserva absoluta da Assembleia da República) ou material (lei contrária a um princípio não essencial da Constituição) à semelhança do que vimos suceder em matéria de inexistência jurídica, só que menos grave.

A lei existe mas encontra-se afectada de invalidade, porquanto não respeita determinadas exigências da Lei Fundamental, não podendo, assim, valer na ordem jurídica. Se, ao invés, o acto legislativo respeitar a Constituição, é válido, podendo produzir plenamente os seus efeitos. A inconstitucionalidade gera, assim, nos casos mais graves inexistência jurídica e, nos menos graves, invalidade.

À semelhança da inexistência, na invalidade tal desvalor não se projecta apenas no plano do acto legislativo, mas também no do acto jurídico.

Existem três graus de invalidade, que variam consoante a respectiva gravidade, a saber: nulidade, anulabilidade e invalidade mista.

Caracterizemos, pois, cada uma das figuras que se encontram disciplinadas no Código Civil.

A *nulidade* é a forma de invalidade mais grave, actuando desde o princípio, independentemente de declaração judicial e não se sanando com o decurso do prazo (de harmonia com a primeira parte do art.º 286.º “A nulidade é invocável a todo o tempo ...”). A sua arguição não se confina às partes, antes sendo conferida “a qualquer interessado” e o próprio tribunal não precisa que as partes a suscitem, podendo declará-la oficiosamente. A declaração de nulidade tem natureza declarativa.

No âmbito de um *transfer* do aeroporto para o hotel, o respectivo contrato prevê uma cláusula que exclui a responsabilidade do transportador pelos acidentes que atinjam os turistas transportados. No entanto, de harmonia com o n.º 3 do art.º 504.º do Código Civil, as cláusulas que excluam ou limitem a responsabilidade do transportador são nulas.

Enquanto o *acto nulo* é *ab initio* ineficaz, o *acto anulável* produz normalmente os seus efeitos, só que pode vir a ser destruído.

Quem pode destruí-lo e em que prazo?

A *anulabilidade*, também denominada invalidade relativa ou simples, é deixada na disponibilidade das “pessoas em cujo interesse a lei a estabelece” e só pode ser invocada “dentro do ano subsequente à cessação do vício que lhe serve de fundamento” (art.º 287.º, n.º 1 do Código Civil). Pode ou não invocá-la consoante lhe aprouver. Diferentemente da nulidade, que pode ser invocada por qualquer interessado e sem dependência de prazo, o que se explica pela circunstância de na anulabilidade se proteger um *interesse particular*, enquanto na nulidade se protege um *interesse público*. Passado o prazo, o vício sana-se e o acto continua a produzir os seus efeitos, agora já sem o risco de vir a ser destruído. A anulação tem natureza constitutiva.

A anulação é da competência dos tribunais, que podem salvaguardar os efeitos já produzidos pelo negócio, pelo que o acto anulado só deixa de produzir os seus efeitos a partir da decisão judicial.

António, de idade avançada, e com episódicas perturbações mentais, decide oferecer títulos de férias num empreendimento turístico em regime de *time share* à sua numerosa família e a um leque alargado de amigos, gastando uma parte considerável da sua fortuna pessoal. O art.º 257.º do Código Civil permite a anulação do negócio, desde que o facto seja notório ou conhecido da contraparte. Se até um ano depois do acto de aquisição António, o seu cônjuge ou herdeiros não intentarem a acção de anulação, o negócio que se encontra a produzir normalmente os seus efeitos desde o momento em que os títulos foram adquiridos é intocável, já não pode ser destruído.

A *invalidade mista*, como a própria expressão indicia, constitui um meio termo entre a nulidade e a anulabilidade, apresentando características de uma e de outra figura.

Para além da invalidade mista, existem formas imperfeitas de nulidade ou de anulabilidade.

Temos, assim, uma *nulidade imperfeita atípica* quando, embora os traços dominantes sejam os da nulidade, surge um ou outro aspecto característico da anulabilidade. Há uma mistura das características de ambas as figuras, mas com uma clara predominância dos traços característicos da nulidade.

Na *anulabilidade imperfeita atípica*, ao invés, predominam os traços característicos da anulabilidade e um ou outro aspecto da nulidade. Existe também uma mistura, só que os ingredientes dominantes invertem-se.

No que respeita à *invalidade das leis constitucionais* ela configura-se, no actual quadro da Lei Fundamental, como uma *nulidade atípica*. O princípio da constitucionalidade dita a solução da nulidade, enquanto o princípio da certeza jurídica apela à solução da anulabilidade.

Um dos traços caracterizadores da nulidade retira-se do n.º 1 do art.º 282.º da Constituição, ao estatuir que a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral “produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal ...”. Ou seja, produz efeitos precisamente desde o momento em que iniciou a sua vigência respeitando tão somente os casos julgados. Quanto à legitimidade para a sua arguição, é caracteristicamente ampla, pois no decurso de um litígio qualquer das partes pode suscitar, sem dependência de prazo, a inconstitucionalidade de uma lei.

dos actos de licenciamento ou autorização de projectos ou actividades com que ele conflituem<sup>537</sup>.

---

A anulabilidade decorre do n.º 4, pois, mercê de razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excepcional relevo, o Tribunal Constitucional pode atenuar os efeitos da declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Também é limitado o conjunto de entidades que, com o objectivo de vincular todos os cidadãos, podem pedir a declaração de nulidade, para o futuro, com força obrigatória geral.

Esta nulidade atípica extrai-se do regime dos artigos 280.º a 282.º da Constituição. Esta a tese de Marcelo Rebelo de Sousa. No entanto, como o próprio autor reconhece, não é a tese maioritária. Autorizadas vozes como a de Jorge Miranda, Gomes Canotilho e Rui Medeiros, bem como a jurisprudência, qualificam o desvalor-tipo correspondente à inconstitucionalidade como *nulidade* (*Constituição da República Portuguesa Comentada*, p. 427).

Vimos que a lei *não existe* quando não estão reunidos os pressupostos de identificabilidade mínima.

De seguida as situações em que a lei não é *válida*, em que, à semelhança da inexistência, também decorrem da desconformidade com a Constituição.

Existem, no entanto, situações em que a lei existe e é válida, mas *não produz efeitos jurídicos*. Diz-se, então, que a lei é *ineficaz*. É precisamente da figura da ineficácia que nos vamos ocupar de seguida.

A ineficácia pode surgir logo no momento em que a lei inicia a sua vigência, e nesse caso diz-se que é *originária*. Ou só surge em momento posterior à da entrada em vigor da lei e denomina-se, então, como *superveniente*.

Exemplifiquemos três situações de ineficácia originária.

A primeira respeita à lei em que a eficácia depende da produção de certo acto ou facto. É o caso de uma lei que prevê financiamentos para certos tipos de empreendimentos turísticos em zonas turísticas prioritárias, mas que depende da aprovação de uma lei posterior que defina quais são os tipos de empreendimentos e as zonas do país abrangidas. A segunda e terceira situações serão pela sua importância alvo de alguma pormenorização.

Falta um importante requisito do acto legislativo, a publicidade dos actos normativos que ocorre através da publicação no Diário da República. Sem essa publicação a Lei Fundamental determina a sua ineficácia jurídica. Ou relaciona-se com a existência de um hiato entre a publicação e a entrada em vigor da lei denominado *vacatio legis*. Entre o momento da publicação e o da entrada em vigor que, como veremos, pode ir de uns escassos dias a largos meses, a lei existe e é válida, mas não produz efeitos a partir da publicação, só quando decorrer determinado número de dias, semanas ou meses.

A este propósito alude-se ao *termo suspensivo*, isto é, o facto de verificação certa do qual depende a eficácia de uma lei. Pode ser *certo*, como será o caso de um prazo fixo para a entrada em vigor, ou *incerto*, como sucederá relativamente a uma lei já aprovada e promulgada, já enviada para a Imprensa Nacional, aguardando-se a respectiva publicação e o início de vigência cujas datas não se sabem muito bem.

Ao invés do termo, na *condição suspensiva* temos um *facto de verificação incerto*. Será o caso de uma lei relativa aos limites e procedimentos de obtenção de imagens pelos meios de comunicação social numa situação de ataque terrorista em empreendimentos e zonas turísticas. No domínio do *negócio jurídico* condição suspensiva é aquela que faz depender de um *acontecimento futuro e incerto* a produção de efeitos, a eficácia do negócio.

Estas considerações valem igualmente no relevante plano do *negócio jurídico*. Termo é a *cláusula acessória* do negócio jurídico através da qual a parte faz depender os seus efeitos, total ou parcialmente, dum *facto ou acontecimento futuro e certo*.

*Termo resolutivo* quando os efeitos do negócio se produzem ou tornam exercitáveis *ab initio, desde logo*, mas cessarão a partir de determinado momento.

*Termo suspensivo* quando a existência ou exercitabilidade dos efeitos de um negócio só ocorrem a partir de certo momento.

<sup>537</sup> Art.º 20.º.

**Figura 32 – Eixos estratégicos de desenvolvimento**

Fonte: Elaboração própria.

### 5.8. Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores

Vamos agora abordar outro importante instrumento de gestão territorial que pela sua qualidade estratégica e grau de fundamentação constitui um marco no ordenamento do território turístico português: o Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/A, de 11 de Agosto que aprova o Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores (POTRAA).

Sob a égide da sustentabilidade e de um conjunto de objectivos enunciados no preâmbulo, trata-se de um *plano sectorial de âmbito regional*, um instrumento de gestão com *incidência territorial* – o PENT tendo o mesmo horizonte temporal (2015) não possui esta importante característica – composto por normas de execução (anexo I), o relatório (anexo II) e as plantas síntese (anexo III).

A conjugação da sustentabilidade sócio-económica com a ambiental leva a que uma das orientações estratégicas que está na sua base seja a *desaceleração dos ritmos de crescimento* que a região tem registado nos últimos anos para níveis entre os 6,5 e 7,5% ao ano (valores médios), estimando-se crescimentos anuais da procura entre 8,5 a 9,5% e uma estada média de 4 dias.

Visa fundamentalmente o POTRAA orientar as decisões públicas de intervenção no território turístico, devendo as suas normas serem ulteriormente incorporadas no plano espacial mais restrito, designadamente nos planos municipais de ordenamento do território.

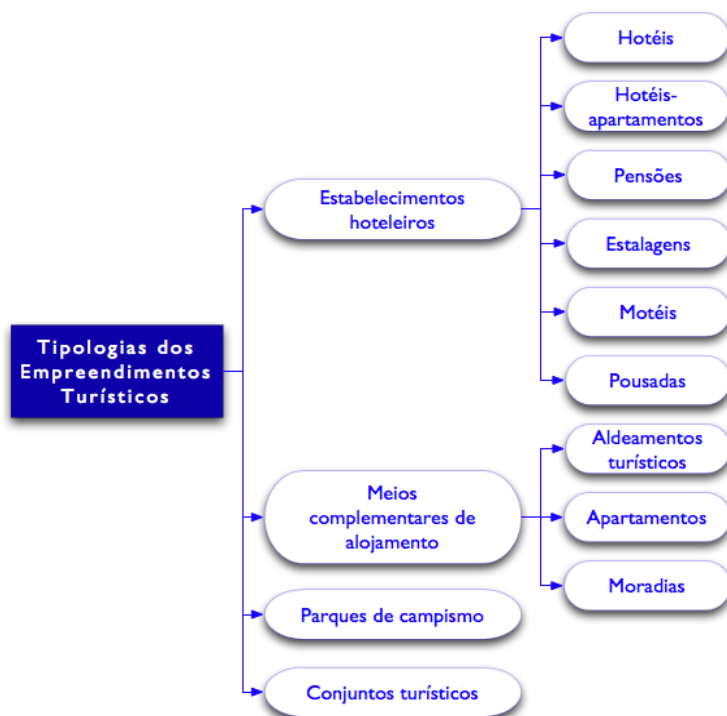
O escopo das normas que definem o uso turístico do solo é o desenvolvimento controlado das estruturas turísticas regionais, de modo a não comprometer a sua capacidade futura, surgindo as opções territoriais numa perspectiva macro, ou seja, há lugar a posteriores concre-

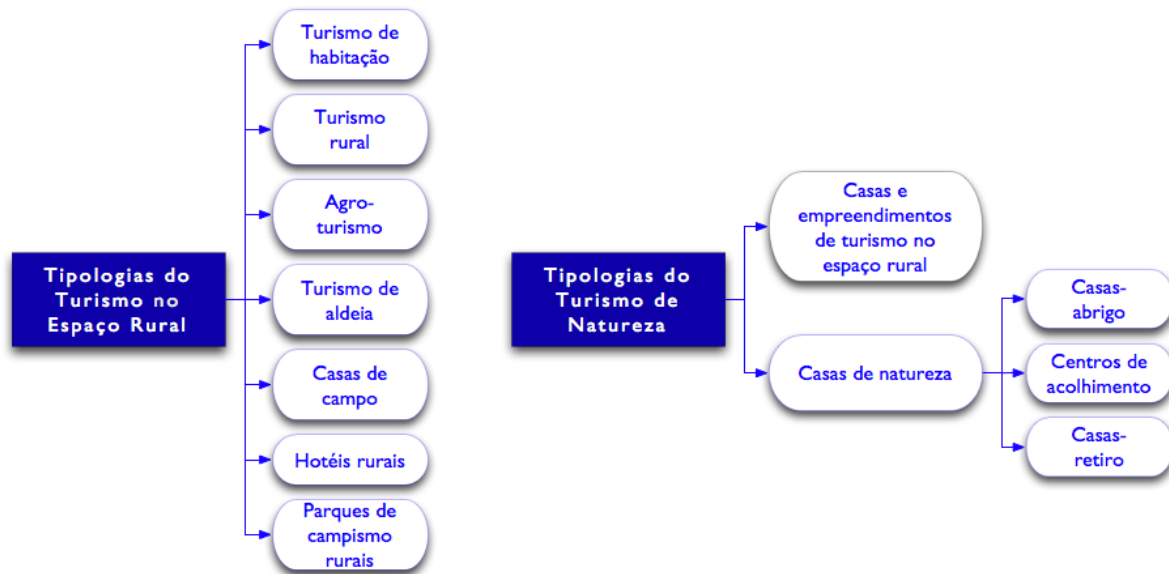
tizações, modificações ou desenvolvimentos no interior de cada zonamento turístico agora operado.

O POTRAA marca, assim, as grandes opções de afectação territorial à actividade do turismo açoriano, um macro zonamento turístico, mas não pode nem deve descer ao detalhe ou por-menor, isso fica para outros instrumentos de âmbito espacial infra-regional. Tem carácter normativo, impõe-se a sua efectiva aplicação, não se tratando, pois, de um mero conjunto de propostas ou reflexões de carácter estratégico.

Os conceitos de empreendimentos turísticos que subjazem ao POTRAA são, no entanto, moldados na legislação de 1997 – a trilogia do alojamento turístico: empreendimentos turísticos, turismo no espaço rural e turismo de natureza – e não na legislação dos empreendimentos turísticos, aprovada em Março de 2008, em que aquelas três realidades se fundem num só conceito para além de o turismo de natureza perder a sua marca característica de sustentabilidade ambiental e passar a abranger todas as tipologias, sem excepção, mesmo as que implicam uma maior carga e consumo de solo.

**Figura 33 – Tipologias dos Empreendimentos Turísticos, do Turismo no Espaço Rural e do Turismo de Natureza**





**Fonte:** Elaboração própria.

No que respeita ao conceito de *empreendimentos integrados* que o diploma avança é muito próximo do já existente *conjuntos turísticos (resorts)*.

Corporizando o POTRAA uma dispersão territorial das unidades de alojamento e demais componentes do sistema turístico, assente em tipologias que são admitidas em determinados espaços mas interditas noutros, esta questão da modificação da legislação dos empreendimentos turísticos que está na sua base assume uma enorme importância. A questão seria inócua se a alteração de 1997 para 2008 respeitasse tão somente a moradias turísticas ou motéis, sub-tipologias não consagradas ao nível regional, mas o turismo no espaço rural que constitui agora um dos tipos de empreendimentos turísticos já não comporta o limite de 30 quartos ou *suites* nos hotéis rurais e o turismo de natureza está completamente desfigurado em razão da sua desmesurada amplitude tipológica. Também o figurino turismo de habitação em que bastante se aposta ao nível regional foi substancialmente modificado. Enquanto na versão subjacente ao POTRAA apenas se pode desenvolver em zonas rurais, na actual para além de ter sido autonomizado do turismo no espaço rural, pode desenvolver-se nos espaços urbanos.

De forma pioneira introduz-se o conceito de *capacidade de carga turística*, estabelecendo-se a partir do número de camas existentes em cada uma das nove ilhas em 2005 (no total 8.093), o número máximo por ilha a atingir até 2015, o que perfaz na totalidade 15.500 camas. Para além deste limite estabelece-se uma *reserva adicional* de 10% (1551 camas também divididas por cada ilha) para obviar às dinâmicas de crescimento insusceptíveis de previsão a esta distância e ou projectos com especial significado estratégico. Empreend-



dimentos ligados a campos de golfe ou portos de recreio e empreendimentos integrados preencherão, em condições normais, a bolsa.

Possibilita-se que não contem para a capacidade de carga turística, não automaticamente mas através de um acto do Governo regional, duas tipologias consideradas menos agressivas, o turismo no espaço rural e o turismo de natureza. Não basta, porém, a tipologia tendo ainda de preencher o requisito da *reutilização de imóveis* com particulares características arquitectónicas (reconhecido interesse histórico e ou arquitectónico). A protecção do património arquitectónico e facto de não se consumirem mais recursos territoriais tornam a solução bastante acertada, para além de inovadora. Não se alteram as regras do licenciamento dos empreendimentos turísticos, designadamente a câmara municipal como entidade licenciadora e a intervenção da Direcção Regional do Turismo. Cria-se, porém, a possibilidade de as entidades exteriores ao município que emitam pareceres, possam exigir a apresentação de esclarecimentos ou elementos complementares por forma a avaliarem a solução proposta e os seus impactes paisagísticos e ambientais, prazos para o arranque da obra e para a sua conclusão.

Existem cinco unidades de organização territorial:

- Os *espaços urbanos de eventual desenvolvimento turístico* correspondendo a áreas urbanas e urbanizáveis delimitadas pelos PDM e outros instrumentos, nas quais são admitidas todas tipologias de alojamento turístico, restauração, serviços de informação turística e outros equipamentos e serviços de apoio à recepção e estada turística.
- Os *espaços específicos de vocação turística* que mercê das suas características urbanas, naturais e ou paisagísticas, são especialmente vocacionadas para o uso turístico. Complementarmente são aptas para uso habitacional e comercial, constituindo, por último, a localização preferencial de empreendimentos integrados. Tratando-se de solos urbanos ou urbanizáveis o uso é o que resultar do respectivo PMOT; outras classificações de solo apenas empreendimentos integrados ou quando se aproveite imóveis existentes para outras tipologias, nomeadamente empreendimentos de turismo no espaço rural e turismo de natureza.
- Os *espaços rurais e outros não diferenciados* delimitam-se por exclusão de partes, ou seja, excluem-se todas as áreas integradas nas outras unidades de organização territorial e incluem-se as áreas rurais e naturais, sem estatuto de áreas protegidas, e áreas de ocupação humana distinta das áreas urbanas ou urbanizáveis, todas com boa aptidão para a utilização turística. O turismo no espaço rural e o turismo de natureza são sempre permitidos enquanto a instalação de empreendimentos turísticos está muito condicionada.

- Os *espaços ecológicos de maior sensibilidade* constituem áreas de maior sensibilidade biofísica, com aptidão muito limitada para a utilização turística e fortes condicionamentos à edificabilidade. Permitem-se por exemplo a instalação de casas de natureza.
- Por último, os *espaços de potencial conflito* constituem áreas que em razão do seu uso – pedreiras, portos, aeroportos, aterros sanitários, áreas industriais, parques eólicos – são incompatíveis com a fixação de estruturas e equipamentos de natureza turística interditando-se, em regra, a sua instalação.

A concretização dos objectivos do POTRAA, será obtida mediante através das Linhas Estratégicas de Desenvolvimento (LED), avultando na vertente da territorialização a “LED 5 – Suporte a acções específicas no âmbito do ordenamento turístico do território”.

### **5.9. O Plano Estratégico Nacional do Turismo no quadro dos instrumentos de gestão territorial**

Os instrumentos da política de ordenamento do território podem ser de *carácter económico*, como é o caso dos instrumentos de planeamento e desenvolvimento (fundos estruturais, quadros de apoio, planos de fomento, planos de desenvolvimento regional), das ajudas a empresas e incentivos à localização de actividades e população ou de *carácter físico espacial*. Nestes últimos, na vertente supra-nacional, surge-nos o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), enquanto que na nacional deparamo-nos com os instrumentos de gestão territorial.

A ossatura do sistema de gestão territorial decorre, como se referiu da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU – Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT – Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro) organizando-se a três níveis: o nacional, o regional e o municipal.

No *âmbito nacional* surge-nos o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os planos sectoriais (PSec) e os planos especiais de ordenamento do território (PEOT). Os planos regionais de ordenamento do território (PROT) no *âmbito regional* e no *âmbito municipal* os planos intermunicipais (PIOT) e os planos municipais de ordenamento do território (PDM). Como instrumentos de carácter mais operativo, os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

É importante a distinção entre *planos globais*, que perspectivam o território de uma forma tendencialmente abrangente e integrada, harmonizando os conflitos de interesses potenciais

ou reais e os *planos sectoriais* – como o do turismo – que o analisam à luz de um específico interesse público.

Quer os instrumentos de carácter global quer os sectoriais podem assumir um carácter genérico e orientador ou, ao invés, apresentarem um maior grau de precisão, isto é, definindo o uso do solo ou, numa visão mais operativa, perspectivando a transformação concreta do território.

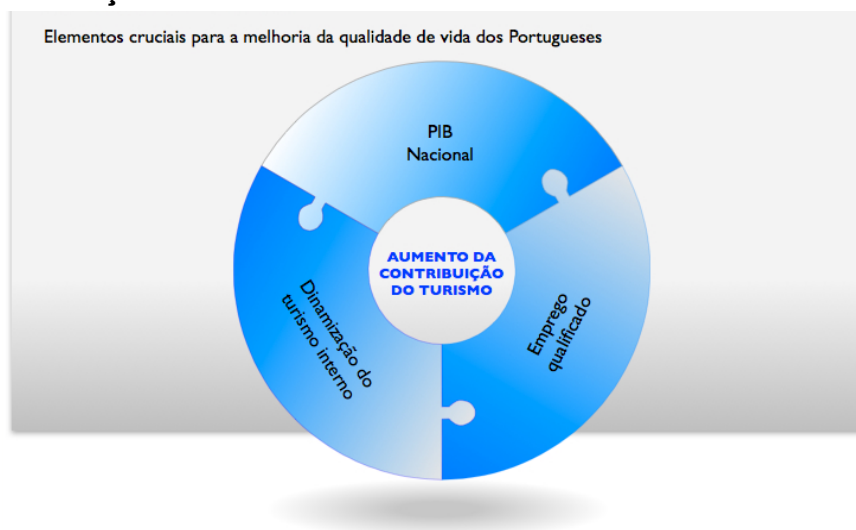
Feita esta introdução, passemos então à análise deste instrumento de gestão territorial de carácter sectorial, o Plano Estratégico Nacional do Turismo, abreviadamente designado por PENT, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril.

Do preâmbulo resultam alguns aspectos importantes: a vertente do desenvolvimento sustentável – invocando-se expressamente a trilogia ambiental, económica e social –, o turismo como um sector estratégico prioritário permitindo, entre outras vantagens, o aumento das receitas externas, o combate ao desemprego, o reforço da imagem externa de Portugal e a valorização do património cultural e natural do País.

O turismo é referido como uma actividade económica que promove a qualidade de vida dos portugueses, a coesão territorial e a identidade nacional para além do efeito indutor num conjunto significativo de actividades que com ele se relacionam como a construção civil, o sector alimentar e os transportes.

Ainda em sede preambular, são eleitos, como grandes objectivos estratégicos, o aumento da contribuição do turismo para o PIB nacional e para o emprego qualificado e a dinamização do turismo interno, considerados como elementos cruciais para a melhoria da nossa qualidade de vida.

**Figura 34 – Objectivos estratégicos fixados pelo Governo na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007**



**Fonte:** Elaboração própria.

No entanto, a complexidade desta actividade económica reclama um plano estratégico que ainda tem por finalidade a *articulação* do turismo com outras áreas, designadamente o ordenamento do território, o ambiente, o desenvolvimento rural, o património cultural, a saúde, o desporto, as infra-estruturas e o transporte aéreo.

O PENT apresenta-se como uma grande oportunidade para um forte desenvolvimento do sector a nível qualitativo e quantitativo, pois não obstante o turismo representar 11% do PIB, Portugal tem vindo a perder quota de mercado a nível internacional.

O nosso destino turístico apresenta uma forte dependência de quatro mercados emissores (Reino Unido, Espanha, Alemanha e França que representam 60% dos hóspedes estrangeiros e 67% das receitas) e centra-se em três regiões (Algarve, Lisboa e Madeira), elevada sazonalidade e constrangimentos ao nível das ligações aéreas.

Embora o mercado mundial vá continuar a crescer – em 1957 havia 50 milhões de turistas estrangeiros tendo em 2007 atingido 903 milhões e em 2010, em que os peritos apontavam para um cenário de retracção, o melhor resultado de sempre, 935 milhões – a procura é mais sofisticada e assistiu-se a um aumento da concorrência (algumas com surpreendente desempenho como é o caso da Turquia, que entrou no novo milénio atrás de Portugal e que passados dez anos mais que duplicou o número de turistas estrangeiros).

Sendo o momento para qualificar e desenvolver o sector do turismo nacional, um dos grandes objectivos é o de Portugal se tornar um dos *destinos de maior crescimento na Europa*, ambição que o próprio PENT rotula de ambiciosa mas exequível, transformando o turismo num dos motores do desenvolvimento. Um ponto de vista acertado ao pressupor a existência de outros motores da economia para além do turismo, contrastando, assim, com as visões algo redutoras que pretendem uma espécie de turisficação do território e da economia nacional. A excelência ambiental e urbanística são factores que alicerçam tal desígnio.

Os factores que mais nos diferenciam de outros destinos concorrentes são o “clima e luz”, “história, cultura e tradição”, “hospitalidade” e “diversidade concentrada”. A “autenticidade moderna”, “segurança” e “qualidade competitiva” são outros elementos que influem na escolha dos turistas.

Os mercados internacionais são classificados em estratégicos, a desenvolver e de diversificação. O mercado interno surge como o 21.º mercado.

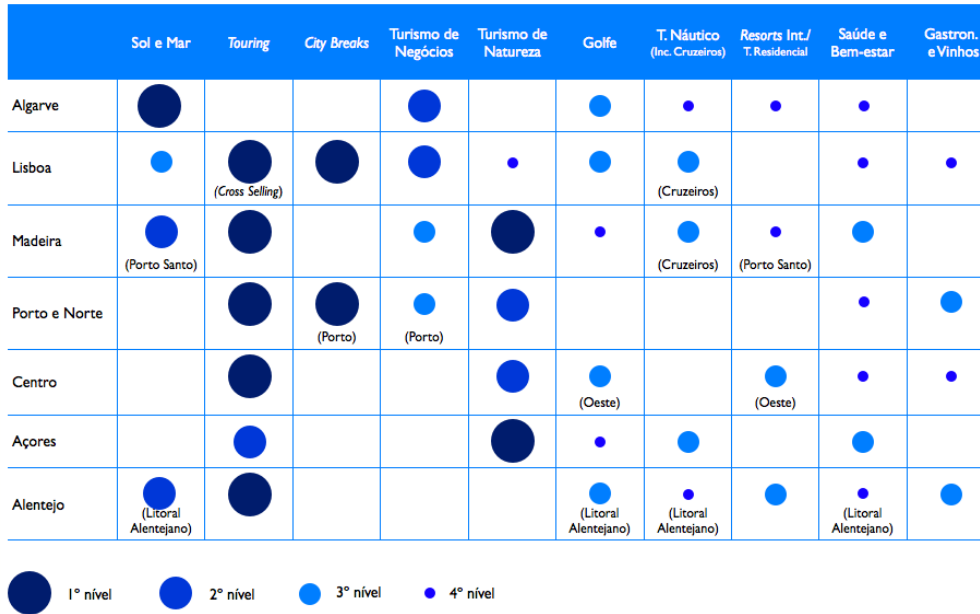
Tabela 53 – Apostar na captação de turistas de 20 mercados emissores internacionais e no desenvolvimento do turismo interno

Mercados estratégicos	Portugal, Reino Unido, Espanha, Alemanha e França
Mercados a desenvolver	Países escandinavos, Itália, Estados Unidos da América, Japão, Brasil, Holanda, Irlanda e Bélgica
Mercados de diversificação	Áustria, Suíça, Rússia, Canadá, Polónia, República Checa, Hungria e China
21.º mercado	Mercado interno

**Fonte:** Elaboração própria.

O PENT apresenta uma estratégia de produtos, almejando a consolidação e desenvolvimento de 10 produtos estratégicos:

1. *Sol e mar*, impondo-se a sua requalificação sobretudo no Algarve.
2. *Circuitos turísticos (touring)* cultural e paisagístico, avultando a criação de rotas temáticas.
3. Estadas de curta duração em cidade (*city break*), impondo-se melhorar a acessibilidade a Lisboa e ao Porto.
4. *Turismo de negócios* que assume uma grande importância pelas receitas que gera e pela atenuação da sazonalidade.
5. *Turismo de natureza* no qual se impõe criar as infra-estruturas, serviços e *know-how* que se mostram deficitários. Em correspondência com o RJET abrange todas as modalidades de alojamento – por exemplo, um conjunto ou aldeamento turístico – o que é muito questionável em razão do elevado número de camas associado a estas tipologias.
6. *Turismo náutico* (inclui os cruzeiros) apostando na invernagem activa.
7. *Saúde e bem-estar*, tornando Portugal um destino de saúde e bem-estar, com apostas prioritárias nos Açores e Madeira.
8. *Golfe*, apresentando-se Portugal como um destino de referência a nível europeu.
9. Conjuntos turísticos (resorts) integrados e turismo residencial.
10. *Gastronomia e vinhos*, destacando-se o “Douro património mundial” e o Alentejo.

**Gráfico 5 – Contribuição dos produtos para cada região**

Fonte: PENT (2007).

### 5.10. Relatório de Sustentabilidade do Turismo de Portugal, IP

O Relatório de Sustentabilidade 2008, o primeiro que foi publicado pela autoridade turística nacional, significativamente impresso em papel reciclado, inicia-se com uma mensagem do então Secretário de Estado do Turismo, Bernardo Trindade, fazendo expressa referência aos três pilares da sustentabilidade e a sua importância para o futuro da actividade:

“O XVII Governo Constitucional assumiu o turismo como actividade económica estratégica para Portugal, face a recursos e potencialidades excepcionais de que o país dispõe, encarando-o numa perspectiva de sustentabilidade ambiental, económica e social, no quadro de um novo modelo de desenvolvimento que privilegie a qualidade, seja na dimensão natural e cultural do destino turístico, seja no âmbito dos empreendimentos e serviços turísticos, seja ainda na esfera das populações locais.

...

Trata-se de conciliar crescimento económico com a promoção de objectivos sociais e ambientais.

...

A manutenção da competitividade de um destino turístico a médio/longo prazo é indissociável da sua sustentabilidade, ou seja, desenvolvimento, sim, mas no respeito integral do património cultural e natural. Turismo, sim, mas no respeito e através da inclusão das populações locais.

...

Assegurar a competitividade de Portugal passa, assim, por garantir a sustentabilidade do país e dos vários destinos regionais. Neste desígnio de sustentabilidade é decisiva a convergência de todos os responsáveis – públicos e privados.

Neste sentido, o Governo considerou essencial a consagração do princípio da sustentabilidade como eixo estruturante das políticas públicas de turismo, a incorporar numa lei de bases do turismo, que se pretende aprovar em breve.”.

Segue-se uma entrevista do ao tempo presidente do organismo, Luís Patrão, afirmando que as vertentes da sustentabilidade têm de integrar uma qualquer política de turismo que se pretende actual e que a instituição faz uma clara profissão de fé no conceito adoptando para o efeito boas práticas de gestão e acções que se enquadrem nessas preocupações de sustentabilidade.

Entrando no relatório propriamente dito, surgem relativamente ao Turismo de Portugal, IP um conjunto de *indicadores económicos* (custos com pessoal, promoção, formação), *ambientais* (consumo de energia eléctrica, água e produção de resíduos) e *sociais* (número de colaboradores, horas de formação e absentismo).

No que respeita à actividade económica do turismo em Portugal os indicadores respeitam à evolução do consumo turístico interior e a importância do turismo no PIB, à evolução da capacidade de alojamento por km<sup>2</sup> e por mil habitantes e a evolução dos proveitos por dormida e a evolução da taxa de ocupação.

Surgem, ainda, relativamente ao desempenho da actividade económica do turismo no nosso país, os seguintes indicadores:

- Utilização do solo para fins turísticos no continente (% do solo para fins turísticos em planos municipais de ordenamento do território);
- Evolução da densidade turística (número de dormidas em empreendimentos turísticos por dia, por área do território);
- Evolução da taxa de sazonalidade;
- Evolução do número de zonas balneares com bandeira azul;
- Consumo de energia eléctrica (GWH) (sector da restauração, hotelaria e similares);
- Pessoal ao serviço nas actividades características do turismo;
- Pessoal ao serviço nas actividades características do turismo por género;
- Pessoal ao serviço nas actividades características do turismo por escalão etário;
- Pessoal ao serviço nas actividades características do turismo por habilitações literárias;
- Pessoal ao serviço nas actividades características do turismo por situação na profissão.

Para além dos prémios recebidos pela instituição, surge um quadro com os 12 meses em que figuram alguns eventos considerados mais relevantes, desde a emissão de uma nota interna, alertando para a necessidade de preservar o ambiente reutilizando estacionamento existente com

a imagem da DGT ou INFTUR, um encontro de quadros<sup>538</sup>, publicação de legislação do turismo, protocolos e também a constituição do HMI Portugal, “escola de referência internacional para alta direcção, através da instalação de Centros de Investigação e Formação Avançada em Turismo no Estoril e no Algarve”, projecto que consumiu significativos recursos públicos e que se antevia destinado a fracassar pelo seu pendor sectário, tal como destaquei em artigo aquando do seu lançamento:

“Para finalizar, detenho-me numa das várias medidas prioritárias preconizadas, a de “projectar internacionalmente, a médio prazo, um dos nossos centros de investigação de turismo, colocando Portugal como palco de grandes eventos científicos internacionais na área do turismo”.

Um projecto nesse âmbito – então designado *Centro de Formação Avançada em Turismo* – em que desde o início assumiram uma considerável predominância o ISCTE e o Turismo de Portugal, IP, foi apresentado em Junho de 2007 na ESHTe, com a particularidade de para além daquelas duas instituições dominantes só abrangia organizações empresariais.

Está agora marcado para o dia da publicação deste artigo, 26 de Setembro de 2007, no Algarve e no âmbito das comemorações do dia mundial do turismo o lançamento do *Hospitality Management Institute*, projecto de investigação e formação avançada em Turismo.

Desde a primeira hora que venho apontado a inadmissível e incompreensível exclusão dos grandes centros de investigação em turismo nacionais – o ISCTE apesar de grande escola só agora vai abraçar um sector de enorme potencial como o turismo e a ESHTe não tem, infelizmente, mercê da sua incrível situação de governação, uma correspondência entre o inegável prestígio de que goza e investigação científica que produz.

Impunha-se, assim, a entrada das Universidades do Algarve, Aveiro, Évora e alguns politécnicos com produção relevante na área do turismo como Leiria, Lamego ou Beja. Isto no campo das universidades públicas. Não querendo entrar no campo das privadas, limito-me a enunciar o CISE com produção considerável na área do turismo.

A maior abrangência do HMI comparativamente ao CIFAT deve-se tão somente à circunstância de pouco tempo após a apresentação no Estoril, o Primeiro-Ministro se ter deslocado à nossa maior região turística. O PS local evidencia o carácter sectário da solução e o Chefe do Governo mostra-se sensível determinando de imediato a inclusão da Universidade do Algarve.

Subsiste, porém, entre outras, a exclusão da Universidade de Aveiro, detentora da única revista científica na área do turismo e que produziu um relevante número de mestrados na área do turismo, sem paralelo em termos nacionais e a um bom nível internacional: 55 desde 2002!

Se queremos, como se afirma, que o nosso destino seja reconhecido internacionalmente pelos seus quadros porquê excluir todo este capital humano?

É como, num porventura impróprio paralelismo futebolístico, não ter, por embirração do seleccionador, Cristiano Ronaldo ou jogadores de idêntico nível na equipa nacional.

---

<sup>538</sup> Referindo-se a predominância de pessoal qualificado com licenciatura.



O que justificará, à luz do interesse público, a exclusão da Universidade de Aveiro? E como fica a credibilidade política do Secretário de Estado do Turismo que garantiu pessoalmente à comunidade local a inclusão da sua universidade?

*Non te laudabis...* O bom político pensa antes de falar, mas o melhor político pensa e não fala.”<sup>539</sup>.

O relatório – que teve como base a *GRI - Global Reporting Initiative* – diz respeito ao desempenho anual do Turismo de Portugal<sup>540</sup> englobando não apenas os impactes directos em termos de sustentabilidade mas também os impactes que resultam do exercício da actividade da autoridade turística nacional no sector do turismo.

A organização do relatório comporta três divisões:

1. *Enquadramento*: a história do organismo e a sua abordagem ao desenvolvimento sustentável;
2. *Desempenho*: análise da performance económica, ambiental e social do instituto;
3. *Turismo e recursos*: uma relação sustentável análise da actividade desenvolvida face aos desafios da sustentabilidade.

Na primeira surgem as direcções e departamentos, definidos nos termos dos Estatutos do Turismo de Portugal, IP aprovados pela Portaria n.º 539/2007, de 30 de Abril.

Tabela 54 – Áreas de actuação	
Direcção de Estudos e Planeamento Estratégico	Desenvolve um conjunto de funções que visam a monitorização e avaliação da actividade turística nacional e dos seus factores de desenvolvimento, a dinamização de centros de competência em turismo, a representação e cooperação internacional do Turismo de Portugal e a intervenção nos domínios do conhecimento e da investigação & desenvolvimento (I&D) aplicados ao turismo. A esta direcção cabe ainda a função de planeamento estratégico de desenvolvimento do sector, traduzida, nomeadamente, na preparação e monitorização do PENT – Plano Estratégico Nacional do Turismo.
Direcção de Desenvolvimento de Produtos e Destinos	Cria as condições para o desenvolvimento estruturado de produtos e destinos turísticos, através do conhecimento aprofundado da sua realidade e da definição de acções determinantes da sua qualificação. A esta área cabe, assim, a aplicação prática das linhas estratégicas aprovadas pelo PENT.
Direcção de Investimento	Presta apoio técnico e financeiro às entidades públicas e privadas do sector do turismo, gere os programas integrados no QREN para apoio comunitário e gere os respectivos instrumentos de apoio financeiro ao investimento, relacionando-se também com o sector bancário para criar melhores condições de acesso ao crédito por parte das empresas do turismo.
Direcção de Qualificação da Oferta	É responsável pela articulação entre o turismo e o ordenamento do território, pelo licenciamento de empreendimentos e actividades turísticas e pelos sistemas de classificação e qualidade do turismo. Relaciona-se com as entidades encarregadas da Administração do Território e com as Autarquias Locais.

<sup>539</sup> *Publitoris* n.º 1040, de 26 de Setembro de 2008, p. 4.

<sup>540</sup> O primeiro relatório respeita ao ano 2008, o segundo a 2009 e o último publicado ao ano de 2010.

Direcção de Formação	Prosseguindo o objectivo de formar e qualificar o capital humano do sector, tem como principal responsabilidade a coordenação da rede de escolas de Hotelaria e Turismo. Esta direcção é também responsável pela certificação profissional escolar, pelos serviços prestados pelas escolas e pela inserção dos alunos no mercado de trabalho, através da Bolsa de Emprego e de estágios profissionais, e ainda pela gestão e operação de Restaurantes e Hotéis de Aplicação.
Direcção de Promoção	É responsável pela promoção de Portugal nos mercados interno e externo, e actua em concertação com as Entidades Regionais de Turismo e as Agências Regionais de Promoção Turística nas competências respectivas, em matérias de promoção das marcas regionais, além de promover eventos e acções especiais de animação essenciais à imagem do destino Portugal.
Serviço de Inspecção de Jogos	É um serviço integrado no instituto, dotado de autonomia técnica e funcional, com competências de carácter preventivo e fiscalizador, e a responsabilidade de zelar pelo cumprimento da legalidade no âmbito da actividade do jogo, nomeadamente no quadro do funcionamento dos Casinos e Salas de Bingo.

**Fonte:** Relatório de Sustentabilidade 2008.

Na segunda divisão, relativa à autoridade turística nacional e à sustentabilidade surgem os *Desafios Chave do Sector* os quais se inspiram no *Plano de Acção para um Turismo Europeu mais Sustentável*:

1. Reduzir a sazonalidade da procura;
2. Abordar o impacte do transporte turístico;
3. Melhorar a qualidade do emprego no sector do turismo;
4. Manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade, em função da mudança;
5. Minimizar o impacte da utilização de recursos e da produção de resíduos;
6. Conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural;
7. Possibilitar o gozo de férias a todos;
8. Utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global.

A abordagem da instituição ao desenvolvimento sustentável situa-se no cruzamento destes desafios com a implementação dos projectos contemplados no PENT, salientando-se o envolvimento com os seus *stakeholders*, designadamente através da nova organização regional de turismo afirmando-se “o desenvolvimento do turismo sustentável requer a mobilização dos agentes públicos e privados com responsabilidade neste domínio. Este pressuposto esteve na base da criação das Entidades Regionais de Turismo, com competências na gestão dos destinos turísticos e interlocutores privilegiados do Turismo de Portugal, IP em termos regionais. Este conjunto de entidades é responsável pela valorização e pelo aproveitamento sustentado dos recursos turísticos regionais, garantindo uma adequada colaboração com a administração Central e Local. Por outro lado, asseguram a promoção no mercado interno e

colaboram com o Turismo de Portugal, IP e com as Agências Regionais de Promoção Turística (ARPT) na promoção externa dos seus destinos”<sup>541</sup>.

Ao nível da *riqueza distribuída* enumera-se o número de colaboradores, a rede de fornecedores, operações de capital de risco e linhas de investimento público (PIT e QREN) e privado (Protocolos bancários, PME Investe).

Do ponto de vista da protecção ambiental os consumos de água<sup>542</sup>, energia e emissão de gases com efeito de estufa (GEE) designadamente a gasolina e gasóleo da frota automóvel, gás natural nas escolas de hotelaria e electricidade. Aponta-se o exemplo da EHT de Lamego.

Tabela 55 – Redução dos consumos de electricidade na EHT da Lamego	
De modo a conseguir reduzir os consumos totais de electricidade foram implementadas as seguintes medidas:	
-	Redução do número de lâmpadas ligadas nas zonas de circulação em cerca de 75%, sem perda da qualidade dos índices de iluminação
-	Automatização dos períodos de funcionamento da iluminação exterior em função da hora solar
-	Colocação de cartazes alusivos a boas práticas de uso da energia junto dos equipamentos e salas com maiores consumos

**Fonte:** Relatório de Sustentabilidade 2008.

São também indicadas as emissões GEE associadas a deslocações realizadas por colaboradores em serviço oficial e a eficiência no consumo de papel, *toners* e tinteiros e aquisição de computadores portáteis assentando a escolha no modelo vencedor do *Green IT Survey 2008* da Greenpeace.

Não decorrendo da actividade institucional resíduos perigosos, existem procedimentos de separação e encaminhamento das diferentes tipologias de resíduos, aludindo-se, porém, a uma quantidade muito significativa de resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos, resultantes da apreensão de material ilegal de jogo. Na maioria das situações os proventos decorrentes da recolha de tinteiros e *toners* revertem a favor de causas sociais.

Através da rede de escolas de hotelaria obtém-se uma presença efectiva em diferentes zonas com potencial turístico, fixando populações em zonas do interior, salientando-se o *dia aberto*

<sup>541</sup> Relatório de Sustentabilidade 2008, p. 25.

<sup>542</sup> Introdução em aproximadamente um terço das escolas de hotelaria de temporizadores nas torneiras e autoclismos de descarga diferenciada. É evidente que estes ganhos são num ápice anulados pela deficiente conservação das instalações como sucede do *campus* do Estoril ocorrendo-me o exemplo de ter alertado os serviços para uma torneira avariada que descarregava água próximo do máximo numa quinta feira e quando lá regressei na terça feira da semana seguinte a situação persistia.

à comunidade<sup>543</sup>, a protecção e conservação do património histórico e cultural através da instalação das escolas em edifícios projectados por arquitectos nacionais ou recuperando imóveis com elevado valor patrimonial<sup>544</sup>.

No campo do mecenato social a receita dos concertos do programa *Allgarve* foram distribuídas por instituições de solidariedade social.

Na vertente do desenvolvimento sustentável a autoridade turística nacional através da implementação do PENT, desenvolve a sua actividade considerando as recomendações inscritas nos oito grandes desafios identificados pelo *Plano de Acção para um Turismo Europeu mais Sustentável*, atrás referido.

No que respeita ao primeiro desafio, o da *redução da sazonalidade da procura* obtém-se através da *diversificação dos produtos* atribuindo especial relevância ao desenvolvimento daqueles que mitiguem a sazonalidade concedendo-se incentivos a projectos que, pela sua natureza e objectivos, estimulem a procura ao longo de todo o ano. Na mesma linha, o *reforço da acessibilidade aérea* e a *aposta nos dez produtos estratégicos* previstos no PENT.

Quanto ao segundo desafio, o de abordar o *impacte do transporte turístico* a melhoria da pegada carbónica obtida pela aposta nos *mercados de proximidade* e a promoção de vias alternativas como *percursos pedonais e cicláveis*.

O terceiro desafio, *melhorar a qualidade do emprego* no sector do turismo através da rede de escolas de hotelaria e turismo, *maxime* a criação de hotéis e restaurantes de aplicação aliando a componente teórica e prática, a formação e certificação profissionais.

Manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida das populações locais em função da mudança constitui o quarto desafio, o qual pode ser alcançado pela criação de novas centralidades de desenvolvimento turístico, ou seja, o desenvolvimento de novos pólos de atracção turística “em diálogo permanente com as ERT responsáveis pela gestão dos pólos e pela construção do *destino turístico com regras*”. O ordenamento equilibrado ocorrendo uma intervenção alargada nos instrumentos de gestão territorial por parte da autoridade turística nacional, designadamente PNPT, Rede Natura 2000, PROT, PDM, planos de urbanização e planos de pormenor. Invoca-se o *licenciamento responsável* afirmando-se que o RJET sobretudo em razão da nova figura do paradigma da exploração turística cria emprego.

A minimização do impacte da utilização de recursos e da produção de resíduos, outro dos desafios através do apoio selectivo ao investimento e a distinção das melhores práticas.

---

<sup>543</sup> Convidam-se as famílias bem como outras escolas, empresários e autarcas dando aos alunos a possibilidade de mostrarem o seu desempenho.

<sup>544</sup> Forte de Santiago da Barra (Viana do Castelo), Fábrica Robinson (Portalegre), Escola Machado de Castro (Lisboa) e Escola Soares dos Reis (Porto).

O sexto desafio, o relativo à conservação e acrescentar valor ao património natural e cultural através de projectos de recuperação ou preservação desse património, exemplificando-se com a Fortaleza de Sagres, roteiros turísticos do Património Mundial, museu Paula Rêgo e um projecto de intervenção no Bairro Alto.

O sétimo desafio, o de tornar possível o gozo de férias a toda a população, através de programas para o turismo sénior, a rede pousadas de juventude para o turismo jovem e no domínio do turismo acessível o projecto *Praia Acessível – Praia para Todos*.

O último desafio, o de utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global, a participação em diversos organismos e fóruns internacionais, designadamente a Organização Mundial do Turismo, OCDE e União Europeia, e a subscrição de importantes documentos, como o Código Mundial de Ética para o Turismo.

### 5.11. Relatório de Sustentabilidade do Grupo Pestana

O primeiro Relatório de Sustentabilidade do Grupo Pestana 2009, o único publicado até ao momento, intitulado *Planet Guest - Pestana Sustainability Somos apenas hóspedes do Planeta* foi elaborado com base nas Directrizes para a Elaboração de Relatórios de Sustentabilidade G3, da *Global Reporting Initiative*, e visa a divulgação das políticas, abordagens de gestão e desempenho nas áreas económicas, *governance*, sociais e ambientais do Grupo Pestana em 2009.

Na mensagem de Dionísio Pestana, que preside ao maior grupo hoteleiro português<sup>545</sup> referem-se as três vertentes da sustentabilidade, enaltecendo o aspecto de a circunstância da actividade ter nascido numa ilha, a da Madeira, em 1972, permitiu interiorizar determinados aspectos:

“Desde o primeiro momento percebemos que os três pilares do desenvolvimento sustentável faziam ainda mais sentido: Ambientalmente, porque o espaço terrestre é limitado; socialmente, porque o isolamento e o convívio permanente não nos permitem fechar os olhos aos problemas dos outros; Economicamente, porque a distância e os difíceis acessos obrigam a procurar novas e inovadoras formas de impulsionar o nosso negócio. Se a tudo isto associarmos o facto do nosso *core business* ser o Turismo, maior importância damos a questões como as que encontrarão neste primeiro relatório de sustentabilidade. Temos sempre presente o facto de esta ser uma actividade que não é deslocalizável (difícilmente desmontamos um hotel numa praia para transferi-lo para a montanha), vive do seu entorno (o meio envolvente é primordial na actividade hoteleira) e cons-

---

<sup>545</sup> De harmonia com o *ranking* elaborado pela revista norte-americana “Hotels”, o Grupo Pestana ocupa a 93.<sup>a</sup> posição sendo a única marca portuguesa a figurar nesta listagem.

titui um investimento de longo prazo (o retorno no investimento hoteleiro não é imediato e depende de uma série de factores externos)”.

Os princípios e compromissos assumidos nas suas políticas do grupo reflectem a sua abordagem de sustentabilidade: criar valor a longo prazo para a empresa, desenvolvendo a sua actividade com respeito pelo meio ambiente, comunidades e cultura locais, colaboradores e clientes.

A aposta no sector do Turismo e a disseminação de uma cultura de serviço nas diversas regiões onde o grupo está presente – a internacionalização começou na década de 2000 – constitui uma poderosa vantagem. Por se tratar de uma actividade de longo prazo que depende do meio onde se insere e por não ser *deslocalizável*, é imprescindível a aposta em iniciativas que protejam os recursos existentes para as gerações futuras.

O aspecto da não deslocalização é judiciosamente referido na mensagem do presidente:

“Temos sempre presente o facto de esta ser uma actividade que não é deslocalizável (dificilmente desmontamos um hotel numa praia para transferi-lo para a montanha)”.

O grupo actua de harmonia com exigentes princípios de sustentabilidade, assentes nos pilares económico, social e ambiental, que incorporou nas suas políticas:

- *Políticas de qualidade e serviço*, fidelizando hóspedes e colaboradores;
- *Políticas de responsabilidade social corporativa*, valorizando as dimensões da Pestana Turismo e o seu impacto nas comunidades onde se inserem;
- *Políticas de segurança, saúde e higiene no trabalho*, melhorando a qualidade de vida com impacto na produtividade;
- *Políticas de comunicação*, comunicando frequentemente de forma clara e transparente;
- *Políticas ambientais*, reduzindo o impacto dos seus produtos e actividade no ambiente.

Foi para o efeito criada uma nova identidade corporativa para a transversalidade da Responsabilidade Social do Grupo Pestana, o programa *Planet Guest*, sob o lema “Somos apenas Hóspedes do Planeta!”, que incorpora todas as iniciativas que promovem a sustentabilidade do interior do grupo nas suas três vertentes: natureza, sociedade e economia.

## 6. AS TIPOLOGIAS DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS: FILTROS ENTRE A ACTIVIDADE ECONÓMICA DO TURISMO E O TERRITÓRIO

### 6.1. Os grandes objectivos da reforma legislativa

Após dez anos de vigência do anterior quadro normativo, o *Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março*<sup>546</sup>, aprovou o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, diploma legal que abreviadamente designarei por RJET.

No *preâmbulo* revelam-se os principais objectivos que nortearam a sua elaboração<sup>547</sup>: reunir num único decreto-lei a matéria dos empreendimentos que anteriormente se repartia por

---

<sup>546</sup> Publicado no Diário da República, I série, n.º 48, de 7 de Março de 2008.

<sup>547</sup> Embora se trate de uma matéria do âmbito do Direito Constitucional, cumpre fornecer uma breve panorâmica do processo de feitura de uma lei.

As etapas fundamentais da criação de uma lei são as seguintes: elaboração do texto da lei, aprovação, promulgação, publicação e entrada em vigor.

Os processos de criação dos actos legislativos não são uniformes, variando naturalmente em razão da diferente natureza do órgão com competência legislativa. Ou seja, encontraremos diferenças no processo de criação de uma lei da Assembleia da República ou de um decreto-lei do Governo.

Relativamente a uma lei da Assembleia da República, o despoletamento do processo de feitura do acto legislativo – a *iniciativa legislativa* – encontra-se previsto no art.º 167.º da Constituição, cabendo a iniciativa clássica aos deputados (quando a apresentação do texto sobre o qual se vai pronunciar o Parlamento é da iniciativa dos deputados denomina-se *projecto de lei*), aos grupos parlamentares, ao Governo (neste caso denomina-se *proposta de lei*) e, mais recentemente, a grupos de cidadãos eleitores (a *iniciativa popular* foi introduzida na revisão constitucional de 1997).

Se definitivamente rejeitados, os projectos e as propostas, não podem ser novamente apresentados no decurso da mesma sessão legislativa, sendo que estas últimas caducam com a demissão do Governo (art.º 167.º, n.ºs 4 e 6).

Numa primeira fase, o texto é discutido e votado na generalidade (art.º 168.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição). Na hipótese de ser aprovado, inicia-se a discussão e votação na especialidade, ou seja, discutindo os deputados artigo a artigo, podendo apresentar propostas de emenda a propósito de cada um deles. O conteúdo de cada norma obtém-se pela votação do texto original e do eventual texto da emenda.

Face à morosidade da discussão e aprovação na especialidade pelo plenário da Assembleia, pode deliberar-se que o texto discutido e aprovado na generalidade seja votado na especialidade pela respectiva comissão. De qualquer forma, tal votação artigo a artigo pode vir a ser avocada para o plenário da Assembleia, no qual terá sempre de ocorrer a *votação final para aprovação global* (art.º 168.º, n.º 3 da Constituição).

O texto aprovado pela Assembleia da República é, de seguida, submetido ao Presidente da República, que pode tomar uma de duas posições: veto (acto pelo qual o Presidente da República não promulga uma lei da Assembleia da República ou decreto-lei do Governo, reenviando-a, no primeiro caso, ao Parlamento) ou promulgação (acto pelo qual o Presidente da República atesta solenemente a existência da lei e ordena a sua execução – art.º 136.º, n.º 1 da Constituição).

Em caso de veto, a Assembleia da República pode *confirmar o voto* na generalidade dos casos por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, noutros mais restritos enumerados na Constituição por maioria de dois terços dos presentes (desde que superior à primeira), devendo o Presidente da República proceder à promulgação no prazo de oito dias.

Relativamente aos diplomas do Governo, o prazo para promulgação ou veto é de quarenta dias a contar da sua recepção (caso tenha sido enviado para o Tribunal Constitucional, o prazo conta-se a partir da publicação da decisão que não considere inconstitucional a norma), sendo o *veto definitivo*.

vários diplomas, reflectir o SIMPLEX 2007 e as alterações ao RJUE levadas a cabo pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro<sup>548</sup>, a agilização dos licenciamentos prevista no Programa do

---

A falta de promulgação configura uma situação de extrema gravidade, para a qual a Lei Fundamental comina a *inexistência jurídica* (art.º 137.º da Constituição).

No que respeita à aprovação dos decretos-leis, a Constituição determina que sejam aprovados em Conselho de Ministros (art.º 200.º, n.º 1, al. d) da Constituição), vedando, assim, a prática da Constituição de 1933 de diplomas legislativos governamentais subscritos mediante circulação.

Os decretos-leis e demais decretos são assinados pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros competentes em razão da matéria (não se exige a assinatura de todos os Ministros presentes na reunião do Conselho de Ministros, mas tão somente, daqueles que têm interesse na matéria). Assim, um decreto-lei que aprove o regime jurídico dos empreendimentos turísticos, para além da assinatura do Primeiro-Ministro, deve conter a assinatura do Ministro que tutela o turismo, o qual nos últimos anos tem sido o Ministro da Economia. Com efeito, apesar de ter já uma importância significativa no PIB e constituir das poucas actividades nacionais com projecção à escala mundial, o Ministério do Turismo registou uma fugaz e excepcional consagração na orgânica do XVI Governo Constitucional. A falta de assinatura constitui um *vício na formação do acto legislativo* e gera *inconstitucionalidade formal*.

Relativamente a certos actos – a regra é claramente a dispensa – do Presidente da República, é necessária a *referenda governamental*, ou seja, uma assinatura governamental num acto presidencial (art.º 140.º, n.º 1 da Constituição).

A sanção para a falta de referenda é a inexistência jurídica (art.º 140.º, n.º 2 da Constituição).

<sup>548</sup> O número de alterações – entraram em vigor em 3 de Março de 2008 – é bastante expressivo não só do ponto de vista quantitativo – são alterados os artigos 2.º a 18.º, 20.º a 25.º, 27.º, 35.º a 37.º, 39.º, 42.º a 45.º, 47.º a 86.º, 88.º a 90.º, 93.º, 97.º a 99.º, 102.º, 103.º, 105.º, 106.º, 109.º a 111.º, 113.º, 115.º a 117.º, 119.º a 121.º, 123.º, 126.º e 127.º – como também qualitativo.

No art.º 2.º, em matéria de definições, surgem as novas categorias de obras de reconstrução com e sem preservação das fachadas, as obras de escassa relevância urbanística, zona urbana consolidada e a exclusão do emparcelamento nas operações de loteamento.

Relativamente aos regulamentos municipais, explicita-se que não podem contrariar o RJUE, elimina-se a caução do seu âmbito e adita-se a comunicação prévia relativamente ao valor das taxas a cobrar (art.º 3.º).

Com bastante interesse se apresenta o novo enquadramento das situações que são objecto de licença e de autorização (art.º 4.º).

Sujeitas a licença estão, desde logo, as operações de loteamento e, quando não abrangidas por estas operações, as obras de urbanização e os trabalhos de remodelação de terrenos bem como as obras de construção, alteração e de ampliação.

As características dos imóveis (classificados ou em vias de o serem) ou a sua localização (zonas de protecção de imóveis classificados, integrados em conjuntos ou sítios classificados, áreas sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública) determinam a submissão a licença das obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição.

Igualmente sujeitas a licença encontram-se as obras de reconstrução sem preservação de fachadas – na hipótese inversa estão *isentas* de licença –, bem como as obras de demolição das edificações não previstas em licença de obras de reconstrução e, por fim, as demais operações urbanísticas que não se encontrem nas situações de isenção de licença previstas no art.º 6.º.

Com grande interesse se apresenta o n.º 4 do art.º 4.º, determinando o regime de *autorização* para todas as situações de utilização dos edifícios ou das suas fracções, impondo-se ainda a figura no domínio das alterações de utilização. Constitui um procedimento da competência do presidente da câmara, susceptível de delegação nos vereadores e subdelegação nos dirigentes dos serviços municipais (art.º 5.º, n.º 2). Destina-se a verificar a conformidade da obra concluída com o projecto aprovado e com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (art.º 62.º, n.º 1).



O art.º 6.º, muito alterado, refere-se às situações de isenção de licença que são alargadas, deixando de prever situações de dispensa de licença bem como a figura da autorização. Destacam-se as obras de reconstrução com preservação das fachadas; obras de urbanização bem como os trabalhos de remodelação de terrenos em área abrangida por operação de loteamento; obras de construção, de alteração ou de ampliação em área abrangida por operação de loteamento ou plano de pormenor que contenha determinados elementos; obras de construção, de alteração ou de ampliação em zona urbana consolidada de harmonia com os planos municipais na condição de não resultar edificação com cêrcea superior à altura mais frequente das fachadas da frente edificada do lado do arruamento onde se integra a nova edificação, no troço de rua compreendido entre as duas transversais mais próximas, para um e para outro lado; piscinas ligadas à edificação principal; alterações à utilização dos edifícios e arrendamento para fim não habitacional, designadamente para empreendimento turístico, agência de viagens ou estabelecimento de restauração e de bebidas de prédios ou fracções não licenciado; as obras de escassa relevância urbanística; e, por fim, os destaques.

Ressalvando-se as que exijam consultas externas, boa parte das situações isentas de licença estão sujeitas ao regime da comunicação prévia.

O destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano continua isento de licença, subsistindo o ónus do não fraccionamento durante um período de 10 anos, que deve ser registado. Mantendo-se o primeiro requisito de que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos foi suprimido o segundo, ou seja, que a construção já existente ou a edificar na parcela a destacar tenha projecto aprovado.

É aditado um novo artigo 6.º A, relativo às obras de escassa relevância urbanística, designadamente as edificações com pouca altura (2,2 m ou a cêrcea do edifício principal) e área (até 10 m<sup>2</sup>) na condição de não confinarem com a via pública; muros de vedação não confinantes com a via pública até 1,8 m de altura e de muros de suporte de terras até 2 m ou não alterando significativamente a topografia dos terrenos existentes; estufas de jardim até 3 m de altura e 20 m<sup>2</sup> de área; pequenas obras de arranjo e melhoramento da área envolvente das edificações; equipamento lúdico ou de lazer, designadamente um campo e ténis ou mini-golfe ligado à edificação principal.

Outro aditamento com interesse respeita ao parecer, aprovação ou autorização de localização (art.º 13.º-A) determinando que a consulta de entidades da administração central, directa ou indirecta, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização se efectue através de uma única entidade coordenadora. Trata-se da CCDR territorialmente competente, entidade que emite uma decisão global, vinculando, assim, toda a administração central.

Saliente-se igualmente o art.º 13.º-B relativo às consultas prévias a entidades externas ao município, podendo o interessado solicitar junto das entidades competentes e antes de requerer o licenciamento ou autorização, os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos.

A instituição de um gestor de procedimento, competindo-lhe assegurar o normal desenvolvimento da tramitação processual. Acompanha a instrução, verifica o cumprimento de prazos, esclarece os interessados (art.º 8.º, n.º 3) e promove as consultas a entidades exteriores (art.º 13.º, n.º 1).

Na linha reformista já conhecida, os procedimentos iniciam-se através de requerimento ou comunicação apresentados com recurso a meios electrónicos (art.º 9.º, n.º 1).

O pedido de informação prévia abrange aspectos novos, designadamente um conjunto de operações urbanísticas directamente relacionadas (art.º 14.º, n.º 1) e podem perdurar para além de um ano os seus efeitos vinculativos (art.º 17.º, n.º 3).

Diferentemente da recente Lei sobre Proibição de Fumar em Espaços Públicos, as alterações ao RJUE não contém normas específicas em matéria de empreendimentos turísticos ou estabelecimentos de restauração e de bebidas, não tendo inclusivamente a norma do art.º 38.º, relativa aos loteamentos em empreendimentos turísticos, registado qualquer alteração.

Quanto à nova Lei da Restauração e Bebidas, que entrou em vigor dois meses antes, poderiam ocorrer alterações se a sensibilidade do legislador afinasse pelo mesmo diapasão de 2002 – as anteriores alterações do RJUE determinaram dezenas de alterações meramente formais em matéria de empreendimentos turísticos, turismo no espaço rural, turismo de natureza e estabelecimentos de restauração e de bebidas.

Governo, introdução do binómio maior responsabilização dos promotores e melhor fiscalização, operar uma considerável redução das tipologias existentes, a criação de um registo nacional dos empreendimentos turísticos, um novo modelo de permanente afectação à exploração turística de todas as unidades de alojamento dos aparthotéis, aldeamentos e conjuntos turísticos, maior detalhe do relacionamento entre entidade exploradora e utentes bem como no enquadramento dos empreendimentos em propriedade plural.

Um dos objectivos mais destacados desta reforma legislativa consiste na introdução de um sistema obrigatório de classificação, exclusivamente por estrelas, assente num maior enfoque nos serviços prestados, alcançado através de um sistema de pontos e obrigatoriamente revisto de quatro em quatro anos.

Como se anuncia no preâmbulo, o RJET opera a *revogação*<sup>549</sup> dos diferentes diplomas que disciplinavam esta matéria<sup>550</sup> e reúne num *único decreto-lei* as disposições comuns a todos os empreendimentos com o objectivo de facilitar o acesso às normas reguladoras da actividade.

---

Expressei na ocasião o meu ponto de vista de que, atento o princípio de estabilidade legislativa, não se justificariam alterações à LRB pelo facto de o seu art.º 7.º remeter para o art.º 19.º do RJUE, que é revogado, ou pela utilização dos estabelecimentos que até agora, consoante os casos, estava sujeito ao procedimento de licença ou de autorização converter-se em autorização. São escolhos que o intérprete ultrapassa em razão do carácter meramente remissivo dessas normas.

É, no entanto, evidente que teria sido preferível aguardar dois ou três meses para publicar a legislação da restauração e bebidas ou, não a adiando, evitarem-se erros de palmatória como a remissão para um preceito cuja revogação já era publicamente conhecida, mercê da publicidade dos trabalhos preparatórios do RJUE, verdadeiramente exemplar nesse domínio, ao invés da reforma da legislação do turismo, na qual tem imperado o secretismo e a surpresa das soluções com reacções negativas, não só esperadas como evitáveis, como a da APAVT à lei das agências de viagens.

<sup>549</sup> A matéria da revogação da lei encontra-se disciplinada no art.º 7.º do Código Civil, sob a epígrafe “Cessação da vigência da lei”.

O comando contido no n.º 1 do referido preceito é o de que “... a lei só deixa de vigorar se for revogada por outra lei”, exceptuando naturalmente os casos em que vigore temporariamente.

O princípio geral é, assim, o de que qualquer lei pode revogar outra desde que a lei revogatória se revista do mesmo valor hierárquico e promane do órgão competente.

Quanto à forma da revogação ela pode expressa ou tácita.

Será *expressa* se no acto legislativo resulta a indicação clara de cessação da vigência da lei anterior, a lei nova numa das suas disposições refere-se directamente à anterior com o claro propósito da sua revogação. Assim, a actual lei dos empreendimentos turísticos revogou expressamente a anterior.

Tácita, quando o legislador não toma a tal posição inequívoca anteriormente referida em ordem à extinção dos efeitos do acto legislativo, mas resulta da “incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes” (art.º 7.º, n.º 2 do Código Civil). Um diploma que permite condições de algum arbítrio às entidades exploradoras no acesso da clientela a determinados estabelecimentos turísticos não foi revogado expressamente. No entanto, uma nova lei dos empreendimentos turísticos, mais protectora dos utentes e que consagra um princípio geral de livre acesso, determina a revogação tácita do diploma por incompatibilidade com a nova legislação.

Há ainda que operar outra divisão, mais precisamente entre revogação individualizada e global.

Na *revogação individualizada*, a lei revogatória dirige-se especificamente à revogação de uma lei anterior ou a algumas das suas disposições. É o exemplo da actual Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 que revogou a

Lei Hoteleira o que, para além de revogação expressa, constitui igualmente revogação individualizada. A norma revogatória do art.º 81.º da Lei dos Empreendimentos Turísticos determina, na alínea e) do n.º 1, a cessação da vigência do Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 Setembro. Manteve, porém, expressamente em vigor o art.º 34.º da Lei Hoteleira que, por razões de interesse público, dispensa de autorização do senhorio as obras que consistam em meras benfeitorias nos prédios arrendados para o exercício da indústria hoteleira ou similar (numa interpretação actualista, os estabelecimentos de restauração e de bebidas), na condição de se encontrarem devidamente licenciadas pelos competentes organismos. O n.º 2 do art.º 34.º da Lei Hoteleira explicita, em ordem à apreensão do n.º 1, o conceito de benfeitorias: “instalações de água, gás, aquecimento, condicionamento de ar, isolamento acústico, esgotos, eléctricas, telefónicas, televisão, sanitárias, contra incêndios ou de energias renováveis, bem como a instalação de elevadores, monta-cargas ou monta-pratos”.

Quanto à *revogação global*, resulta “da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior” (art.º 7.º, n.º 2 *in fine* do Código Civil). O regime das pousadas fixado num decreto-lei não foi expressamente revogado por um Código do Turismo publicado posteriormente. No entanto, pelo carácter abrangente da codificação, regulando todos os aspectos do primitivo regime das pousadas, ocorre uma situação de revogação global.

Uma última distinção opera-se entre *revogação total* e *revogação parcial*, consoante abranja todo o conteúdo da lei anterior ou apenas uma parte. No citado exemplo da *Lei Hoteleira* a revogação é parcial, pois não abrange todo o seu conteúdo, na medida em que subsistiu em vigor o já referido art.º 34.º relativo à não necessidade de autorização do senhorio para a realização de benfeitorias nos estabelecimentos hoteleiros e similares. Já no que respeita ao Decreto-Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março, um extenso Regulamento dos Empreendimentos Turísticos que complementava e desenvolvia a *Lei Hoteleira*, operou-se uma revogação total, ou seja, todo o conteúdo legal deixou de vigorar.

A *revogação total* é, por vezes, denominada *abrogação*, enquanto a parcial se denomina *derrogação*.

O n.º 3 do art.º 7.º do Código Civil consagra uma importante regra, a de que a “lei geral não revoga a lei especial”, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade de o legislador operar tal revogação, na condição de a “intenção inequívoca” transparecer da lei revogatória.

A lei especial consagra um regime específico para um sector específico da vida social. Existe o regime regra, mas para aquele sector adaptou-se um conjunto de normas. Assim, quando se altera a lei geral não se está em princípio a pensar nesse domínio especial para o qual se gizou o tal corpo de normas específico, ele destaca-se do regime regra.

O Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares – RJLMOP (Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro) aplicava-se ao licenciamento de quaisquer obras particulares, *v.g.* um edifício para habitação, para escritório ou destinado à instalação de um estabelecimento hoteleiro. Ao nível da Lei dos Empreendimentos Turísticos acrescem pequenas particularidades, designadamente ao nível das entidades exteriores ao município, que são obrigatoriamente consultadas, *maxime* a Direcção-Geral do Turismo e o Serviço Nacional de Bombeiros, cujos pareceres são vinculativos, impedindo, assim, o respectivo licenciamento quando negativos. Quando o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – RJUE (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro) revogou o RJLMOP, as disposições especiais em matéria de licenciamento de empreendimentos turísticos que figuram na legislação turística não foram revogadas mercê do princípio consagrado no n.º 3 do art.º 7.º do Código Civil, a menos que figurasse no RJUE uma inequívoca intenção revogatória do legislador. Ou seja, só existe revogação da lei especial quando o intérprete conclui ser indubitavelmente essa a intenção do legislador.

Vimos até agora três aspectos distintos da lei: existência, validade e eficácia.

A revogação *não elimina* da ordem jurídica a lei revogada, limitando-se a *privá-la dos seus efeitos* a partir da entrada em vigor da lei revogatória, existindo a destruição da eficácia da lei revogada a partir daquele momento. Os efeitos produzidos anteriormente ficam incólumes, ou seja, não existe retroactividade.

Para uma melhor compreensão desta matéria, alinhemos cronologicamente os sucessivos regimes jurídicos dos empreendimentos turísticos:

- L1) Lei n.º 2073, de 23 de Dezembro de 1954;
- L2) Decreto-Lei n.º 49399, de 24 de Novembro de 1969;
- L3) Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro (Lei Hoteleira);

L4) Decreto-Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro;

L5) Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Junho.

A Lei Hoteleira (L3) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1987 (art.º 94.º), revogando a partir dessa data a L2. Tratando-se de uma ineficácia superveniente, a destruição abrange tão somente a *eficácia dispositiva* de L2 e não a sua *eficácia revogatória* (L2 havia revogado L1). Qualquer lei dispõe de uma *dupla eficácia*. A *eficácia dispositiva* através da qual disciplina determinada matéria e a *eficácia revogatória* em que opera a revogação da lei anterior. Assim sendo, L1 não é reposta em vigor.

É este o regime que decorre do n.º 4 do art.º 7.º do Código Civil que dispõe da seguinte forma: “A revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara”. Ou, numa terminologia mais técnica, a revogação não implica *represtinação*.

Há, no entanto, duas situações de *represtinação* com interesse na área do turismo e que podem exemplificar esta realidade.

O Decreto-Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, diploma que veio estabelecer o Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, o qual havia revogado a Lei Hoteleira, foi submetido à Assembleia da República através de um processo então denominado de ratificação parlamentar. A recusa de ratificação pelo Parlamento determinou a cessação definitiva da sua vigência e *represtinou* a Lei Hoteleira, ou seja, repôs em vigor esta última.

Também o Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares foi revogado pelo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. No entanto, a Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, suspendeu a vigência do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação até 31 de Dezembro de 2000, *represtinando*, entre outra legislação, o Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras Particulares.

<sup>55º</sup> O quadro da legislação do turismo, à data da entrada em vigor do RJET, era o seguinte:

I – No que respeita ao *alojamento*:

1.º) *Empreendimentos turísticos*, disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho (LET), que revogou a conhecida Lei Hoteleira (Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro).

O regime base era desenvolvido por quatro regulamentos, um por cada tipo de empreendimento turísticos, pelo que temos:

- *Estabelecimentos hoteleiros* (hotéis, hotéis-apartamentos, pensões, estalagens, motéis e pousadas): Decreto Regulamentar n.º 36/97, de 25 de Setembro;
- *Meios complementares de alojamento* (aldeamentos turísticos, apartamentos e moradias turísticas): Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro;
- *Parques de campismo*: Decreto Regulamentar n.º 33/97, de 17 de Setembro;
- *Conjuntos turísticos*: Decreto Regulamentar n.º 20/99, de 13 de Setembro;

Por fim, um quinto regulamento (Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de Setembro) trata da *declaração de interesse para o turismo* (campos de golfe, marinas, parques temáticos, centros de congressos, spas, termas, etc.). Para além destes diplomas legais e regulamentares havia ainda que contar com algumas portarias, designadamente:

- a) Portaria n.º 1063/97, de 21 de Outubro – Medidas de Segurança contra Riscos de Incêndio
- b) Portaria n.º 1068/97, de 23 de Outubro – Sinais Normalizados
- c) Portaria n.º 1069/97, de 23 de Outubro – Livro de Reclamações
- d) Portaria n.º 1071/97, de 23 de Outubro – Registo dos Empreendimentos Turísticos e dos Estabelecimentos de Restauração e de Bebidas
- e) Portaria n.º 930/98, de 24 de Outubro – Modelo de Alvará de Licença de Utilização Turística e Modelo de Alvará de Licença de Utilização para Serviços de Restauração e de Bebidas
- f) Portaria n.º 25/2000, de 26 de Janeiro – Placas de Classificação

2.º) *Turismo no Espaço Rural* disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 54/2002, de 2 de Abril complementado pelo Decreto Regulamentar n.º 13/02, de 12 de Março.

3.º) *Turismo de Natureza* disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro o qual é complementado por dois regulamentos:

Estamos, assim, perante um novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos que substitui a anterior Lei dos Empreendimentos Turísticos (LET), aprovada em 1997, bem como os respectivos decretos regulamentares (relativos aos estabelecimentos hoteleiros, meios complementares de alojamento, parques de campismo e conjuntos turísticos) e portarias (placas de classificação, sinais normalizados dos serviços) que a desenvolveram.

Nem tudo é novo como seria de esperar e é compreensível. Há normas que remontam à Lei Hoteleira de 1986 ou mesmo à de 1969, vão passando de uma lei para outra, consistindo em alterações de cunho meramente formal, pequenos acertos para as compatibilizar com as demais ou consequência da nova sistematização.

Integrando o turismo no espaço rural e o turismo de natureza, o RJET abrange mais vertentes do alojamento turístico. Com efeito o RJET não se confina à matéria dos empreendimentos turísticos, operando ainda a unificação da disciplina legal do alojamento turístico pois abarca duas outras vertentes que até então eram reguladas autonomamente, isto é, em diplomas legais independentes: o turismo no espaço rural<sup>551</sup> e o turismo de natureza<sup>552</sup>.

Em 1997 ocorreu um movimento de *autonomização* – a Lei Hoteleira deu lugar a vários diplomas, designadamente em matéria de alojamento, os empreendimentos turísticos e o turismo no espaço rural – enquanto em 2008 se verifica um movimento de sinal contrário unificando, reunindo num único decreto-lei as matérias do alojamento turístico até então dispersas por vários diplomas.

O figurino mais próximo é, assim, o da Lei Hoteleira de 1986.

Opera-se, correspondentemente, um alargamento do conceito de empreendimento turístico o qual, por essa razão, é bem mais amplo no RJET comparativamente à LET. Para além dos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos e parques de campismo – figuras que transitam da LET – passa a abranger os

1) Casas de natureza: Decreto Regulamentar n.º 2/99, de 17 de Fevereiro;

2) Animação ambiental: Decreto Regulamentar n.º 18/99, de 27 de Agosto.

II – Relativamente à *restauração e bebidas*, o Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de Junho revogou a lei anterior, sendo, assim, precursor na substituição de uma das traves mestras da legislação de 1997. À semelhança da legislação a nova Lei da Restauração e Bebidas comporta o plano legislativo e o regulamentar, figurando, este último, no Decreto-Regulamentar n.º 20/2008, de 27 de Novembro.

III – Há ainda que contar com a disciplina legal das *agências de viagens e operadores turísticos* (Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de Maio) e das *empresas de animação turística* animação e dos operadores marítimo-turísticos (Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de Maio). Complementarmente há também que ter em consideração a relativa aos profissionais de informação turística (Decreto-Lei n.º 519-F/79, de 28 de Dezembro e Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, de 29 de Dezembro).

Deste panorama da legislação do turismo verifica-se que o RJET opera a substituição de um significativo número de diplomas legais, ou seja, os que se encontram referidos em I.

<sup>551</sup> Decreto-Lei n.º 54/2002, de 2 de Abril.

<sup>552</sup> Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro.

empreendimentos de turismo de habitação, de turismo no espaço rural e de turismo de natureza. Se a isto adicionarmos a criação da nova figura do *alojamento local*, o diploma aproxima-se bastante do modelo de uma *lei geral do alojamento turístico*<sup>553</sup>.

## 6.2. Traços fundamentais dos empreendimentos turísticos

### 6.2.1. Definição legal de empreendimento turístico e a figura do alojamento local

O n.º 1 do art.º 2.º estabelece a noção de empreendimento turístico em moldes parcialmente coincidentes com a legislação anterior<sup>554</sup>, ou seja, estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento turístico, tendo como contrapartida uma remuneração, apoiando-se para o efeito num conjunto de típicas estruturas e de serviços. Resulta, assim, expressamente da definição legal, o *carácter remunerado* da prestação de serviços de *alojamento*, tendo deixado de figurar os serviços de *restauração* e de *animação* de turistas, o que não significa, naturalmente, que não possam e devam ser prestados pelos empreendimentos turísticos.

Tal como na anterior definição da LET, em ordem ao seu funcionamento, os empreendimentos turísticos, devem dispor de um adequado conjunto de *estruturas, equipamentos e serviços complementares*.

Suprimiu-se numa fase bastante avançada do processo legislativo, a expressão “temporário” por forma a atenuar as consequências do novo paradigma da permanente afectação à exploração dos empreendimentos turísticos. A supressão afigura-se-me, no entanto, inócua, na medida em a temporalidade foi introduzida apenas na Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997, não figurando na Lei Hoteleira de 1986, nem na anterior de 1969. E não parecem existir dúvidas que esse seja um aspecto indissociável do alojamento turístico ou que o carácter temporário possa ser afirmado no alojamento local inexistindo no turístico<sup>555</sup>.

Uma mistificação do restrito núcleo inspirador do RJET procurando atenuar as consequências do denominado paradigma da permanente afectação à exploração turística em subs-

---

<sup>553</sup>Para poder considerar-se uma *Lei Geral do Turismo* teria de englobar os aspectos organizacionais *maxime* a administração pública do turismo e outras matérias para além do alojamento turístico, designadamente a disciplina dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, agências de viagens e empresas de animação. Inserindo a declaração de interesse para o turismo cujas realidades, embora possam ter uma grande relação com o alojamento, não podem, como tal, ser consideradas, extravasa-se um pouco esse âmbito, pelo que teremos uma lei geral do alojamento com um pequeno apêndice.

<sup>554</sup> A LET inovou relativamente ao regime anterior (Lei Hoteleira), no qual não existia qualquer definição de empreendimento turístico. A Lei Hoteleira aludia frequentemente a empreendimentos *tout court*, e só no n.º 3 do art.º 73.º se reportava a *empreendimentos turísticos*. A sua regulamentação operada através do Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março, que se intitulava precisamente “Regulamento dos Empreendimentos Turísticos”, também não continha a definição, embora a sua tipologia resultasse do art.º 1.º.

<sup>555</sup> O alojamento temporário figura, no entanto, na definição legal de estabelecimento hoteleiro (art.º 11.º, n.º 1).

tuição da regra das percentagens de afectação à exploração turística nos hotéis-apartamentos, aldeamentos e conjuntos turísticos. Com efeito, não só o antinómico turismo residencial é consideravelmente limitado (segundo dados recolhidos no âmbito de uma tese de doutoramento sobre turismo residencial, que amavelmente me foram facultados, 85% dos inquiridos no Aeroporto de Faro declaram não querer arrendar o imóvel) mas sobretudo o investimento hoteleiro com componente imobiliária de alavancagem.

O n.º 2 é claramente inspirado no n.º 2 do art.º 1.º do anterior RegEH, transpondo a delimitação negativa de estabelecimento hoteleiro para o campo mais geral dos empreendimentos turísticos. Ou seja, apesar dos estabelecimentos prestarem alojamento temporário são excluídos do âmbito de aplicação do RJET quando a respectiva exploração se desenvolver sem finalidade lucrativa ou exclusivamente para fins de solidariedade social devendo, em qualquer caso, a frequência não ser acessível ao público em geral mas tão somente a grupos limitados.

No referido antecedente legislativo existia uma *enumeração exemplificativa* relativa aos *albergues da juventude* a qual foi eliminada. Perde-se, no entanto, alguma clareza comparativamente à legislação anterior porquanto à definição legal não se segue imediatamente o elenco dos empreendimentos turísticos. Estes só surgem depois da novel figura do alojamento local.

É precisamente no alojamento local, constituído por estabelecimentos sumariamente caracterizados por prestarem serviços de alojamento temporário com intuito lucrativo, que ocorre a segunda situação em que é excluída a aplicação do RJET.

O art.º 3.º disciplina o alojamento local, uma figura nova que poderá constituir um poderoso instrumento para fazer face à denominada oferta clandestina, paralela ou não classificada de alojamento para turistas. Trata-se de estabelecimentos que desenvolvem a sua actividade no dia-a-dia mas que, por razões de diversa índole, não conseguem obter a licença de utilização turística para poderem despoletar o subsequente processo de classificação. Um fenómeno de dimensão muito significativa, estimando-se que no nosso principal destino turístico, as denominadas *camas paralelas* ultrapassem largamente as classificadas<sup>556</sup>.

São três as *modalidades do alojamento local*: moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem<sup>557</sup> que prestam serviço de *alojamento temporário*, designadamente ao dia, à

---

<sup>556</sup> Ver a este propósito *Estudo Sobre o Alojamento Não Classificado no Algarve (1991-1997)*, Faro. Universidade do Algarve (1998). A estimativa apontava para 312.493 camas no alojamento paralelo enquanto os dados oficiais registavam 85 100 camas no alojamento classificado.

<sup>557</sup> Art.º 3.º, n.º 1. Sobre os estabelecimentos de hospedagem (hospedarias ou casas de hóspedes), cfr. na legislação anterior o art.º 79.º da LET e o art.º 51.º do RegEH. Na Lei Hoteleira também não se considerava exercício da indústria hoteleira a aceitação de hóspedes em casa particular, com carácter estável e até ao máximo de

semana ou à quinzena. Este serviço de alojamento a turistas tem, à semelhança dos empreendimentos turísticos, *carácter remunerado*. Em todos os casos devem dispor da respectiva *autorização de utilização*, na maioria dos casos licença ou autorização de utilização para fins meramente habitacionais ou comerciais. Não se trata, em regra, de *licença ou autorização de utilização turística* pois, nesse caso, o estabelecimento estaria em condições de requerer a classificação ou qualificação como turístico.

A circunstância de o n.º 1 do art.º 3.º referir apenas *autorização*, modalidade que o RJUE consagra a partir da Lei n.º 60/77, de 4 de Setembro, não obsta naturalmente a situações anteriores em que tenha sido concedida *licença de utilização*.

A disciplina destes estabelecimentos não é, ao contrário do que se verificou com a hospedagem no domínio da LET, cometido às câmaras municipais<sup>558</sup>, o que certamente determinaria um tratamento não uniforme em termos nacionais, mas por *regulamento* (portaria) emanado conjuntamente pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas do turismo e da administração local<sup>559</sup>. No entanto, em sede regulamentar, consagrou-se a possibilidade

---

três (art.º 11.º, n.º 3). As hospedarias ou casas de hóspedes, desde que não se enquadrassem na ressalva *supra* enunciada (art.º 13.º, n.º 3), constituíam estabelecimentos hoteleiros (art.º 12.º). Do art.º 79.º resulta que o legislador pretendeu excluir do conceito e do regime dos empreendimentos turísticos as hospedarias, casas de hóspedes e quartos particulares. A partir de então sujeitos a regulamentação própria, da competência das assembleias municipais, sob proposta do Presidente da Câmara.

<sup>558</sup> O art.º 79.º da LET, sob a epígrafe *hospedagem*, estabelecia a competência das assembleias municipais para disciplinarem a instalação, exploração e funcionamento dos *estabelecimentos de hospedagem*. Estes estabelecimentos eram designados por *hospedarias* ou *casas de hóspedes* e por *quartos particulares*.

Os *estabelecimentos de hospedagem* constituíam no domínio da legislação anterior uma excepção à regra segundo a qual a exploração de serviços de alojamento apenas era permitida em empreendimentos turísticos (art.º 43.º LET).

O art.º 51.º do RegEH veio permitir que os estabelecimentos hoteleiros, que no início da sua vigência se encontravam classificados como hospedarias ou casas de hóspedes, pudessem requerer a sua reclassificação como pensões de 3ª na condição de preencherem os requisitos da nova legislação.

No domínio da lei hoteleira (art.º 18.º, n.º 2), consideravam-se alojamentos particulares os quartos, moradias ou apartamentos que fossem utilizados por turistas, sem obrigatoriedade de prestação de qualquer serviço.

As hospedarias ou casas de hóspedes, que constituíam o grupo 8 – o último – dos estabelecimentos hoteleiros (art.º 12.º, n.º 1 da Lei Hoteleira), encontravam-se previstas nos artigos 207.º a 210.º do Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março. Para um estabelecimento ser classificado de hospedaria ou casa de hóspedes deveria dispor de mobiliário e equipamento simples, mas cómodo. Para além disso, deveria satisfazer os requisitos mínimos constantes de uma tabela anexa e dispor de portaria com telefones, quartos, casas de banho simples em cada piso proporcionais ao número de quartos sem casa de banho privativa, e sanitários independentes em cada piso para colmatar quartos sem essa funcionalidade. Existia apenas uma categoria de hospedarias (art.º 208.º), estavam dispensados de servir pequenos-almoços (art.º 209.º) e quando servissem refeições principais – almoço e jantar – deveriam dispor de sala de refeições, cozinha e despensa (art.º 210.º). O contrato de hospedagem ou de albergaria é um contrato misto, em que se acumulam elementos de vários contratos, nos termos do qual uma das partes se obriga a prestar à outra habitação e serviços com ela relacionados e/ou alimentação, mediante retribuição.

<sup>559</sup> N.º 2.



de as câmaras municipais estabelecerem *requisitos mínimos adicionais* relativamente à terceira modalidade, ou seja, aos estabelecimentos de hospedagem.

Embora as câmaras municipais não *disciplinem* o alojamento local, *organizam* o seu registo<sup>560</sup> o qual deve ser disponibilizado com o respectivo acesso informático ao Turismo de Portugal, IP<sup>561</sup> e constitui um requisito para a sua comercialização para fins turísticos<sup>562</sup>. Esta comercialização pode ser efectuada directamente pelo proprietário<sup>563</sup> ou por agência de viagens, devendo, assim, constituir uma actividade própria.

Apesar de o alojamento local ser comercializado para fins turísticos, encontra-se interdita, a qualquer título, a qualificação *turismo* e/ou *turístico*<sup>564</sup>. Por maioria de razão, o alojamento não pode comportar qualquer processo de *classificação*.

O art.º 4.º constitui um preceito nuclear da nova disciplina do alojamento turístico, enumerando *oito tipos*<sup>565</sup> de *empreendimentos turísticos*. Alguns deles – os estabelecimentos hoteleiros e o turismo no espaço rural – como veremos, comportam sub-divisões.

Em primeiro lugar, os *estabelecimentos hoteleiros* que compreendem três sub-tipos ou grupos: os hotéis, os hotéis-apartamentos ou aparthotéis e as pousadas<sup>566</sup>.

É ao nível dos estabelecimentos hoteleiros que ocorre uma *acentuada redução de tipologias*, suprimindo-se as pensões, as estalagens e os motéis.

---

<sup>560</sup> N.º 3.

<sup>561</sup> N.º 5.

<sup>562</sup> N.º 4.

<sup>563</sup> Nada parece impedir, atenta a sua comercialização para fins turísticos, que em sede regulamentar também se preveja a entidade exploradora.

<sup>564</sup> N.º 6.

<sup>565</sup> Estabelecimentos hoteleiros; aldeamentos turísticos; apartamentos turísticos; conjuntos turísticos (*resorts*); empreendimentos de turismo de habitação; empreendimentos de turismo no espaço rural; parques de campismo e de caravanismo; e empreendimentos de turismo de natureza.

Um critério de classificação das normas jurídicas respeita à relação entre a norma e o intérprete, repartindo-as entre:

a) Normas *determinadas*: indicam um sentido claro e preciso. É o caso da norma do art.º 4.º do RJET, que fornece a respectiva tipologia.

b) Normas *indeterminadas*: são mais vagas, permitindo uma maior adaptação ao evoluir da vida. Também designadas normas elásticas ou normas de textura aberta, nas quais o legislador fixa um princípio geral ou através de conceitos jurídicos indeterminados. Pode exemplificar-se com a norma do art.º 26.º do RegEH que disciplinava, de uma forma genérica, os requisitos relativos ao pessoal de serviço dos estabelecimentos hoteleiros numa tripla perspectiva: habilitações, uniformes e identificação. E também com a norma do art.º 8.º da Lei da Restauração e Bebidas, ao dispor que os requisitos fixados para os estabelecimentos podem, de forma casuística, ser dispensados pela Câmara Municipal, quando da sua observância resultar o comprometimento da *rendibilidade*.

<sup>566</sup> Art.º 11.º.

Se numa primeira análise, muito superficial, as estalagens, dado tratarem-se de estabelecimentos no topo da classificação podem converter-se facilmente em hotéis, não se percebe minimamente esta fobia da eliminação dos motéis logo numa altura em que surgem várias intenções de investimento.

Embora o legislador anuncie no preâmbulo a opção por uma significativa diminuição das tipologias e sub-tipologias existentes, não avança qualquer fundamentação para as suas preferências, ou seja, as razões pelas quais manteve umas e suprimiu outras.

Tabela 56 – Portugal: Capacidade de Alojamento nos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos e Apartamentos Turísticos, por tipologias

Tipologias	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hotéis	98,434	101,684	104,727	109,528	115,750	126,445	127,423	129,552
Hotéis-Apartamentos	29,764	31,757	32,725	31,755	34,054	34,614	35,215	35,159
Pousadas	2,323	2,321	2,274	2,254	2,223	2,216	2,273	2,269
Aldeamentos	12,983	14,054	14,523	14,123	13,542	13,439	12,347	12,251
Apartamentos	32,647	35,663	38,115	39,342	38,661	37,769	36,504	35,041
Outros	46,807	48,157	47,539	48,943	49,697	49,331	50,275	50,475
Total Global	222,958	233,636	239,903	245,945	253,927	263,814	264,037	264,747

Fonte: INE (2008).

Os meios complementares de alojamento turístico desaparecem enquanto tipo de empreendimento turístico<sup>567</sup>, autonomizando-se os aldeamentos turísticos<sup>568</sup> e os apartamentos turísticos<sup>569</sup> que passam, assim, a constituir os actuais segundo e terceiro tipo.

Às moradias turísticas que constituíam um dos sub-tipos dos meios complementares de alojamento é-lhes dado um destino alternativo: uma das três espécies de estabelecimentos do alojamento local<sup>570</sup> ou unidade de alojamento<sup>571</sup>.

<sup>567</sup> Previstos no art.º 3.º da LET, constituíam o segundo elemento da tipologia quadripartida de empreendimentos turísticos, destinam-se a proporcionar alojamento temporário, com carácter remunerado, prestando eventualmente serviços acessórios e de apoio, de harmonia com as respectivas características e tipo.

Ao nível regulamentar operava-se uma subdivisão: aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos e moradias turísticas.

Tal tipologia apresentava diferenças substanciais comparativamente à Lei Hoteleira, a saber: apartamentos turísticos, unidades de turismo de habitação, unidades de turismo rural ou de agroturismo e parques de campismo.

<sup>568</sup> Art.º 13.º.

<sup>569</sup> Art.º 14.º.

<sup>570</sup> Art.º 3.º, n.º 1.

<sup>571</sup> Art.º 7.º, n.º 2. Os Açores terão sido precursores na eliminação das moradias do elenco dos meios complementares de alojamento consagrando apenas os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos (art.º 4.º, n.º 3 do Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril).

Das três modalidades em que se apresentavam os apartamentos turísticos passam a existir apenas duas e com diferente conteúdo.

É novo o requisito do limiar mínimo das dez unidades de alojamento dos apartamentos turísticos, aproximando-se, assim, do regime específico desta figura gizado para a Região Autónoma dos Açores<sup>572</sup>.

Os *conjuntos turísticos (resorts)* constituem o quarto tipo de empreendimento turístico. São introduzidas modificações profundas não apenas na terminologia mas também no conteúdo da figura<sup>573</sup>. Tal como nos aldeamentos turísticos há uma menor exigência de requisitos:

---

<sup>572</sup> O art.º 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril dispõe que os apartamentos turísticos devem obedecer a três tipos de requisitos. O primeiro, de natureza quantitativa: limiar mínimo de dez unidades de alojamento. O segundo, relativo à forma como se distribuem as unidades de alojamento no edifício ou edifícios: a totalidade de um edifício, uma fracção autónoma ou mais do que um edifício. O terceiro com ligação ao anterior, ou seja, formarem um conjunto harmonioso e com homogeneidade ao nível arquitectónico e de concepção funcional.

O requisito do limiar mínimo das dez unidade de alojamento era imposto pela legislação da República para os hotéis, hotéis-apartamentos, motéis e aldeamentos turísticos (conf. 1.4 dos respectivos anexos).

<sup>573</sup> De harmonia com o figurino legal decorrente dos artigos 6.º e 56.º da LET, os conjuntos turísticos constituíam *instalações enquadradas num espaço demarcado*, numa relação de *interdependência funcional*, integrando estabelecimentos hoteleiros e/ou meios complementares de alojamento turístico – excluindo-se os parques de campismo – estabelecimentos de restauração e de bebidas e, no limiar mínimo, um estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade declarados de interesse para o turismo.

Temos, assim, de harmonia com o figurino originário vários empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas e, pelo menos, um estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade declarados de interesse para o turismo, inseridos numa área demarcada, que são objecto de uma exploração turística integrada, ainda que tal exploração fosse desenvolvida por entidades distintas.

De harmonia com o propósito revelado pelo legislador no preâmbulo, visava-se essencialmente a promoção de um produto e a gestão integrada de diversos empreendimentos, que, no entanto, eram individualmente licenciados.

Uma das razões que motivou o aparecimento da figura em 1997 ligava-se à componente residencial ou de imobiliária de lazer.

O art.º 18.º previa um *regime especial* para os conjuntos turísticos que integrassem aldeamentos turísticos. O aspecto determinante de tal regime, vertido no n.º 1 do preceito, prendia-se com a *afecção à exploração turística de apenas 35% das unidades de alojamento* dos aldeamentos - segundo o n.º 1 do art.º 27.º do RegMCA, 50% das unidades de alojamento dos aldeamentos turísticos deviam encontrar-se afectas à exploração turística do empreendimento.

O n.º 2 fixava uma multiplicidade de requisitos, a saber, implantação numa área superior a 75 hectares, integrar um aldeamento turístico de 4 ou 5 estrelas e, pelo menos, um hotel com tal classificação, com piscina própria. Ao nível dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, o requisito era alternativo, podendo tratar-se de um estabelecimento *classificado* ou que tenha sido objecto de *declaração de interesse para o turismo*.

Refira-se, ainda, que a regra da afectação turística não se quedava pelos aldeamentos turísticos, dispondo-se para o próprio conjunto turístico, que devia possuir, no mínimo, 201 unidades de alojamento adstritas a tal fim.

Ao nível dos equipamentos desportivos, estes conjuntos turísticos, objecto de um regime especial, deviam possuir um campo de golfe de 18 buracos e dois campos de ténis.

Estabelecia-se, ainda, outro requisito ao nível da empregabilidade do conjunto turístico: no limiar mínimo, devia dar ocupação profissional a 100 trabalhadores.

suprime-se a *delimitação* (por meios naturais ou artificiais) dos terrenos onde são instalados pela simples *continuidade territorial* e permite-se que sejam atravessados por estradas e caminhos municipais e ainda, imagine-se, por linhas ferroviárias secundárias. O que é algo de verdadeiramente extraordinário não só do ponto de vista da comodidade mas também da segurança dos utentes.

Tabela 57 – Portugal: Hóspedes nos Estabelecimentos Hoteleiros, Aldeamentos e Apartamentos Turísticos, por tipologias

Tipologias	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hotéis	6,228,971	6,130,691	6,300,992	6,249,080	6,660,878	7,166,458	7,879,703	8,583,222
Hotéis-Apartamentos	1,005,144	1,054,431	1,088,989	1,071,933	1,086,507	1,166,500	1,212,437	1,283,697
Pousadas	266,838	270,997	266,072	247,957	246,015	257,844	256,590	257,964
Aldeamentos	275,173	274,441	298,641	276,103	277,567	272,975	278,047	268,512
Apartamentos	707,795	644,029	704,144	732,584	690,995	665,989	689,180	722,629
Outros	1,833,296	1,810,586	1,888,054	1,836,195	1,940,006	1,939,523	2,060,984	2,250,149
Total Global	10,317,217	10,185,175	10,546,892	10,413,852	10,901,968	11,469,289	12,376,941	13,366,173

Fonte: INE (2008).

Formula-se também um novo princípio, o da exclusividade, nos termos do qual só podem instalar-se empreendimentos turísticos nos conjuntos turísticos, ressalvando-se naturalmente os estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços, a que se reporta o art.º 10.º.

Por outro lado, o conjunto turístico devia destinar-se a ser *utilizado por turistas*, não podendo restringir-se ao uso de residentes ou associados. Para além da destinação ao uso de turistas, os conjuntos turísticos, sujeitos ao regime especial do art.º 18.º, deviam constituir um *relevante apoio ao turismo* ou um motivo de *atração turística especial* da respectiva região.

A proximidade de estruturas urbanas ou ambientais degradadas constituía um requisito negativo, o qual era fixado para todos os tipos de empreendimentos turísticos no art.º 16.º da LET. No entanto, em sede de conjuntos turísticos, aproveitou-se a inovação introduzida no domínio da declaração de interesse para o turismo, na qual se excepcionavam os estabelecimentos já existentes ou a construir, desde que enquadrados num processo de requalificação urbana ou ambiental.

Outro dos requisitos era relativo à completa *separação* das infra-estruturas de *rega* do campo de golfe e das zonas verdes comuns, por um lado, das de abastecimento de água para consumo, por outro, sendo que as primeiras não podem utilizar água de consumo.

O regime especial do art.º 18.º era atenuado quando os conjuntos turísticos se localizassem em zonas de potencial desenvolvimento turístico (ZPDT), operando-se a redução da área mínima em cinco hectares, do número de unidades de alojamento afectas à exploração turística de 201 para 150 e do número de trabalhadores.

Também ao nível da regra de *afecção à exploração turística* podia ocorrer a atenuação de regime. Se a mesma entidade ou grupo empresarial explorasse, pelo menos, dois aldeamentos turísticos de 4 ou *mais estrelas* e, em simultâneo, um hotel e um hotel-apartamento da mesma categoria, e se se encontrassem preenchidos os requisitos previstos no n.º 2 do art.º 18.º, podiam ainda ser retiradas da exploração turística mais unidades de alojamento naqueles aldeamentos. Neste condicionalismo do n.º 4, basta que, no cômputo geral, 60% das unidades de alojamento do conjunto turístico se encontrassem adstritas à exploração turística.

A componente residencial, designadamente a imobiliária turística ou de lazer, é interdita, o que esvazia consideravelmente a utilidade da figura.

Ocorre igualmente a *autonomização*<sup>574</sup> e um novo *figurino* dos empreendimentos de *turismo de habitação* – o quinto tipo de empreendimentos turísticos – cuja localização, para além dos espaços rurais, pode agora ter lugar nos espaços urbanos.

Mantendo-se, no essencial, as características dos imóveis antigos e de propriedade particular onde se encontram instalados – representativos de uma determinada época em razão do seu valor arquitectónico, histórico ou artístico, enumerando-se exemplificativamente os palácios e solares – já não se exige a sua exploração por empresas familiares nem a residência dos seus titulares durante o período de exploração.

Os *empreendimentos de turismo no espaço rural*<sup>575</sup> que figuravam num diploma autónomo e constituíam com os empreendimentos turísticos e o turismo de natureza a trilogia do alojamento turístico, são agora considerados uma tipologia – a sexta na ordem do art.º 4.º – dos empreendimentos turísticos.

Integram-se no turismo no espaço rural os seguintes grupos ou sub-tipologias: *casas de campo*<sup>576</sup>, *agroturismo* e *hotéis rurais*.

O *turismo de aldeia* foi, felizmente, recuperado já numa fase bastante adiantada do processo legislativo, o que pode justificar a sua aparente diluição nas casas de campo.

Tabela 58 – Portugal: Capacidade e Dormidas no Turismo no Espaço Rural, por países de residência

Países de Residência	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alemanha	n.d.	69,451	77,608	95,348	63,478	71,040	70,974	75,547
Bélgica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	16,726	15,895
Espanha	n.d.	20,272	21,906	20,000	18,534	15,867	29,141	38,462
EUA	n.d.	14,998	18,409	14,597	13,279	9,036	14,254	13,856
França	n.d.	18,794	21,971	24,466	18,000	20,416	21,396	25,072
Holanda	n.d.	18,327	27,109	20,665	18,272	17,539	27,312	45,259
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Itália	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Reino Unido	n.d.	37,123	41,522	29,167	32,791	28,444	29,326	37,016
Suíça	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Outros	n.d.	43,234	51,988	47,637	47,174	49,054	39,251	46,048
Total Estrangeiros	n.d.	222,199	260,513	251,880	211,528	211,396	248,380	297,155
Total Portugal	n.d.	202,428	236,991	205,627	177,793	241,092	268,673	367,313

<sup>574</sup> Estavam até agora compreendidos no turismo no espaço rural.

<sup>575</sup> Art.º 17.º.

<sup>576</sup> As casas rurais figuraram numa primeira fase.

Total Global	n.d.	424,627	497,504	457,507	389,321	452,488	517,053	664,468
Capacidade de alojamento (em camas)	6,293	6,476	8,533	9,337	9,815	10,792	10,866	11,327

n.d. – não disponível.

Fonte: Turismo de Portugal, IP (2008).

A penúltima tipologia respeita aos *parques de campismo e de caravanismo*, que mantêm a sua autonomia como tipo de empreendimento turístico conquistada em 1997<sup>577</sup>. Neste tipo de empreendimentos turísticos previstos no art.º 19.º, é característica a existência de um terreno, delimitado e estruturado, de molde a nele poderem ser instalados equipamentos típicos da actividade de campismo e caravanismo, *v.g.* tendas, reboques, caravanas e autocaravanas. Mantém-se a questionável dicotomia entre parques públicos – destinam-se ao público em geral – e privados<sup>578</sup> – destinados tão somente aos associados ou beneficiários das respectivas entidades exploradoras. A lei faculta a existência nos parques de campismo e de caravanismo de áreas destinadas a *instalações de alojamento* remetendo-se a definição do respectivo condicionalismo para a sede regulamentar. No entanto, o legislador actual, diversamente do de 1997, balizou o trabalho a desenvolver em sede regulamentar fixando, desde logo, o limite máximo de 25% da área total do parque destinada aos campistas.

Finalmente, os *empreendimentos de turismo de natureza*, que também figuravam num diploma legal autónomo<sup>579</sup>, são agora absorvidos e englobados na figura dos empreendimentos turísticos.

Bastante significativa é a circunstância de poder abranger, para além do turismo no espaço rural, qualquer das tipologias anteriores contrastando, deste modo, com as limitações do primitivo regime do turismo de natureza em que só eram permitidas edificações com características muito peculiares: as casas-abrigo, os centros de acolhimento e as casas-retiro.

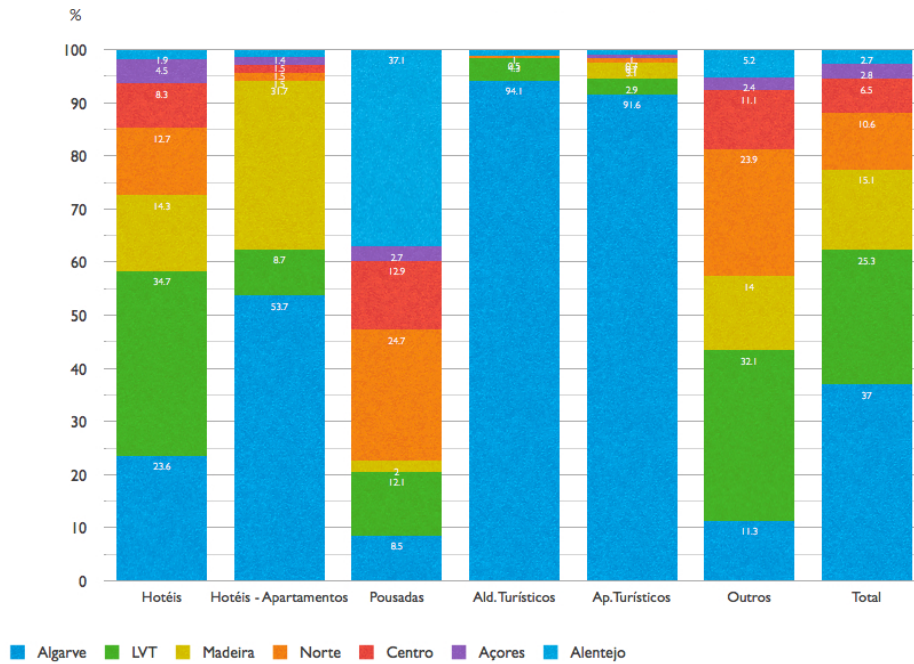
Parece-me desproporcionado o novo figurino, convertendo o turismo de natureza em género que contém todas as espécies anteriores, algumas das quais manifestamente desajustadas em razão da respectiva capacidade, como sucede no caso de um aldeamento ou de um conjunto turístico. Eliminando as edificações com características muito particulares em que podia ser desenvolvido, não só pela sua integração no meio natural mas também pela baixa capacidade de alojamento, perde-se uma importante base de trabalho e confiança com os sectores do ordenamento do território e do ambiente.

<sup>577</sup> Na Lei Hoteleira integravam os meios complementares de alojamento turístico.

<sup>578</sup> A sua manutenção na legislação do alojamento turístico constitui uma opção muito questionável que remonta às alterações de 2002, porquanto não são acessíveis aos turistas em geral, constituindo uma realidade associativa estranha ao turismo.

<sup>579</sup> Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro, que instituiu o Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento do Turismo de Natureza.

**Gráfico 6 – Representatividade das áreas regionais de turismo e regiões autónomas na captação de fluxos por tipologias (2007)**

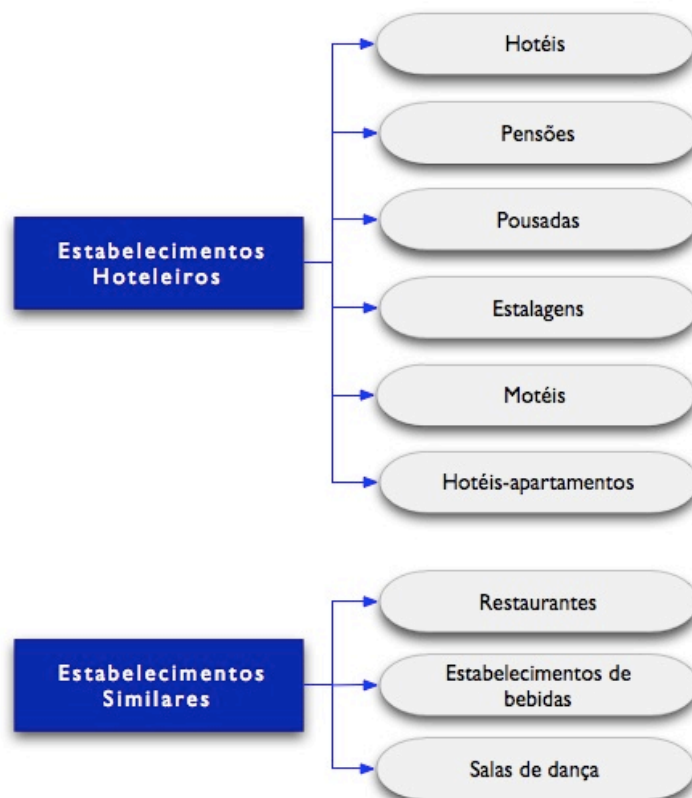


**Unidade:** Dormidas de estrangeiros nos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos %.  
**Fonte:** INE (2008).

Como é compreensível, as tipologias do alojamento turístico foram evoluindo ao longo dos tempos. Seguem-se os modelos de 1969, 1986, 1997 e 2008.

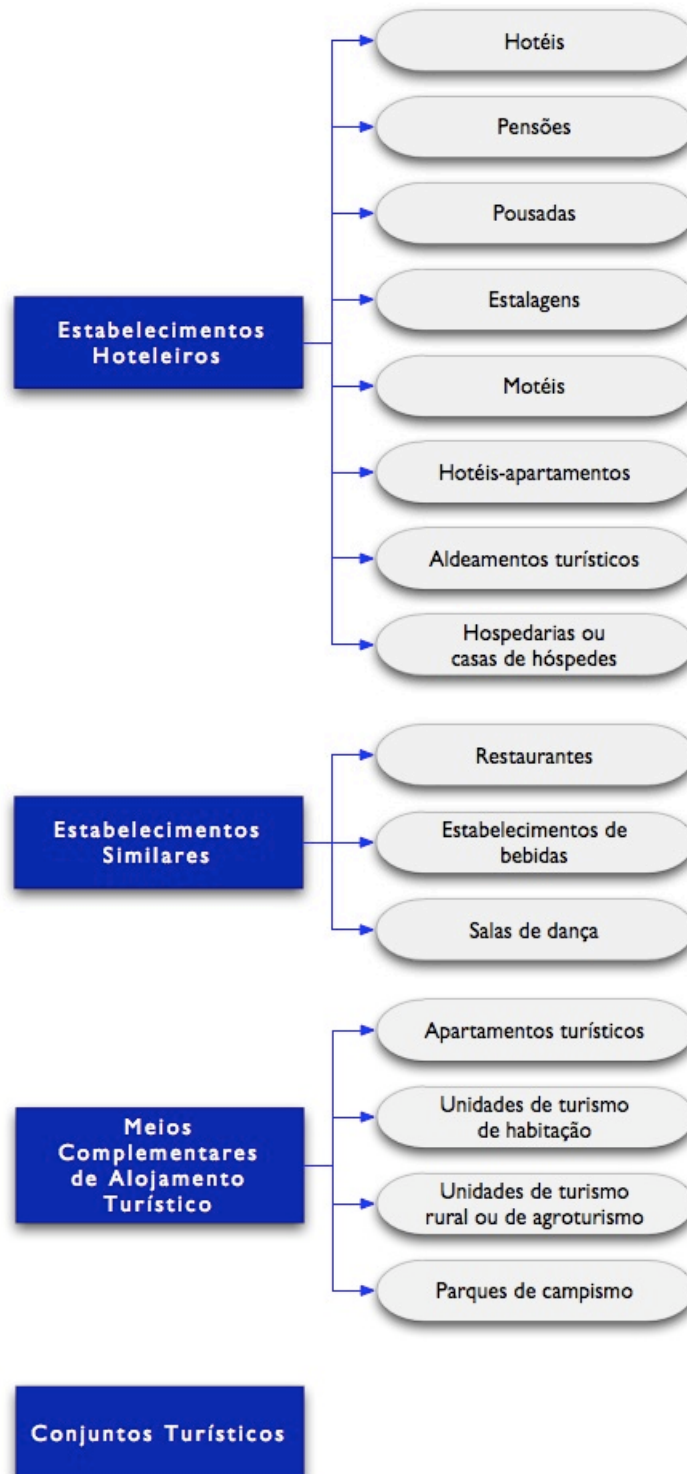
**Figura 35 – Evolução das tipologias de alojamento turístico**

Decreto-Lei n.º 49.399, de 24 de Novembro de 1969  
(artigos 15.º e 18.º)

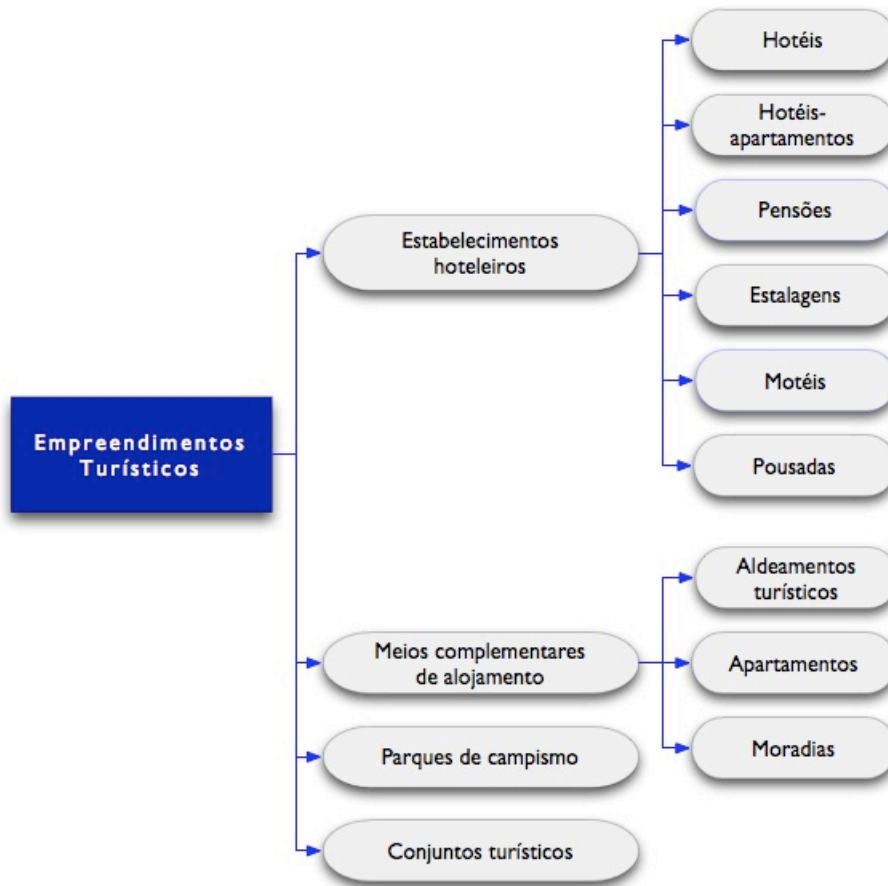




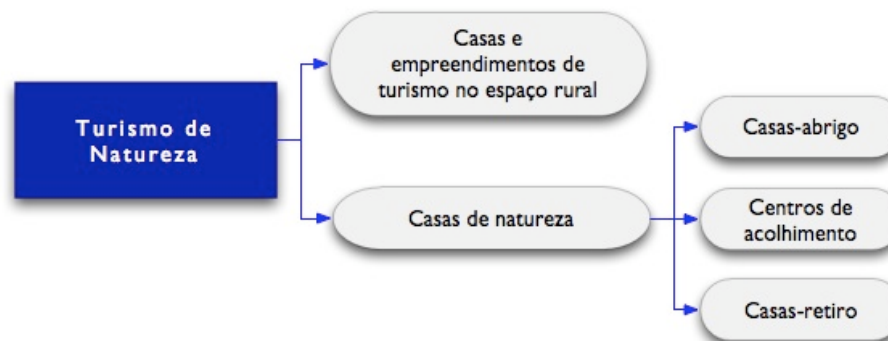
Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro  
(artigos 12.º, 13.º e 16.º)



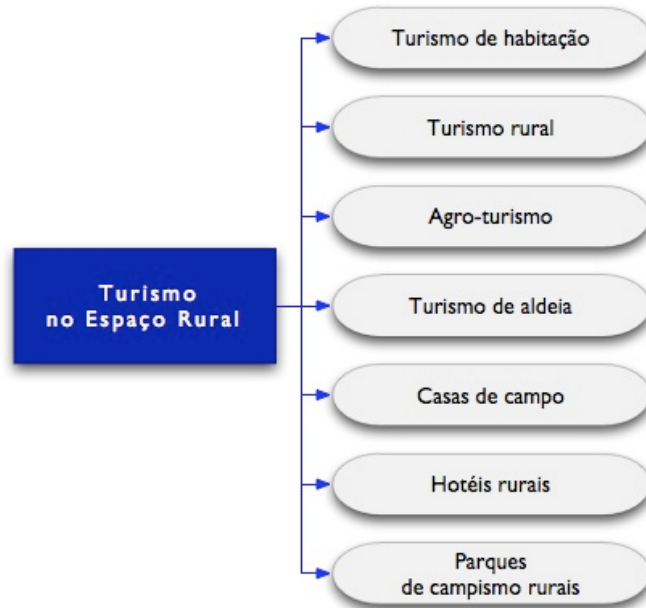
Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho  
(artigo 1.º)



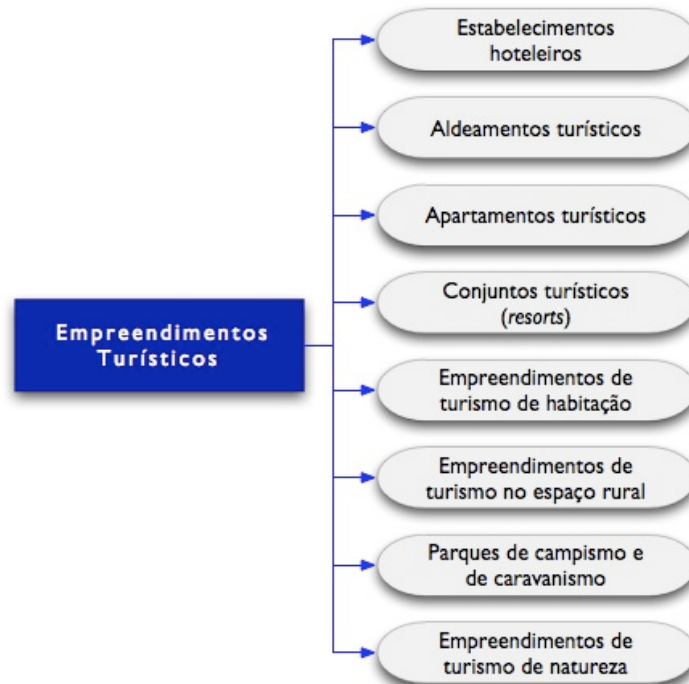
Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro  
(artigo 2.º)



Decreto-Lei n.º 54/2002, de 2 de Abril  
(artigo 2.º)



2008



Os artigos 5.º a 10.º<sup>580</sup> contêm normas que, em razão da sua formulação genérica, são aplicáveis a qualquer um dos tipos de empreendimentos turísticos e respectivos grupos ou subtipos.

É o caso da observância das normas gerais do RJUE e das particularidades de regime do RJET, das condições de acessibilidade a observar na projecção e construção de empreendimentos turísticos, a utilização por pessoas com deficiência, a caracterização e capacidade das diferentes unidades de alojamento, equipamentos colectivos e os estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços que podem instalar-se.

Vejamos, um pouco mais detalhadamente cada uma dessas normas.

O art.º 5.º disciplina a matéria dos requisitos gerais de instalação<sup>581</sup> dos empreendimentos turísticos.

Como em qualquer operação urbanística – designadamente a edificação de um prédio para habitação ou serviços, uma moradia, um centro de congressos – a instalação de um empreendimento turístico que as compreenda<sup>582</sup> deve cumprir o RJUE bem como as normas técnicas de construção aplicáveis às edificações em geral, enumerando-se exemplificativamente as referentes às matérias de segurança contra incêndio, saúde, higiene, ruído e eficiência energética.

Para além daquele conjunto de normas aplicáveis à construção, em qualquer edifício para habitação ou para fins comerciais, é também aplicável o RJET e os respectivos regulamentos, ou seja, o acervo de normas legais e regulamentares que consagram as especificidades da edificação turística (n.º 1).

No que respeita à localização dos empreendimentos turísticos surge-nos uma nova determinação com o escopo de precaver a segurança de pessoas e bens face a possíveis riscos naturais<sup>583</sup> e tecnológicos (n.º 2).

Os empreendimentos turísticos devem dispor de uma *rede interna de esgotos* ligada às redes gerais, por forma a escoarem as águas residuais, designadamente através da rede pública. Não existindo *rede pública de esgotos*, a rede interna dos empreendimentos turísticos deve

---

<sup>580</sup> Secção II intitulada *Requisitos comuns*.

<sup>581</sup> Figura no Capítulo V (artigos 23.º a 33.º). Inexiste hoje uma norma equivalente à do art.º 9.º da LET que delimitava o conceito de instalação dos empreendimentos turísticos na qual incluía duas realidades distintas: o licenciamento da *construção* e o licenciamento da *utilização*. No entanto, o referido acervo de normas do RJET mantém inalterado o referido âmbito, ou seja, os aspectos da edificação e da ulterior utilização.

<sup>582</sup> Em regra, a instalação de empreendimentos turísticos envolve a realização de operações urbanísticas.

<sup>583</sup> Será o caso de um conjunto turístico se situar bastante próximo e ao nível do mar, existindo uma fundada expectativa que nos próximos decénios ocorra uma subida generalizada das águas em consequência do aquecimento global.

dispor de um sistema de recolha e de adequado tratamento de águas residuais que tenha em consideração o seu volume e natureza.

Quando não exista *rede pública de abastecimento de água*, deve tal falta ser colmatada com um *sistema privativo de abastecimento*. Atenta a importância e os perigos para a saúde pública deste bem essencial, a sua origem deve ser devidamente controlada, impondo-se, também, que sejam asseguradas as condições sanitárias da sua captação, bem como a sua potabilização. Para lograr estes objectivos, de harmonia com a pertinente normação sobre a qualidade da água, devem efectuar-se análises físico-químicas e/ou microbiológicas.

No que tange às condições de acessibilidade aos empreendimentos turísticos o n.º 1 do art.º 6.º determina a aplicação das normas técnicas previstas no Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto<sup>584</sup>. O n.º 2 consagra uma disposição inovadora ao prescrever a existência de, para além de *instalações e equipamentos*, pelo menos, uma unidade de alojamento para *utentes com mobilidade condicionada*. Tal determinação não vigora, porém, no domínio dos empreendimentos de turismo de habitação e de turismo no espaço rural.

Outra norma que é adaptada do âmbito particular dos estabelecimentos hoteleiros para o plano geral dos empreendimentos turísticos é do art.º 7.º relativa às unidades de alojamento dos empreendimentos turísticos.

**Figura 36 – Unidades de alojamento:**

Espaço delimitado destinado ao uso exclusivo e privativo do utente



**Fonte:** Elaboração própria.

A definição de unidade de alojamento<sup>585</sup> constante do n.º 1 é nova, aditando-se à anterior trilogia quartos, *suites* e apartamentos. As moradias<sup>586</sup> foram eliminadas como grupo ou sub-

<sup>584</sup> Aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais. De harmonia com o art.º 23.º as normas técnicas sobre acessibilidades são aplicáveis, de forma gradual, ao longo de oito anos.

<sup>585</sup> Espaço delimitado destinado ao uso exclusivo e privativo do utente do empreendimento turístico.

tipo. Manteve-se a necessária identificação<sup>587</sup> da unidade de alojamento no seu exterior<sup>588</sup>, um sistema de segurança nas portas que apenas franqueie o acesso ao utente e ao pessoal de serviço<sup>589</sup>, a sua insonorização, e, finalmente portas ou janelas comunicando directamente com o exterior<sup>590</sup>. No entanto, não se define quarto, *suite*, apartamento ou moradia revelando-se útil um breve excuro pelo direito anterior, mais precisamente pelos artigos 5.º a 8.º do RegEH.

Em regra, as unidades de alojamento dos estabelecimentos hoteleiros só podiam repartir-se numa alternativa dual: *quartos* ou *suites*<sup>591</sup>. No entanto, no caso dos hotéis-apartamentos ou *aparthotéis*, podendo dispor de quartos ou *suites*, impunha-se que as unidades de alojamento fossem maioritariamente constituídas por *apartamentos*<sup>592</sup>. Do n.º 1 do art.º 6.º do RegEH decorria a definição legal de *quartos*, como tal entendendo a unidade de alojamento constituída por *uma só divisão*, no interior da qual se encontravam uma ou mais camas. Por razões de flexibilização da gestão hoteleira, permitia-se que os quartos funcionassem como *unidades independentes* ou, ao invés, *comunicassem* com outros quartos. Por seu turno, tal comunicação podia estabelecer-se entre os quartos directamente ou por interposição de salas privativas, *v.g.* aquelas que se destinam à realização de reuniões<sup>593</sup>.

O conceito legal de *quarto* avulta, por oposição à divisão única que vimos anteriormente, um conjunto cujo limite mínimo consiste num quarto, casa de banho completa e sala, sendo que estes comunicam entre si através de uma *antecâmara de entrada*<sup>594</sup>. Quando não se verifique

---

<sup>586</sup> Não se opera, no entanto, a definição de cada uma delas relegada desta forma para o plano regulamentar.

<sup>587</sup> Regra que reproduz uma prática universalmente seguida, é a da *identificação* da unidade de alojamento, através da colocação ostensiva de um número no exterior da respectiva porta de entrada em local bem visível. Na revisão efectuada em 1999 do anterior RegEH eliminou-se a identificação obrigatória através de *número*, podendo a partir daí ser efectuada através de letra. A regra do RJET reflecte tal evolução.

<sup>588</sup> N.º 3.

<sup>589</sup> N.º 4. Já não se prevê, como sucedia na Lei Hoteleira um sistema de segurança que permitisse ao utente impedir a sua abertura do exterior (art.º 104.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março).

<sup>590</sup> N.º 5. A regra já não se confina aos estabelecimentos hoteleiros, impondo-se a todos os tipos de empreendimentos turísticos. Trata-se de uma louvável preocupação do legislador em sede de *ruído* no interior da unidade de alojamento, visando assegurar comodidade do utente e a preservação da sua intimidade. Ao determinar a *insonorização* da unidade de alojamento abrange todas as suas divisões. Impõe-se também a regra da comunicação directa com o exterior, através de janelas ou portadas, de molde a lograr-se a indispensável iluminação e arejamento. Na legislação anterior a regra apresentava uma maior clareza, pois era aplicável a todas as divisões exceptuando-se as instalações sanitárias e pequenas cozinhas.

<sup>591</sup> Art.º 5.º, n.º 3 RegEH.

<sup>592</sup> Art.º 5.º, n.º 4 RegEH. Unidades de alojamento típicas dos hotéis-apartamentos ou *aparthotéis*, distintas, portanto, dos *apartamentos turísticos*, que constituíam um dos sub-tipos de meios complementares de alojamento turístico (art.º 1.º do Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro do RegMCA) e que actualmente constituem o terceiro tipo de empreendimento turístico de harmonia com a alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º do RJET.

<sup>593</sup> Art.º 6.º, n.º 4 RegEH.

<sup>594</sup> Art.º 7.º, n.º 1 RegEH.

o requisito da comunicação se processar pela antecâmara de entrada, cabe então a designação de *suite júnior*<sup>595</sup>. Consagra-se a possibilidade de na sala, ou na antecâmara de entrada, ser instalada uma pequena cozinha, que a lei também designa por *kitchenette*, remetendo-se, nessa parte, para o regime dos apartamentos<sup>596</sup>.

Finalmente, os *apartamentos*, unidade de alojamento típica e predominante dos hotéis-apartamentos, constituídos, na sua configuração legal mínima, por um quarto de dormir, sala de estar e de refeições, pequena cozinha e uma instalação sanitária privativa<sup>597</sup>. Na ausência de qualquer definição do RJET que caracterize estas importantes realidades, podemos socorrer-nos das definições do direito anterior, até porque reflectem o entendimento dominante do sector.

A *capacidade* dos empreendimentos turísticos determina-se pelo *número e tipo*<sup>598</sup> de camas fixas instaladas nas respectivas unidades de alojamento.

---

<sup>595</sup> *Idem*, n.º 2 RegEH.

<sup>596</sup> *Ibidem*, n.º 4 RegEH. Impunha-se uma *localização* em zonas distintas quando se instalassem pequenas cozinhas, dotando-as dos equipamentos necessários de molde a assegurar a tranquilidade dos utentes dos demais quartos e *suites* (*ibidem*, n.º 5).

<sup>597</sup> Art.º 8.º, n.º 1 RegEH. Tal como nas *suites*, as *camas fixas* só podem ser instaladas nos quartos (n.º 2). Existe a possibilidade das camas individuais serem constituídas por *beliches*, impondo-se, no entanto, uma restrição quantitativa, ou seja, dois beliches por quarto (n.º 3).

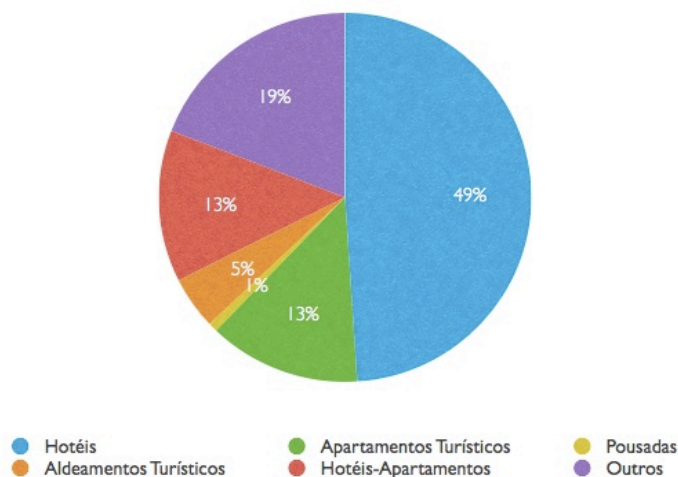
Atendendo à maior propensão deste grupo de estabelecimentos hoteleiros para alojar pessoas, estabelece-se que nas salas dos apartamentos podem instalar-se *camas convertíveis*, desde que não ultrapassem o número de camas fixas (n.º 4).

Enumeram-se os *equipamentos mínimos* da cozinha ou *kitchenette* (n.º 5), estabelecendo-se que só podem ser instaladas em dois locais: na antecâmara de entrada ou na sala de estar e de refeições (n.º 6).

No que respeita aos equipamentos, a lei só permite aqueles que utilizem *energia eléctrica*, vedando consequentemente o recurso a equipamentos a *gás* (*idem*).

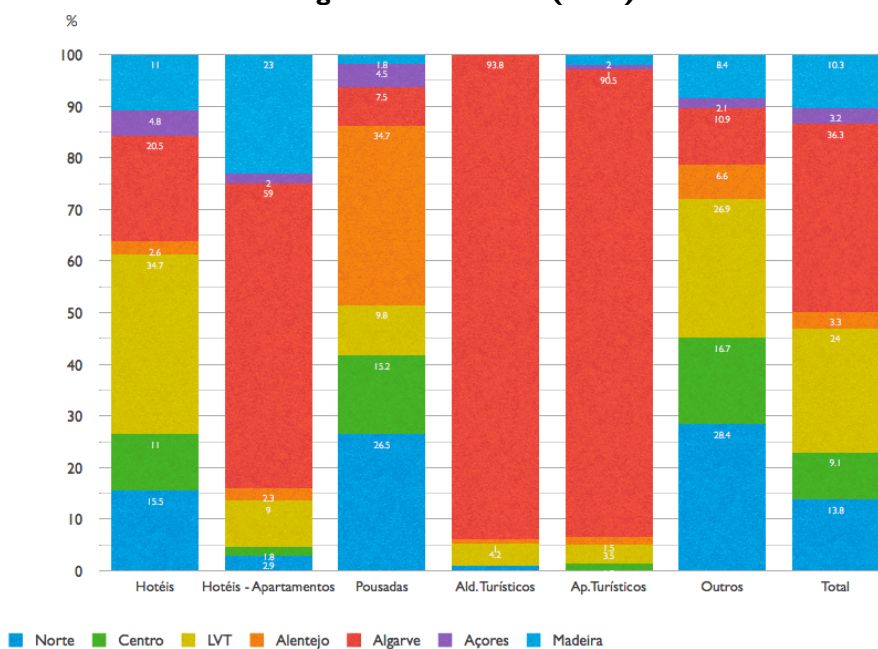
O conceito de *apartamentos em estúdio* resulta da circunstância do quarto, da sala e da pequena cozinha estarem integrados numa *única divisão*, não existindo, assim, qualquer parede de separação (n.º 7) nos quais apenas podem ser instaladas duas camas convertíveis (n.º 8). No entanto, quando os estúdios possuam uma separação estética entre a zona de dormir e a zona de estar e da *kitchenette* podem ter duas camas fixas individuais ou uma cama fixa dupla na zona de dormir e duas camas convertíveis individuais ou uma cama convertível dupla na zona de estar.

<sup>598</sup> Podem ser individuais ou de casal.

**Gráfico 7 – Capacidade\* em camas por tipologias – quota (2007)**

\* em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos.

Fonte: INE (2008).

**Gráfico 8 – Capacidade\* em camas por tipologias, áreas regionais de turismo e regiões autónomas (2007)**

\* em estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos.

Fonte: INE (2008).

A regra anteriormente vigente para os hotéis-apartamentos de que nas salas dos apartamentos podiam instalar-se *camas convertíveis*, desde que não ultrapassassem o número de camas fixas, passa no RJET a aplicar-se a todas as unidades de alojamento. O n.º 3 permite a instalação de camas suplementares amovíveis nas unidades de alojamento. Sem restrições comparativamente à anterior limitação das camas suplementares individuais. Já nos parques de campismo e de caravanismo, na linha do direito anterior, a capacidade é determinada pela



*área útil* destinada a cada campista. Também nos estabelecimentos de restauração e de bebidas a capacidade é aferida em função da área. Embora se refira que tal regra se aplica unicamente para efeitos de exploração turística, há que atentar no novo paradigma do RJET nos termos do qual todas as unidades de alojamento devem encontrar-se permanentemente afectas à exploração turística.

No que respeita aos requisitos dos equipamentos de uso comum<sup>599</sup> que integram os empreendimentos turísticos serão desenvolvidos em sede regulamentar<sup>600</sup>, tendo sido publicada a Portaria n.º 358/2009, de 6 de Abril, que como tal considera “os espaços destinados ao lazer e à prática de actividade física com carácter recreativo e de bem-estar, que se encontrem integrados naqueles empreendimentos, nomeadamente instalações desportivas, espaços destinados a crianças e equipamentos para fins de balneoterapia”.

O art.º 10.º consagra, em termos amplos, a possibilidade de instalação nos empreendimentos turísticos de *estabelecimentos comerciais* ou de *prestação de serviços* na condição de o seu número e localização não afectarem a função e a utilização das áreas de uso comum. Não se exige, no entanto, qualquer compatibilização com a classificação do estabelecimento. A norma tem como fonte o art.º 16.º do RegEH cuja revogação o RJET opera, este permitia a instalação de *lojas* naqueles estabelecimentos desde que se harmonizassem com a respectiva classificação.

### 6.2.2. Os traços caracterizadores de cada tipologia

Seguem-se nos artigos 11.º a 20.º as definições legais de cada um dos tipos e os desdobramentos em sub-tipos.

O art.º 11.º à excepção de um aspecto inovador – especifica-se que os estabelecimentos hoteleiros estão vocacionados para uma *locação diária* – mantém, no essencial, os traços caracterizadores que remontam à Lei Hoteleira:

- a) Subsistem como um dos *tipos* de empreendimentos turísticos, o primeiro que a lei enumera;
- b) Destinam-se a proporcionar serviços de alojamento *temporário* e outros serviços acessórios ou de apoio, podendo, com carácter facultativo, fornecer *refeições*;
- c) Os serviços são prestados com carácter oneroso, ou seja, mediante remuneração<sup>601</sup>.

<sup>599</sup> Exceptuando os relativos à segurança.

<sup>600</sup> Art.º 9.º.

<sup>601</sup> Parece-me mais feliz a redacção actual comparativamente à LET, em que o carácter remunerado surgia na definição de cada empreendimento turístico em vez de figurar na definição geral.

No que tange ao restrito grupo de estabelecimentos hoteleiros, não se avança qualquer definição para os *hotéis*, caracterizando-se os *aparthotéis* pela circunstância de a maioria das unidades de alojamento ser constituída por apartamentos<sup>602</sup> condensando-se, por fim, a noção de *pousada*<sup>603</sup>. Mantém-se em dez o número mínimo de unidades de alojamento dos estabelecimentos hoteleiros<sup>604</sup>.

Relativamente aos edifícios em que podem instalar-se os estabelecimentos hoteleiros não surgem alterações de monta. Transita incólume a possibilidade de ocuparem uma parte independente de um edifício, constituída por pisos completos e contíguos<sup>605</sup>. Agora menos exigente em termos de requisitos, temos as instalações de estabelecimentos hoteleiros em diversos edifícios: podem ocupar a totalidade de um ou mais edifícios que constituam um conjunto harmónico e articulado entre si, inserido num conjunto de espaços contíguos – já não se exige um espaço delimitado –, devendo ainda apresentar expressão arquitectónica e características funcionais coerentes<sup>606</sup>.

Atenta a já referida possibilidade de os estabelecimentos hoteleiros ocuparem uma parte independente de um edifício, o legislador vem explicitar algo a que se poderia chegar através do argumento por identidade de razão: no mesmo edifício podem instalar-se estabelecimentos de *diferentes categorias*.

No que respeita aos *aldeamentos turísticos*<sup>607</sup> surgem aspectos novos. Mantendo-se como um conjunto de instalações funcionalmente interdependentes com expressão arquitectónica coe-

---

Da noção legal de *estabelecimentos hoteleiros* estabelecida pela legislação de 1977 resultavam os seguintes traços caracterizadores: constituem um dos *tipos* de empreendimentos turísticos; destinam-se a proporcionar serviços de alojamento *temporário* – e outros serviços acessórios ou de apoio, podendo, com carácter facultativo, fornecer *refeições*; e os serviços são prestados com carácter oneroso.

O conceito era em sede regulamentar (art.º 1.º RegEH) objecto de uma *delimitação negativa* relativamente a duas situações. Em primeiro lugar, excluía-se da noção de estabelecimento hoteleiro as instalações ou estabelecimentos que, embora prestem alojamento com carácter temporário, fazem-no, porém, sem finalidade lucrativa e sendo o respectivo acesso restringido a grupos limitados, exemplificando-se com os *albergues da juventude*. Em segundo lugar, também não se consideravam estabelecimentos hoteleiros os edifícios ou fracções autónomas, utilizados como habitação, no interior dos quais se desenvolva com regularidade a actividade de *hospedagem*, até ao limite de três hóspedes.

<sup>602</sup> Na linha do direito anterior, mais precisamente do n.º 4 do art.º 5.º do RegEH.

<sup>603</sup> Condensa-se num único preceito os aspectos relativos aos edifícios nos quais se encontram instaladas as pousadas que figuravam no art.º 43.º do RegEH enquanto a exploração a cargo da Enatur, SA e a possibilidade de celebração de contratos de franquia ou de cessão de exploração, no art.º 45.º daquele diploma.

<sup>604</sup> RegEH, Anexo I, 1.4.

<sup>605</sup> RegEH, Anexo I, 1.3.

<sup>606</sup> A substituição da expressão “homogénea” por “coerentes” não se afigura significativa. O art.º 17.º do RegEH constitui o antecedente normativo.

<sup>607</sup> Art.º 13.º.

rente<sup>608</sup> já não vigora o requisito relativo às *soluções de continuidade*<sup>609</sup> nem à sua inserção num *espaço delimitado*<sup>610</sup>. Subiste a única *limitação vertical* à construção constante da legislação do turismo: os edifícios dos aldeamentos turísticos não podem exceder três pisos e o limiar mínimo de dez unidades de alojamento.

Segue-se a noção de *apartamento turístico*<sup>611</sup> da qual flui uma maior exigência ao determinar-se que se trate de um *conjunto coerente* de unidades de alojamento, que devem encontrar-se mobiladas e equipadas, destinando-se a proporcionar alojamento e outros serviços complementares e de apoio a turistas.

Das três modalidades em que, no domínio da LET, se apresentavam os apartamentos turísticos<sup>612</sup>, a lei actual consagra apenas duas e com diferente conteúdo. Na primeira modalidade, a menos exigente, os apartamentos turísticos ocupam apenas *parte de um edifício* relativamente ao qual não é feita qualquer exigência de índole urbanístico arquitectónica, impondo-se, no entanto, uma disposição das unidades de alojamento por *pisos completos e contíguos*<sup>613</sup>. A segunda modalidade, em que as unidades de alojamento ocupam a totalidade de um ou mais edifícios, que constituam um *conjunto harmónico e articulado entre si*<sup>614</sup>, que

<sup>608</sup> A substituição da expressão homogénea por coerente é, aparentemente, inócua.

<sup>609</sup> Com efeito, podem os aldeamentos turísticos ser “atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afectas a funções de protecção e conservação de recursos naturais”.

<sup>610</sup> Refere-se agora *espaços com continuidade territorial*.

<sup>611</sup> Art.º 14.º.

<sup>612</sup> O n.º 2 do art.º 14.º do RegMCA previa três distintas situações para os *estabelecimentos de apartamentos turísticos* sendo que a grande divisão era localizarem-se *concentrada* ou *dispersamente*, ou seja, ocuparem a totalidade ou a maioria das unidades de alojamento de um conjunto de edifícios formando um conjunto urbanístico coerente ou, ao invés, integrarem apartamentos dispersos em vários edifícios sem o aludido requisito da coerência urbanística. O n.º 3 vedava a coexistência desta última modalidade, ou seja, dos apartamentos dispersos em vários edifícios com os que ocupassem a maioria das unidades de alojamento de um ou mais edifícios formando um conjunto urbanístico coerente.

<sup>613</sup> Requisito novo. No direito anterior, o requisito de poderem ocupar apenas parte independente de um edifício, constituída por pisos completos e contíguos era estabelecido para os hotéis independentemente da respectiva classificação (Anexo I do RegEH, 1.3). Também as albergarias – não as pensões de 1.ª, 2.ª e 3.ª categorias – podiam ocupar a totalidade de um ou mais edifícios, ou parte independente de um edifício, constituída por pisos completos e contíguos na condição de as suas instalações formarem, em qualquer caso, um todo homogéneo e articulado entre si.

<sup>614</sup> No direito anterior, duas das três modalidades de apartamentos turísticos, referiam-se a um *conjunto urbanístico coerente* [art.º 38.º, n.º 2, alíneas a) e b) RegMCA]. Este requisito inspira-se na faculdade estabelecida no n.º 1 do art.º 17.º do RegEH de os estabelecimentos hoteleiros poderem dispor de unidades de alojamento e zonas comuns fora do edifício principal, em que uma das exigências era precisamente a de os edifícios constituírem um conjunto harmónico e articulado entre si.

se deve inserir num *espaço identificável*<sup>615</sup> apresentando *expressão arquitectónica e características funcionais coerentes*<sup>616</sup>.

É novo o requisito do limiar mínimo das dez unidades de alojamento dos apartamentos turísticos, adoptando o RJET a solução consagrada em 1999 na Região Autónoma dos Açores<sup>617</sup>. Na anterior legislação tal limite mínimo era imposto apenas para os hotéis<sup>618</sup>, hotéis-apartamentos<sup>619</sup>, motéis<sup>620</sup> e aldeamentos turísticos<sup>621</sup>.

Segue-se a importante figura dos *conjuntos turísticos*, à qual o novo regime dos empreendimentos turísticos aditou a expressão *resort*<sup>622</sup>. As inovações não se confinam, porém, ao referido aditamento no *nomen juris*, pois, embora se mantenham os *núcleos de instalações funcionalmente interdependentes*, já não se exige, na linha do que sucedeu com os aldeamentos turísticos, uma área demarcada, mas tão somente *espaços com continuidade territorial*. Foi também suprimida a denominada *proibição de soluções de continuidade*, podendo, a partir de agora, os conjuntos turísticos, ser atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias e ainda por linhas de água e faixas de terrenos ligados à protecção e conservação dos recursos naturais.

Para além do *alojamento*, os conjuntos turísticos prestam, tal como os aldeamentos turísticos<sup>623</sup>, *serviços complementares e de apoio a turistas*. Esta tipologia é composta por elementos de diversa índole visando essencialmente a promoção de um produto e a sua gestão integrada, de harmonia com os objectivos avançados pelo legislador aquando da sua criação<sup>624</sup>.

---

<sup>615</sup> Requisito inspirado, tal como o anterior, no n.º 1 do art.º 17.º do RegEH. Em vez de espaço delimitado surge-nos a formulação espacial “identificável”, de pendor mais abrangente, em correspondência, aliás, com a maior flexibilização operada pelo RJET neste domínio, designadamente nos aldeamentos e conjuntos turísticos.

<sup>616</sup> Requisitos inspirados, tal como os anteriores, no n.º 1 do art.º 17.º do RegEH.

<sup>617</sup> Art.º 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril. No RegMCA era imposto tão somente para os aldeamentos turísticos – Anexo I, 1.4.

<sup>618</sup> Anexo I, RegEH, 1.4.

<sup>619</sup> Anexo II, RegEH, 1.4.

<sup>620</sup> Anexo V, RegEH, 1.4.

<sup>621</sup> Anexo I, RegMCA, 1.4.

<sup>622</sup> Expressão que, no domínio da LET, podia para fins comerciais ser *aditada* ao nome dos hotéis instalados em *vários edifícios*, constituindo um conjunto harmónico e articulado entre si, espacialmente delimitado e homogeneizado ao nível da arquitectura e das características funcionais. Para além destas características estabelecidas no art.º 17.º do RegEH, acrescia um duplo requisito: os edifícios do estabelecimento hoteleiro deviam encontrar-se distribuídos pelo terreno e integrar-se numa área envolvente de espaços verdes afectos à utilização dos utentes (art.º 27.º, n.º 3 RegEH).

<sup>623</sup> Art.º 13.º, n.º 1.

<sup>624</sup>A figura foi criada em 1997, surgindo, de harmonia com a intenção do legislador, enquadrada nos *emprendimentos de animação* como flui do seguinte excerto do preâmbulo:

No que respeita à vertente do alojamento, são suficientes dois empreendimentos turísticos, devendo, no entanto, um deles ser um estabelecimento hoteleiro situado no topo da classificação, ou seja, de pelo menos quatro estrelas. Para além do limiar mínimo dos dois empreendimentos turísticos, exige-se, de harmonia com os tradicionais contornos da figura em ordem a completar o seu característico *mix*, um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração<sup>625</sup>.

Embora não se aluda a actividades declaradas de interesse para o turismo, muitas das realidades contempladas no n.º 2 – enumeração exemplificativa dos equipamentos de animação autónomos – são subsumíveis ao enquadramento regulamentar de 1998 e não constituem propriamente novidade, como é o caso dos campos de golfe, das marinas, portos e docas de recreio, das instalações de spa, dos centros de convenções e congressos, dos hipódromos e centros equestres, dos casinos, dos autódromos e kartódromos, dos parques temáticos e, finalmente, dos centros e escolas de mergulho.

O estabelecimento de restauração não tem de se encontrar autonomizado, podendo ser parte integrante de um empreendimento turístico<sup>626</sup>.

Formula-se um novo e importante princípio, o da exclusividade, ou seja, de que só podem instalar-se empreendimentos turísticos nos conjuntos turísticos, ressalvando-se naturalmente os estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços a que se reporta o art.º 10.º. Desta forma a componente residencial, designadamente a imobiliária turística ou de lazer encontra-se, para o futuro, interdita nos conjuntos turísticos. Foi, assim, erradicado um expedito e relativamente seguro crivo para o denominado turismo residencial (surge desta-

---

“O presente diploma cria regras de enquadramento para os empreendimentos de animação, cuja existência é reconhecidamente importante como actividade complementar da oferta turística.

Desta forma, quando diversos empreendimentos turísticos localizados numa área demarcada forem objecto de uma exploração turística integrada, ainda que por entidades distintas, pode ser requerida à Direcção-Geral do Turismo a sua qualificação como conjuntos turísticos, desde que existam, para além de empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas e, pelo menos, um estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade declarados de interesse para o turismo.”.

<sup>625</sup> E já não um estabelecimento de restauração e de bebidas como na legislação anterior.

<sup>626</sup> O art.º 24.º refere-se aos estabelecimentos de restauração e de bebidas integrados em empreendimentos turísticos. Uma das inovações da LET relativamente à Lei Hoteleira consistiu na *autonomização* do regime dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, que passou a constar de um *diploma próprio* (Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de Julho LRB). No preâmbulo da LET refere-se expressamente que as actividades de alojamento e restauração têm características próprias, razão pela qual se terá optado pela regulamentação em diplomas distintos. Porém, quando aqueles estabelecimentos constituíssem partes integrantes dos empreendimentos turísticos, era-lhes aplicável o regime da LET. No entanto, o regime da LET não se estendia aos estabelecimentos de restauração e de bebidas com instalações destinadas ao fabrico próprio de pastelaria, panificação e gelados enquadrados na classe D do Decreto Regulamentar n.º 25/93, de 17 de Agosto, aos quais era aplicável a LRB. A submissão à LET dos restaurantes, bares e outros estabelecimentos de restauração e de bebidas integrados em empreendimentos turísticos operava-se exclusivamente no que tange à *instalação e funcionamento*, já que em matéria de *requisitos mínimos* dos aludidos estabelecimentos se aplicava o RegRB.

cadamente no elenco dos dez produtos estratégicos do PENT) e um dos mais importantes instrumentos de promoção do solo turístico residencial, podendo, inclusivamente, questionar-se a utilidade da figura em razão da eliminação da componente imobiliária.

Subsiste a possibilidade de coexistirem diferentes classificações ou categorias relativamente aos empreendimentos que integram o conjunto turístico. Se existirem três hotéis, um terá de ser obrigatoriamente de 4 ou 5 estrelas mas os restantes podem ter uma classificação inferior, não se exigindo, como na anterior regulamentação a preservação das características próprias e o nível de serviço de cada um<sup>627</sup>.

Relativamente aos elementos estruturantes da definição legal de conjunto turístico ocorre, assim, uma menor exigência comparativamente à LET sobretudo pela substituição do espaço demarcado pela continuidade territorial.

O art.º 16.º fixa os requisitos mínimos dos conjuntos turísticos em correspondência com a intenção dos responsáveis governamentais de não existir regulamentação nesta tipologia, ou seja, não será publicada portaria como sucedeu noutros domínios.

Para além dos requisitos gerais de instalação, designadamente arruamentos, redes internas de telefones, água, gás e electricidade, acrescem outras infra-estruturas e equipamentos enumerados taxativamente nas alíneas a) a f) do preceito em análise: vias de circulação interna com o escopo de permitirem o trânsito de veículos de emergência<sup>628</sup>, seguindo-se as áreas de estacionamento de uso comum, espaços e áreas verdes exteriores envolventes para uso comum, portaria, piscina de utilização comum e equipamentos de desporto<sup>629</sup> e lazer<sup>630</sup>.

A autonomização do turismo de habitação, ocorreu já numa fase bastante adiantada do processo legislativo, elevando-se para 15 o número de unidades de alojamento<sup>631</sup>.

Segue-se outra importante tipologia, a sexta, o turismo no espaço rural<sup>632</sup> que se encontrava autonomizada num diploma próprio. Destinam-se estes empreendimentos, em primeira linha, a prestar serviços de *alojamento a turistas* embora não se esgotem nesta vertente pois, como decorre da própria definição legal, dispõem de um adequado conjunto de instalações,

---

<sup>627</sup> Art.º 6.º RegCT.

<sup>628</sup> Na regulamentação anterior, nos parques de campismo (art.º 4.º RegPC) e conjuntos turísticos (art.º 10.º, n.º 6 RegCT) deviam existir vias de circulação interna destinadas ao trânsito de automóveis com uma largura mínima de 3 ou 5 metros, conforme sejam de sentido único ou duplo.

Mais especificamente, nos parques de campismo previa-se no n.º 4 daquele preceito regulamentar, por razões de segurança ligadas às situações de incêndio, a existência obrigatória de uma via, com a largura mínima de 3 metros, destinada à circulação dos veículos de bombeiros entre a vedação e a área destinada ao campismo.

<sup>629</sup> Será o caso do campo de jogos previstos na legislação anterior [art.º 11.º, al. o) RegCT].

<sup>630</sup> Parque infantil.

<sup>631</sup> Art.º 17.º.

<sup>632</sup> Art.º 18.º.

estruturas, equipamentos e serviços complementares de molde a oferecerem um *produto turístico completo e diversificado*.

Embora o importante aspecto da *animação* que constava da definição legal de 1997 e também da de 2002 tenha desaparecido, nada impede que desenvolvam actividades características por forma a atingir a diversificação e completude do produto enunciada pelo legislador. Esta tipologia de empreendimento turístico desenvolve a sua actividade numa localização específica que a própria denominação sugere e constitui o seu mais impressionante traço caracterizador: os *espaços rurais*<sup>633</sup>. A sua prossecução através de *empreendimentos de natureza familiar* – no RJET esta selectividade empresarial potenciadora de determinado segmento de PME só é imposta no turismo de habitação – já não integra os requisitos da figura, em correspondência com medidas já levadas a cabo, ainda no domínio da anterior legislação, como a supressão do limite máximo de 30 quartos ou *suites* nos hotéis rurais aproximando este modelo da hotelaria tradicional.

Ocorre uma diminuição das tipologias, fixando-se em apenas quatro e o turismo de habitação, que constituía uma das suas modalidades, autonomizou-se.

As casas de campo aproximam-se da anterior modalidade homónima pela característica fundamental da integração na arquitectura típica local, em razão da sua traça, materiais de construção e demais características<sup>634</sup>. A modalidade do agroturismo conserva, no essencial, os seus traços constantes da anterior legislação, ou seja, de imóveis relativamente aos quais não se colocam requisitos de natureza arquitectónica mas antes se situem em explorações agrícolas e que permitam aos hóspedes o acompanhamento e conhecimento da actividade agrícola e/ou inclusivamente a participação nos trabalhos aí desenvolvidos<sup>635</sup>. Enquanto na primeira modalidade avultam as características arquitectónicas do imóvel, na segunda é a ligação a uma actividade agrícola que constitui o factor distintivo. Característica comum às casas de campo e ao agroturismo é o número máximo de 15 unidades de alojamento destinadas aos hóspedes. Não se fixa, porém, para qualquer das modalidades ou sub-tipologias de turismo no espaço rural o número mínimo de unidades de alojamento.

A modalidade do turismo de aldeia, porventura em razão das vicissitudes ao longo do processo legislativo, preconizando-se a sua eliminação, acaba por assentar nas casas de campo às quais acrescem dois traços distintivos. Em primeiro lugar, a sua localização não é em todo o

---

<sup>633</sup> Tendo numa fase avançada do processo legislativo sido introduzida na parte final no preceito a expressão “independentemente da sua localização” poderia ocorrer a descaracterização desta modalidade de alojamento ao permitir o seu desenvolvimento fora de zonas rurais, a mesma acabou por ser retirada não figurando no texto publicado.

<sup>634</sup> No art.º 8.º da LTER a sua utilização como habitação própria pelos seus proprietários ou legítimos detentores já não constituía um requisito da figura.

<sup>635</sup> Naturalmente que esta actividade assume para o hóspede um carácter lúdico.

espaço rural mas em aldeias, podendo tratar-se da mesma ou de diferentes aldeias, não se estabelecendo nesse âmbito qualquer limitação. Para além das características arquitectónicas ínsitas às casas de campo e da localização em aldeias, acresce, em segundo lugar, a *exploração de forma integrada* levada a cabo por uma *única entidade*.

Por fim, surgem-nos os hotéis rurais. Tendo sido eliminada a interdição de instalação destas unidades nas sedes de concelhos com determinado número de habitantes, ponto é que se situem em espaços rurais. À localização acrescentam requisitos de natureza arquitectónica e integração regional, ou seja, estamos perante *estabelecimentos hoteleiros* que mercê da sua *traça e materiais de construção* respeitam as características da região onde se situam.

Mantêm-se no essencial os traços característicos dos parques de campismo – e de *caravanismo*, acrescenta-se inovadoramente – que podem ser públicos ou privados<sup>636</sup>. Neste tipo de empreendimentos turísticos é característica a existência de um terreno, delimitado<sup>637</sup> e estruturado, de molde a nele poderem ser instalados equipamentos típicos da actividade de campismo, *v.g.* tendas, reboques, caravanas ou autocaravanas<sup>638</sup> e demais material e equipamento necessários à prática do campismo e caravanismo. A designação dos parques pode reflectir a exclusividade da instalação de um daqueles tipos de equipamentos<sup>639</sup>.

A lei mantém a possibilidade da existência nos parques de campismo de áreas destinadas a *instalações de carácter complementar destinadas a alojamento*, remetendo a definição do respectivo condicionalismo para a sede regulamentar (n.º 4). No entanto, o legislador actual, diversamente do de 1997, balizou o trabalho a desenvolver em sede regulamentar fixando, desde logo, o limite máximo de 25% da área total do parque destinada aos campistas. Este limite máximo é o constante do art.º 13.º da regulamentação anterior, que transita, assim sem alterações.

A matriz da nova regulamentação não difere, pois, substancialmente da anterior no que respeita às realidades que são subsumíveis na figura do denominado campismo e caravanismo, não permitindo os parques de férias (*holiday parks*) com instalações permanentes de diferente natureza, designadamente *bungalows* e *chalets*, com *carácter predominante ou exclusivo*.

---

<sup>636</sup> Art.º 19.º. A distinção entre os parques públicos e os privados – a inclusão destes últimos na normação dos empreendimentos turísticos é de veras questionável – decorre de serem acessíveis ao público em geral ou tão somente aos associados ou beneficiários das respectivas entidades proprietárias ou exploradoras (n.º 2).

<sup>637</sup> O requisito da delimitação do terreno que anteriormente também vigorava para os aldeamentos turísticos e conjuntos turísticos apenas se manteve na tipologia em análise.

<sup>638</sup> Aditadas pelo RJET.

<sup>639</sup> N.º 3.



Sendo o *consumo de solo* muito inferior ao do modelo de segunda residência – o carácter extensivo deste último torna-o cada vez mais questionável do ponto de vista da sustentabilidade ambiental – bem poderia a reforma legislativa ter ido um pouco mais além.

Diferenças de monta ocorrem relativamente ao turismo de natureza que se desenvolve em áreas classificadas ou noutras com valores naturais<sup>640</sup> mas que em vez de construções com características muito especiais – casas abrigo, centros de acolhimento e casas retiro – abarca agora toda e qualquer tipologia de empreendimentos turísticos<sup>641</sup>.

### 6.3. Competências do Turismo de Portugal, IP e das câmaras municipais

Encerrado o Capítulo II no qual se plasmou a nova e substancialmente reduzida tipologia de empreendimentos turísticos, no Capítulo III, que contém apenas dois preceitos, estabelecem-se as competências dos dois organismos públicos que intervêm na regulação dos empreendimentos turísticos.

Em primeiro lugar, do Turismo de Portugal, IP<sup>642</sup> que tem competência no que respeita à normação do RJET, designadamente à capacidade máxima e à classificação<sup>643</sup> sobre um importante conjunto de tipologias: estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos e conjuntos turísticos bem como dos hotéis rurais<sup>644</sup>.

---

<sup>640</sup> Em substituição do conceito de zonas integradas na rede nacional de áreas protegidas.

<sup>641</sup> Na sua visão originária o turismo de natureza já englobava o turismo no espaço rural.

<sup>642</sup> Art.º 21.º.

<sup>643</sup> Art.º 21.º, n.º 2, al. c).

<sup>644</sup> O Turismo de Portugal, IP sucede à extinta DGT cujas competências eram enumeradas no art.º 7.º da LET.

Em primeiro lugar, de harmonia com a alínea a) do n.º 1, competia à DGT emitir parecer relativamente à possibilidade de construção de empreendimentos turísticos, no âmbito de *pedidos de informação prévia*. Os pedidos de informação prévia eram regulados nos artigos 11.º e seguintes da LET. Nesta sede, a DGT verificava uma tripla ordem de finalidades: a adequação do empreendimento projectado ao uso pretendido [art.º 12.º, n.º 2, al. a)], a observância do conjunto de normas legais sobre a instalação e funcionamento de empreendimentos turísticos constante da LET e seus regulamentos (*idem*) e, por último, o parecer da DGT visava a apreciação da localização do empreendimento turístico.

Cabia também à DGT, ainda de harmonia com o referido art.º 7.º, emitir *parecer* sobre os *projectos de arquitectura* de qualquer tipo de empreendimentos turísticos do qual depende, aliás, a aprovação da câmara municipal, pois tendo carácter negativo obstava ao deferimento da licença de construção [al. b) do n.º 1].

Em terceiro lugar, competia à DGT a autorização de realização de obras no *interior* de empreendimentos turísticos, quando estas não se encontrem sujeitas a licenciamento municipal (art.º 6.º RJUE). O art.º 20.º complementava este preceito, concretizando a fórmula legal “nos casos previstos no presente diploma”, estatuidando que as obras, embora dispensadas de licenciamento municipal, quando se destinassem a alterar a classificação ou a capacidade máxima do empreendimento, ou pudessem prejudicar os requisitos mínimos legalmente exigíveis para a classificação, necessitavam de *autorização* da DGT.

Este novel instituto público decorrente do PRACE intervém ainda na elaboração dos *instrumentos de gestão territorial* e emite pareceres sobre algumas operações de loteamento que contemplam a instalação de empreendimentos turísticos<sup>645</sup>.

Ao parecer do Turismo de Portugal, IP sobre operações de loteamento é aplicável *mutatis mutandis* o regime do art.º 26.º, ou seja, reveste-se de carácter obrigatório e vinculativo quando desfavorável.

O art.º 22.<sup>o</sup><sup>646</sup>, por seu turno, trata das competências dos órgãos municipais, as quais decorrem das normas RJUE que são adaptadas às particularidades do alojamento turístico, aludindo, assim, o legislador às especificidades constantes do RJET.

---

Cabia ainda à DGT efectuar a *vistoria* dos empreendimentos turísticos, com excepção dos parques de campismo públicos que já então se encontravam sob a alçada das câmaras municipais, com vista à sua classificação, revisão da classificação vigente ou desclassificação.

A quinta competência da DGT consistia na *aprovação do nome e classificação* dos empreendimentos turísticos. Excepcionavam-se, tal como sucede na situação anterior, os parques de campismo públicos, relativamente aos quais a competência pertencia às câmaras municipais.

A atribuição da qualificação de *conjunto turístico* e a *declaração de interesse para o Turismo* constituem outras das competências da DGT, a última das quais com grande impacto no mundo empresarial em razão dos financiamentos.

Num plano diferente competia à DGT dar parecer sobre os planos *regionais de ordenamento do território*, *planos especiais de ordenamento do território* e *planos municipais de ordenamento do território* e ainda sobre *reservas ambientais* e *parques naturais*.

Por último, todas as *operações de loteamento* com vista à instalação de empreendimentos turísticos careciam de parecer da DGT. Não há, porém, lugar ao parecer da DGT quando o loteamento se situasse em zona abrangida por plano municipal de ordenamento do território, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária ou normas provisórias.

Todas estas competências da DGT podiam ser atribuídas às direcções regionais do Ministério da Economia (DRE's).

<sup>645</sup> O parecer do Turismo de Portugal, IP restringe-se à área do loteamento na qual se projecte a instalação de empreendimentos turísticos. Se as operações de loteamento se localizarem numa área para a qual já exista plano de pormenor e o Turismo de Portugal, IP tenha intervindo então não há, naturalmente, lugar ao parecer, por aquela entidade já ter manifestado a sua posição.

<sup>646</sup> A LET consagrou um *único processo de licenciamento*, que, de harmonia com a normação urbanística, corre os seus trâmites exclusivamente nas *câmaras municipais*. A este processo aplicam-se as normas do RJUE.

O n.º 1 do art.º 10.º da LET, ao referir-se aos empreendimentos turísticos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 2 do art.º 1.º, *excluía os conjuntos turísticos* que se encontravam previstos na alínea d). A razão de tal exclusão residia na circunstância de os estabelecimentos hoteleiros e/ou meios complementares de alojamento, estabelecimentos de restauração e de bebidas, e o estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade declarados de interesse para o turismo que o integravam *serem individualmente licenciados* e não enquanto conjunto turístico.

Com o processo de *licenciamento único*, pretendeu-se eliminar a duplicação de competências que no domínio da Lei Hoteleira existia entre as câmaras municipais e a DGT, simplificando as relações dos promotores de empreendimentos turísticos. À DGT, atenta a sua natureza de entidade especializada, passou de entidade licenciadora a emitir um *parecer* que é *vinculativo* sobre a localização e projectos de arquitectura dos empreendimentos turísticos. Assim, de harmonia com o novo figurino iniciado em 1997, compete, em primeiro lugar, às câmaras municipais prestarem *informação prévia* quanto à possibilidade de instalação de empreendimentos turísticos. O

Se no aspecto urbanístico há sobretudo que levar em consideração as alterações ao RJUE decorrentes da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, importa dar nota de uma importante inovação relativa ao turismo no espaço rural que transita da alçada das DRE's para as câmaras municipais<sup>647</sup>. Nessa linha de inovação, apesar do turismo de habitação ser autonomizado no turismo no espaço rural, é cometido às câmaras municipais.

Mantém-se a competência das câmaras municipais no que respeita aos parques de campismo e de caravanismo, designadamente em matéria de capacidade máxima e de classificação, que a anterior legislação já consagrava.

Por fim, o registo<sup>648</sup> do alojamento local, uma das mais significativas e estruturantes inovações do RJET, é da competência das câmaras municipais.

#### 6.4. Instalação de empreendimentos turísticos

O Capítulo IV contém dez preceitos (artigos 23.º a 33.º) e respeita à instalação dos empreendimentos turísticos.

A orientação fundamental deste domínio da instalação é que se aplica o RJUE acrescido das regras especialmente elaboradas ou adaptadas para os empreendimentos turísticos corporizadas no RJET e respectivos regulamentos<sup>649</sup>.

---

*licenciamento da construção* dos empreendimentos turísticos constitui outra das competências das câmaras municipais. Igualmente da competência da câmara municipal, a *vistoria*, então sempre obrigatória, dos empreendimentos turísticos que se encontrem devidamente equipados e em condições de iniciarem a sua actividade, em ordem à atribuição da *licença de utilização turística*.

Em caso de *caducidade* da licença de utilização turística, era da competência das câmaras municipais a *cassação do alvará*, à qual se encontra associado o encerramento do estabelecimento. O encerramento do estabelecimento podia ainda ocorrer nas situações previstas no art.º 30.º, n.º 1 (não da propositura da intimação judicial para a emissão de alvará de licença de utilização turística) e 38.º, n.º 4 (ausência de requisitos que permitam a integração em qualquer classificação).

O encerramento do estabelecimento constituía, porém, uma sanção extrema, a aplicar em função da gravidade e da reiteração das contra-ordenações, de harmonia com o previsto no art.º 62.º.

Por último, no que respeita aos parques de campismo públicos, era da competência das câmaras municipais a aprovação provisória da sua classificação, tal como a promoção da *vistoria* para a revisão da classificação. Embora a LET não referisse expressamente a competência das câmaras municipais para a aprovação do nome dos parques de campismo, ela decorria, por exclusão de partes, da alínea e) do n.º 1 do art.º 7.º da LET.

Para além das competências das câmaras municipais, o art.º 8.º enumerava também as competências dos respectivos presidentes: emitir a licença de utilização turística dos empreendimentos turísticos e a confirmação ou a alteração da classificação dos parques de campismo públicos.

<sup>647</sup> Exceptuando-se os hotéis rurais que se encontravam sob a égide do ITP.

<sup>648</sup> Esta modalidade comporta tão somente o processo de registo e não o de licenciamento, pelo que não há lugar a qualquer *vistoria* para verificação dos requisitos.

<sup>649</sup> Art.º 23.º, n.º 1.

Aos processos de instalação – fases urbanísticas da construção e/ou utilização de edificações – de empreendimentos turísticos aplica-se o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro. A este último regime são, por razões plenamente compreensíveis, introduzidas algumas regras especiais fixadas no RJET (artigos 23.º a 33.º) as quais contemplam as especificidades em sede urbanística dos empreendimentos turísticos.

O procedimento administrativo relativo à instalação de empreendimentos turísticos é o do RJUE e compete às câmaras municipais de harmonia com a visão monista do licenciamento introduzida em 1997 e com o escopo da simplificação das relações com os particulares.

O RJET não delimita o *conceito de instalação* dos empreendimentos turísticos<sup>650</sup>, apesar de se ter mantido o âmbito das operações urbanísticas que subjazem, ou seja, numa *primeira fase*, as relativas à *construção/edificação* do empreendimento turístico que abrange a eventual informação prévia e comunicação prévia ou licença de construção, seguindo-se uma *segunda fase* a da *utilização*, agora já não nas vestes de licença mas de autorização.

O pedido de licenciamento e a apresentação de comunicação prévia de operações urbanísticas no âmbito da instalação de empreendimentos turísticos deve ser instruído de harmonia com o RJUE, indicando a respectiva tipologia<sup>651</sup>, nome e classificação pretendida, acrescido de um conjunto de elementos a definir em sede regulamentar<sup>652</sup>. Foi para o efeito publicada a Portaria n.º 518/2008, de 25 de Junho<sup>653</sup>, que fixa os elementos instrutores dos pedidos de realização de operações urbanísticas relativos a empreendimentos turísticos.

Já existindo um regulamento de âmbito geral – a Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março determina quais os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização referentes a todos os tipos de operações urbanísticas – determina-se que os pedidos de realização de operações urbanísticas relativos a empreendimentos turísticos devem ser instruídos com as respectivas normas, estabelecendo-se, como seria de esperar, na Portaria n.º 518/2008 um conjunto de especificidades ou adaptações<sup>654</sup>.

---

<sup>650</sup> O art.º 9.º da LET explicitava que no conceito *instalação* de empreendimentos turísticos se incluem duas realidades distintas: o licenciamento da *construção* e o licenciamento da *utilização*.

Aos processos de instalação (construção e/ou utilização) de empreendimentos turísticos aplicava-se, tal como no RJET, a *normação urbanística geral*: inicialmente o regime jurídico de licenciamento municipal de obras particulares (RJLMOP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, o qual foi substituído pelo regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro. Na disciplina urbanística geral eram introduzidas algumas especificidades ditadas pelas particularidades dos empreendimentos turísticos que constavam dos artigos 11.º a 33.º da LET.

<sup>651</sup> Uma das oito enumeradas no n.º 1 do art.º 4.º.

<sup>652</sup> Art.º 23.º, n.º 2.

<sup>653</sup> Diário da República, 1.ª Série, N.º 121, de 25 de Junho de 2008.

<sup>654</sup> Art.º 1.º.

A propósito de cada uma das fases serão referidos os elementos que devem instruir o pedido, de harmonia com a referida regulamentação específica dos empreendimentos turísticos.

Relativamente às tipologias que o Turismo de Portugal, IP é competente<sup>655</sup> pode a câmara municipal contratualizar com aquele instituto, em ordem à dinamização ou agilização do procedimento, o acompanhamento do procedimento de instalação<sup>656</sup>.

Exemplificativamente, uma das formas que a autoridade turística nacional pode agilizar o procedimento é a promoção de reuniões de concertação entre as entidades exteriores ao município que nos termos legais devem ser consultadas e emitir o seu parecer, à edilidade licenciadora e ao requerente.

Tal como no direito anterior<sup>657</sup>, os *projectos de arquitectura*<sup>658</sup> relativos a qualquer tipo de empreendimento turístico deve ser subscrito por arquitecto ou por arquitecto em colaboração com engenheiro civil<sup>659</sup>.

Se decorrerem simultaneamente a avaliação ambiental de instrumento de gestão territorial e a avaliação de impacte ambiental de projectos de empreendimentos turísticos que se encontrem detalhadamente enquadrados naquele instrumento poderá realizar-se uma única consulta pública.

No que concerne aos aspectos da instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos, as normas do RJET aplicam-se aos estabelecimentos de restauração e de bebidas<sup>660</sup> e aos estabelecimentos comerciais que integrem os empreendimentos turísticos<sup>661</sup>, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos que decorrem da legislação específica de cada um deles.

Desde que um empreendimento turístico é concebido, em termos empresariais, até à sua abertura ao público, podemos distinguir actualmente quatro fases, as primeiras de carácter urbanístico seguindo os procedimentos comuns a qualquer edificação e a última específica da actividade económica do turismo:

---

<sup>655</sup> Como vimos *supra*, os estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos (*resorts*) e hotéis rurais.

<sup>656</sup> Art.º 21.º, n.º 3.

<sup>657</sup> Art.º 10.º, n.º 5 LET.

<sup>658</sup> Anteriormente aludia-se mais amplamente a estudos e projectos.

<sup>659</sup> *Idem*, n.º 4.

<sup>660</sup> Tal como se dispunha no direito anterior – art.º 5.º LET.

<sup>661</sup> Art.º 24.º – Parece que poderá ser interpretado no que respeita aos estabelecimentos de prestação de serviços que o legislador trata numa situação de paridade no art.º 10.º.

- a) *Informação prévia*<sup>662</sup>, uma fase não obrigatória mas com inegáveis vantagens económicas (dispensa o projecto de arquitectura) e de segurança jurídica (a câmara municipal fica durante certo período vinculada à posição transmitida ao requerente);
- b) *Licenciamento da construção* que o RJET passou a tratar sob a designação licenciamento ou comunicação prévia de operações urbanísticas<sup>663</sup>;
- c) *Licenciamento da utilização turística*, a qual, por força das últimas alterações ao RJUE, passa a designar-se por autorização ou comunicação de utilização para fins turísticos<sup>664</sup>;
- d) *Classificação*<sup>665</sup>.

Sucintamente, as fases 1 a 3 são sempre da competência da câmara municipal, embora com audição de entidades exteriores ao município, designadamente o Turismo de Portugal, IP, enquanto a fase 4 é cometida, em regra, a este último organismo<sup>666</sup>.

Um processo de licenciamento de um hotel é, por via de regra, moroso e envolve custos significativos. Para obviar a tais inconvenientes, *maxime* naqueles casos em que é pouco provável uma decisão positiva da administração relativamente ao *jus aedificandi*, o interessado pode utilizar o instrumento urbanístico da informação prévia.

O art.º 25.º disciplina a fase preliminar e não obrigatória da informação prévia. Permite que qualquer interessado<sup>667</sup> possa requerer<sup>668</sup> à câmara municipal que esta se pronuncie sobre a possibilidade de instalar um empreendimento turístico e quais os condicionalismos de natureza urbanística que tem de observar.

No que respeita aos elementos que devem instruir o pedido de informação prévia, há que distinguir consoante se trate de operações de loteamento ou de obras de edificação.

Quanto às *operações de loteamento*, o pedido de informação prévia relativo às que carecem de parecer do Turismo de Portugal, IP<sup>669</sup> deve ser instruído<sup>670</sup> com uma memória descritiva

---

<sup>662</sup> Art.º 25.º RJET.

<sup>663</sup> Artigos 26.º a 29.º.

<sup>664</sup> Artigos 30.º a 33.º RJET.

<sup>665</sup> Artigos 34.º a 39.º RJET.

<sup>666</sup> Com excepção dos parques de campismo e de caravanismo em que é cometida à câmara municipal.

A aplicabilidade do art.º 16.º da LET ao pedido de informação prévia transportava (*ex vi* n.º 5 do art.º 12.º da LET) para esta sede as situações em que a DGT podia decidir pela *inadequação* do empreendimento turístico projectado ao uso pretendido e pelo *carácter vinculativo* do parecer negativo.

<sup>667</sup> Não tem de ser o proprietário.

<sup>668</sup> A expressão “qualquer interessado *pode* requerer” significa que estamos perante uma simples faculdade e não um dever jurídico.

<sup>669</sup> Art.º 21.º, n.º 2, al. b).

<sup>670</sup> Art.º 2.º da Portaria n.º 518/2008, de 25 de Junho.

indicando a tipologia do empreendimento e classificação ou categoria pretendidas, número máximo de unidades de alojamento e número máximo de camas.

Constituindo requisitos obrigatórios ou opcionais em ordem à obtenção da classificação pretendida, deverão também identificar-se as características genéricas dos espaços verdes de utilização comum e a capacidade de outras unidades de utilização tais como restaurantes, salas de reuniões, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, equipamentos de animação autónomos, equipamentos de desporto e lazer e outros equipamentos complementares.

Relativamente aos lugares de estacionamento o seu número bem como os que são comuns e os privativos.

Vejam agora os elementos do pedido de informação prévia relativo a obras de edificação previstas no art.º 25.º.

Tal como na situação anterior deve ser instruído com uma memória descritiva, indicando a tipologia do empreendimento, classificação ou categoria, número de unidades de alojamento e o número e tipo de camas<sup>671</sup>.

Relativamente aos requisitos obrigatórios e opcionais valem considerações idênticas às expendidas para as obras de loteamento.

Após a recepção do requerimento do interessado, a câmara municipal remete ao Turismo de Portugal, IP<sup>672</sup> a documentação necessária de molde a que este se possa pronunciar sobre a possibilidade de instalação de um empreendimento turístico.

A finalidade<sup>673</sup> do parecer do Turismo de Portugal, IP, flui do n.º 2 do art.º 26.º: observância do RJET e seus regulamentos, enumerando-se exemplificativamente a *adequação* do empreendimento turístico projectado ao uso e tipologia pretendidos pelo empreendedor.

Em sede de apreciação prévia não há naturalmente lugar à apreciação do projecto de arquitectura.

Segundo o art.º 16.º do RJUE, a câmara municipal deliberará sobre o pedido de informação prévia, no prazo de 20 dias a partir da data da recepção do parecer do Turismo de Portugal, IP ou do termo do aludido prazo de 20 dias de que esta última entidade dispõe para se pronunciar.

---

<sup>671</sup> Art.º 3.º.

<sup>672</sup> Na legislação anterior a câmara municipal dispunha do prazo de 10 dias após a recepção do requerimento para remeter à DGT a documentação necessária (art.º 12.º, n.º 1 LET).

<sup>673</sup> O n.º 2 do art.º 10.º da LET assinalava ao parecer da DGT, actuando no importante papel de *organismo especializado*, uma tríplice função: adequação do empreendimento turístico ao uso pretendido, cumprimento da pertinente norma (LET e seus regulamentos) e localização.

O parecer do Turismo de Portugal, IP deve acompanhar obrigatoriamente a deliberação final da câmara municipal<sup>674</sup>.

De harmonia com uma postura garantística dos direitos dos particulares, a câmara municipal, no caso de deliberação desfavorável, indicará, em todas as situações em que tal seja possível – e sê-lo-á na esmagadora maioria –, os termos em que pode ser revista, isto é, transformar uma deliberação de conteúdo negativo por outra de sinal inverso por, entretanto, o interessado ter observado os condicionalismos legais<sup>675</sup>.

Uma inovação significativa do RJET é a relativa aos *conjuntos turísticos (resorts)*: se na fase subsequente da construção a entidade promotora pode *escolher* entre a submissão da totalidade ou de cada um dos componentes (licenciamento ou comunicação prévia), no que concerne ao pedido de informação prévia *não existe opção* tendo obrigatoriamente de apresentar todos os estabelecimentos e equipamentos<sup>676</sup>.

A Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, procedeu, como se deu nota *supra*, a significativas alterações em matéria de *licenciamento* ou *comunicação prévia* em operações urbanísticas, matéria que consta da Secção III do RJET<sup>677</sup>.

O art.º 26.º é relativo ao parecer obrigatório do Turismo de Portugal, IP, que tem lugar numa das seguintes situações: *informação prévia*, *licenciamento* e *admissão da comunicação prévia* para a realização de operações urbanísticas relativas a estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos e hotéis rurais.

O *âmbito* do parecer do Turismo de Portugal, IP é muito semelhante ao que anteriormente a DGT tinha a seu cargo, ou seja, o cumprimento do RJET e seus regulamentos avultando o conceito de adequação.

O RJET diversamente da anterior legislação dos empreendimentos turísticos não especifica o conceito de *adequação*. Face a esta lacuna<sup>678</sup>, que não foi colmatada em sede regulamentar, podemos socorrer-nos das precisas orientações normativas da LET neste domínio.

---

<sup>674</sup> Art.º 16.º, n.º 2 RJUE.

<sup>675</sup> Art.º 16.º, n.º 4 RJUE.

<sup>676</sup> N.º 2.

<sup>677</sup> Artigos 26.º e seguintes.

<sup>678</sup> Nenhum legislador consegue prever todos os aspectos das relações da vida social que necessitam de regulação jurídica. Para além da desatenção involuntária (lacunas não intencionais), de aspectos imprevisíveis no momento de elaboração da lei, existem outros pelos quais o legislador opta deliberadamente pela sua não regulação (lacunas intencionais).

*Lacuna jurídica* significa, pois, que numa determinada situação da vida social que o Direito deve reger, falta a correspondente norma jurídica escrita ou consuetudinária. Existe, assim, num domínio relevante da vida social, um vazio jurídico, um *vazio de lei ou costume*. Em síntese, a lacuna significa a *falta de resposta* a uma *questão jurídica*.



A interpretação precede logicamente a lacuna. Só depois de interpretadas as normas relacionadas com a situação omissa que reclama uma solução jurídica é que se conclui que não existe uma norma aplicável, que existe uma omissão jurídica.

Cumpra, porém, distinguir as lacunas no verdadeiro e próprio sentido que nos ocupa, das *lacunas impróprias* ou *lacunas jurídico-políticas*, que só existem quando se perspectiva um Direito vindouro mais perfeito – e não perante o Direito vigente –, as quais são integradas não pelo *intérprete* mas pelo *legislador*, ou seja, são colmatadas pelo poder legislativo através de reformas (é o que se verifica se com o contrato de *allotement* e outros contratos turísticos como o de distribuição de pacotes turísticos).

As lacunas são de dois *tipos*, relacionando-se directamente com a estrutura da norma jurídica que acima encontramos.

As *lacunas de previsão*, em que não se encontra prevista determinada situação de facto, são as mais frequentes. E as *lacunas de estatuição*, em que falha a consequência que deveria aplicar-se mercê da verificação do comportamento descrito na norma.

Verificando-se a existência de uma lacuna jurídica, seja de previsão ou de estatuição, o ordenamento jurídico reage a essa incompleição impondo o dever do seu preenchimento. Embora se pudesse considerar que tais situações estariam excluídas do âmbito jurídico, a lei não permite tal postura. É o que resulta do n.º 1 do art.º 8.º do Código Civil, ao *vedar-se a abstenção de o tribunal julgar pretextando a falta de lei*. Fala-se a este propósito da proibição da decisão de *non liquet*, estabelecendo-se a proibição da denegação de justiça e a correspectiva obrigação de julgar. Nesse sentido milita também o n.º 1 do art.º 156.º do Código de Processo Civil, ao estatuir que os “juízes têm o dever de administrar justiça, proferindo sentença ou despacho sobre as matérias pendentes ...”, sendo a *denegação de justiça* uma das causas da acção de indemnização contra magistrados [art.º 1083.º, n.º 1, al. d) do Código de Processo Civil], a qual se encontra inclusivamente tipificada como crime (art.º 369.º do Código Penal). Se o ordenamento jurídico não aceita que o intérprete claudique perante o vazio normativo, impondo-lhe um dever de colmatar o vazio legal, há que saber como vai desenvolver essa tarefa de preenchimento. Há, pois, que indagar o caminho que o legislador estabelece para a integração de lacunas.

Integrar uma lacuna é, porém, um processo efémero, que se esgota no caso em apreço, não é definitivo. O juiz, para dirimir determinado litígio, integra a lacuna relativamente a um aspecto da vida social que reclama uma solução jurídica. Porém, a incompletude do ordenamento jurídico subsiste incólume, isto é, a actividade integradora – busca, elaboração e aplicação de uma regra – levada a cabo pelo juiz não obturou o vazio jurídico.

Existe, no entanto, uma excepção, porquanto um *acórdão com força obrigatória* pode definir uma orientação genérica para o futuro relativamente ao preenchimento de uma lacuna. Era o caso dos assentos. O vazio não é colmatado para todo o sempre com a actividade integradora.

O processo de integração de lacunas é disciplinado no art.º 10.º do Código Civil, compreendendo três fases sucessivas e excludentes: analogia *legis*; analogia *juris*; e criação da norma pelo próprio intérprete.

Em que consiste cada uma dessas fases é que o veremos de seguida.

De harmonia com o n.º 1 do art.º 10.º, a regulação do caso omissa é feita através da “*norma aplicável aos casos análogos*”, ou seja, através da *analogia*. No n.º 2, o legislador esclarece que existe analogia “sempre que no caso omissa procedam as razões justificativas do caso previsto na lei”.

O primeiro passo é, assim, a procura e a descoberta de uma *situação de facto semelhante* àquela que carece de regulamentação.

Uma vez descoberta a situação de facto semelhante, aplica-se o respectivo regime jurídico ao caso omissa necessitado de regulamentação jurídica.

Porém, como alertam Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão (2000), não é tanto na *semelhança entre os factos* que nos devemos concentrar mas, sobretudo, na sua *caracterização jurídica*.

Sem dúvida que é importante a semelhança entre a situação de facto regulamentada e a situação de facto omissa, mas importa perceber a *ratio legis* da norma que disciplina a primeira, as razões que estão na sua base.

Não pode, assim, prescindir-se da identidade de razões legais entre o caso regulado e o caso omissa, quedando-nos pela mera similitude factual.

Existem situações em que se encontra vedado o recurso à analogia *legis*, a saber:

Com efeito, o art.º 16.º da LET enunciava, de forma taxativa, as situações em que a DGT podia concluir em sede de pedido de apreciação prévia ou de licenciamento da construção pela *inadequação* do empreendimento turístico.

A primeira situação prende-se com a *proximidade* de indústrias, actividades ou locais insalubres, poluentes, ruidosos ou incómodos. Tais situações adversas à actividade turística podem ainda não existir, mas encontrar-se previstas em plano especial ou municipal de ordenamento do território<sup>679</sup>. A segunda situação liga-se à *preservação* das *condições*

---

1) *Normas excepcionais* (art.º 11.º do Código Civil);

2) *Normas penais positivas*, as quais definem os crimes e estabelecem as respectivas penas (artigos 29.º da Constituição e 1.º, n.º 3 do Código Penal);

3) *Normas restritivas de direitos, liberdades e garantias* (art.º 18.º, n.º 2 da Constituição).

Vamos agora à fase logicamente subsequente, à da *analogia juris*.

A segunda fase do processo de integração de lacunas jurídicas ainda respeita à analogia, já não de normas jurídicas, mas de *princípios jurídicos*.

Esgotada a possibilidade de o intérprete se socorrer de uma norma para a regulação do caso omissis, terá de encontrar um caso idêntico cuja disciplina decorra de um *princípio jurídico*.

Existem inúmeros princípios jurídicos. É o caso dos princípios da igualdade, proporcionalidade, boa fé, segurança jurídica, subsidiariedade. A Directiva n.º 90/314 alude a este princípio no considerando (6): “Considerando que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, são desejáveis medidas no plano da Comunidade, tendentes à harmonização no domínio da responsabilidade das transportadoras aéreas, e que possam servir de referência para uma melhor protecção dos passageiros à escala global”.

Nos artigos 3.º e 39.º da Lei das Agências de Viagens estabelecem-se os princípios gerais da exclusividade e da responsabilidade das agências de viagens. O seu Código de Conduta dispõe que as relações entre agências de viagens são norteadas pelos princípios da lealdade e correcção. A Directiva n.º 90/314 estabelece no seu art.º 4.º, n.º 2 os princípios a respeitar nos contratos de viagem organizada e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98, de 25 de Agosto, estabelece os princípios a que o turismo deve obedecer nas áreas protegidas, designadamente o do desenvolvimento sustentável, respeito dos valores ambientais e da capacidade de carga do meio natural.

O art.º 10.º do Código Civil, embora não distinga entre analogia *legis* e *juris*, compreende ambas.

Na terceira e última fase do processo de integração de lacunas jurídicas o intérprete comporta-se como se fosse um legislador. É o que determina o n.º 3 do art.º 10.º do Código Civil: “Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.”. Tendo falhado a primeira e a segunda fases lógicas da actividade integrativa, ou seja, não existindo a possibilidade de aplicação analógica pois não se encontra uma situação de facto semelhante à omissa regulada através de uma norma ou de um princípio jurídico, o intérprete assume momentaneamente as vestes do legislador. Não o faz de forma arbitrária, incondicionada, tem obrigatoriamente de elaborar a norma “*ad hoc*” dentro do espírito global do sistema jurídico português.

Mas atenção, toda esta actividade legislativa é putativa, é um faz de conta. Resolve-se o caso concreto que carece de regulamentação jurídica mas todos os outros que surgirem posteriormente com idêntica configuração deparar-se-ão, inevitavelmente, com um vazio normativo.

<sup>679</sup> A norma é compreensível, já que não se afigura sensato que um empreendimento turístico confine com uma fábrica altamente poluente. O conceito de proximidade tem de ser habilmente entendido, já que a existência de uma indústria de serração geradora de ruído, situada a escassas dezenas de metros, poderá comprometer um hotel de campo, mas já não constituirá impedimento numa zona urbana, especialmente quando se interpuserem outros edifícios.

*naturais ou paisagísticas do meio ambiente*<sup>680</sup>, pois, actualmente, ao invés do que sucedeu nos primórdios do desenvolvimento da oferta turística, é bastante forte a consciência do sector quanto à necessidade de protecção do meio ambiente, na dupla vertente de cidadania e dos próprios interesses empresariais. De igual modo, não pode ocorrer o licenciamento quando o empreendimento turístico projectado seja susceptível de afectar o *património cultural*.

O empreendimento turístico deve ser minimamente *acessível* aos seus utentes, razão pela qual o licenciamento não pode ocorrer inexistindo vias de acesso adequadas. Também a inexistência ou insuficiência de *estruturas hospitalares* ou de *assistência médica* podem ser impeditivas do licenciamento. No entanto, tal exigência tem de ser minimamente proporcionada ao tipo e dimensão do empreendimento. Por último, preclui também a possibilidade de licenciamento a *proximidade de estruturas urbanas degradadas*.

O *carácter vinculativo do parecer*<sup>681</sup>, transita do direito anterior bem como o dever de indicar e justificar as alterações a introduzir no projecto de arquitectura. A *capacidade máxima provisória* e a *classificação provisória*<sup>682</sup> são simultaneamente fixadas no parecer<sup>683</sup>.

O art.º 27.º é relativo aos parques de campismo e de caravanismo, aos empreendimentos de turismo de habitação e aos empreendimentos de turismo no espaço rural (exceptuando os hotéis rurais), relativamente aos quais a câmara municipal, para além de proceder ao licenciamento em termos urbanísticos, tem também competência em matéria de classificação e fixação da capacidade máxima<sup>684</sup>.

O art.º 28.º vem estabelecer uma *alternativa* relativamente aos conjuntos turísticos (*resorts*) no que respeita ao licenciamento ou comunicação prévia<sup>685</sup>: pode a entidade promotora optar por abranger todos os componentes do *resort* ou preferir tratar individualmente cada um deles.

---

<sup>680</sup> Com efeito, a actividade turística tem o seu futuro indissociavelmente ligado à protecção do meio ambiente, sendo, assim, plenamente justificada tal restrição. Entre nós, tal como sucedeu noutros destinos, o crescimento desregrado de alguns locais, com toda a sorte de agressões ambientais, acabou por comprometer o seu futuro e, nalguns casos, até por prejudicar a imagem global do destino turístico.

<sup>681</sup> Quando desfavorável.

<sup>682</sup> A classificação definitiva será fixada após a realização da auditoria de classificação (art.º 36.º, n.º 3).

<sup>683</sup> Excepto, naturalmente, no caso de informação prévia pois ainda não foi apresentado o projecto de arquitectura.

<sup>684</sup> Em ambos os casos provisórias.

<sup>685</sup> Diferentemente do pedido de informação prévia que abrange todos os elementos que integram o conjunto turístico, seja um empreendimento turístico, um estabelecimento de restauração ou um equipamento de animação (art.º 25.º, n.º 2).

O art.º 29.º refere-se às obras que decorram no interior dos empreendimentos turísticos<sup>686</sup> que não alteram a respectiva estrutura ou obras de conservação que não afectem as fachadas, e que, de harmonia com o RJUE<sup>687</sup>, se encontram não só isentas de licença mas também não sujeitas a comunicação prévia.

Na linha do estabelecido na LET, quando impliquem alteração da *classificação, capacidade máxima* ou a *afecção dos requisitos mínimos* há que observar determinado procedimento junto da autoridade turística nacional, agora mais suavizado, evoluindo-se da *autorização* anteriormente a cargo da DGT para um sistema de simples *comunicação* ao Turismo de Portugal, IP.

Já se referiu a fase de informação prévia bem como o ulterior licenciamento ou comunicação prévia da edificação de empreendimentos turísticos.

O art.º 30.º refere-se à 3.ª fase, ou seja, ao procedimento da autorização de utilização para fins turísticos que seguem o disposto nos artigos 62.º e seguintes do RJUE com as especificidades fixadas no RJET<sup>688</sup>. Aplicam-se as *normas urbanísticas* que regem o comum das edificações, surgindo, quando é caso disso, as especificações ditadas pela especial natureza e características dos empreendimentos turísticos. Enquanto na LET se exigia que, para além da conclusão da obra, o empreendimento se encontrasse equipado em condições de iniciar o seu funcionamento, no RJET a autorização de utilização turística é requerida quando se verificar a conclusão da obra.

Enumeram-se, de seguida, os elementos que devem instruir o pedido de autorização de utilização turística a dirigir à competente câmara municipal. Basicamente três termos de responsabilidade: um dos autores do projecto de arquitectura e pelo director da fiscalização da

---

<sup>686</sup> Apenas os que se encontrem sob a alçada do Turismo de Portugal, IP.

<sup>687</sup> Art.º 18.º.

<sup>688</sup> O figurino é, no essencial o de 1997 embora com as alterações impostas pela evolução da legislação urbanística designadamente a passagem da licença para a autorização.

Uma vez edificado o empreendimento turístico ou concluída a respectiva reconstrução, reparação, ampliação ou alteração, e quando o mesmo se encontrasse devidamente equipado, a sua *entrada em funcionamento* passou a depender tão somente da emissão da *licença de utilização turística*.

Com a licença de utilização turística institui-se o modelo da *licença única*, substitutiva de todas as licenças anteriormente vigentes, *v.g.* da licença policial do governador civil, que, assim, foi extinta. Relativamente aos empreendimentos turísticos, aquela constitui a licença e alvará de utilização previstos no art.º 26.º do RJLMOP, o regime urbanístico que antecedeu o RJUE.

Na base de tal inovação estiveram propósitos de simplificação e clarificação do relacionamento entre a administração pública e os empreendedores, como é revelado no preâmbulo da LET.

A figura da licença de utilização turística é muito abrangente, compreendendo todo o empreendimento, tendo a lei vindo explicitar que abrange as suas partes integrantes incluindo os estabelecimentos de restauração e de bebidas.

obra<sup>689</sup>, o segundo pelo autor do projecto de segurança contra incêndios<sup>690</sup> e, por último, os autores dos projectos de especialidades em matéria de instalações eléctricas, acústicas, energéticas e acessibilidades<sup>691</sup>.

A câmara municipal deverá deliberar e emitir o alvará<sup>692</sup> de autorização de utilização para fins turísticos nos 20 dias subsequentes à apresentação do requerimento a menos que tenha lugar a vistoria – que de harmonia com a última alteração da legislação urbanística já não constitui a regra – prevista no art.º 65.º do RJUE. Os elementos que devem figurar no *alvará de utilização para fins turísticos* são objecto de remissão para o RJUE<sup>693</sup>, continuando a permitir-se a instalação por fases<sup>694</sup>.

Existindo a possibilidade, segundo o art.º 28.º, de todos os elementos integrantes do conjunto turístico (*resort*) integrarem, na fase do loteamento ou da construção, um único procedimento de licenciamento ou comunicação prévia é compreensível que também a autorização de utilização surja com um carácter unitário, sendo emitido um único alvará de autorização de utilização para fins turísticos<sup>695</sup>. Se, ao invés, tiver sido seguido um procedimento individualizado para cada um dos elementos, deverão ser emitidas as correspondentes autorizações de utilização<sup>696</sup>.

O art.º 31.º refere-se à *faculdade de comunicação de abertura ao público* nos casos em que haja sido ultrapassado o prazo de vinte dias após a apresentação do requerimento, ou ainda, quando se tenha determinado a realização de vistoria, se mostrem esgotados os prazos do art.º 65.º do RJUE e não tenha sido atempadamente concedida a autorização de utilização turística ou emitido o respectivo alvará.

A comunicação deverá ser acompanhada de um conjunto de elementos: termos de responsabilidade do projecto de arquitectura e fiscalização da obra; segurança contra incêndios e especialidades na eventualidade de não terem acompanhado o pedido de autorização; termo

---

<sup>689</sup> Asseverando que o empreendimento respeita o projecto aprovado ou na eventualidade de terem sido introduzidas alterações que se encontram isentas, juntando a respectiva memória descritiva.

<sup>690</sup> Assegurando que a obra foi executada de harmonia com o projecto aprovado ou existindo alterações que se encontram em conformidade com a pertinente norma ou, em alternativa, comprovativo da inspecção realizada por entidades acreditadas.

<sup>691</sup> Os signatários atestam a conformidade de cada uma das instalações. Alternativamente os termos de responsabilidade podem ser substituídos por comprovativo das inspecções realizadas por entidades acreditadas.

<sup>692</sup> Exceptuando a vistoria, a emissão do alvará está tão somente condicionado ao pagamento prévio pelo requerente da taxa correspondente (n.º 4).

<sup>693</sup> N.º 4.

<sup>694</sup> N.º 8.

<sup>695</sup> N.º 6.

<sup>696</sup> Para fins turísticos, estabelecimento de restauração ou de bebidas ou para outras finalidades (n.º 7).

de responsabilidade subscrito pelo promotor da edificação<sup>697</sup>; auto de vistoria de sentido favorável à abertura do estabelecimento<sup>698</sup> ou, no caso daquela ter imposto condicionantes, termo de responsabilidade assegurando a sua observância<sup>699</sup>.

Impende sob o presidente da câmara municipal o dever de, nos trinta dias subsequentes à recepção da comunicação de abertura, proceder à emissão do alvará de utilização para fins turísticos, facto que carece de notificação ao interessado no prazo de oito dias. Ultrapassado esse prazo pode o interessado recorrer ao mecanismo da *intimação judicial para a prática de acto legalmente devido*<sup>700</sup>.

Assentando o regime, em boa medida, na fidúcia das declarações dos subscritores dos diferentes termos de responsabilidade, na hipótese de se apurar mais tarde, já com o empreendimento a funcionar, *grave ou significativa desconformidade* com o projecto aprovado, *responderão solidariamente* com a entidade exploradora do empreendimento pelos danos causados por essa desconformidade, ressaltando-se naturalmente as demais sanções<sup>701</sup> aplicáveis. O *comprovativo* desta comunicação é legalmente equiparado ao alvará de utilização para fins turísticos<sup>702</sup>.

O art.º 32.º enumera três hipóteses alternativas para o título de abertura dos empreendimentos turísticos: o mais comum – alvará de utilização para fins turísticos – seguido do comprovativo da comunicação de abertura e, por fim, do requerimento de intimação judicial para a prática de acto legalmente devido.

As causas de caducidade da licença de utilização turística encontram-se *taxativamente* enumeradas nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 33.º.

A primeira situação de caducidade da licença de utilização turística consiste na prolongada falta de arranque do empreendimento turístico, não iniciando o funcionamento no prazo de um ano a contar da data de emissão do alvará<sup>703</sup>.

O encerramento do empreendimento turístico imputável à entidade proprietária ou à entidade exploradora por um período superior a um ano constitui, de harmonia com a lei, a segunda causa de caducidade. Existe, no entanto, uma situação que consubstancia uma causa

---

<sup>697</sup> Assegurando vários aspectos: idoneidade e correctas acessibilidades do edifício (ou da sua fracção autónoma) para os fins a que se destina e, para além disso, que se observaram as correspondentes normas legais e regulamentares atendendo ao seu uso e classificação.

<sup>698</sup> Na hipótese de se ter realizado. Se do auto de vistoria resultar uma deliberação desfavorável à abertura do empreendimento, então não se pode lançar mão deste mecanismo da comunicação de abertura.

<sup>699</sup> Neste caso, pelo responsável da direcção técnica da obra.

<sup>700</sup> A que se reporta o art.º 112.º do RJUE.

<sup>701</sup> Penais, contra-ordenacionais ou disciplinares.

<sup>702</sup> Art.º 32.º, al. b).

<sup>703</sup> Ou do termo do prazo para a sua emissão.

justificativa, impeditiva da verificação da caducidade, apesar do encerramento ser superior a um ano: quando se realizem obras no empreendimento turístico.

O desvio da utilização prevista no alvará de licença de utilização turística para o empreendimento constitui outra causa de caducidade.

Foi eliminada a causa de caducidade anteriormente existente, manifestamente excessiva, ligada ao incumprimento do prazo para requerer a classificação. Com efeito, no prazo de dois meses a contar da data de emissão do alvará de licença de utilização turística, ou quando tivesse sido utilizado o expedito mecanismo de abertura do empreendimento, previsto no n.º 5 do art.º 28.º, devia ser requerida à DGT a aprovação definitiva da classificação sendo que, a não observância de tal dever, constituía a quarta causa de caducidade do alvará de licença de utilização turística.

Por último, a impossibilidade, por qualquer razão, de classificar o empreendimento ou de manter a classificação, mercê do não preenchimento dos requisitos de qualquer dos tipos, determina a caducidade do alvará.

A caducidade da autorização de utilização para fins turísticos, em razão da verificação de qualquer das aludidas causas, implica a *apreensão do alvará* pela câmara municipal.

No caso dos parques de campismo e de caravanismo, dos empreendimentos de turismo de habitação e dos empreendimentos de turismo no espaço rural exceptuando os hotéis rurais<sup>704</sup>, a câmara municipal actua *sponte sua*, nas demais tipologias, a solicitação do Turismo de Portugal, IP.

A entidade exploradora do empreendimento é notificada em ordem à cassação. Seguidamente é encerrado o empreendimento turístico.

A quarta e última fase, antes da abertura ao público dos empreendimentos turísticos, é a da *classificação* fixada no Capítulo V, repartindo-a por cinco preceitos, os artigos 34.º a 39.º.

Surge inovadoramente<sup>705</sup> uma *noção de classificação* no art.º 34.º, enquanto que o preceito seguinte estabelece a regra de que os empreendimentos turísticos – não todos apenas os

---

<sup>704</sup> Ou seja, os empreendimentos turísticos em que a câmara municipal para além do licenciamento também intervém nos aspectos estritamente turísticos, designadamente na *qualificação e capacidade máxima*.

<sup>705</sup> Uma das classificações de normas jurídicas atende às *relações entre as normas*: normas principais e derivadas, inovadoras e interpretativas, primárias e secundárias, autónomas e não autónomas.

As primeiras decorrem directamente da interpretação do Direito objectivo, enquanto as segundas são obtidas a partir da denominada *inferência lógica de regras implícitas*, designadamente os argumentos lógicos “a lei que permite o mais permite o menos” (argumento *a maiori ad minus*), “a lei que proíbe o menos também proíbe o Mais” (argumento *a minori ad maius*), o argumento *a contrario sensu*, “sendo legítimos os meios são-no os fins” ou “o que não é proibido é permitido”.

estabelecimentos hoteleiros, os aldeamentos e apartamentos turísticos – se classificam nas categorias de 1 a 5 estrelas tendo em atenção os requisitos a desenvolver em sede regulamentar, fixando-se no n.º 2 os critérios que devem nortear esta ulterior actividade do legislador.

Um dos aspectos mais significativos é o da manutenção de um sistema de classificação obrigatório, como decorre da parte final do art.º 34.º, apesar de terem ocorrido significativas pressões para a sua eliminação.

O referido preceito, sob a epígrafe *noção e natureza* da classificação, estabelece para além do carácter obrigatório, a sua finalidade: atribuir, confirmar ou alterar a tipologia e a categoria dos empreendimentos turísticos.

---

As normas principais apoiam-se na lei, dela fluem directamente, enquanto as normas derivadas são obtidas a partir de operações intelectuais, tendo a lei tão somente como ponto de partida.

Incidindo sobre normas já existentes, as normas inovadoras, atento o seu conteúdo divergente, renovam ou alteram aquelas, modificam o quadro normativo existente. Isto é, introduzem uma nova disciplina, produzindo alguma inovação dentro do sistema jurídico.

O art.º 1.º da Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 constitui uma norma inovadora relativamente à legislação anterior, porquanto os parques de campismo, que outrora se encontravam integrados nos meios complementares de alojamento turístico, são agora tratados autonomamente. Constituem um dos quatro tipos de empreendimentos turísticos actualmente existentes, autonomizaram-se.

Também o art.º 3.º do RJET ao consagrar a figura do alojamento local por forma a combater a realidade do alojamento paralelo.

Diferentemente, as normas interpretativas não têm um escopo de inovação jurídica, de alteração do quadro jurídico existente, limitando-se a decifrar, a explicitar o sentido das normas existentes.

Não confundir com as *normas interpretativas do acto jurídico*, que têm por função determinar o alcance e o sentido imputáveis a certas expressões, condutas declarativas ou actos das partes.

O hoteleiro António, que deve uma elevada quantia ao construtor Bento pela empreitada de uma nova ala do seu empreendimento turístico, entrega-lhe uma letra no exacto montante da dívida. Ou, então, cede-lhe dois créditos que detém sobre uma empresa de animação que lá realizou vários congressos e sobre um operador turístico que com ele trabalha intensamente, créditos que perfazem o valor da dívida.

António fica imediatamente exonerado da dívida ou tal só acontecerá quando Bento receber integralmente o montante da letra ou dos créditos cedidos?

Não existindo declarações concludentes de Bento relativamente a António se encontrar ou não imediatamente exonerado da dívida, tal situação é regulada pelo art.º 840.º do Código Civil.

Na dúvida existe uma dação *pro solvendo* (a obrigação subsiste e só se extingue com a satisfação do direito do credor e na estrita medida da sua satisfação) e não uma *datio in solutum* (a dação extingue o crédito).

A norma primitiva suscita diferentes interpretações quanto ao âmbito da caução, quais as vendas que contam para o seu apuramento. A norma interpretativa estabelece que o montante da caução é apurado mediante a aplicação da taxa de 5% às vendas de viagens organizadas – excluindo-se, assim, as viagens por medida, reservas e bilheteria – efectuadas pela agência de viagens no ano anterior.

Nas duas situações, as normas mais recentes projectam-se sobre as anteriores. No primeiro caso, pelo seu pendor inovador renovam-nas, alterando mais ou menos profundamente o quadro jurídico existente, no segundo existe uma mera explicitação de conteúdos normativos, mantendo-se inalterado o quadro normativo que, todavia, ganha uma maior nitidez.



Outro aspecto relevante, na linha do que se verificava na LET e na Lei Hoteleira, é a de nem todas as tipologias de empreendimentos turísticos estarem sujeitas a classificação, mas tão somente os estabelecimentos hoteleiros, os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos<sup>706</sup>. Daí que, para as tipologias que não comportam classificação, a maioria – conjuntos turísticos (*resorts*), empreendimentos de turismo de habitação, empreendimentos de turismo no espaço rural e os empreendimentos de turismo de natureza, passaremos a referir a qualificação.

Surgem, pela primeira vez, a enunciação de *critérios gerais* em matéria de classificação dos empreendimentos turísticos. À cabeça, as características das instalações e equipamentos<sup>707</sup>, seguindo-se um conjunto de serviços: recepção e portaria<sup>708</sup>, limpeza e lavanderia, alimentação e bebidas<sup>709</sup> e, por fim, os serviços complementares<sup>710</sup>. Não é, porém, feita qualquer referência ao factor *localização*, o que é, de todo, incompreensível. Consagra-se um sistema de classificação diferente do anterior, optando-se agora por uma distinção entre *requisitos mínimos* e *requisitos opcionais*, sendo a soma destes últimos que confere a classificação pretendida<sup>711</sup>.

O processo de classificação é, em boa parte, cometido ao Turismo de Portugal, IP com excepção do parques de campismo e de caravanismo que se encontra, tal como na legislação anterior, a cargo das câmaras municipais<sup>712</sup>. Embora a lei também atribua às câmaras municipais a classificação dos empreendimentos de turismo de habitação e do turismo no espaço rural, na verdade estas tipologias não a comportam com a excepção dos hotéis rurais.

Em lugar da tradicional *vistoria*, determina-se uma *auditoria de classificação*<sup>713</sup> prevendo-se, de forma inovadora, que possa ser realizada através de *entidade acreditada*, determinada pelo Turismo de Portugal, IP<sup>714</sup>, relativamente às tipologias sob a sua alçada, nos dois meses

<sup>706</sup> Art.º 35.º, n.º 1. Não obstante, os parques de campismo e de caravanismo que estão sujeitos a classificação.

<sup>707</sup> Art.º 35.º, n.º 2, al. a).

<sup>708</sup> *Idem*, al. b).

<sup>709</sup> *Ibidem*, al. c).

<sup>710</sup> *Ibidem*, al. d).

<sup>711</sup> N.º 3.

<sup>712</sup> Art.º 36.º, n.º 1.

<sup>713</sup> *Idem*.

<sup>714</sup> Na LET competia à DGT efectuar a *vistoria* dos empreendimentos turísticos, com excepção dos parques de campismo públicos, com vista à sua classificação, revisão da classificação vigente ou desclassificação.

De harmonia com o art.º 34.º, n.º 1 da LET nos dois meses subsequentes à emissão do alvará de licença de utilização turística ou da abertura do empreendimento, o interessado devia requerer à DGT a *classificação definitiva* do empreendimento turístico.

Antes, porém, a DGT realizava uma *vistoria* por forma a verificar o cumprimento das normas e a observância dos requisitos inerentes à classificação almejada pelo requerente.

subsequentes à data de emissão do alvará de autorização de utilização ou da comunicação de abertura do empreendimento.

As auditorias de classificação<sup>715</sup>, independentemente de serem realizadas pelo Turismo de Portugal, IP, pela câmara municipal ou pela entidade acreditada, têm como contrapartida o pagamento de uma *taxa*<sup>716</sup>.

Uma vez realizada a auditoria é fixada<sup>717</sup> a *classificação definitiva* e atribuída a respectiva placa identificativa de modelo oficial a afixar no exterior junto à entrada principal<sup>718</sup>.

Também com carácter inovador, determina-se o *princípio da revisão quadrienal da classificação* (art.º 38.º), sem prejuízo de poder ter lugar a qualquer momento quando se alterarem os pressupostos que estão na sua base. No entanto, a revisão não é despoletada oficiosamente carecendo de pedido do interessado, ou seja, da entidade exploradora, com a antecedência de seis meses relativamente ao fim do prazo.

---

A vistoria, cuja data de realização era acordada com o interessado, devia realizar-se nos 45 dias subsequentes à demonstração do pagamento das taxas devidas, sendo efectuada por uma comissão, cuja composição diferia da comissão de vistoria para a licença de utilização (art.º 26.º) já que os dois técnicos pertenciam não à câmara municipal, mas à DGT e não intervinham o delegado de saúde e o representante do Serviço Nacional de Bombeiros.

Esta diferente composição explica-se pela circunstância de estar em causa tão somente a aprovação definitiva da classificação cuja competência era da DGT.

Integravam a comissão, como membros de *estatuto pleno*, dois técnicos da DGT, um representante do órgão regional (região de turismo) ou local (junta ou comissão municipal de turismo) de turismo, um representante da Confederação do Turismo Português e um representante de outra associação patronal do sector, tomando ainda nela assento, embora sem direito de voto (estatuto limitado), o próprio requerente.

A convocação, com a antecedência mínima de oito dias, dos respectivos membros competia ao director-geral do Turismo. Tal como nas duas comissões previstas na LET a ausência da generalidade dos membros, desde que regularmente convocados, não obstava à realização da vistoria nem à elaboração do respectivo resultado corporizado no *auto*.

Após a realização da vistoria, era elaborado um *auto*, mencionando a *capacidade máxima* do empreendimento turístico, sendo entregue uma cópia ao requerente.

Nos quinze dias subsequentes à vistoria, ou esgotado o prazo para a sua realização, a DGT tinha o dever, agora já a *título definitivo*, de aprovar a classificação e fixar a capacidade máxima do empreendimento. Esta classificação definitiva devia ser averbada ao alvará de licença de utilização turística, pelo que se impunha que a DGT informasse a câmara municipal.

Carecia de fundamentação a decisão da DGT que divergisse da classificação ou capacidade máxima provisoriamente fixadas.

<sup>715</sup> Carecem, no entanto, de regulamentação, a qual será fixada mediante portaria.

<sup>716</sup> De harmonia com o art.º 37.º para será publicada uma portaria fixando o montante das taxas das auditorias efectuadas pelo Turismo de Portugal, IP – e também, segundo creio, pelas entidades acreditadas – sendo a das câmaras municipais fixada pelo respectivo órgão deliberativo.

<sup>717</sup> Pelo Turismo de Portugal, IP ou pela câmara municipal segundo o critério das tipologias sob a sua alçada.

<sup>718</sup> No n.º 4 refere-se que o modelo da placa é aprovado pela portaria referida no art.º 35.º. Trata-se, no entanto, de um lapso porquanto tal regulamento respeitando aos requisitos para a classificação dos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos consta da Portaria n.º 327/2008, de 28 de Abril, a qual não contém nem os modelos das placas das tipologias que regulamenta nem as demais.

Mantém-se um importante mecanismo de atenuação lícita da eventual rigidez da legislação turística, a figura da *dispensa de requisitos*, ou seja, os requisitos<sup>719</sup> fixados imperativamente para a generalidade dos empreendimentos e dos quais depende a atribuição de determinada classificação podem, de harmonia com o art.º 39.º e de forma casuística, ser dispensados pelo Turismo de Portugal, IP ou pela câmara municipal, quando da sua observância resultar a *afectação* das características arquitectónicas ou estruturais de imóveis classificados<sup>720</sup> ou com reconhecido valor histórico, arquitectónico, artístico ou cultural. A dispensa dos requisitos ainda pode ser estendida a projectos reconhecidamente inovadores e valorizantes da oferta turística<sup>721</sup>.

Suprimiu-se, porém, o importante aspecto *rendibilidade*<sup>722</sup>, não havendo também lugar à intervenção de uma comissão, como se instituiu, de forma inovadora, na Lei da Restauração e Bebidas.

Comparativamente ao anterior regime<sup>723</sup> também nos conjuntos turísticos (*resorts*) surge uma especial concretização da figura da dispensa de requisitos<sup>724</sup>. Ou seja, basta que o conjunto turístico integre um ou mais empreendimentos que disponham de instalações ou equipamentos que consubstanciam os requisitos exigidos, na condição de que possam servir e ser utilizados por todos os empreendimentos que integram o conjunto.

Entrando no Capítulo VI, o seu único preceito, o art.º 40.º é dedicado ao registo nacional de empreendimentos turísticos, abreviadamente designado por RNET, cuja realização incumbe ao Turismo de Portugal, IP.

Dado que não se opera qualquer distinção serão incluídos todos os empreendimentos turísticos, e não apenas os estabelecimentos hoteleiros, os aldeamentos turísticos, os apartamentos turísticos e os hotéis rurais, relativamente aos quais exerce a sua competência em matéria de parecer vinculativo em sede da instalação e no subsequente processo de classificação. Trata-se de uma relação actualizada, uma listagem dos empreendimentos com título de abertura válido<sup>725</sup> contendo o nome, classificação<sup>726</sup>, capacidade e localização, período de funcionamento e respectiva entidade exploradora. Por forma a manter actualizada tal relação, impende sobre as entidades exploradoras comunicarem prontamente – no prazo de

<sup>719</sup> Naturalmente que tal mecanismo só faz sentido relativamente aos requisitos obrigatórios e não aos opcionais.

<sup>720</sup> A nível nacional, regional ou local.

<sup>721</sup> O conceito não será definido ou concretizado em sede regulamentar, mas pelo próprio organismo que procede à dispensa de requisitos.

<sup>722</sup> Na LET a primeira causa de dispensa de requisitos era precisamente da sua observância resultar o comprometimento da *rendibilidade* do empreendimento.

<sup>723</sup> Art.º 16.º RegCT.

<sup>724</sup> N.º 4.

<sup>725</sup> Ou seja, numa das três situações enumeradas no art.º 32.º.

<sup>726</sup> Nem todos os empreendimentos turísticos são classificados, como se referiu.

dez dias – ao Turismo de Portugal, IP quaisquer factos com projecção nos elementos do registo atrás indicados. A caducidade da autorização de utilização para fins turísticos acarreta automaticamente o cancelamento do registo no RNET.

Por último, permite-se o acesso dos serviços do registo predial ao RNET de uma forma aparentemente limitada, ou seja, confinada aos elementos inerentes da classificação dos empreendimentos turísticos. Não se trata, propriamente de uma novidade porquanto o art.º 69.º da LET impunha à DGT a responsabilidade pela organização de um *registo central de todos os empreendimentos turísticos*, nos termos a estabelecer por portaria do membro do Governo responsável pela área do turismo.

Na sequência do aludido preceito, foi publicada a portaria n.º 1071/97, de 23 de Outubro, que aprovou os mecanismos inerentes à implementação e organização do registo dos empreendimentos turísticos. Aí se enumeram os elementos que devem constar do registo e a tramitação de tal processo registral, revelando-se grandes semelhanças com o instituído pelo RJET.

### **6.5. Exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos**

Encerrada a matéria das tipologias de empreendimentos turísticos e a da sua instalação, o Capítulo VII (artigos 41.º a 51.º) respeita à *exploração e funcionamento*.

O art.º 41.º contém uma disposição que interdita a sugestão de tipologias da classificação ou características que o empreendimento turístico não possua.

Tratando-se de um dos elementos do alvará de autorização de utilização turística e do RNET, o *nome* desempenha, como facilmente se intui, uma função de extrema relevância, constituindo um elemento de referenciação objectiva do empreendimento turístico, destinado à sua identificação comercial, permitindo distingui-lo dos demais.

Tendo sido eliminada a obrigatoriedade do nome dos empreendimentos turísticos, mencionar o *grupo* a que pertencem parece dever entender, ainda que com ausência de previsão expressa, que os empreendimentos estão adstritos a funcionar com o nome que foi aprovado pela autoridade competente – Turismo de Portugal, IP ou câmara municipal, consoante os casos –, não podendo, assim, funcionar com qualquer outro.

Ocorre uma especial preocupação do legislador com o termo “hotel” que só pode ser utilizado por estabelecimentos hoteleiros e hotéis rurais. Tal preocupação de veracidade inspira também o art.º 42.º em matéria de publicidade, documentação comercial e *merchandising* dos empreendimentos turísticos.

Assim, o nome deve surgir em qualquer uma das três vertentes atrás referidas. Tal como a *classificação* do empreendimento, que é um elemento da maior importância para os utentes, em razão de provir de um organismo público especializado, que assegura, assim, a verificação de um conjunto de requisitos mínimos fixados pela lei.

Visando a correcção e lealdade do procedimento comercial nos empreendimentos turísticos, a lei veda-lhes a sugestão de *características* que não possuam, quer em sede publicitária quer na documentação comercial e *merchandising*.

Nos anúncios ou reclames afixados nos próprios empreendimentos turísticos, faculta-se, naturalmente em razão das limitações do espaço disponível para o efeito, que figure tão somente o nome.

Numa linha inovadora situa-se também o art.º 46.º que enumera com algum detalhe os deveres de entidades exploradora.

O primeiro dever respeita à *publicitação dos preços* de todos os serviços oferecidos, a qual deverá ser ostensiva – de forma bem visível – e num local que a lei indica: a recepção. Para além disso, deve a entidade exploradora manter sempre os preços à disposição dos utentes. Segue-se o *dever de informação prévia*, que actua na fase pré-contratual, antes portanto de existir um contrato com a entidade exploradora, devendo esta informar os utentes sobre as condições de prestação dos serviços e preços. O terceiro dever respeita à manutenção em *bom estado de funcionamento* de todas as instalações, equipamentos e serviços do empreendimento turístico, incluindo-se, claro está, as unidades de alojamento. Para o efeito, a entidade exploradora efectuará as necessárias obras de conservação ou de melhoramento de molde a conservar a classificação que lhe foi atribuída pelo Turismo de Portugal, IP ou pela câmara municipal consoante os casos.

Para além do plano da relação da entidade exploradora com os utentes, é igualmente importante a forma como se relaciona com as autoridades públicas, designadamente ao nível da indispensável colaboração para que possam executar correctamente as suas atribuições, seguindo-se, assim, um dever de facultar o acesso das competentes autoridades ao empreendimento turístico bem como o exame de documentos, livros e registos directamente relacionadas com a actividade turística.

Encerra-se o elenco de deveres da entidade exploradora, no cumprimento das normas legais<sup>727</sup>, regulamentares<sup>728</sup> e contratuais relativas à exploração e administração do empreendimento turístico.

---

<sup>727</sup> Em primeira linha, o RJET.

<sup>728</sup> As diferentes portarias através das quais se opera a regulamentação do RJET.

Com uma epígrafe nova – *responsabilidade operacional* – mantém-se a figura do responsável pelo funcionamento e nível de serviços<sup>729</sup> dos empreendimentos turísticos, o qual é nomeado pela entidade exploradora. Trata-se naturalmente de uma pessoa singular, diversamente da entidade exploradora que pode também ser uma pessoa colectiva.

Mais explicitamente do que na legislação anterior onde tal matéria era desenvolvida em sede regulamentar, é agora decisivo, independentemente da tipologia, o critério da classificação – entre 3 e 5 estrelas é sempre obrigatório – devendo o responsável operacional estar habi-

---

<sup>729</sup> Outra classificação das normas jurídicas está relacionada com a *vontade dos destinatários, se as regras estão ou não na disponibilidade destes*. Em primeiro lugar, as normas preceptivas, proibitivas e permissivas. Num segundo momento, a distinção entre normas injuntivas e dispositivas.

As normas preceptivas impõem determinado comportamento ou conduta, a realização de determinada acção. É o caso das regras que determinam o cumprimento dos contratos (*Pacta sunt servanda* – art.º 406.º do Código Civil), a restituição do enriquecimento sem causa (art.º 473.º do Código Civil), a indemnização decorrente da violação ilícita de um direito alheio (art.º 483.º do Código Civil), que os automobilistas parem nas passadeiras ou nos sinais de STOP, que os cidadãos devem pagar impostos, ou que o responsável do empreendimento turístico deve zelar pelo seu funcionamento e nível de serviço (art.º 47.º, n.º 1 do RJET).

As normas proibitivas, ao invés das anteriores, interditam, vedam determinadas condutas ou comportamentos. Desde logo, integram esta categoria a grande mole de normas penais que proíbem o homicídio, furto, roubo, ofensas corporais ou violação.

Constitui, igualmente, uma norma proibitiva a que figurava no art.º 32.º da Lei das Agências de Viagens, interditando os acordos ou as práticas concertadas entre empreendimentos turísticos ou entre estes e as agências de viagens, que tenham por efeito restringir, impedir ou falsear a concorrência no mercado. Ou a que proibiu que os empreendimentos turísticos vendessem directamente os seus serviços ao público a preços inferiores aos que praticam para as agências de viagens que comercializam os seus serviços.

As normas permissivas consentem que os seus destinatários adoptem determinado comportamento. Ou o caso da entidade exploradora de um hotel que pode encerrá-lo em determinado período do ano, designadamente na época baixa (art.º 49.º, n.º 1 do RJET) ou contratar com terceiros a prestação de serviços próprios do empreendimento. Constituem uma das modalidades de *normas dispositivas*.

Outra classificação separa, como se referiu, normas injuntivas e dispositivas.

Em relação às normas *injuntivas* a sua *aplicação é independente da vontade dos destinatários*, não estão na sua disponibilidade, estabelecendo-se imperativamente uma consequência jurídica. Estas normas, que se aplicam exista ou não vontade dos sujeitos nesse sentido, tanto podem ser preceptivas como proibitivas.

No que tange às normas *dispositivas*, ao invés das anteriores, a sua aplicação depende da livre vontade dos respectivos destinatários. Ou seja, só se aplicam se as partes suscitarem, ou não afastarem, a sua aplicação.

Finalmente, as *normas dispositivas*, a que acabámos de aludir, comportam a seguinte distinção:

a) Normas *interpretativas*: delimitam ou clarificam o alcance e o sentido de expressões ou declarações negociais susceptíveis de dúvida, utilizadas em instrumentos negociados pelos particulares.

b) Normas *supletivas* ou *integradoras*: tal como as anteriores, movem-se no campo das negociações entre particulares, desta sorte preenchendo as lacunas ou omissões das suas estipulações. Salvo se tiver sido convencionada outra hora, o utente de um estabelecimento hoteleiro deve deixar a unidade de alojamento livre até às 12 horas do dia da saída (art.º 23.º, n.º 1 do RegEH). Também a importante matéria dos cancelamentos das reservas das agências de viagens nos empreendimentos turísticos era disciplinada com carácter supletivo no art.º 34.º da anterior Lei das Agências de Viagens na sequência da Convenção AIH/FUAVV.

litado à profissão de *director de hotel*, independentemente do número de unidades de alojamento<sup>730</sup>.

Subsiste a regra da *liberdade de acesso aos empreendimentos turísticos* – todos os cidadãos podem aceder livremente aos empreendimentos turísticos<sup>731</sup> – o que significa que restrições como “*reservado o direito de admissão*” são incompatíveis com esta regra estruturante do alojamento turístico.

A recusa de acesso ou de permanência só pode ter lugar quando a pessoa *perturbar o funcionamento normal do empreendimento turístico*. No entanto, diversamente da LET, o RJET não enumera exemplificativamente algumas dessas situações<sup>732</sup>.

---

<sup>730</sup> Segundo o art.º 54.º da LET em todos os tipos de empreendimentos turísticos a entidade exploradora nomeava um *responsável*, ao qual competia, com carácter permanente, velar pelo *funcionamento e nível de serviço* praticado. Um aspecto que a LET atribuía mas o RJET não contempla é o assegurar do cumprimento da pertinente norma, *maxime* a decorrente da legislação dos empreendimentos turísticos e dos seus regulamentos. Daí, provavelmente, a alteração da designação de “responsável pelos empreendimentos” para “responsável operacional”. A entidade exploradora tinha o dever de comunicar à DGT o nome da pessoa *singular* nomeada como responsável do empreendimento turístico.

<sup>731</sup> Art.º 48.º.

<sup>732</sup> Tal enumeração decorria das quatro alíneas do n.º 2 do art.º 50.º da LET.

A primeira situação respeitava à *não utilização dos serviços* prestados no empreendimento turístico. Tratar-se-á da recusa de permanência, mercê do utente revelar no seu comportamento de forma concludente não pretender utilizar os serviços prestados no empreendimento turístico, o que não é aceitável, atenta a sua natureza comercial e o vultoso investimento nele realizado.

Não são, porém, todos os serviços prestados no empreendimento turístico mas apenas aqueles que caracterizam o seu tipo. Assim, num estabelecimento hoteleiro apenas a não utilização dos serviços de alojamento motivará a recusa de permanência, já que não será lícito ao director de um hotel não permitir a continuação da estada de um cliente pela circunstância de este não utilizar o restaurante, a discoteca ou o bar. Quando o utente não se encontre hospedado no hotel e pretenda utilizar a discoteca, apenas o não consumo de bebidas legitimará a recusa de permanência.

A recusa do cumprimento das *normas de funcionamento privativas do empreendimento* constitui a segunda situação que a lei tipifica como perturbadora do funcionamento normal do empreendimento. Ponto é que as mesmas se encontrem devidamente *publicitadas*, isto é, por qualquer forma idónea levadas ao conhecimento dos utentes.

Não basta, porém, uma falta involuntária do cliente, é necessária uma atitude de obstinação, de recusa, segundo a terminologia legal, da observância da conduta imposta pela norma de natureza privada do estabelecimento.

O *alojamento indevido de terceiros* constitui a terceira causa tipificada na lei como integradora do conceito de perturbação do funcionamento normal do empreendimento. No contrato de hotelaria, a utilização das unidades de alojamento é restrita às pessoas que figuram no registo de entrada, ou, quando este não seja exaustivo em termos de identificação dos ocupantes, ao tipo de aposento, *v.g.* quarto individual, duplo, *suite*, apartamento. Assim, constituirá violação do preceito em análise a utilização de um *single* por um casal ou uma família de oito pessoas numa *villa*, cujo limite de utentes é de seis.

A *penetração nas áreas de serviços* constitui uma situação manifestamente perturbadora do funcionamento do empreendimento. A norma tem, porém, de ser entendida com sensatez. A entrada inadvertida de um casal de turistas numa zona de serviço, *v.g.* lavandaria que se encontra mal sinalizada, não pode gerar automaticamente a

A regra da liberdade de acesso aos empreendimentos é compatível com a sua afectação total ou parcial à utilização exclusiva dos *associados ou beneficiários* do proprietário ou da entidade exploradora, desde que tal limitação seja objecto de adequada publicitação. De igual modo, é compatível com a regra da liberdade de acesso aos empreendimentos que estes, *v.g.* em razão de um congresso ou de uma visita oficial, se encontrem *temporariamente reservados*, parcialmente, ou até abrangendo a sua capacidade máxima, desde que, uma vez mais, exista adequada publicitação. Aliás, todas as normas de funcionamento e acesso aos empreendimentos turísticos carecem de devida *publicitação* por parte da entidade exploradora. Por razões compreensíveis, a entidade exploradora pode determinar que o acesso e a utilização dos equipamentos, instalações e serviços do empreendimento *v.g.* restaurantes, discotecas, campo de golfe, seja restrita aos utentes e respectivos acompanhantes, sendo consequentemente vedada ao público em geral.

No art.º 49.º consagra-se o princípio que os empreendimentos turísticos fixam livremente os seus *períodos de funcionamento*, em moldes diferentes da legislação anterior<sup>733</sup>.

---

recusa de permanência. Já o mesmo não se pode defender perante uma situação de penetração num dispensário ou sala de bagagens ostensivamente sinalizados.

Impedir o acesso de pessoas acompanhadas pelos seus *animais domésticos* constitui uma actitude lícita, desde que tal restrição seja adequadamente publicitada nas áreas afectas à exploração turística, *maxime* na recepção do empreendimento.

<sup>733</sup> O art.º 340.º do Decreto Regulamentar n.º 8/89 dispunha no art.º 340.º que os empreendimentos, quando não estivessem abertos ao público durante todo o ano, deveriam comunicar essa circunstância (indicando o período de funcionamento para o ano seguinte) à DGT ou à câmara municipal, até 31 de Maio de cada ano. Era, no entanto, dispensada a comunicação quando não se verificasse alteração do período de funcionamento comunicado em ano anterior. A regra do funcionamento anual dos empreendimentos turísticos era compatível com o encerramento do estabelecimento para férias do seu pessoal.

O art.º 51.º da LET manteve no essencial o regime da Lei Hoteleira, dispondo que os empreendimentos deviam encontrar-se abertos ao público, isto é, em condições normais de funcionamento durante todo o ano. A aludida regra era, no entanto, facilmente contornável, observando-se para o efeito um duplo requisito cumulativo. Bastava comunicar o encerramento à DGT ou à câmara municipal no caso dos parques de campismo, com uma antecedência mínima, e, para além disso, indicar o período de encerramento.

O Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril, que adaptou a LET à Região Autónoma dos Açores veio exigir uma *comunicação fundamentada* à DRT do período de encerramento que não pode ser superior a seis meses.

Impõem-se regras bastante detalhadas de publicitação dos empreendimentos que funcionem por um período inferior a um ano, devendo-o fazer de forma bem notória, mediante um aviso afixado em local bem visível na recepção. Para além disso, a restrição de funcionamento deve figurar em todos os suportes informativos e promocionais.

Com interesse o n.º 3, dispondo que o encerramento temporário de partes não essenciais à manutenção da classificação e categoria do empreendimento ou à sua abertura ao público – enumeram-se exemplificativamente discotecas, piscinas e *health clubs* –, obriga sempre a informar a DRT ou a câmara municipal.

A Lei do Turismo no Espaço Rural de 1997, disciplinando as casas de turismo no espaço rural, nestas compreendendo os empreendimentos de turismo de aldeia, utilizava uma técnica diferente, ou seja, um *período mínimo* de 6 meses em que deviam encontrar-se abertas ao público. Para o efeito, a respectiva entidade explo-



Em primeiro lugar, a restrição à livre fixação dos períodos de funcionamento, ou seja, confinarem a sua actividade a um período do ano, a uns tantos meses encerrando nos demais, decorre da lei ou do contrato. A atribuição de utilidade turística ou financiamentos públicos podem, no entanto, impor o funcionamento anual ininterrupto. Tratando-se de empreendimentos em propriedade plural o encerramento em determinados períodos carece do acordo de todos os proprietários.

Inovadoramente – e certamente inspirando-se na solução dos Açores – estabelece-se a devida publicitação<sup>734</sup> do período de funcionamento do empreendimento turístico. Para além do princípio geral de devida publicitação, o período de funcionamento tem de ser afixado em local visível ao público no exterior do empreendimento turístico<sup>735</sup>.

O art.º 50.º impõe o uso de *sinais normalizados* para as *informações de carácter geral* e os *serviços* prestados nos empreendimentos turísticos potenciando-se, assim, as inegáveis vantagens da uniformidade sinalética. Tais sinais constarão de uma portaria<sup>736</sup> a aprovar, a qual não se deve confundir com outra portaria relativa às placas de classificação prevista no n.º 4 do art.º 36.º do RJET.

Encerrando o capítulo da exploração e funcionamento, surge-nos a figura *do livro de reclamações* (art.º 51.º), cuja matéria é tratada de forma diversa do direito anterior em que as disposições relativas a este importante instrumento de protecção do consumidor figuravam na própria LET, sendo o conteúdo idêntico nos diversos diplomas da legislação do turismo.

Foi, aliás, no sector do turismo que, de forma pioneira, se estabeleceu a possibilidade de os cidadãos exercerem o seu direito de queixa, através de uma forma simples e expedita, pois o livro de reclamações permite o seu exercício no próprio local onde ocorreu a ofensa do direito e através de um formulário normalizado e simplificado, acessível aos consumidores em geral.

---

radora comunicava à DGT, até 1 de Outubro, o período em que pretendia encerrar – no máximo 6 meses – no ano subsequente. No entanto, na Lei do Turismo no Espaço Rural de 2002 o encerramento estava limitado a um período máximo de 90 dias (art.º 52.º). Os seis meses como período mínimo de funcionamento anual vigorava também no domínio das casas de natureza (art.º 56.º LTN).

Os estabelecimentos de restauração e de bebidas dispunham de uma regra semelhante à dos empreendimentos turísticos, mas para serem declarados de interesse para o turismo impunha-se a regra do funcionamento anual ininterrupto.

<sup>734</sup> Parece que abrange o sítio na *internet* do empreendimento turístico ou os anúncios comerciais.

<sup>735</sup> Será talvez um caso de interpretação restritiva, só se impondo a publicitação quando o empreendimento turístico não funcionar durante todo o ano.

<sup>736</sup> A tabela contendo os aludidos sinais normalizados consta da Portaria n.º 1068/97, de 23 de Outubro e poderia, sem grandes problemas, ter sido aproveitada pelo RJET.

No RJET não se regula directamente a matéria, opera-se uma remissão<sup>737</sup> para o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro<sup>738</sup>.

---

<sup>737</sup> As normas remissivas levam-nos à classificação das normas jurídicas em *autónomas* e *não autónomas*.

O conteúdo que se extrai das primeiras por via da interpretação prescinde de outras regras, é auto-suficiente, exprimem um sentido completo. O comando normativo, de harmonia com a intenção do legislador, esgota-se na norma em apreço, nela se apoia exclusivamente. É o que sucede com o n.º 1 do art.º 48.º do RJET: “É livre o acesso aos empreendimentos turísticos ...”.

Ao invés, nas normas não autónomas, o respectivo sentido só pode obter-se através da conjugação com outra ou outras normas.

Ainda relativamente aos menores, pode exemplificar-se com a norma não autónoma do art.º 51.º do RJET.

Dentre as normas não autónomas destacam-se as *normas remissivas* – a previsão ou a estatuição não se encontram directamente determinadas, só se apurando o respectivo sentido através do exame da regra para a qual a remissiva remete –, sendo que a remissão pode ser *expressa* ou *implícita*.

Na remissão *expressa* temos as *regras de devolução* em três planos distintos: direito internacional privado; direito transitório formal (art.º 76.º do RJET); e direito material que manda aplicar um certo conjunto de regras para regular determinado instituto. Tal *remissão intra-sistemática* pode destinar-se a regular a título principal ou subsidiário a situação jurídica. É o que sucede no art.º 5.º do RJET, que manda aplicar ao licenciamento da construção e da utilização dos empreendimentos turísticos o RJUE. Ou, na anterior legislação, o regime aplicável em matéria de requisitos mínimos das instalações, do equipamento e dos serviços dos *hotéis rurais* é, para além do art.º 39.º do RegTER, uma boa parte do RegEH.

Quanto à *remissão implícita* temos ficções jurídicas e presunções legais.

As ficções jurídicas representam a ponte entre situações de facto diferentes, mas que o Direito pretende tratar do mesmo modo.

A situação em que o Turismo de Portugal, IP aprecia o *projecto de arquitectura* de um empreendimento turístico (verifica, entre outros aspectos, a localização, a existência nas proximidades de actividades que possam conflitar com o empreendimento, *v.g.* indústrias poluentes ou estruturas urbanas degradadas, preservação das condições naturais e paisagísticas e a existência de vias de acesso adequadas) é completamente diferente daquela em que por razões de tempo, sobrecarga de serviço ou qualquer outra, pura e simplesmente não estabelece qualquer contacto com o projecto no prazo de 20 dias que a lei lhe assinala.

Porém, ficciona-se que a não apreciação do projecto de arquitectura pelo Turismo de Portugal, IP é igual à apreciação cuidada de uma série de importantes aspectos – situações, como é bom de ver, assaz diversas – aplicando-lhes o mesmo regime jurídico, ou seja, considera-se que existe parecer favorável decorrido o aludido prazo de que o órgão administrativo dispõe para se pronunciar.

A figura do *deferimento tácito*, isto é, quando a prática de um acto ou exercício de um direito por um particular que dependam de aprovação ou autorização de um órgão administrativo consideram-se automaticamente concedidas pela simples circunstância de se mostrar ultrapassado o prazo que a lei concede ao ente público para se pronunciar, encontra-se prevista no art.º 108.º do Código do Procedimento Administrativo. A inércia administrativa, a omissão do dever de decisão jogam, assim, a favor do particular.

As presunções legais (*praesumptio iuris*) constituem ilações que a lei (presunções legais) ou o julgador (presunções judiciais) retiram de um *facto conhecido* para firmar um *facto desconhecido* (art.º 349.º do Código Civil) e encontram-se reguladas no art.º 350.º do Código Civil.

De harmonia com o n.º 1, quem tem a seu favor a presunção legal já não tem de provar o facto a que ela conduz, ou seja, tem a sua situação em termos de *onus da prova* facilitada, porquanto em vez de demonstrar o facto que constitui o tema da prova, basta-lhe demonstrar o que está na base da inferência, tarefa que em princípio será mais facilitada. Segundo o n.º 2 do preceito em análise, as *presunções legais* comportam duas *categorias*: as *presunções relativas* (*iuris tantum*), que podem ser ilididas mediante prova em contrário – constituem a regra –, e as *presunções absolutas* (*iuris et de iure*) quando a lei proíbe tal elisão – são uma excepção. Têm um carácter

Assim, o livro de reclamações, de existência obrigatória, cuja disponibilidade se encontra anunciada através de um letreiro, é susceptível de ser utilizado por qualquer utente dos empreendimentos turísticos nas situações e nos termos previstos no diploma<sup>739</sup>. Impõe-se a sua *entrega incondicionada e gratuita*, ou seja, deve ser facultado imediatamente ao utente o livro sempre que este o solicite, não podendo ser exigida qualquer remuneração<sup>740</sup> ou a identificação daquele.

---

absoluto, irrefutável, não admitindo prova em contrário. É o caso do n.º 3 do art.º 243.º do Código Civil, em que o legislador *considera sempre de má fé* o terceiro que adquiriu o direito em momento posterior ao registo da acção de simulação. Ou no caso da posse adquirida com violência, que o legislador considera sempre de má fé, ainda que titulada.

O art.º 43.º do RJET vem estabelecer uma importante regra relativa à *exploração* de serviços de alojamento, visando combater o denominado alojamento paralelo ou não classificado.

De harmonia com o n.º 1, com excepção do alojamento local, a prestação de tais serviços apenas é permitida em empreendimentos.

Do n.º 2 resulta uma presunção *juris tantum* de exploração de serviços de alojamento quando se verificarem determinadas situações que indiciam tal actividade.

A primeira situação que permite inferir a prestação de tais serviços é a existência de uma estrutura física, constituída por edifícios ou parte deles, no interior dos quais se encontra o mobiliário e equipamento normalmente utilizados para a hospedagem, ou seja, a cedência de um local acompanhada da prestação de alguns serviços.

A segunda situação, aliás decorrente da anterior, que indicia a exploração de serviços de alojamento, prende-se com a existência de *serviços de arrumação e limpeza*.

Por último, tais serviços são anunciados ao público, directamente (anúncios no próprio edifício ou nas suas imediações) ou através de qualquer meio de comunicação social (*v.g.* jornais, revistas, rádio, televisão), para serem locados, diariamente ou com uma duração limitada (períodos de inferiores a 30 dias), a turistas.

Em qualquer uma destas situações, basta a entidade fiscalizadora demonstrar o facto que serve de base à inferência, *v.g.* a existência de serviços de arrumação e limpeza para se firmar o facto desconhecido, isto é, a exploração de serviços de alojamento turístico.

Trata-se de uma presunção relativa, porquanto *o legislador não afasta a prova em contrário* (n.º 2 do art.º 350.º do Código Civil), não se apresenta com um carácter irrefutável, permitindo, ao invés, que o proprietário do edifício demonstre que não são prestados serviços de alojamento turístico, alegando e fazendo prova que os serviços de arrumação e limpeza estão exclusivamente ao serviço dos altos quadros e clientes da sua empresa, que se encontram transitoriamente alojados no edifício enquanto decorre a implementação de um projecto na fábrica contígua.

Quanto às presunções estabelecidas pelo julgador, as presunções judiciais (*praesumptiones facti* ou *hominis*) – também designadas naturais, simples, de facto ou de experiência –, figuram no art.º 351.º do Código Civil.

O juiz, ao procurar formar a sua convicção, utiliza naturalmente a sua experiência de vida, da qual resulta que determinado facto é consequência típica de outro. Age mediante uma presunção ou regra de experiência.

Tratando-se de uma prova de primeira aparência, a lei só aceita as presunções judiciais nos casos em que é admitida a prova testemunhal.

<sup>738</sup> Estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral. Publica em anexos as entidades que passam a estar sujeitas e as que já se encontram sujeitas a essa obrigatoriedade e disponibilização do citado livro.

A remissão prende-se com um propósito de uniformização expresso no art.º 15.º, em que se determina a aplicação do regime às entidades já então sujeitas à existência e disponibilização do livro de reclamações.

<sup>739</sup> Art.º 1.º, n.º 4.

<sup>740</sup> Art.º 3.º, n.º 1, al. b).

Para evitar procedimentos fraudulentários, a lei expressamente adverte que nunca se considera justificada a falta do livro de reclamações no estabelecimento onde é solicitado, com a alegação de se encontrar disponível noutro estabelecimento, dependência ou sucursal. Por maioria de razão, não se justificará a alegação do estar encerrado no cofre do qual não se dispõe do segredo para a abertura ou encontrar-se em poder do director de hotel momentaneamente ausente.

Nas situações de indisponibilidade, a qualquer título, do livro de reclamações, o utente pode socorrer-se da presença da autoridade policial por forma a ultrapassar a recusa ou, no limite, o agente tomar nota da ocorrência e fazê-la chegar à entidade competente.

O dever de remeter a queixa à autoridade fiscalizadora continua a impender sobre a entidade exploradora do empreendimento turístico. Nos cinco dias úteis subsequentes ao preenchimento pelo utente da folha de reclamação, a entidade exploradora do estabelecimento deve destacar o original e remetê-lo à ASAE. O duplicado é entregue, logo após o preenchimento, ao utente – este dispõe da faculdade<sup>741</sup> de o remeter à ASAE – devendo o triplicado manter-se sempre no livro.

Estabelecem-se sanções dissuasoras, sobretudo quando se tratar de pessoas colectivas, em que a falta ou a não entrega imediata do livro de reclamações, bem como a não atempada remessa da queixa à ASAE ou do duplicado ao utente se estabelece uma coima de 3.500 € a 30.000 €.

O Capítulo VII (artigos 52.º a 64.º) disciplina desenvolvidamente a propriedade plural – os que compreendam lotes e/ou fracções autónomas de um ou mais edifícios – em sede de empreendimentos turísticos, apresentando uma grande similitude com o regime da propriedade horizontal. É-lhes aplicável, em primeiro lugar, as disposições do RJET e subsidiariamente as da propriedade horizontal (art.º 53.º)<sup>742</sup>.

---

<sup>741</sup> E não um *dever*. O utente poderá optar pelo envio do duplicado nos casos em que tenha dúvidas relativamente ao cumprimento por parte da entidade exploradora do estabelecimento do dever de remessa do original da queixa à ASAE.

<sup>742</sup> O conceito de condomínio está naturalmente associado à ideia de *propriedade* sobre determinado bem (imóvel) relativamente ao qual existe mais do que um proprietário, isto é, o condomínio é a figura definidora de uma situação em que o bem materialmente indiviso pertence a duas ou mais pessoas, tendo cada uma delas direitos exclusivos sobre determinada parcela (fracção) e direitos comuns sobre a parte remanescente do conjunto das fracções (partes comuns). É o que juridicamente se designa por propriedade horizontal.

A *constituição* de um condomínio está sujeita ao cumprimento de formalidades legais, designadamente a elaboração de um *título* em que são especificadas as partes que compõem o edifício, determinado o valor relativo de cada uma delas, a menção da respectiva finalidade, entre outros aspectos.

Pode ainda fazer parte do título constitutivo da propriedade horizontal o *regulamento do condomínio*, documento que estabelece o conjunto de regras de funcionamento dos órgãos do condomínio (administração e assembleia geral) e que regula as relações dos condóminos designadamente direitos e deveres recíprocos.

O título constitutivo é elaborado pelo titular do correspondente alvará<sup>743</sup> sendo aprovado pelo Turismo de Portugal, IP e registado na correspondente conservatória do registo predial antes da celebração de qualquer contrato definitivo ou preliminar (promessa) de transmissão de lotes ou fracções. As menções do título constitutivo figuram no art.º 55.º designadamente a identificação da entidade exploradora, o fim de cada fracção ou lote, a identificação dos serviços de utilização comum e o critério de fixação e utilização da prestação periódica.

Também a prestação periódica é disciplinada com grande detalhe<sup>744</sup>, seguindo-se os deveres do proprietário<sup>745</sup>, o princípio que a administração deste empreendimento será levada a cabo pela entidade exploradora<sup>746</sup> e a caução de boa administração e conservação a prestar pela entidade administradora a favor dos proprietários das fracções autónomas ou lotes<sup>747</sup>.

A prestação anual de contas por parte da entidade administradora<sup>748</sup> e a elaboração do programa da administração e conservação do empreendimento constitui outro dos seus deveres<sup>749</sup>, só podendo ser destituída a mercê do incumprimento das suas obrigações legais<sup>750</sup>.

A composição e a competência da assembleia geral de proprietários encontra-se fixada no art.º 62.º.

---

Na constituição do condomínio, a definição do *valor relativo* de cada fracção não obedece a critérios impostos por lei ou regulamento. Baseia-se frequentemente em critérios de área ou de valor patrimonial convencionado; critérios que podem ser complementados com factores correctivos de ponderação utilizados para avaliar questões subjectivas ou com relevância económica.

O valor relativo expressa numericamente a representatividade da parte no todo, quer para o exercício de direitos, quer para o cumprimento de deveres, de que são exemplo, o voto em assembleia-geral e a comparticipação nas despesas comuns.

A constituição do condomínio é feita mediante escritura pública, através da qual o notário atesta a conformidade do título e do regulamento com a lei. Após a celebração da escritura, o título é sujeito a registo de onde emerge a identidade predial de cada uma das fracções que integram o edifício. Só após essa atribuição de identidade predial a cada fracção se conclui o processo de *divisão jurídica* de um imóvel *materialmente indiviso*; só então poderá iniciar-se o processo de compra e venda das fracções, com a transmissão da propriedade aos vários proprietários.

A *modificação* do título constitutivo da propriedade depende do acordo de todos os condóminos e da realização de escritura pública.

<sup>743</sup> Licença para a realização da operação urbanística ou da autorização de utilização.

<sup>744</sup> Art.º 56.º.

<sup>745</sup> Art.º 57.º.

<sup>746</sup> Art.º 58.º.

<sup>747</sup> Art.º 59.º.

<sup>748</sup> Art.º 60.º.

<sup>749</sup> Art.º 61.º.

<sup>750</sup> Art.º 62.º.

## 6.6. Declaração de interesse para o turismo

O Capítulo IX (art.º 64.º) é relativo à *declaração de interesse para o turismo* importante instituto que será desenvolvido em sede regulamentar – ou seja, mais uma portaria – e que apresenta agora a particularidade de poder ser requerido para além do interessado pela própria câmara municipal.

A *declaração de interesse para o turismo* abrange estabelecimentos, iniciativas, projectos e outras actividades de natureza económica, cultural, ambiental e de animação. Constitui uma das *competências* do Turismo de Portugal, IP, dependendo, naturalmente, de requerimento dos interessados, demonstrando que os estabelecimentos, iniciativas, projectos e outras actividades podem constituir, pela sua localização, instalações ou características do serviço, um importante apoio ao turismo ou um factor de atracção turística. Tal como sucede em matéria de classificação e nos conjuntos turísticos, ela pode ser retirada oficiosamente<sup>751</sup> pelo Turismo de Portugal, IP quando não se mantiverem os pressupostos dos quais dependeu a sua atribuição.

Até à aprovação daquela portaria mantém-se em vigor o Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de Setembro<sup>752</sup>. Vários diplomas que integram a denominada *legislação turística aprovada em 1997* aludiam à declaração de interesse para o turismo.

Em primeiro lugar, a LET, no art.º 57.º, previa que a DGT<sup>753</sup> pudesse declarar de interesse para o turismo, a requerimento dos interessados<sup>754</sup> e nos moldes a definir em sede regulamentar, os estabelecimentos, iniciativas, projectos e outras actividades de natureza económica, cultural, ambiental e de animação que, em razão da sua localização, características do serviço prestado e instalações, se traduzam num significativo apoio ao turismo ou num factor de atracção turística da região.

---

<sup>751</sup> A LET previa a possibilidade de solicitação dos órgãos regionais ou locais de turismo que foram, extintos pelo art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril. No entanto, não se consagrou qualquer intervenção neste domínio para as novas entidades regionais de turismo.

<sup>752</sup> Trata-se de um exemplo das normas *não exequíveis por si mesmas*: para serem aplicadas têm de ser complementadas por outras normas. Podem ser preceptivas ou programáticas. Contrapõem-se às normas *exequíveis*: a sua aplicação não carece da aprovação de outras normas, em função da sua completude e auto-suficiência. É o caso da norma sobre o acesso aos empreendimentos turísticos, o seu conteúdo é completo, regulando todos aspectos com interesse para a temática.

<sup>753</sup> No art.º 7.º, n.º 1, al. g) da LET, a declaração de interesse para o turismo constituía precisamente uma das competências da DGT.

<sup>754</sup> Não existe declaração *oficiosa* de interesse para o turismo. No entanto, quando qualquer das realidades susceptíveis de ser declaradas de interesse para o turismo integrarem um PITER beneficiam *ipso iure* de tal declaração. Havia também que atentar na situação prevista no n.º 3 do art.º 70.º da LET.

Também a anterior LRB se referia à declaração de interesse para o turismo, invocando amiúde o art.º 57.º da LET<sup>755</sup>. Por seu turno, o n.º 2 do art.º 18.º do anterior RegRB determina-se que, nos estabelecimentos de restauração e de bebidas declarados de interesse para o turismo<sup>756</sup>, seja obrigatoriamente afixada no exterior, junto da entrada principal, uma *placa identificativa*. Tal placa tem, na terminologia legal, um carácter *complementar*, ou seja, é afixada conjuntamente com a prevista no n.º 1 do preceito em análise, que foi aprovada pela Portaria n.º 25/2000, de 26 de Janeiro<sup>757</sup>.

Também no domínio do turismo no espaço rural surgiam referências, embora em menor quantidade comparativamente à LRB, relativamente à declaração de interesse para o turismo<sup>758</sup>.

O art.º 1.º estabelece, nas suas vinte alíneas, a *tipologia* da declaração de interesse para o turismo, ou seja, enumerando os estabelecimentos, iniciativas, projectos ou actividades susceptíveis de a integrarem.

Tabela 59 – A declaração de interesse para o turismo pode ser atribuída a estabelecimentos, iniciativas, projectos ou actividades	
a)	Marinas, portos de recreio e docas de recreio, predominantemente destinados ao turismo e desporto ☐
b)	Autódromos e kartódromos ☐
c)	Parques temáticos
d)	Campos de golfe ☐
e)	Balneários termais
f)	Balneários terapêuticos ☐
g)	Instalações e equipamentos para salas de congressos, seminários, colóquios, reuniões e conferências ☐
h)	Estabelecimentos de restauração e de bebidas ☐
i)	Centros equestres e hipódromos destinados à prática da equitação desportiva e de lazer ☐
j)	Instalações e equipamentos de apoio a adegas, caves, quintas, cooperativas, enotecas, museus do vinho e outros centros de interesse para a dinamização de rotas do vinho
l)	Embarcações com e sem motor, destinadas a passeios marítimos e fluviais de natureza turística

<sup>755</sup> Artigos 31.º, 32.º, n.º 3, 35.º, n.º 2, 41.º, n.º 1, 43.º, 44.º e 49.º.

<sup>756</sup> E também nos classificados e qualificados como típicos.

<sup>757</sup> Aos estabelecimentos de restauração e de bebidas declarados de interesse para o turismo foi atribuído o sinal n.º 32.

<sup>758</sup> Artigos 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 2, LTER revogada pelo RJET. O art.º 5.º, n.º 2, da LTER estabelecia que “as condições da declaração de interesse para o turismo para as actividades de animação ou diversão se considerarem integradas no turismo no espaço rural são estabelecidas no regulamento a que se refere o n.º anterior”. Por seu turno, o n.º 1 do mesmo artigo refere-se ao decreto regulamentar que define as características, os requisitos e o funcionamento das instalações destinadas ao turismo no espaço rural. Tratava-se o Decreto Regulamentar n.º 37/97, de 25 de Setembro (RegTER), que, porém, não fazia qualquer referência à declaração de interesse para o turismo.

m) Aeronaves com e sem motor, destinadas a passeios de natureza turística, desde que a sua capacidade não exceda um máximo de seis tripulantes e passageiros
n) Instalações e equipamentos de apoio à prática do <i>windsurf</i> , <i>surf</i> , <i>bodyboard</i> , <i>wakeboard</i> , esqui aquático, vela, remo, canoagem, mergulho, pesca desportiva e outras actividades náuticas
o) Instalações e equipamentos de apoio à prática da espeologia, do alpinismo, do montanhismo e de actividades afins
p) Instalações e equipamentos de apoio à prática de pára-quedismo, balonismo e parapente
q) Instalações e equipamentos destinados a passeios de natureza turística em bicicletas ou outros veículos de todo-o-terreno
r) Instalações e equipamentos destinados a passeios de natureza turística em veículos automóveis
s) As actividades, serviços e instalações de animação ambiental previstas no Decreto Regulamentar n.º 18/99, de 27 de Setembro, sem prejuízo das mesmas serem licenciadas de acordo com o disposto nesse diploma
t) Outros equipamentos e meios de animação turística, nomeadamente de índole cultural, desportiva e temática
u) Iniciativas, projectos ou actividades sem instalações fixas, nomeadamente os eventos de natureza económica, promocional, gastronómica, cultural, etnográfica, científica, ambiental ou desportiva, quer se realizem com carácter periódico, quer com carácter isolado

**Legenda:**

Actividades introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2002, de 3 de Janeiro.



Devem estar abertos todo o ano.

**Fonte:** Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de Setembro.

No que concerne à declaração de interesse para o turismo dos *estabelecimentos de restauração*, são enumerados *três requisitos*<sup>759</sup>. À cabeça surge-nos o do *funcionamento anual ininterrupto*, o qual é atenuado pela possibilidade de encerramento num dia por semana que não aos sábados, domingos e feriados<sup>760</sup>. Em segundo lugar, impõe-se a *oferta obrigatória de gastronomia portuguesa*<sup>761</sup> e a disponibilidade de *ementas* na língua portuguesa e numa língua estrangeira<sup>762</sup>.

Foi eliminado pelo Decreto Regulamentar n.º 1/2002, de 3 de Janeiro outro requisito, desta sorte de *cariz negativo*, constituído pela não integração dos estabelecimentos de restauração em cadeias (nacionais ou internacionais) de comida rápida, legalmente designadas pelo estrangeirismo *fast food*, avançando-se inclusivamente para a exemplificação com a *pizzeria*, *snack-bar*, *eat driver* ou *take away*<sup>763</sup>. Finalmente, impõe-se um requisito de *adequação das*

<sup>759</sup> Art.º 3.º, n.º 8.

<sup>760</sup> Al. a).

<sup>761</sup> Al. b). Que pode, no entanto, ser cumulada com a oferta de qualquer outra gastronomia. Ou seja, não se exige a oferta em exclusivo, ou até predominante, da gastronomia portuguesa.

<sup>762</sup> O inglês não surge como língua estrangeira obrigatória, como vimos suceder no domínio da LET.

<sup>763</sup> Estranhando-se, no entanto, que não se faça referência aos paradigmáticos e disseminados estabelecimentos de *hamburgers*.



*instalações* às características do serviço que é oferecido pelo estabelecimento de restauração e daquele ser prestado predominantemente às mesas<sup>764</sup>.

Para os *estabelecimentos de bebidas* são apenas fixados dois requisitos, o que não significa, como veremos, que a declaração de interesse para o turismo se encontre mais facilitada. O primeiro é o do funcionamento anual ininterrupto com a excepção do dia de descanso semanal, o qual coincide inteiramente com o que vigora nos estabelecimentos de restauração. O segundo é bem mais exigente, impondo-se um *excepcional* interesse para o turismo mercê da oferta alternativa de *serviços de animação* ou de *produtos gastronómicos portugueses* com carácter tradicional. O emprego do termo *excepcional* constitui uma novidade na legislação turística, impondo-se, assim, um alto grau de exigência na apreciação dos estabelecimentos de bebidas. Assim, tanto uma discoteca como uma loja de vinhos e doces regionais terão de passar pelo apertado crivo do preceito em análise para serem declaradas de interesse para o turismo.

Nas *zonas de elevada sazonalidade*, pode a regra do funcionamento anual ininterrupto ser atenuada pelo encerramento do estabelecimento durante um mês, em época baixa, com a finalidade de férias do pessoal<sup>765</sup>.

Encerrando o elenco legal das realidades susceptíveis de ser declaradas de interesse para o turismo, figuram na alínea i) as iniciativas, projectos ou actividades<sup>766</sup> que se desenvolvam *sem instalações fixas*, as quais podem ter um carácter periódico ou isolado. Enumeram-se, exemplificativamente, os eventos de natureza económica, promocional<sup>767</sup>, gastronómica, cultural, etnográfica, científica, ambiental ou desportiva.

O n.º 2 do art.º 1.º, entretanto revogado, previa a *declaração automática*, isto é, não tinha de ser requerida, de interesse para o turismo de qualquer das realidades elencadas no n.º 1, desde que se incluísse num projecto integrado turístico estruturante de base regional (PITER). De harmonia com o Despacho Normativo n.º 35/98, de 7 de Maio, são como tal considerados os projectos compostos por diferentes empreendimentos de natureza turística<sup>768</sup>, de harmonia com a tipificação legal<sup>769</sup>, ou suas componentes, bem como actividades ou serviços autónomos directamente associados àqueles, que concorram para a criação de núcleos funcionalmente interdependentes de oferta turística ou de aproveitamento

<sup>764</sup> Não se excluindo, assim, o serviço de balcão, que assume um carácter acessório.

<sup>765</sup> Art.º 3.º, n.º 10. Tal encerramento está, porém, condicionado a autorização da então DGT, hoje Turismo de Portugal, IP, a solicitar pelo requerente até 31 de Outubro do ano anterior.

<sup>766</sup> Já não os *estabelecimentos*.

<sup>767</sup> Não figuravam no projecto inicial do diploma.

<sup>768</sup> Desde logo os que figuravam no n.º 2 do art.º 1.º da LET, mas também o turismo no espaço rural e o turismo de natureza.

<sup>769</sup> Ou seja, de harmonia com a LET, LTER e LTN.

de nichos de mercado turístico<sup>770</sup>. Para que estes projectos possuam natureza estruturante de base regional devem preencher, cumulativamente, oito requisitos seriados no n.º 4, a saber: apresentação de um montante global de investimento em capital fixo, avaliado a preços correntes, igual ou superior a 2,5 milhões de contos; existência de sinergias e complementaridades claras entre as suas diversas componentes; existência de cadeias de valor de modo a potenciar os sectores de actividade a montante e a jusante; produção de efeitos no desenvolvimento e modernização do sector na região em que se localizam; produção de um impacte significativo, a nível regional, na criação de emprego ou na requalificação do sector; contribuição para a atracção de turistas<sup>771</sup>; não restrição ao uso por parte dos residentes no local, destinando-se à utilização por turistas; quando exigível, têm de possuir projecto aprovado pelas entidades competentes para o efeito; e, finalmente, não podem situar-se na proximidade de estruturas urbanas ou ambientais degradadas<sup>772</sup>.

De harmonia com o art.º 37.º do anterior RegRB, os restaurantes classificados de turísticos no domínio da legislação anterior (lei hoteleira) foram automaticamente declarados de interesse para o turismo, mas tinham, no entanto, realizar no prazo previsto no art.º 35.º do mesmo diploma as obras e a instalação dos equipamentos por forma a cumprirem os requisitos impostos pela nova lei.

O art.º 1.º enumera, no seu n.º 1, como se referiu, os estabelecimentos, iniciativas, projectos e actividades que são susceptíveis de ser declarados de interesse para o turismo, sendo algumas dessas alíneas complementadas pelo art.º 3.º, que adiciona os respectivos *requisitos específicos*.

Entrando agora na análise do art.º 2.º, nele são fixados, de uma forma cumulativa, os *requisitos comuns* do instituto da declaração de interesse para o turismo, ou seja, aqueles que devem ser cumpridos por todos os estabelecimentos, iniciativas, projectos ou actividades.

O primeiro requisito comum a toda a sorte de estabelecimentos, iniciativas, projectos e actividades susceptíveis de ser declarados de interesse para o turismo é o de eles próprios contribuírem para a *atração de turistas*<sup>773</sup>, serem um factor que induz a procura turística. Podem, no entanto, ainda segundo a alínea a), ter um papel mais modesto, constituindo um meio para os turistas ocuparem os seus tempos livres ou ainda para satisfazerem as necessidades e expectativas decorrentes da sua estada na região visitada.

---

<sup>770</sup> N.º 2.

<sup>771</sup> Nacionais ou estrangeiros. Constitui, também, um dos requisitos comuns do instituto da declaração de interesse para o turismo que analisaremos seguidamente [art.º 2.º, n.º 1, al. a)]. Os requisitos subsequentes equivalem também aos daquele instituto.

<sup>772</sup> N.º 4.

<sup>773</sup> Nacionais e ou estrangeiros.

O segundo requisito comum decorre da alínea b) e refere-se à *destinação para utilização dos turistas* das realidades constantes do n.º 1 do art.º 1.º, não podendo, assim, o seu uso estar somente afecto aos *residentes na região* ou aos respectivos *associados*. Este segundo requisito já decorria implicitamente do anterior, tendo o legislador optado pela sua autonomização, sendo excluída a sua aplicabilidade relativamente às *instituições de economia social*<sup>774</sup>.

Na alínea c) dispõe-se que tais realidades devem desempenhar uma *função complementar* de outras actividades, projectos<sup>775</sup> ou empreendimentos turísticos de molde a constituir um importante apoio ao turismo ou até um motivo de especial atracção turística da região<sup>776</sup>.

Outro dos requisitos comuns, desta sorte constante da alínea d), é a existência de um *projecto aprovado* pela entidade competente. Destarte, se se tratar de um estabelecimento de restauração e de bebidas, deve dispor do correspondente licenciamento camarário<sup>777</sup>.

A alínea e), entretanto revogada, veio, na sequência do art.º 16.º, n.º 1, alínea e), da LET<sup>778</sup>, vedar a possibilidade da declaração de interesse para o turismo mercê da *proximidade de estruturas urbanas degradadas*. No entanto, aquando dos trabalhos preparatórios do diploma, foi ponderado o exemplo da reconversão urbanística do Martim Moniz, tendo, em consequência, sido introduzida a seguinte excepção: apesar da proximidade de estruturas urbanas ou ambientais degradadas, os estabelecimentos existentes ou aqueles que venham a ser construídos podem ser declarados de interesse para o turismo desde que se enquadrem num *processo de requalificação urbana ou ambiental*<sup>779</sup>.

Finalmente, o n.º 2 estabelece a regra do *funcionamento anual ininterrupto* das realidades que venham a ser declaradas de interesse para o turismo, consagrando, como seria de esperar, algumas excepções. Assim, não estão sujeitas a tal regra os parques temáticos, embarcações destinadas a passeios de natureza turística e as iniciativas, projectos ou actividades sem instalações fixas.

Existem, ainda, regras especiais para os estabelecimentos de restauração e para os de bebidas, os quais, embora surjam *autonomizados normativamente*, são em tudo semelhantes em termos de conteúdo. Relativamente aos primeiros, para poderem ser declarados

<sup>774</sup> São exemplificativamente enumeradas no n.º 4 do art.º 3.º e no art.º 52.º da LAVT.

<sup>775</sup> Independentemente de terem ou não um cariz turístico.

<sup>776</sup> Enquanto na alínea a) se alude à atracção de turistas em geral, na alínea c) ela restringe-se à região.

<sup>777</sup> O preceito ressalva, naturalmente, a exigibilidade do projecto, ou seja, se, de harmonia com a respectiva legislação, *maxime* no caso das instalações não fixas, não for legalmente exigido licenciamento municipal da construção e ou da utilização, obviamente que não há que preencher a denominada condição da al. d).

<sup>778</sup> Na mesma linha cfr. o art.º 4.º, n.º 1, al. d) do RegTER e o art.º 2.º, n.º 2, al. b) da Portaria n.º 1064/97.

<sup>779</sup> Sendo tão somente excepcionados os *estabelecimentos*, nada nos parecia obstar a que se interpretasse *extensivamente* o preceito por forma a abranger também as *iniciativas, projectos e actividades*.

de interesse para o turismo devem cumprir a aludida regra do funcionamento anual ininterrupto, sendo-lhes, no entanto, permitido encerrar num dia por semana, não podendo, porém, o encerramento semanal ocorrer aos fins de semana (sábado e domingo) ou feriados<sup>780</sup>. Para os estabelecimentos de bebidas a alínea a) do n.º 9 do art.º 3.º dispõe da mesma forma.

A regra pode ainda ser atenuada relativamente aos dois tipos de estabelecimentos, que nesta sede nos surgem autonomizados, quando se situem em *zonas de elevada sazonalidade*, aos quais é permitido *encerrarem um mês por ano*, na denominada época baixa, com o escopo de férias do respectivo pessoal. Devem, para o efeito, solicitar ao Turismo de Portugal, IP a respectiva autorização até 31 de Outubro do ano anterior àquele em que pretendem encerrar<sup>781</sup>.

Sendo, como vimos, a declaração de interesse para o turismo da competência do Turismo de Portugal, IP, o art.º 4.<sup>o</sup><sup>782</sup> ocupa-se dos elementos que deverão instruir o *requerimento* a dirigir ao seu presidente. Assim, em primeiro lugar, deverá ser anexado ao requerimento a *cópia do projecto* do empreendimento, que pode ainda não ter sido licenciado e até encontrar-se numa fase liminar, desde que já tenha sido apresentado à entidade competente<sup>783</sup>. O requerimento também deve incluir uma *memória descritiva* e o *programa* das actividades a prosseguir, indicando os equipamentos a utilizar, o custo previsionial do estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade, descrevendo-se, ainda, os objectivos e mercado alvo<sup>784</sup>. Deve igualmente incluir-se no requerimento uma descrição do *potencial da região* em termos de oferta turística<sup>785</sup> bem como uma estimativa do respectivo *impacte turístico*<sup>786</sup> e, para finalizar, dada a importante componente de financiamento do instituto, o sistema de incentivos ou outros instrumentos financeiros visados pelo requerente<sup>787</sup>. Nos quinze dias subsequentes à recepção do requerimento<sup>788</sup>, o Turismo de Portugal, IP poderá solicitar ao

---

<sup>780</sup> Art.º 3.º, n.º 8, al. a).

<sup>781</sup> Art.º 3.º, n.º 10.

<sup>782</sup> No direito anterior [art.º 4.º, n.º 1, al. d) da Lei Hoteleira] era igualmente atribuição da DGT declarar de interesse para o turismo os empreendimentos de animação, culturais e desportivos. Os meios complementares de alojamento turístico (que então abarcavam os apartamentos turísticos, unidades de turismo de habitação, unidades de turismo rural ou de agroturismo e parques de campismo), os conjuntos turísticos e os alojamentos particulares podiam ser declarados de interesse para o turismo (art.º 18.º da Lei Hoteleira). Ao nível regulamentar tal disciplina era pormenorizada nos artigos 50.º e seguintes do DReg. n.º 8/89.

<sup>783</sup> Al. a). O n.º 3 corrobora o conteúdo desta alínea, dispondo ainda que a concretização de projectos de ampliação ou modernização não obsta à declaração de interesse para o turismo.

<sup>784</sup> Al. b).

<sup>785</sup> Al. c). Recorde-se que, de harmonia com o preâmbulo, um dos objectivos da declaração de interesse para o turismo consiste na diversificação e melhoria da nossa oferta turística.

<sup>786</sup> Al. d).

<sup>787</sup> Al. e).

<sup>788</sup> Ultrapassado este prazo, parece que tal faculdade ficará precludida.

requerente a apresentação de outros elementos que repute necessários para a sua apreciação, ficando então suspenso o prazo<sup>789</sup> assinalado para a decisão<sup>790</sup>. Tal faculdade da Autoridade Turística Nacional só pode, no entanto, ser exercida uma vez e, como se referiu, na quinzena subsequente à apresentação do requerimento. No que concerne à *apresentação do requerimento*, poderá sê-lo, desde logo, na entidade decisória (Turismo de Portugal, IP) ou nos órgãos locais ou regionais de turismo. Quando o pedido tiver sido apresentado nestes últimos, dado que têm de emitir um parecer, elaboram-no e remetem-no, juntamente com o requerimento, ao Turismo de Portugal, IP, no prazo de quinze dias após a sua recepção<sup>791</sup>. Quando o requerimento for apresentado no Turismo de Portugal, IP será enviada, nos oito dias subsequentes à recepção, cópia ao competente órgão regional ou local de turismo, que deve elaborar e remeter o aludido parecer no prazo de quinze dias<sup>792</sup>.

Já se aflorou a imposição legal de um parecer dos órgãos regionais e locais de turismo, isto é da competência da Entidade Regional ou Pólo de Desenvolvimento Turístico, havendo, assim, que determinar o seu âmbito, o qual decorre do n.º 7 do art.º 4.º.

O grande objectivo deste parecer é a verificação do *interesse para a região* de qualquer de um dos elementos da tipologia do instituto da declaração de interesse para o turismo. Trata-se, afinal, de indagar se qualquer um dos elementos abstractamente enumerados nas várias alíneas do n.º 1 do art.º 1.º pode, na sua configuração prática, interessar à região na qual se pretende a sua instalação. Um kartódromo que uma região acolhe entusiasticamente pode ser rejeitado por outra, mercê do sossego e tranquilidade que pretende manter, preferindo antes, por exemplo, um campo de golfe. No entanto, o parecer não se confina à apreciação da importância para a região de um dos elementos da tipologia susceptível de ser declarado de interesse para o turismo<sup>793</sup>, devendo, ainda, veicular um vasto acervo informativo. Assim, o aludido parecer versa obrigatoriamente a existência dos seguintes aspectos atinentes à região: estruturas de animação<sup>794</sup>, atractivos naturais, históricos e culturais<sup>795</sup>, feiras, exposições, congressos e outros eventos que induzam a procura turística<sup>796</sup>, taxas de ocupação, preços e tipo de clientela em actividades idênticas<sup>797</sup> e, por fim, as acções promocionais já programadas para a divulgação da região<sup>798</sup>.

---

<sup>789</sup> Quarenta e cinco dias a contar da recepção do requerimento – art.º 5.º, n.º 1.

<sup>790</sup> Art.º 4.º, n.º 2.

<sup>791</sup> N.º 6.

<sup>792</sup> N.º 5.

<sup>793</sup> *Idem*, n.º 7, al. f).

<sup>794</sup> Al. a).

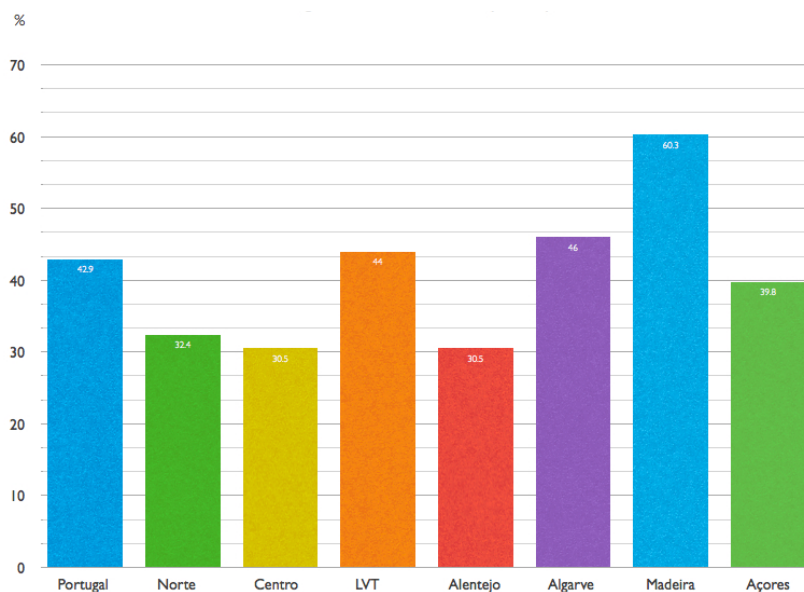
<sup>795</sup> Al. b).

<sup>796</sup> Al. c).

<sup>797</sup> Al. d).

<sup>798</sup> Al. e).

**Gráfico 9 – Taxas de ocupação-cama em Portugal vs áreas regionais de turismo e regiões autónomas (2007)**



Fonte: INE (2008).

A decisão do presidente do Turismo de Portugal, IP deve ser proferida, de harmonia com a injunção do n.º 1 do art.º 5.º, no prazo de 45 dias, o qual se suspende durante o período em que o requerente haja sido notificado para a apresentação de elementos adicionais<sup>799</sup>. Ultrapassado tal prazo e encontrando-se o requerimento devidamente instruído de harmonia com o art.º 4.º<sup>800</sup>, ocorrerá o *deferimento tácito* do pedido de declaração de interesse para o turismo<sup>801</sup>.

Quando da apreciação do processo resultarem aspectos negativos que possam conduzir a uma decisão desfavorável do pedido de declaração de interesse para o turismo, o n.º 1 do art.º 6.º impõe que sejam levados formalmente ao conhecimento (notificação) do requerente, com a finalidade de este poder corrigir os aludidos aspectos e, assim, lograr uma decisão positiva. Nos oito dias subsequentes à aludida notificação, recai sobre o requerente o *ónus*<sup>802</sup>

<sup>799</sup> Art.º 4.º, n.º 2.

<sup>800</sup> O que acontecerá se a DGT não tiver usado da faculdade prevista no art.º 4.º, n.º 2, ou, na hipótese afirmativa, o requerente haja carreado para o processo os elementos adicionais por aquela solicitados.

<sup>801</sup> N.º 2. Na versão inicial do diploma, apresentada aos parceiros sociais, a solução era a inversa, o que motivou uma unânime posição de rejeição, tanto mais que tal solução constituía um inexplicável refluxo da garantística solução consagrada na demais legislação turística.

<sup>802</sup> *Ónus* consiste na necessidade de observar determinado comportamento para a consecução de determinado interesse. O onerado não infringe qualquer dever se não agir de harmonia com o ónus, pura e simplesmente perde ou deixa de obter uma vantagem.

Ao *ónus da prova* se refere o n.º 1 do art.º 342.º do Código Civil: “Àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado.”.

de se pronunciar fundamentadamente sobre os aspectos alegadamente negativos invocados pelo Turismo de Portugal, IP. Após a recepção da *resposta*, pode<sup>803</sup> intervir, facultativamente, uma *comissão* que se pronunciará, num curto prazo<sup>804</sup> e não vinculativamente, sobre aquela posição fundamentada do requerente.

A *composição* da comissão é a seguinte: presidente<sup>805</sup>, um representante da DGT, um representante da CTP, FERECA ou outra associação empresarial<sup>806</sup>, um representante do órgão regional ou local de turismo territorialmente competente bem como outro da respectiva câmara municipal. Estes os representantes obrigatórios com *estatuto pleno*<sup>807</sup>, podendo ter assento outros representantes de serviços ou organismos que o director-geral do Turismo considere conveniente<sup>808</sup>.

As regras de *convocação* e *funcionamento* da comissão são semelhantes às das demais comissões da legislação turística já estudadas, nomeadamente a observância de um hiato mínimo de cinco dias para o aviso convocatório e a irrelevância da ausência, ainda que justificada, da generalidade dos elementos da comissão, com excepção do presidente e do representante do Turismo de Portugal, IP.

O Turismo de Portugal, IP poderá, apesar do *carácter não vinculativo* do parecer da comissão, decidir favoravelmente o pedido de declaração de interesse para o turismo, acolhendo, assim, a posição nele veiculada<sup>809</sup>.

Referiu-se anteriormente que o pedido de declaração de interesse para o turismo pode ter lugar a partir do momento em que o respectivo *projecto* tenha sido *apresentado* à entidade competente, não carecendo, assim, de aprovação<sup>810</sup>.

---

<sup>803</sup> Trata-se de uma *faculdade* que o presidente do Turismo de Portugal, IP poderá ou não exercer.

<sup>804</sup> Quinze dias.

<sup>805</sup> Perito nomeado pelo presidente do Turismo de Portugal, IP.

<sup>806</sup> A Confederação do Turismo Português intervirá, de harmonia com a al. c) do n.º 3, quando se trate de empreendimentos turísticos e a FERECA quando estiverem em causa estabelecimentos de restauração e de bebidas. Ora, estando os empreendimentos turísticos fora do âmbito da declaração de interesse para o turismo, a interpretação deverá ser a seguinte: a CTP intervém na generalidade das situações de declaração de interesse para o turismo, salvo quando se trate de estabelecimentos de restauração e de bebidas, em que intervém a FERECA. Ambas as entidades podem, no entanto, ser preteridas por uma associação empresarial designada “*ad hoc*” pelo requerente.

<sup>807</sup> Isto é, que não só discutem mas também participam, votando, naturalmente, na formação da maioria simples cristalizada no parecer não vinculativo. O requerente dispõe de um *estatuto limitado*, podendo participar na discussão mas encontrando-se privado do direito de voto [al. f)].

<sup>808</sup> Mesmo que, assim, se acentue a tal significativa desproporção entre representantes de interesses públicos e de interesses privados.

<sup>809</sup> Art.º 6.º, n.º 9.

<sup>810</sup> Art.º 4.º, n.º 3.

O art.º 7.º vem complementar tal disposição, estatuidando<sup>811</sup> a *caducidade* da declaração de interesse para o turismo quando o projecto não vier a ser aprovado nos dois anos subsequentes àquela decisão positiva do director-geral do Turismo.

Os *requisitos* para que determinado estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade possa ser declarado de interesse para o turismo deverão *verificar-se permanentemente* e não apenas no momento da aludida declaração.

---

<sup>811</sup> A norma jurídica tem uma estrutura-tipo dual, que vamos analisar de seguida.

São utilizados como sinónimos as expressões *regra*, *disposição*, *preceito* ou mesmo *lei*. Em sentido restrito ou próprio, norma “exprime a ligação à representação de um acontecimento ou situação da vida social, como conseqüente da necessidade de uma conduta, traçada em termos gerais e abstractos” Castro Mendes (1994). Santos Justo (2006) adere à seguinte definição de norma jurídica: “critério de qualificação e decisão de casos concretos”. Não a define como *norma de conduta*, porquanto ficariam de fora as normas *retroactivas*, meramente *qualificativas*, que *produzem automaticamente efeitos jurídicos*, *normas sobre normas* e, finalmente, as normas *instrumentais*. Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão (2000) referem que a regra jurídica é “estruturalmente bifronte”, ou seja, a previsão e estatuição, prevendo uma determinada situação de facto à qual faz corresponder efeitos jurídicos.

É um pouco como fazer uma radiografia da norma jurídica tipo, da qual resultam ordenadamente dois elementos que a integram.

O que não quer dizer que não vamos encontrar regras jurídicas com uma estrutura algo diferente, ou seja, embora contendo os dois elementos, eles podem não se encontrar concentrados numa única norma jurídica. Mas vamos, então, à estrutura-tipo duma regra jurídica.

Tomemos o seguinte exemplo:

“O acesso aos empreendimentos turísticos é livre” – art.º 50.º, n.º 1 da Lei dos Empreendimentos Turísticos, tendo-se invertido a ordem da previsão e da estatuição.

O primeiro elemento da norma é a sua *previsão* – outros termos são utilizados para designar esta realidade: antecedente normativo, hipótese normativa, *facti species* (expressão latina), *fattispecie* (expressão italiana) e *tatbestand* (do alemão) –, a situação da vida que ela regula, o seu conteúdo factual – fala-se também de *conteúdo fáctico*. Na norma em apreço a previsão é constituída pela expressão “O acesso aos empreendimentos turísticos”.

O segundo elemento da norma jurídica consiste na *estatuição* ou *consequência*. Utilizam-se, tal como vimos suceder para a previsão, outros termos como *consequente* ou *injunção*. Trata-se, porém, de uma *estatuição normativa* e não de uma *estatuição fáctica* do tipo *causa-efeito*, como sucede no âmbito das ciências naturais. Não há uma relação causa-efeito como nas leis naturais. O elemento de facto contido na norma apresenta uma *colocação jurídica*. No exemplo, a estatuição consiste em “... é livre”.

A norma disciplina uma zona muito precisa da vida social, a da entrada ou ingresso dos cidadãos nos empreendimentos turísticos. O comando do legislador turístico vai, assim, no sentido do estabelecimento de uma inequívoca regra geral de liberdade de acesso dos utentes. Embora, como veremos mais tarde no âmbito de outra disciplina do nosso curso, esta norma do art.º 50.º da Lei dos Empreendimentos Turísticos permita a recusa de acesso ou permanência a quem não consuma os serviços do estabelecimento, não cumpra as suas normas de funcionamento privativas, aloje indevidamente terceiros ou penetre nas áreas de serviço.

Esta a estrutura dual típica de uma norma jurídica. No entanto, como se referiu há pouco, podemos encontrar uma estrutura algo diferente. Desde logo, a inversão da ordem anteriormente exposta, surgindo a estatuição em primeiro lugar e depois a previsão. Ou a previsão a estatuição não se concentrarem na mesma norma, a primeira numa, a segunda é inferível doutra ou doutras.



De outro modo, o presidente do Turismo de Portugal, IP poderá revogá-la, *ex officio* ou mediante solicitação dos órgãos regionais ou locais de turismo, como decorre da *tatbestand* do n.º 1 do art.º 8.º.

A decisão revogatória deve ser notificada ao proprietário do estabelecimento, iniciativa ou actividade bem como à respectiva entidade pública financiadora<sup>812</sup>.

As razões que estão na base de os *elementos desfavoráveis*, tendencialmente geradores de uma decisão negativa, impõem a *audição prévia* do requerente prevista no art.º 6.º também se verificam no caso vertente, em que existe uma situação jurídica na eminência de ser revogada. Daí que o aludido art.º 6.º seja aplicável, *mutatis mutandis*, de harmonia com o n.º 3 do art.º 8.º.

### **6.7. A adaptação da disciplina do alojamento jurídico à Região Autónoma da Madeira**

O Decreto Legislativo Regional n.º 12/2009/M, de 6 de Maio, que adaptou o RJET à Região Autónoma da Madeira.

O objecto do diploma consiste precisamente da adaptação do RJET ao nosso mais antigo destino turístico<sup>813</sup>, disciplina que é aplicável a todos os empreendimentos turísticos e estabelecimentos de alojamento local localizados e que desenvolvam a sua actividade na Região Autónoma da Madeira<sup>814</sup>, o que não preclui a possibilidade de se estabelecerem *adaptações* ou inclusivamente *disciplina própria* nesta sede do alojamento turístico<sup>815</sup>.

As competências cometidas pelo RJET à ASAE e ao seu presidente pertencem na Madeira à Direcção Regional de Turismo e ao director regional do turismo, abrangendo sem excepção todas as tipologias<sup>816</sup>.

Esta maior abrangência da autoridade turística regional motiva que no caso da fixação da *capacidade máxima* do turismo no espaço rural e do turismo de habitação se imponha o dever de *audição* dos competentes órgãos municipais<sup>817</sup>. Não se refere a *classificação* porquanto apesar de o RJET poder induzir tal entendimento, aquelas duas tipologias não são objecto de escalonamento por estrelas.

---

<sup>812</sup> N.º 2. Como se referiu, à declaração de interesse para o turismo encontra-se fortemente associada a componente dos incentivos. Tratando-se de uma instituição bancária privada não há lugar a qualquer notificação.

<sup>813</sup> Art.º 1.º, n.º 1.

<sup>814</sup> *Idem*, n.º 2

<sup>815</sup> *Ibidem*, n.º 3.

<sup>816</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>817</sup> *Idem*, n.º 2.

As competências atribuídas ao Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP – *maxime* o reconhecimento dos empreendimentos de turismo de natureza<sup>818</sup> – são exercidas pelo órgão de governo regional com a tutela do ambiente<sup>819</sup>.

Na mesma linha, define-se a competência em sede regulamentar nas áreas do turismo, ambiente, finanças, ordenamento do território<sup>820</sup> e relativamente à declaração de interesse para o turismo<sup>821</sup>.

As tipologias de empreendimentos turísticos figuram no art.º 3.º, compreendendo nove figuras, a saber:

- a) Estabelecimentos hoteleiros;
- b) Quintas da Madeira;
- c) Aldeamentos turísticos;
- d) Apartamentos turísticos;
- e) Conjuntos turísticos (*resorts*);
- f) Empreendimentos de turismo de habitação;
- g) Empreendimentos de turismo no espaço rural;
- h) Empreendimentos de turismo de natureza;
- i) Moradias turísticas.

As *Quintas da Madeira* constituem uma das principais inovações. Com carácter pioneiro uma tipologia irradia de um plano de ordenamento turístico para o diploma legal que contém a disciplina comum dos empreendimentos turísticos. De harmonia com o art.º 9.º do Anexo I do Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (Decreto Legislativo Regional n.º 17/2002/M, de 29 de Agosto, abreviadamente POTM) nos espaços agro-florestais são admitidas seis tipologias – estalagens, pousadas, unidades de turismo no espaço rural, quintas madeirenses e moradias turísticas – com capacidade máxima, por unidade de exploração, de 80 camas.

Outras das inovações em matéria de tipologia de empreendimentos turísticos vigente na Madeira reside na supressão da tipologia *parques de campismo e de caravanismo* – são relegados para o alojamento local – e na recuperação das *moradias turísticas* que o RJET eliminou do elenco legal remetendo-as para uma das modalidades de unidades de alojamento.

Contempla-se a *possibilidade* de cada uma das tipologias ser desenvolvida ao nível regulamentar no que respeita aos requisitos de instalação, classificação e funcionamento. Ou seja,

---

<sup>818</sup> Art.º 20.º, n.º 2 RJET.

<sup>819</sup> Art.º 2.º, n.º 3.

<sup>820</sup> *Idem*, n.º 4.

<sup>821</sup> *Ibidem*, n.º 5.

para cada uma das tipologias fica em aberto a possibilidade de um *plano regulamentar* regional, que certamente ocorrerá na tipologia das Quintas da Madeira e nas moradias turísticas<sup>822</sup>.

A caracterização legal das *Quintas da Madeira* decorre de vários atributos. Em primeiro lugar, avultam *características especiais dos edifícios*, um pouco à semelhança do turismo de habitação: trata-se de *casas senhoriais antigas*, objecto de *renovação e ou ampliação*, que mercê das suas *características arquitectónicas*, fundadas no traçado original, contribuam para a *preservação do património* regional e transmitam a *história e cultura* da Região<sup>823</sup>. Devem, em segundo lugar, à semelhança das estalagens, sub-tipologia extinta pelo RJET dispor de *zona verde* ou *logradouro natural envolvente*, com características de pequenos jardins botânicos, ressaltando-se a possibilidade de poderem conter árvores de grande porte<sup>824</sup>.

Para além do alojamento com carácter temporário e da vocação para uma locação diária prestam outros serviços acessórios de apoio com *refeições*<sup>825</sup>, ou seja, não se podem limitar ao fornecimento do pequeno almoço como outrora sucedia com os hotéis e pensões residenciais. Aponta-se expressamente um *serviço personalizado e de qualidade* com quatro exigentes atributos: requinte, elegância, prestígio e tradição<sup>826</sup>.

De harmonia com os exigentes traços associados ao novo figurino legal, as Quintas da Madeira apenas admitem uma *classificação de topo*, entre *quatro e cinco estrelas*, aplicando-se com as devidas adaptações os requisitos de instalação, classificação e funcionamento dos estabelecimentos hoteleiros<sup>827</sup>, os quais figuram actualmente na Portaria n.º 327/2008, de 28 de Abril.

No que respeita ao *turismo de natureza*, diferentemente da criticável abrangência fixada no RJET, que abarca todas as tipologias mesmo as associadas a cargas elevadas como os aldeamentos e conjuntos turísticos, na Madeira só compreende o turismo de habitação, o turismo no espaço rural e as moradias turísticas<sup>828</sup>.

A definição legal de *moradia turística* corresponde, sem qualquer alteração, à do regulamento dos meios complementares de alojamento que o RJET revogou<sup>829</sup>. Recupera-se, assim, a figura que no domínio da Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 integrava

---

<sup>822</sup> Art.º 4.º, n.º 2.

<sup>823</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

<sup>824</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>825</sup> *Ibidem*, n.º 3.

<sup>826</sup> *Ibidem*, n.º 4.

<sup>827</sup> *Ibidem*, n.º 5.

<sup>828</sup> Art.º 5.º.

<sup>829</sup> Art.º 6.º.

com os aldeamentos e apartamentos turísticos a tipologia *meios complementares de alojamento*.

As moradias constituem igualmente uma das modalidades do alojamento local na qual ingressam, como referi, os parques de campismo e de caravanismo<sup>830</sup>. Para além deste último aspecto, ou seja, do acréscimo de uma modalidade, os traços do alojamento local são os constantes do art.º 3.º do RJET embora se preveja futura disciplina regulamentar ao nível dos requisitos mínimos de segurança e higiene e mais especificamente dos parques de campismo e de caravanismo.

No que respeita ao *pedido de informação prévia* prevê-se um parecer da Direcção Regional de Turismo, destinado a verificar a *compatibilidade* com o POT, o que quando desfavorável é vinculativo<sup>831</sup>. Apreciar uma pretensão à luz de um indeterminado conceito de adequação como sucede no RJET ou de um conjunto pormenorizado de normas que distribuem as tipologias pelo território faz naturalmente toda a diferença, não apenas à luz do interesse público mas igualmente da transparência e segurança do investimento privado. Esta íntima ligação entre o POT e o parecer da autoridade turística regional verifica-se também em sede de licenciamento da construção<sup>832</sup>.

A referida maior abrangência da autoridade turística regional comparativamente ao Turismo de Portugal, IP, projecta-se igualmente no domínio da classificação dos empreendimentos turísticos abrangendo todas as tipologias (como se referiu nem todos os empreendimentos são classificados), consagrando-se a prévia audição dos municípios no caso do turismo de habitação e do turismo no espaço rural<sup>833</sup>.

Por fim, uma manifestação de *direito premial* em sede de legislação turística, ao prever-se que a qualidade dos empreendimentos turísticos pode ser objecto de uma menção distintiva, cujo procedimento será definido em sede regulamentar<sup>834</sup>.

Em matéria de reclamações, processos de contra-ordenação e coimas surge correspondentemente a competência da Direcção Regional de Turismo em detrimento da ASAE<sup>835</sup>.

---

<sup>830</sup> Art.º 7.º.

<sup>831</sup> Art.º 8.º.

<sup>832</sup> Art.º 9.º.

<sup>833</sup> Art.º 11.º.

<sup>834</sup> Art.º 15.º.

<sup>835</sup> Artigos 16.º a 20.º.

### 6.8. A utilidade turística

Não basta que determinada iniciativa empresarial se enquadre na tipologia de realidades susceptíveis de enquadramento na utilidade turística, que preencha a *facti species* taxativa do art.º 3.º, havendo ainda que atentar no art.º 4.º no qual se enumeram os *pressupostos* da qualificação em análise.

Uma técnica legislativa muito semelhante à utilizada na declaração de interesse para o turismo.

Desde logo, aspectos da maior relevância como a *localização* e o *tipo* do empreendimento<sup>836</sup>. Segue-se a verificação ou presunção, consoante os casos<sup>837</sup>, do *tipo de instalações* e do *nível de serviço* que oferecem.

A *integração no plano regional* é normalmente pressuposta em qualquer abordagem turística, não constituindo, assim, propriamente uma surpresa a sua valorização em sede de utilidade turística em que se deve compulsar o *interesse do empreendimento no âmbito das infra-estruturas turísticas da região*<sup>838</sup> bem como o respectivo *contributo para o desenvolvimento regional*<sup>839</sup>.

Finalmente, a adequação do empreendimento à *política de turismo definida pelos órgãos estaduais competentes*, ou seja, a que for fixada pelo Governo, designadamente no respectivo Programa e na legislação que produza<sup>840</sup>.

Neste campo da política de turismo, deve destacar-se que a nova legislação dos empreendimentos turísticos apostou numa *maior qualificação do alojamento turístico*, introduzindo um novo sistema de classificação em que se dá maior *ênfase nos serviços* como se destaca do seguinte passo do preâmbulo do RJET: “Por outro lado, e tendo como objectivo a promoção da qualificação da oferta, em todas as suas vertentes, de forma a atingir elevados níveis de satisfação dos turistas que nos procuram, a classificação deixa de atender sobretudo aos requisitos físicos das instalações, como acontecia até agora, para passar a reflectir igualmente a qualidade dos serviços prestados”.

Em sede regulamentar – mas especificamente através de portaria emitida pelo membro do Governo com a tutela do Turismo – poderão ser definidos pressupostos suplementares<sup>841</sup>.

---

<sup>836</sup> Al. a).

<sup>837</sup> Ou seja, se já existem permitem a verificação, se estão projectadas há naturalmente que ficcionar a sua existência. Alerta-se ainda para a possibilidade dos estabelecimentos no topo da classificação excluïrem a verificação administrativa dos pressupostos, tal como é postulado pelas modificações na disciplina da utilidade turística introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 38/94, de 8 de Fevereiro.

<sup>838</sup> Al. c).

<sup>839</sup> Al. d).

<sup>840</sup> Al. f).

O art.º 5.º, uma das principais inovações do actual diploma, versa o estado dos empreendimentos que podem ser qualificados de utilidade turística, consagrando-se uma significativa amplitude que compreende três distintas situações.

Pode ser atribuída a *empreendimentos novos*, a *empreendimentos já existentes* objecto de *remodelação*, *beneficiação* ou *reequipamentos* totais ou parciais<sup>842</sup> e, por fim, dos empreendimentos existentes que aumentem a sua *capacidade* fixando-se para o efeito um *limiar mínimo de 50%*.

O instituto não se confina a uma só aplicação, dispondo o n.º 3 que pode beneficiar de uma nova qualificação quando esgotado o prazo da anterior e o empreendimento volte a reunir os requisitos. Será o caso de um hotel que beneficia da qualificação aquando da sua edificação e volvidos alguns anos sofre profundas obras de requalificação ou de substancial aumento da sua capacidade.

Durante sua vigência o instituto absorve automaticamente<sup>843</sup> todas as ampliações que se verifiquem no empreendimento<sup>844</sup> na condição de os projectos terem tido aprovados pela autoridade turística<sup>845</sup> e demais entidades competentes, designadamente a câmara municipal no que respeita ao processo urbanístico.

O carácter dual da utilidade turística decorre do art.º 7.º, ou seja, pode ser atribuída a *título prévio* ou *definitivo*. O facto de o empreendimento se *encontrar em funcionamento* determina a modalidade de atribuição a título definitivo da utilidade turística. É esta também a modalidade para a confirmação da utilização turística concedida a título prévio.

Segue-se a *aprovação condicional* da utilidade turística, que abrange as duas referidas modalidades, podendo o despacho que a atribui subordiná-la ao cumprimento de certos requisitos ou condicionamentos<sup>846</sup>.

---

<sup>841</sup> Excluindo a Portaria n.º 273/86, de 6 de Junho, *supra* referida, esta possibilidade de no plano inferior do regulamento serem criados outros pressupostos do instituto de utilidade turística não foi até ao momento utilizada.

<sup>842</sup> De harmonia com o n.º 2 nem todas as obras podem granjear o estatuto da utilidade turística, mas tão somente aquelas que valorizem ou aumentem a respectiva categoria e a qualidade dos serviços, o que equivale no caso dos estabelecimentos hoteleiros a um incremento da classificação.

<sup>843</sup> Ou seja, a lei dispensa porque se lhe afiguram desnecessárias todas as formalidades próprias de um novo processo de utilidade turística designadamente o requerimento do interessado, a subsequente análise dos pressupostos por parte do Turismo de Portugal, IP bem como o despacho do responsável governamental e a inerente publicação.

<sup>844</sup> Art.º 6.º.

<sup>845</sup> Refere-se a DGT em cujas atribuições sucedeu o Turismo de Portugal, IP. No entanto, existem actualmente vários tipos de empreendimentos turísticos que não se encontram sob a alçada daquele organismo como é o caso dos empreendimentos de turismo no espaço rural ou do turismo de habitação.

<sup>846</sup> Art.º 8.º.

Os empreendimentos que integram a denominada oferta paralela, clandestina ou não classificada<sup>847</sup> não podem compreensivelmente beneficiar da qualificação de utilidade turística porquanto é requisito essencial que os respectivos projectos tenham sido aprovados pelos serviços oficiais competentes seja ao nível central ou local<sup>848</sup> (art.º 9.º), o que equivale a dizer que tal qualificação fica reservada para projectos devidamente legalizados pela respectiva autoridade pública.

Ainda que se trate de empreendimentos não sujeitos à *aprovação inicial* do organismo que sucedeu à DGT, o Turismo de Portugal, IP, o pedido de utilidade turística só é apreciado após a aprovação por parte dos serviços deste organismo<sup>849</sup>.

O requerimento de utilidade turística não tem obrigatoriamente por base um *projecto aprovado* pela competente entidade pública, podendo ser requerida com o auxílio de um anteprojecto aprovado, ou seja, na actual linguagem urbanística basta para a atribuição – como é bom ver, a título prévio – uma informação prévia positiva<sup>850</sup>. No entanto, tal qualificação fica condicionada à aprovação do projecto, o que equivale a dizer, no caso de um empreendimento turístico compreenderá as fases da construção, da utilização e da classificação<sup>851</sup>.

Estando em causa sobretudo benefícios de natureza fiscal é compreensível que a utilidade turística não vigore por tempo indeterminado, dispondo o n.º 1 do art.º 11.º que durará pelo prazo e termos fixados no despacho que a atribui.

Quando atribuída a título prévio terá a duração máxima de três anos<sup>852</sup>, prazo que, no entanto, será fixado atendendo ao período considerado normal para levar a cabo a execução do empreendimento e subsequente entrada em funcionamento.

Quando atribuída a título prévio, com base em anteprojecto, o prazo só se iniciará a contar da aprovação do projecto<sup>853</sup>, devendo o interessado apresentar nos competentes serviços do

---

<sup>847</sup> No nosso maior destino turístico a oferta não classificada é bastante superior à classificada. Ver a este propósito *Estudo Sobre o Alojamento Não Classificado no Algarve (1991-1997)*, Faro. Universidade do Algarve (1998) no qual figura uma estimativa que apontava para 312.493 camas no alojamento paralelo enquanto os dados oficiais registavam 85.100 camas no alojamento classificado.

<sup>848</sup> Não se refere o plano regional porquanto este não comporta qualquer intervenção ao nível do licenciamento. No limite, as extintas regiões de turismo emitiam um parecer no domínio do turismo no espaço rural.

<sup>849</sup> Aquando da aprovação do regime da utilidade turística em 1983 o processo urbanístico era assaz diferente, bastando atentar que a entidade licenciadora do projecto era a DGT enquanto a câmara municipal emitia um parecer, ao invés do que sucede actualmente.

<sup>850</sup> Art.º 10.º, n.º 1.

<sup>851</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>852</sup> Prevê-se a possibilidade de *prorrogação* até 90 dias do termo do prazo inicial mediante requerimento fundamentado do interessado (n.º 3).

<sup>853</sup> Art.º 10.º, n.º 4.

Turismo de Portugal, IP um exemplar do projecto aprovado, a menos que este último constitua a entidade licenciadora<sup>854</sup>.

A utilidade turística atribuída a título prévio carece de *confirmação* a qual deve ser requerida no prazo de seis meses<sup>855</sup>, sendo que nas três alíneas se prevêem as diferentes possibilidades para o início da contagem do prazo.

A primeira, correspondente às novas edificações e o prazo começa a contar a partir da *abertura ao público* dos empreendimentos.

Na segunda, tratando-se de edifícios já existentes os quais hajam encerrado por motivo de obras ou melhoramentos, o prazo conta-se da sua *reabertura ao público*.

Finalmente, nas situações em que não se trate de construções novas ou cujas obras ou melhoramentos determinem o encerramento – será o caso de obras no interior de um hotel designadamente renovação dos quartos e de espaços de utilização colectiva que permitam a continuação em laboração, as quais não carecem de licenciamento municipal e se não alterarem a classificação também não necessitam de autorização do Turismo de Portugal, IP – o prazo conta-se do *termo das obras*.

O n.º 2 fixa para a primeira e segunda situação – nada se dizendo relativamente à terceira, ou seja, à conclusão das obras – a correspondência com a *data em que o empreendimento foi autorizado a funcionar pela entidade competente*.

Impõe-se ainda um dever de confirmação pelos serviços do Turismo de Portugal, IP, se foram cumpridos os prazos e outros condicionamentos decorrentes do despacho de atribuição a título prévio. Tal dever de verificação a cargo da autoridade pública estende-se ao relevante aspecto da *qualidade dos serviços prestados*.

Enquanto o art.º 12.º disciplina o prazo para ser requerida a confirmação da utilidade turística a título provisório, o preceito seguinte estatui sobre a *atribuição a título definitivo*, mantendo o *prazo de seis meses* para a apresentação do requerimento o qual se conta apenas da data de *abertura ao público do empreendimento* – excluídas, portanto, as duas outras possibilidades *reabertura ao público* e a *conclusão das obras*.

Ambos os preceitos estatuem, porém, de forma semelhante ao ligarem a abertura ao público ao momento em que é proferida *autorização da entidade pública para o respectivo funcionamento*<sup>856</sup>. Ora, em nenhum ponto se associa à *licença de utilização ou autorização de utilização* na actual terminologia urbanística, havendo, assim, que lançar mão de alguns conceitos nucleares em matéria de interpretação jurídica.

---

<sup>854</sup> *Idem*, n.º 5.

<sup>855</sup> Art.º 12.º, n.º 1.

<sup>856</sup> Art.º 12.º, n.º 2 *ex vi* n.º 2 do art.º 13.º.



### 6.8.1. Fases e novo figurino do licenciamento de um empreendimento turístico

Referiu-se *supra* as quatro fases que medeiam a concepção de um empreendimento turístico e a sua abertura ao público.

Em 1997, com o processo de *licenciamento único*, pretendeu-se eliminar a duplicação de competências que no domínio da Lei Hoteleira existia entre as câmaras municipais e a DGT, simplificando as relações dos promotores de empreendimentos turísticos.

A DGT, atenta a sua natureza de entidade especializada, passou de entidade licenciadora a emitir um *parecer* de carácter *vinculativo* sobre a localização e projectos de arquitectura dos empreendimentos turísticos.

Ocorreu, pois, uma inversão dos papéis, pois até então era a DGT que licenciava e a câmara municipal que emitia o parecer.

Estas importantes alterações no figurino do licenciamento de empreendimentos turísticos não são reflectidas, a qualquer título, na disciplina legal da utilidade turística.

Com efeito, aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro ainda vigorava o Decreto n.º 49399, de 24 de Novembro de 1969, que aprovou na sequência da Lei n.º 2073, de 23 de Dezembro de 1954, o Regulamento da Indústria Hoteleira e Similar.

Ora, uma das competências da DGT era a autorização de abertura dos estabelecimentos<sup>857</sup>, estatuidando-se no n.º 1 do art.º 22.º que esta entidade que desfrutava então de um enorme prestígio institucional (o então Presidente do Conselho surgia amiúde ao lado do Director-Geral do Turismo em actos oficiais) era a organização dos processos relativos à aprovação da localização e do *anteprojecto* e *projecto* dos estabelecimentos hoteleiros e similares de interesse para o turismo.

Quando houvesse lugar à intervenção de outras entidades ou serviços, a DGT promovia as diligências necessárias para delas obter as respectivas autorizações, aprovações ou pareceres<sup>858</sup>.

Temos, assim, que o modelo de licenciamento turístico no qual assenta o Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro, se encontra desactualizado pela evolução da legislação dos empreendimentos turísticos bem como da urbanística e sobretudo pelas profundas alterações introduzidas em 1997.

No caso de um hotel, a autoridade actualmente competente em matéria de *classificação provisória* é o Turismo de Portugal, IP de harmonia com a alínea c) do n.º 1 do art.º 21.º do RJET e não a câmara municipal que só detém competência nessa matéria relativamente aos

---

<sup>857</sup> Art.º 2.º, al. d).

<sup>858</sup> *Idem*, n.º 2.

empreendimentos de turismo de habitação, aos empreendimentos de turismo no espaço rural<sup>859</sup> e aos parques de campismo e de caravanismo<sup>860</sup>.

Pelo que o conceito de autorização de funcionamento pela entidade competente é, no caso de um hotel, a atribuição da classificação pelo Turismo de Portugal. Ou seja, sem a fase 4, o hotel não pode funcionar porquanto a autorização de utilização turística (fase 3) caduca.

---

<sup>859</sup> Exceptuando-se os hotéis rurais.

<sup>860</sup> Art.º 22.º, n.º 2.

## 7. PLANEAMENTO DO TURISMO

A ideia implícita de um plano estratégico é a de tentar prever o futuro para compreender alguns dos acontecimentos que virão a ocorrer.

Trata-se de um procedimento tático de planificação que remonta ao *management* do sector empresarial norte-americano com vista a melhorar a viabilidade das empresas privadas no mercado, daí irradiando para muitas instituições públicas procurando configurar as condições de competitividade que facilitem a criação de ocupação e bem estar por parte dos residentes e visitantes.

O êxito da planificação estratégica em cidades e áreas metropolitanas deve-se fundamentalmente à complexidade de problemas que enfrentam, tais como: maior competição territorial num quadro de internacionalização e liberalização da economia; exigência de participação das populações locais; e limitações dos instrumentos tradicionais de planificação.

Tabela 60 – Linhas mestras da planificação estratégica

1	Definição de um modelo territorial global
2	Concentração selectiva dos esforços públicos
3	Realização de actuações impulsionadoras e de demonstração
4	Obtenção de um clima participativo e interinstitucional

Fonte: Elaboração própria.

A planificação estratégica pressupõe um diagnóstico e análise da situação, não prescinde de uma análise SWOT, não tem carácter normativo limitando-se a apontar os caminhos a seguir, não qualifica nem regula os usos do solo, consubstancia-se num plano de acção que procura consensos e a mobilização dos cidadãos e empresas.

A planificação estratégica encaminha-se para a acção enquanto a territorial marca os cenários do futuro tendo carácter normativo.

Um dos princípios da planificação estratégica respeita à necessidade de se proporem poucas medidas que se encontram intimamente relacionadas com os objectivos enquanto na territorial se formulam propostas com maior alcance e extensão.

Na planificação territorial impera um objectivo de desenvolvimento geral na estratégica objectivos bem mais específicos recolocando o território no melhor contexto de mercado.

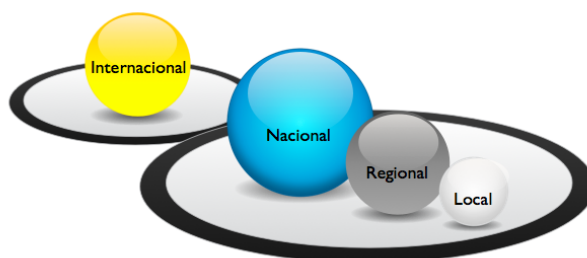
O envolvimento e participação dos cidadãos é tradicionalmente mais intenso na planificação estratégica.

Tabela 61 – Conteúdo da Intervenção Estratégica
- Antecipa o futuro
- Assegura a reconversão das cidades
- Permite determinar a cultura local
- Orienta os objectivos a partir dos recursos existentes
- Envolve todo o tipo de actividades
- Inclui fórmulas de gestão participativas
- Centra-se em objectivos críticos
- Diagnostica oportunidades, perigos, fraquezas e potencialidades (SWOT)
- Concebe o espaço como produto competitivo
- Objectividade em relação aos pontos fortes e fracos
- Incide nos pontos fortes
- Fomenta a cooperação público-privada
- Situa os problemas locais de forma comparada
- Ajuda a desfazer malentendidos sobre a dinâmica local
- Canaliza as energias para os aspectos prioritários
- Proporciona interesse pessoal
- Ajuda a criar produtos com notoriedade
- Está focada na acção

**Fonte:** Vera e Antón (1998).

O planeamento do turismo nos diferentes níveis, internacional, nacional, regional e local, é essencial para o seu adequado desenvolvimento e gestão.

**Figura 37 – Níveis de planeamento do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Com efeito, o turismo deve ser objecto de planeamento ao nível nacional e regional fixando-se as políticas adequadas, os aspectos estruturais e os factores institucionais indispensáveis a um correcto desenvolvimento e gestão.

A planificação espacial do turismo ao nível nacional, regional ou local deve ser *antecedida* da definição da respectiva *estratégia*. Três planos de administração pública do turismo correspondem precisamente a igual número de estratégias e planos.

Na base da estratégia e do planeamento turístico devem encontrar-se *estruturas participativas* e *processos inclusivos* de cidadãos e empresas.

A planificação toma em consideração os recursos naturais, as necessidades económicas e o potencial de mercado, indicando as grandes áreas para o desenvolvimento turístico. Impõe-se a sua ligação a outras planificações que também apresentem dimensão espacial, designadamente a dos transportes.

Com o enquadramento do planeamento nacional e regional do turismo estabelece-se a base para o desenvolvimento de outros planos com maior detalhe designadamente o urbano e o rural, *resorts* e outras formas de turismo.

O princípio da proximidade aponta para que os cenários do desenvolvimento do turismo concretizados através de um planeamento racional e tecnicamente elaborado devam estar o mais próximo possível das comunidades locais que dele beneficiam assegurando a partilha das suas vantagens económicas, sociais e ambientais.

As razões que conduzem à planificação em turismo são, de harmonia com a Organização Mundial do Turismo<sup>861</sup>, as seguintes:

- Estabelecer os objectivos do desenvolvimento turístico e as políticas para os alcançar;
- Garantir a conservação e a utilização presente e futura dos recursos turísticos, equilibrando essa necessidade de preservação com a optimização dos recursos implicados, a minimização de impactos negativos e a distribuição social dos benefícios gerados pela actividade turística;
- Actuar com ferramentas de informação rigorosa e útil na tomada de decisões públicas;
- Actuar como ferramenta de coordenação intersectorial (sector público e privado), níveis de jurisdição (nacional, regional e local) e planos vinculativos (urbanismo e ambiente);
- Promover uma avaliação contínua da gestão pública do turismo.

---

<sup>861</sup> WTO *National and Regional Tourism Planning. Methodologies and Case Studies*. Routledge, 1994, London.

Estando o turismo associado a espaços qualificados interessa alargá-lo a outras partes do território para além da tradicional trilogia Algarve, Lisboa e Madeira de molde a que outras populações possam dele desfrutar. No entanto, o turismo não é viável ou desejável em todos os pontos do território. A diversificação territorial do turismo não significa estendê-lo à totalidade do território. Uns locais não têm aptidão enquanto outros devem ser preservados, constituindo uma espécie de reserva natural interdita à actividade turística. Em suma, há que apurar os territórios que possuem os indispensáveis recursos naturais e culturais bem como o capital humano e a existência de mercados que os possam procurar, se a actividade é indispensável para atingir os objectivos de desenvolvimento dessa região e se são justificados os investimentos em acessos e infra-estruturas e, por fim, quais as ofertas concorrentes, seja no plano nacional ou no internacional. O turismo deve ser visto como um sistema em que se inter-relacionam factores da oferta e da procura.

Tabela 62 – Factores	
Procura	Oferta
Mercados de turistas internacionais	Atrações naturais e culturais
Mercados de turismo interno	Alojamento
Utilização pelos residentes das infra-estruturas e serviços turísticos	Outras utilizações turísticas e serviços, restaurantes e operadores
	Transportes
	Outras infra-estruturas
	Elementos institucionais

**Fonte:** Elaboração própria.

O ambiente, a ecologia e a economia surgem progressivamente inter-relacionados seja no plano regional e nacional como até no internacional, numa complexa rede de causas e efeitos. A degradação da qualidade ambiental e a perda de identidade cultural estão associados à diminuição dos fluxos de visitantes e à quebra de receitas.

### 7.1. Componentes da oferta turística

Passo de seguida em revista as diferentes componentes da oferta turística. Para efeitos de planeamento turístico optei pelo esquema seguinte em que é dado um forte destaque às tipologias dos empreendimentos turísticos porquanto a penetração do turismo em determinados territórios pode depender da tipologia em razão dos condicionamentos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial.

Figura 38 – Componentes da oferta turística



Fonte: Elaboração própria.

O enquadramento legal dos empreendimentos turísticos foi apropriadamente analisado *supra* a propósito do RJET.

Descrevem-se de seguida de forma sucinta os traços fundamentais dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, agências de viagens e turismo, empresas de animação e os profissionais de informação turística.

### 7.1.1. Estabelecimentos de restauração e de bebidas

A actual Lei da Restauração e Bebidas figura no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de Abril<sup>862</sup>, que visa simplificar a abertura e a modificação de várias actividades económicas, introduzindo

<sup>862</sup> Simplifica o regime de acesso e de exercício de diversas actividades económicas – para além dos estabelecimentos de restauração e de bebidas foi *simplificado* o regime da *ocupação do espaço público*, da *afixação e da*

um regime simplificado de instalação e funcionamento denominado *licenciamento zero* nos termos do qual o tradicional licenciamento que vigorava há décadas é substituído por uma mera comunicação prévia efectuada num balcão único electrónico<sup>863</sup>.

Esta substituição do *licenciamento* dos estabelecimentos de restauração e de bebidas – e das suas *secções acessórias* – pela *mera comunicação prévia* decorre da transposição da Directiva *Bolkestein* como o diploma expressamente refere<sup>864</sup>.

Contrastando com as disciplinas anteriores, sobretudo a de 2007<sup>865</sup> e a de 1997<sup>866</sup>, a actual LRB é *disciplinada em conjunto com outras actividades económicas* – designadamente o comércio de bens, a prestação de serviços ou de armazenagem, venda de bilhetes para espectáculos ou de leilões – e não num diploma exclusivamente votado a esta importante componente da nossa oferta turística<sup>867</sup>.

Por seu turno, os conceitos relativos à actividade dos estabelecimentos de restauração e de bebidas são definidos no anexo II.

---

*inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial* e suprimido o *licenciamento das actividades das agências de venda de bilhetes para espectáculos públicos* e da *realização de leilões*, no âmbito da iniciativa “Licenciamento zero”, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 49/2010, de 12 de Novembro e pelo art.º 147.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

<sup>863</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>864</sup> Art.º 1.º, n.º 3.

<sup>865</sup> Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de Junho.

<sup>866</sup> Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de Julho.

<sup>867</sup> Ou conjuntamente com matérias turísticas em que existe grande afinidade como sucedia na Lei Hoteleira de 1986 onde era tratado com o alojamento turístico.

O regime jurídico dos estabelecimentos de restauração e de bebidas foi *autonomizado* num diploma próprio em 1997 – mais precisamente, no Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de Julho, que designaremos abreviadamente por LRB97 –, ao invés do que sucedia anteriormente, em que se encontrava diluído nos artigos 13.º a 15.º da Lei Hoteleira (Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Outubro) e nos artigos 60.º a 66.º e 268.º a 313.º do respectivo regulamento (Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março).

Tal *autonomização* decorre, de harmonia com a explicação do próprio legislador avançada no preâmbulo do diploma, da *evolução muito profunda* que as actividades de restauração ou de bebidas registaram nos últimos dez anos, sendo que tal movimento opera uma separação de “forma clara” daquelas relativamente às actividades com carácter turístico.

Esta dinâmica de autonomização em diplomas exclusivamente consagrados a determinadas matérias, não se confinou aos estabelecimentos de restauração e de bebidas, projectando-se igualmente no domínio do *alojamento turístico* em que a disciplina fundamental se repartiu por três diferentes diplomas, os *empreendimentos turísticos* (Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho, complementado por vários regulamentos), o *turismo no espaço rural* (Decreto-Lei n.º 54/02, de 2 de Abril, complementado por um decreto regulamentar) e o *turismo de natureza* (Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro, desenvolvido por dois decretos regulamentares). Em 2008, o RJET operou a concentração da disciplina do alojamento turístico mantendo-se a autonomização da legislação da restauração e bebidas.

Esta *dispersão da legislação do turismo por um significativo número de diplomas*, nos quais inclusivamente se repetem um significativo número de disposições, é um dos argumentos que tem sido avançado em apoio da premissa de um *Código do Turismo* que consta do Programa do XIX Governo Constitucional.



O balcão único electrónico designado *balcão do empreendedor*<sup>868</sup>, no qual são efectuadas as diferentes comunicações, *maxime* a mera comunicação prévia que substitui o tradicional licenciamento, desempenha um papel importante nesta agilização de procedimentos<sup>869</sup>.

A comunicação prévia relativa à instalação de um estabelecimento de restauração é *duplamente dirigida* naquele balcão electrónico ao:

- presidente da respectiva câmara municipal; e
- director-geral das Actividades Económicas<sup>870</sup>.

No essencial, a mera comunicação prévia confere ao interessado a faculdade de *abrir imediatamente* após a *declaração por via electrónica* – e assegurado o inerente *pagamento das taxas* – o estabelecimento de restauração e de bebidas<sup>871</sup>.

Quem efectua a comunicação por via electrónica? A entidade exploradora – agora designada por titular da exploração – ou por quem a represente.

Excepcionam-se do regime de mera comunicação prévia<sup>872</sup> os *estabelecimentos* e as *cantinas*, os *refeitórios* e os *bares* de entidades públicas, de empresas, de estabelecimentos de ensino e de associações sem fins lucrativos que se destinem com *carácter exclusivo* a fornecer serviços de alimentação e de bebidas ao respectivo *pessoal, alunos e associados* desde que esta restrição se encontre adequadamente publicitada<sup>873</sup>.

Sobre o titular da exploração impende o *dever de comunicação*, no prazo de 60 dias, de alterações em ordem à permanente actualização dos dados que integram o acervo da comunicação prévia<sup>874</sup>.

---

<sup>868</sup> Acessível através do *Portal da Empresa* (n.º 1). De harmonia com o n.º 2 também se encontra acessível nas lojas das empresas, abrindo-se ainda a possibilidade da sua disponibilização no plano municipal e noutros balcões públicos e privados.

<sup>869</sup> Art.º 3.º.

<sup>870</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

<sup>871</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>872</sup> Quanto ao *cadastro comercial* não é aplicável aos estabelecimentos de restauração ou bebidas mas tão somente aos estabelecimentos comerciais que exerçam alguma das actividades enumeradas na Lista F do Anexo I ou às actividades de comércio sem estabelecimento enumeradas na Lista G do mencionado anexo.

A excepção abrange os *estabelecimentos de comércio a retalho* e os *conjuntos comerciais* previstos do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de Janeiro que aprovou o regime jurídico de instalação e de modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho e dos conjuntos comerciais.

<sup>873</sup> O art.º 3.º, n.º 2 da LRB de 2007 operava uma *delimitação negativa* do conceito de estabelecimento de restauração ou de bebidas, subtraindo, conseqüentemente, ao regime da LRB as *cantinas, refeitórios e bares de entidades públicas, empresas ou estabelecimentos de ensino*, cuja destinação consistia no fornecimento de refeições e/ou de bebidas, com *carácter exclusivo*, ao respectivo pessoal e alunos.

Determinava-se, no entanto, que tal condicionamento, isto é, que não se encontrassem acessíveis ao público em geral, fosse devidamente publicitado.

<sup>874</sup> Art.º 4.º, n.º 4.

A alteração do ramo de actividade de restauração e bebidas também está sujeita ao regime de comunicação prévia<sup>875</sup> sendo que o encerramento do estabelecimento de restauração ou de bebidas deve ser comunicado no prazo máximo de 60 dias<sup>876</sup>.

O conceito de instalação, modificação e encerramento é referido nas três alíneas do n.º 7 do art.º 4.º. A *instalação* corresponde à acção desenvolvida com o objectivo de abertura de um estabelecimento de restauração e de bebidas. A *modificação* compreende a alteração do ramo de actividade de restauração ou de bebidas, a ampliação ou redução da área do estabelecimento, a mudança de nome ou de insígnia ou, por último, a alteração da entidade titular da exploração. Finalmente, o *encerramento* corresponde à cessação do exercício de actividade de restauração ou de bebidas.

Esta não correspondência com as fases do RJET – instalação, exploração e funcionamento – remonta à LRB de 2007<sup>877</sup>.

---

<sup>875</sup> *Idem*, n.º 5.

<sup>876</sup> *Ibidem*, n.º 6.

<sup>877</sup> No art.º 1.º da LRB de 2007, a técnica legislativa já não se revelava particularmente feliz, surgindo comparativamente à lei anterior, bem como à disciplina dos empreendimentos turísticos e turismo no espaço rural, uma *nova fase*, a da modificação, sem que se encontrasse uma justificação atendível ou utilidade nessa nova divisão.

Em lugar da distinção dualista, simples e perfeitamente delimitada, entre *instalação* (que abrangia aspectos de índole urbanística relativos às fases de informação prévia, licenciamento da construção e autorização da utilização) e *exploração e funcionamento*, surgiam quatro, a saber:

1ª) *Instalação*: a acção em ordem à abertura de um estabelecimento com o escopo de nele se desenvolver uma actividade de restauração ou de bebidas – n.º 2, alínea a);

2ª) *Modificação*: qualquer alteração levada a cabo no estabelecimento de restauração ou de bebidas, abrangendo aspectos físicos como *a redução ou a ampliação de instalações*, mas também jurídicos como *a alteração da entidade exploradora* – n.º 2, alínea b);

3ª) *Exploração*: não se descortinava, atenta a autonomia desta fase, o motivo pelo qual a alteração da entidade exploradora, por vezes designada “entidade titular da exploração”, fora integrada na fase anterior. Por outro lado, não surgia uma norma similar à do art.º 29.º da LRB97 que, na linha da demais legislação do turismo, determinava que a exploração de cada estabelecimento de restauração ou de bebidas devia ser levada a cabo por uma *única entidade*, que se designava comumente por entidade exploradora e que indistintamente podia assumir a natureza de pessoa singular ou colectiva. Tal regra, que visava potenciar a eficácia da gestão do estabelecimento, era naturalmente restrita à sua *exploração*, nada tendo a ver com a *propriedade* do estabelecimento, que podia concentrar-se numa única pessoa ou repartir-se por várias pessoas singulares ou colectivas. Podiam, inclusivamente, ser pessoas jurídicas distintas os proprietários do estabelecimento e a entidade exploradora);

4ª) *Funcionamento*.

As duas primeiras fases eram desenvolvidas no capítulo II da LRB (artigos 6.º a 12.º) e as duas últimas no capítulo III (artigos 13.º a 19.º).

O legislador delimitava os dois primeiros conceitos mas, inexplicavelmente, não precisava os demais.

Por outro lado, ao longo da LRB alternavam-se as expressões “*instalação e funcionamento*” (para além de constituir o sumário do diploma legal – “Aprova o novo regime de instalação e funcionamento dos estabelecimentos de restauração e de bebidas e revoga o Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de Julho” – surgia no preâmbulo, primeiro parágrafo, e nos artigos 3.º, n.º 3, 21.º, n.º 1, al. d) e 27.º e figurava, igualmente, na lei dos empreendimentos

A figura da *dispensa de requisitos*<sup>878</sup>, há muito conhecida e aplicada na legislação do turismo, determina o regime da *comunicação prévia com prazo*, ou seja, permitindo a abertura do estabelecimento/início da actividade de restauração e bebidas quando a entidade administrativa se pronuncie de forma positiva, isto é, emita despacho de deferimento ou, muito importante, quando não se pronuncie nos 20 dias subsequentes ao pagamento das taxas. A figura surge, no entanto, com maior amplitude comparativamente ao RJET e mesmo até à anterior LRB<sup>879</sup>:

---

turísticos e na do turismo no espaço rural) com “*instalação e modificação*” (artigos 1.º, n.º 1; 6.º, n.º 1 e 18.º, n.º 2 bem como a epígrafe do capítulo III).

Quer a nova fase da *modificação* quer a flutuação de terminologia *entidade exploradora/entidade titular da exploração* seria explicável pela circunstância de a LRB e o Decreto-Lei n.º 259/2007, de 17 de Julho, que aprova o regime de declaração prévia a que estavam sujeitos os estabelecimentos de comércio de produtos alimentares e alguns estabelecimentos de comércio não alimentar e de prestação de serviços que podiam envolver riscos para a saúde e segurança das pessoas, serem diplomas que, para além de promanarem do mesmo ministério, a sua gestão ter ocorrido no mesmo período.

Com efeito, neste último diploma não só se alude à instalação e modificação (art.º 1.º), definidas em grande sinónima com a LRB, como nos surge a figura do titular da exploração (artigos 1.º, 4.º, 7.º, 10.º e 11.º).

<sup>878</sup> Art.º 5.º.

<sup>879</sup> O art.º 8.º da LRB de 2007 consagra a figura da dispensa de requisitos, com algumas particularidades relativamente ao modelo até agora observado no domínio dos estabelecimentos de restauração e de bebidas (art.º 25.º da LRB97) bem como noutros lugares paralelos da legislação do turismo.

Com efeito, na então legislação dos empreendimentos turísticos (art.º 40.º da LET), turismo de natureza (art.º 41.º da LTN) e turismo no espaço rural (art.º 45.º da LTER), os requisitos podiam ser *dispensados* atendendo a uma dupla ordem de razões:

- o comprometimento, pela sua observância, da *rendibilidade* do estabelecimento; ou
- a afectação das características arquitectónicas ou estruturais de edifícios que apresentam certas particularidades [classificação a nível nacional, regional ou local – alínea a) do art.º 25.º da LRB97 – ou que possuam reconhecido valor histórico, arquitectónico, artístico ou cultural – *idem*, alínea b)].

Assinale-se, porém, a seguinte diferença: enquanto na LET, LTER e LTN a rendibilidade e a afectação das características dos edifícios surgem *alternativamente*, na LRB97 eram formulados *cumulativamente*.

No art.º 8.º da legislação da restauração e bebidas de 2007 o tratamento é algo diferente, pois a dispensa de requisitos assenta em *questões arquitectónicas ou técnicas*, decorrentes de uma das seguintes condições:

- 1) quando a sua *estrita observância seja impossível* (a *impossibilidade* da estrita observância do requisito torna a figura bem mais exigente em matéria de estabelecimentos de restauração e de bebidas comparativamente aos empreendimentos turísticos, turismo no espaço rural e turismo de natureza, substituiu-se, assim, a anterior formulação da afectação das características arquitectónicas ou estruturais de edifícios); ou
- 2) quando possa comprometer a *rendibilidade* do estabelecimento.

Em qualquer dos casos, ou seja, razões arquitectónicas ou técnicas bem como de rendibilidade, nunca se poderão afectar as *condições de segurança e salubridade do estabelecimento* de restauração ou de bebidas, nestas se incluindo a *adequada ventilação*.

O n.º 2 visa complementar, explicitar esta situação de dispensa de requisitos.

A terminologia não é, porém, uniforme porquanto se alude no n.º 2 a *condicionantes arquitectónicas ou estruturais*, enquanto no n.º 1 figuram *questões arquitectónicas ou técnicas*.

Na enumeração das situações susceptíveis da aplicação da figura da dispensa de requisitos surge uma inovadora localização específica: as *zonas classificadas* (não figuram nem na LRB97 nem nos referidos lugares paralelos da legislação do turismo – LET, LTER e LTN).

- a) Instalações;
- b) Equipamentos;
- c) Funcionamento das actividades.

---

Inovador é também o carácter exemplificativo do preceito, como decorre da expressão “*nomeadamente*”, por oposição ao antecedente normativo (art.º 25.º LBR97 e também dos referidos preceitos da legislação do turismo) em que surgia com um carácter taxativo.

Já a referência aos *edifícios classificados a nível nacional, regional ou local* ou aos *edifícios de reconhecido valor histórico, arquitectónico, artístico ou cultural* situa-se na linha do referido antecedente normativo e da demais legislação do turismo.

A entidade competente para decidir o pedido, apresentado em requerimento fundamentado, de dispensa de requisitos é a câmara municipal que dispõe para o feito de um prazo de 30 dias (n.º 4 – o prazo conta-se a partir da apresentação do requerimento, mesmo que a DGAE ou as outras entidades não tenham emitido atempadamente o seu parecer – 15 dias – ou o tenham feito extemporaneamente, deve o referido prazo ser observado pela câmara municipal) após consulta a uma entidade exterior, à recém criada, no âmbito da reforma da administração central do Estado, a Direcção-Geral das Actividades Económicas – DGAE (prevê-se a faculdade de *sub-delegação*), bem como a outras entidades (o critério nesta sede avançado pelo legislador é algo indeterminado: “sempre que se afigurar adequado”).

O prazo assinalado pela lei para a decisão da câmara municipal é de 30 dias a contar da apresentação do requerimento (prazo que deve ser respeitado, mesmo que alguma das entidades ainda não tenha emitido o respectivo parecer), devendo as entidades consultadas, designadamente a DGAE, emitir o seu parecer nos 15 dias subsequentes à recepção dos elementos (n.º 4).

O n.º 5, na linha do art.º 108.º do Código do Procedimento Administrativo, considera *tacitamente deferido* o pedido de dispensa de requisitos se a câmara não responder ao requerente no referido prazo de trinta dias.

No entanto, diferentemente da legislação anterior em que a verificação da dispensa de requisitos competia à câmara municipal ou à DGT, consoante se tratasse de requisitos gerais dos estabelecimentos ou dos necessários para a classificação requerida, na actual LRB não se prevê tal possibilidade, sendo sempre a câmara municipal a decidir o pedido de dispensa.

Uma inovação do diploma de 2007 é a instituição de uma *comissão arbitral* relativamente à matéria da dispensa de requisitos (art.º 9.º), a qual tem natureza *facultativa* (como se infere da expressão “... os interessados *podem* recorrer à intervenção de uma comissão arbitral ...” – itálico nosso), ou seja, o interessado dispõe, para além da via judicial, de um novo mecanismo de resolução de conflitos, porventura mais célere e com um conhecimento mais aprofundado.

A comissão arbitral intervém relativamente a questões decorrentes de pareceres desfavoráveis de entidades exteriores ao município, de *carácter não vinculativo* – estando, assim, expressamente excluídos os pareceres da Autoridade Nacional de Protecção Civil, das autoridades de saúde e do governador civil – designadamente os da DRE ou associação inspectora de instalações eléctricas, mas também da própria decisão da câmara municipal, desde que tal decisão não seja consequência de um parecer negativo de carácter vinculativo de uma entidade exterior ao município.

Integram a comissão arbitral dois representantes públicos (um da câmara municipal e outro da DGAE – prevê-se a possibilidade deste organismo delegar noutra entidade) e dois representantes privados (o do próprio interessado e o da associação empresarial do sector).

O quinto elemento é o *presidente*, que é cooptado pelos demais membros. Deve, porém, a escolha recair em pessoa que reúna determinada qualificação, isto é, ser um *especialista na matéria versada no litígio*.

Na falta de acordo dos membros da comissão arbitral sobre a designação do presidente, é o mesmo nomeado pelo presidente do competente *tribunal central administrativo* (n.º 2).

Em aspectos como a *constituição e funcionamento* da comissão, a LRB remete para a lei da arbitragem voluntária, ou seja, para a Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto.

Para além do mais, os requisitos podem figurar no plano legal ou regulamentar.

A delimitação negativa, os casos em que não pode ser concedida a dispensa de requisitos surge de forma taxativa no n.º 5, ou seja, condicionamentos legais ou regulamentares relativos a:

- Segurança contra incêndios;
- Saúde pública;
- Operações de gestão de resíduos;
- Requisitos imperativos de higiene dos géneros alimentícios previstos nos regulamentos (CE) n.ºs 852/2004 e 853/2004.

A enumeração meramente exemplificativa das situações que podem estar na base da dispensa de requisitos amplia consideravelmente os casos em que pode ser aplicada.

Tabela 63 – Exemplos de situações que podem estar na base da dispensa de requisitos	
a)	O contributo para a requalificação ou revitalização da área circundante do edifício ou fracção autónoma onde se instala o estabelecimento
b)	O contributo para a conservação do edifício ou fracção autónoma onde se instala o estabelecimento
c)	Estar em curso ou a ser iniciado um procedimento conducente à elaboração, revisão, rectificação, alteração ou suspensão de instrumento de gestão territorial que não seja impeditivo do funcionamento, por prazo determinado, do estabelecimento
d)	A estrita observância dos requisitos exigidos para as instalações e equipamentos afectar significativamente a rendibilidade ou as características arquitectónicas ou estruturais dos edifícios que estejam classificados como de interesse nacional, público ou municipal ou que possuam valor histórico, arquitectónico, artístico ou cultural
e)	O facto de o estabelecimento estar integrado num conjunto comercial que já cumpra esses requisitos e isso aproveite ao estabelecimento

**Fonte:** Elaboração própria.

Dada a importância destas decisões do presidente da câmara municipal para a vida empresarial, em ordem a uma maior transparência mas também de igualdade entre as empresas, determina-se a sua publicitação, isto é, que sejam divulgadas no balcão do empreendedor (n.º 7).

Em regra, os serviços de restauração e bebidas são prestados em instalações com carácter fixo. Todavia o legislador veio disciplinar também os serviços prestados com carácter *não sedentário*<sup>880</sup> enumerando exemplificativamente duas situações:

- unidades móveis ou amovíveis localizadas em feiras ou em espaços públicos autorizados para o exercício da venda ambulante;

<sup>880</sup> Art.º 6.º.

- o mesmo tipo de unidades diferindo apenas a localização: espaços públicos ou privados de acesso público.

Finalmente, já não em unidades móveis ou amovíveis, o legislador contempla a situação de um desenvolvimento incipiente – fixando o limite máximo de 9 eventos anuais – da prestação de serviço restauração e bebidas em *instalações fixas*<sup>881</sup>.

---

<sup>881</sup> No n.º 1 do art.º 3.º da LRB de 2007 surgiu uma inovadora e inesperada disposição que excluiu do licenciamento da actividade de restauração ou de bebidas o *catering*, banquetes ou outras actividades que se desenvolvessem sem carácter regular, como tal se entendendo as que não atingissem dez eventos anuais nesses espaços. Atingido o limiar dos dez eventos, teriam essas actividades de carácter ocasional, ou seja, aquelas cuja frequência, segundo o ponto de vista do legislador, não fosse uniforme do ponto de vista temporal da sua realização, nem quantitativamente relevante, de obter a licença de estabelecimento de restauração ou de bebidas.

Podia, no entanto, tal excepção ao regime de licenciamento obrigatório dos estabelecimentos de restauração e de bebidas vir a revelar-se contraproducente.

Para além da dificuldade do controlo público da frequência deste tipo de eventos, sobretudo em fins-de-semana ou meses de férias, estimulava-se indirectamente a não emissão de facturas, na medida em que estas constituíssem um dos meios mais seguros e expeditos da comprovação do número de realizações.

A inesperada solução legislativa constituiu, assim, uma regressão relativamente ao regime do art.º 28.º, n.º 2, da LRB97, estranhando que não se avance qualquer explicação no preâmbulo, tendo em conta o historial de contestação das associações empresariais em matéria de banquetes de casamentos e outras festas em quintas.

Esta dispensa de licenciamento devia, no entanto, ser conjugada com o *regime especial ou extraordinário de autorização previsto no art.º 19.º*, tarefa interpretativa que não era isenta de escolhos.

Desde logo, porque o n.º 1 do art.º 19.º exigia, para além do *carácter remunerado*, que a actividade de *catering*, banquetes ou outras, fosse *anunciada ao público*.

Faltando este segundo requisito, até 10 eventos anuais tais actividades não estavam sujeitas nem ao regime ordinário do licenciamento nem ao especial de autorização.

Por outro lado, o número de eventos não se apresentava de forma harmónica nas duas disposições. No n.º 1 do art.º 3.º ao realizar 10 eventos anuais teriam de obter o licenciamento. No n.º 2 do art.º 19.º até 10 eventos anuais ainda se encontrava no âmbito do regime especial de autorização.

O art.º 19.º consagrava um *regime extraordinário de autorização* para os serviços de restauração ou de bebidas de carácter *ocasional* ou *esporádico*, desde que estes fossem exercidos com *carácter remunerado* e *anunciados ao público*.

Já se referiu que este regime extraordinário de autorização previsto no art.º 19.º devia ser conjugado com a dispensa de licenciamento prevista no n.º 1 do art.º 3.º, actividade interpretativa que não era, porém, isenta de dificuldades.

De harmonia com o n.º 1 não relevava, para o legislador, o facto de tais serviços serem prestados em *instalações fixas* ou em *instalações amovíveis ou pré-fabricadas*.

No regime para o qual a LRB remetia – não obstante consagrar algumas especificidades – quer para as instalações fixas (em que se realizem até 10 eventos anuais) quer para as móveis ou amovíveis, era o procedimento estabelecido no art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de Dezembro, ou seja, o relativo à *instalação e funcionamento de recintos improvisados*.

De harmonia com este preceito da lei que regulava a *instalação e o funcionamento de recintos de espectáculos no âmbito das competências das câmaras municipais*, os interessados deviam apresentar um requerimento dirigido ao presidente da competente câmara municipal até ao 15.º dia anterior à data da realização do evento, acompanhado de memória descritiva e justificativa do recinto, seguindo-se, caso o presidente da câmara municipal assim o determinasse, as consultas às entidades exteriores ao município.

Naturalmente que este novo regime de *mera comunicação prévia* que pressupõe menores formalismos e uma maior celeridade comparativamente ao anterior licenciamento dos estabelecimentos de restauração e de bebidas não interfere com a realização de obras que se encontram previstas no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.

Deste modo, como é compreensível, continua a ser observada nos mesmos moldes a legislação urbanística, ou seja, as profundas alterações ditadas pela transposição da Directiva *Bolkestein* respeitantes à liberdade da prestação de serviços não se projectaram neste domínio da urbanização e da edificação<sup>882</sup>.

Se o estabelecimento de restauração ou de bebidas dispuser de *espaços ou salas destinados a dança*<sup>883</sup> ou de recinto de diversão provisório haverá também que observar antes da comunicação prévia, a norma constante do Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de Dezembro.

De harmonia com n.º 4 do art. 4.º do RJUE a utilização dos edifícios ou suas fracções, bem como as alterações da utilização dos mesmos estão sujeitos à figura da autorização sendo que o respectivo pedido e os documentos necessários para o efeito podem ser enviados através do balcão do empreendedor<sup>884</sup>.

---

A licença de instalação e de funcionamento dos recintos improvisados era emitida no prazo de 10 dias. Caso não existisse solicitação de *elementos complementares* ou *consultas a entidades exteriores ao município* o prazo contava-se da *data da apresentação do requerimento*.

Podia a câmara municipal entender que seria necessária a realização de uma *vistoria às instalações*, sem que houvesse por isso lugar ao alargamento do prazo, mantendo-se, assim, o referido anteriormente.

Por fim, não se estabelecia um período de validade da licença. Era o que fosse fixado pela edilidade.

Algumas especificidades ao regime anteriormente descrito decorriam do art.º 19.º da LRB. Disso o legislador adverte na parte final do n.º 2, sendo que essas “especificações” figuravam nos n.ºs 3 e 4.

Competia à câmara municipal organizar o processo (não se trata aqui de qualquer especificidade, porquanto, de harmonia com o regime acima descrito, a licença de instalação e de funcionamento dos recintos improvisados era emitida pela câmara municipal) convocando para vistoriar (a vistoria passava, assim, a ter carácter obrigatório) o local a DGAE (ou quem este organismo delegasse, na sequência de idênticas previsões anteriores), uma associação empresarial do sector, as autoridades referidas no art.º 7.º, ou seja, a Autoridade Nacional de Protecção Civil, a Direcção Regional de Economia ou a associação inspectora de instalações eléctricas (consoante a potência instalada), as autoridades de saúde e, quando se tratasse de estabelecimentos que dispusessem de salas ou espaços destinados a dança, o governador civil.

Embora a não comparência de qualquer das entidades convocadas para a vistoria não impedisse a câmara municipal de emitir a autorização do evento, a solução encontrada afigura-se algo desproporcionada ao fazer intervir um alargado conjunto de entidades para uma simples autorização, tornando obrigatória a vistoria quando a mesma, de harmonia com o regime para o qual a LRB remetia, só tinha lugar por determinação do presidente da câmara municipal – é, aliás, a regra do RJUE (art.º 64.º, n.º 2).

<sup>882</sup> Art.º 7.º, n.º 1.

<sup>883</sup> Ou onde habitualmente se dance.

<sup>884</sup> Artigos 8.º, n.º 1 e 9.º, n.º 1.

É também através do balcão do empreendedor que o interessado pode manifestar a intenção de ocupar<sup>885</sup> o espaço público – a área de acesso livre e de uso colectivo afecta ao domínio público das autarquias locais.

Os critérios de *ocupação do espaço público*, os quais são da competência dos municípios, são enumerados no art.º 11.º obedecendo à trilogia salvaguarda da segurança, do ambiente e do equilíbrio urbano.

Os regimes aplicáveis à ocupação do espaço público a que alude o art.º 12.º é, em regra, o da mera comunicação prévia<sup>886</sup> na condição da localização e características do mobiliário urbano respeitarem determinados limites:

- O da junção à fachada do estabelecimento no caso dos toldos, floreiras, *vitrines*, expositores, arcas e máquinas de gelados, brinquedos e contentores para resíduos;
- Contiguidade à fachada do estabelecimento e a ocupação transversal não exceder a largura da fachada no caso das esplanadas abertas.

Existem ainda regras próprias para os guarda-ventos, estrados e suportes publicitários.

São expressamente ressalvados os regimes especiais do domínio público hídrico, ferroviário e rodoviário.

A disciplina do *cadastro comercial* figura no art.º 14.º aplicando-se não aos estabelecimentos de restauração e de bebidas mas aos estabelecimentos comerciais nos quais se desenvolva a título exclusivo ou pelo meio principal, uma ou mais actividades enumeradas na lista F do anexo I.

Relativamente às *comunicações prévias com prazo* vigora a regra da completude dos elementos e pagamento das taxas<sup>887</sup>, ou seja, só se consideram entregues quando a comunicação electrónica for acompanhada de todos os elementos considerados obrigatórios e assegurado o pagamento das correspondentes taxas.

Segue-se a análise pela autoridade administrativa competente *v.g.* a urbanística, comunicando ao requerente através do Balcão do Empreendedor o despacho de deferimento ou indeferimento.

O comprovativo da entrega no Balcão do Empreendedor dos vários tipos de actos<sup>888</sup> acompanhado do pagamento das quantias devidas *maxime* taxas é o suficiente para a con-

---

<sup>885</sup> Ou de cessar a ocupação (n.º 2).

<sup>886</sup> Declaração que permite ao interessado ocupar imediatamente o espaço público na condição de ter pago as respectivas taxas.

<sup>887</sup> Art.º 15.º, n.º 1.

<sup>888</sup> Simples comunicações prévias, comunicações prévias com prazo e outras previstas na LRB.



formidade legal da situação, de harmonia com o novo figurino de simplificação ditado por *Bolkestein*<sup>889</sup>.

As entidades exploradoras dos estabelecimentos de restauração e de bebidas efectuem também através do Balcão do Empreendedor outros actos e formalidades relacionadas com o exercício da actividade<sup>890</sup>.

Relativamente às *taxas*, o seu montante ou fórmula de cálculo compete a cada município e é divulgada no Balcão do Empreendedor<sup>891</sup>. Uma importante consequência relativamente à não introdução pelos municípios da informação: o requerente não está adstrito ao seu pagamento.

Estabelece-se também a regra da possibilidade do pagamento das taxas por via electrónica junto dos destinatários<sup>892</sup>.

Disciplinam-se de seguida aspectos relativos às bases de *dados* da Classificação das Actividades Económicas (CAE) e outras bases de dados relacionadas designadamente as das pessoas colectivas<sup>893</sup> e determina-se que a entidade competente para a organização da informação relativa aos estabelecimentos de restauração e de bebidas é a DGAE<sup>894</sup>, entidade a quem compete a protecção dos dados pessoais<sup>895</sup>.

O art.º 23.º é relativo à segurança da informação, designadamente a adopção de medidas contra a destruição acidental ou ilícita e a difusão ou acesso não autorizado.

Os dados são conservados enquanto se mantiver o exercício da actividade<sup>896</sup>.

De harmonia com o art.º 24.º, em matéria de *fiscalização*, a regra é a da competência da ASAE, exceptuando-se outras especialmente previstas, designadamente a das câmaras municipais em matéria urbanística (RJUE).

Nas situações de ocupação ilícita do espaço público prevê-se a notificação do infractor para remover ou substituir os elementos que ilegalmente ocupem o espaço público bem como o embargo ou demolição<sup>897</sup>, sendo os custos da remoção a cargo da entidade responsável pela ocupação ilícita<sup>898</sup>.

---

<sup>889</sup> Art.º 16.º.

<sup>890</sup> Art.º 17.º.

<sup>891</sup> Art.º 18.º.

<sup>892</sup> Art.º 19.º.

<sup>893</sup> Art.º 20.º.

<sup>894</sup> Art.º 21.º.

<sup>895</sup> Art.º 22.º.

<sup>896</sup> Art.º 24.º.

<sup>897</sup> Art.º 26.º.

<sup>898</sup> Art.º 27.º.

O art.º 40.º da LRB remete para a sede regulamentar a definição dos requisitos das instalações, classificação e funcionamento dos diferentes tipos de estabelecimentos de restauração e de bebidas.

Foi, assim, publicada a Portaria n.º 215/2011, de 31 de Maio e, tal como sucede noutros domínios designadamente nos empreendimentos turísticos, nas agências de viagens e empresas de animação, deparamo-nos com o plano da lei e o plano regulamentar<sup>899</sup> nos estabelecimentos de restauração e de bebidas.

---

<sup>899</sup> O Governo, quando despido da função legislativa, ou uma câmara municipal criam normas juridicamente obrigatórias, elaboram regulamentos que constituem outra importante fonte do Direito.

Por regulamento entende-se a *norma ou conjunto de normas jurídicas* [como nota Castro Mendes (1994) os regulamentos são constituídos por normas *complementares e instrumentais* que têm como objectivo aplicar ou executar normas, princípios e institutos] emanadas duma *autoridade administrativa* sobre matéria da sua competência.

Os regulamentos, embora se integrem no conceito de lei material, não podem, por ausência de requisitos, ser qualificados de lei em sentido formal.

Situando-se no plano inferior ao da lei, os *regulamentos* têm como escopo a *pormenorização* ou *desenvolvimento* de uma norma ou conjunto de normas.

O poder regulamentar só em sentido amplo pode considerar-se integrado no poder legislativo, antes figurando no executivo. Na clássica trilogia dos poderes do Estado, legislativo, executivo (ou administrativo) e judicial, o primeiro surge em sentido restrito, pelo que o poder regulamentar encontra-se compreendido no executivo.

O poder regulamentar é um poder subordinado ao poder legislativo. Entre lei e regulamento estabelece-se uma hierarquia na qual a primeira ocupa uma posição sobranceira, subordinando-se o segundo à primeira.

Donde, só pode o regulamento pormenorizar ou desenvolver a lei e não opor-se ou com ela conflitar, sob pena de nulidade. Pode, no entanto, disciplinar matérias não versadas pela lei.

A lei revoga o regulamento, mas o inverso não tem lugar.

O principal órgão com competência regulamentar é o Governo (a Assembleia da República não tem competência regulamentar, daí que o processo de *apreciação parlamentar* de actos legislativos – art.º 169.º da Constituição –, outrora designado ratificação parlamentar, tenha exclusivamente por objecto *decretos-leis*, excluindo-se, pois, decretos-regulamentares ou quaisquer outros diplomas regulamentares do Governo), a qual se exerce através dos seguintes diplomas:

- a) *Decretos regulamentares* [Art.º 112.º, n.º 6 da Constituição. Carecem de promulgação pelo Presidente da República, segundo o art.º 134.º, alínea b) da Constituição. É com base neste aspecto meramente formal da promulgação que se diferencia o decreto-regulamentar da resolução e da portaria, diplomas que, assim, lhe são hierarquicamente inferiores. Por seu turno, a resolução, atenta a circunstância de provir do Conselho de Ministros, parece impor-se hierarquicamente à portaria];
- b) *Resoluções do Conselho de Ministros*;
- c) *Portarias*;
- d) E, finalmente, os *Despachos Normativos*.

Umhas breves considerações relativamente às vertentes legislativa e regulamentar na legislação do turismo.

No que respeita aos empreendimentos turísticos, a lei actual, tal como a de 1997 e a de 1986 (a conhecida lei hoteleira, Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, era complementada pelo Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março), não consome toda a disciplina jurídica, existindo um significativo conjunto de regulamentos.

Exemplificativamente, ao nível das Resoluções do Conselho de Ministros temos:

- O Ano Nacional do Turismo, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/96, de 9 de Julho, o qual decorreu entre 1 de Junho de 1996 e 31 de Maio de 1997;

O art.º 2.º estabelece duas *tipologias* de estabelecimentos. No n.º 1 os *estabelecimentos de bebidas*, no n.º 2 os *estabelecimentos de restauração* sendo que ambos os serviços podem ser prestados no próprio estabelecimento ou fora dele (vulgarmente designados por *take-away*).

- 
- O Programa de Acções de Intervenção Estruturante do Turismo (PAIET), estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/97, de 10 de Abril;
  - O Programa de Incremento do Turismo Cultural, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 127/97, de 30 de Julho;
  - O Programa Nacional de Turismo de Natureza, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98, de 25 de Agosto;
  - O Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril.

Vejam, por fim, dois exemplos de despachos normativos:

- As *zonas de potencial desenvolvimento turístico* são definidas pela al. a) do n.º 1.2 do Despacho Normativo n.º 29/98, de 23 de Abril, como sendo aquelas que compreendem as áreas sujeitas a programas de recuperação e desenvolvimento integrado, as áreas da Rede Nacional de Áreas Protegidas, bem como outras que, igualmente, venham a ser consideradas como tais por resolução do Conselho de Ministros.
- O projecto integrado turístico estruturante de base regional (PITER), definido no Despacho Normativo n.º 35/98, de 7 de Maio.

No que respeita ao *poder regulamentar local*, há que atentar nos seguintes planos:

- 1) A regulamentação local de leis emanadas dos órgãos de soberania, na condição de estes não reservarem para si o respectivo poder regulamentar, pelas Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira (artigos 227.º, n.º 1, al. d) e 232.º, n.º 1 da Constituição).
- 2) A regulamentação da legislação regional pelos Governos regionais dos Açores e da Madeira (art.º 227.º, n.º 1, al. d), primeira parte da Constituição).
- 3) O poder regulamentar das autarquias locais, de entre o qual se destacam as posturas municipais (art.º 241.º da Constituição).

Encerrada a seriação dos regulamentos de âmbito nacional e de âmbito local, uma referência à não despidianda separação entre regulamentos executivos e regulamentos independentes.

Os *regulamentos executivos* fixam genericamente a *pormenorização* do regime jurídico, ou seja, vão ao pormenor da regulação, ao detalhe da norma, para que determinada lei ou conjunto de leis sejam *exequíveis*. Visam, de harmonia com a formulação clássica, a *boa execução das leis*.

Os *regulamentos independentes* ou *autónomos* também pormenorizam um regime jurídico ao abrigo de determinada lei, só que tal regime não é afluído em lei ou leis preexistentes. Ou seja, não se limitam a desenvolver ou pormenorizar uma lei anterior, antes definindo eles próprios determinado regime jurídico, sem prejuízo de deverem respeitar a lei geral.

O n.º 6 do art.º 112.º da Constituição admite a existência de *regulamentos independentes*, que são genericamente manifestação da autonomia reconhecida a um determinado ente administrativo para gerir e cuidar dos interesses que são postos a seu cargo.

O n.º 7 do aludido preceito constitucional determina que os regulamentos executivos “devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar” e, no que tange aos regulamentos independentes, as leis que “definem a competência objectiva (matéria ou matérias que podem ser versadas no regulamento) e subjectiva (quem pode emitir determinado regulamento) para a sua emissão”.

Os *regimentos* (corpo de normas relativas à organização e ao funcionamento interno de órgãos colegiais ou de certas instituições) são regulamentos emanados de órgãos legislativos (*maxime* o Regimento da Assembleia da República) e judiciais.

Os primeiros destinam-se mediante remuneração, ao fornecimento de bebidas e serviço de cafetaria, podendo ainda incluir o serviço de bar. Para além desta denominação característica e tradicional, existem outras, consagradas pelos usos da profissão ao nível nacional ou internacional, *v.g.* cervejaria, café, pastelaria, confeitaria, *boutique* de pão quente, cafetaria, casa de chá, geladaria, *pub* ou taberna.

Os segundos caracterizam-se pelo fornecimento de alimentação e bebidas, consumidas no próprio local ou fora dele, mediante o pagamento de um preço. Usam correntemente a denominação clássica de *restaurante* ou qualquer outra consagrada ao nível nacional ou internacional pelos usos da actividade, podendo referir-se exemplificativamente as seguintes: marisqueira, casa de pasto, “pizzeria”, “snack-bar”, “self-service”, “eat-driver”, “take-away” ou “fast-food”.

A confecção de alimentos apenas pode ocorrer nos estabelecimentos de restauração ou nas unidades e instalações com zonas de fabrico<sup>900</sup>.

Abre-se, no entanto a possibilidade de os estabelecimentos de bebidas servirem produtos confeccionados, pré-confeccionados ou pré-preparados na condição de apenas necessitarem de aquecimento ou conclusão de confecção. Como é compreensível terá de existir um mínimo de equipamento adequado para o efeito designadamente microondas, forno, chapa, fritadeira, tostadeira ou máquina de sumos<sup>901</sup>.

No direito anterior previa-se expressamente que quer os estabelecimentos de restauração quer os de bebidas podem dispor de salas ou espaços destinados a dança. Embora o legislador não o afirme explicitamente tal faculdade continua ínsita à actual legislação. Nestas situações a denominação pode consistir em *clube nocturno*, *boîte*, *night-club*, *cabaret*, *dancing* ou qualquer outra consagrada ao nível nacional ou internacional.

Estabeleciam-se ainda requisitos adicionais no que respeita às discotecas, não sendo suficiente o cumprimento da normaço decorrente da LRB e do RegRB<sup>902</sup>.

Existem ainda os denominados *estabelecimentos mistos*, ou seja, no mesmo estabelecimento *cumula-se* o exercício em *simultâneo* das actividades de restauração e de bebidas, bastando para o efeito, como se intui, o preenchimento dos requisitos mínimos exigidos para cada um dos tipos<sup>903</sup>.

---

<sup>900</sup> Art.º 2.º, n.º 3.

<sup>901</sup> Art.º 6.º, n.º 3.

<sup>902</sup> Na LRB97 deviam, ainda, preencher os requisitos previstos no Decreto-Lei n.º 396/82, de 21 de Setembro, e no Decreto-Lei n.º 251/97, de 24 de Junho, bem como nas Portarias n.º 1063/97, de 21 de Outubro, e n.º 26/99, de 16 de Janeiro.

<sup>903</sup> Na LRB97 havia que explicitar qual a *actividade proeminente*, existindo consequências ao nível da denominação e da publicidade. Assim, a actividade principal do estabelecimento devia ser indicada em primeiro lugar

Em matéria de *instalação* as normas do RJET aplicam-se aos estabelecimentos de restauração e de bebidas e aos estabelecimentos comerciais que integrem os empreendimentos turísticos, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos que decorrem da legislação específica de cada um deles<sup>904</sup>. Este comando do RJET é corroborado em sede regulamentar ao determinar-se que os requisitos específicos relativos a instalações, funcionamento e classificação se aplicam a todos os estabelecimentos de restauração e de bebidas mesmo àqueles que estão integrados em empreendimentos turísticos (art.º 1.º, n.º 1)<sup>905</sup>.

O art.º 3.º distingue os requisitos específicos relativos às instalações e ao funcionamento dos estabelecimentos de restauração e de bebidas<sup>906</sup>.

---

no nome do estabelecimento e na respectiva publicidade, seguindo-se a indicação dos restantes serviços lá prestados.

Por último, o n.º 3 do art.º 4.º do RegRB de 1997 esclarecia que nos estabelecimentos mistos podia existir identidade das instalações.

<sup>904</sup> Art.º 24.º RJET.

<sup>905</sup> No regime de 1997 os artigos 5.º da LET e 47.º da LRB versavam os estabelecimentos de restauração e de bebidas integrados em empreendimentos turísticos. Segundo aqueles preceitos, o primeiro dos quais consagrando um regime mais desenvolvido, em matéria de *instalações* e de *funcionamento* aplicava-se a LET.

Em sede regulamentar complementava-se aquelas disposições, informando que, relativamente aos *requisitos mínimos* os estabelecimentos de restauração e de bebidas integrados em empreendimentos turísticos devem observar, tal como os demais, a normação decorrente do RegRB (art.º 5.º).

<sup>906</sup> Em 1997 os *requisitos mínimos* dos estabelecimentos de restauração e de bebidas encontravam-se fixados nos artigos 6.º a 22.º, constituindo o capítulo II do RegRB. Este acervo de normas aplicava-se a todos os estabelecimentos sem excepção, ou seja, mesmo aos integrados em empreendimentos turísticos.

Tais requisitos mínimos distinguiam-se em dois grupos fundamentais, os relativos às *instalações* (secção I) e os relativos ao *funcionamento* (secção II).

O art.º 6.º estatuiu que os estabelecimentos de restauração e de bebidas preenchessem os *requisitos mínimos* das instalações, do equipamento e do serviço fixados na tabela que constituía o anexo I do RegRB. Ou seja, o princípio de simplificação motivou que os requisitos mínimos dos diferentes tipos de estabelecimentos – estabelecimentos em geral (I) e estabelecimentos de luxo (II) – fossem enumerados em duas tabelas anexas, o que aliás constitui um procedimento comum na legislação turística desta época.

Na primeira tabela, *muito simplificada*, que era aplicável à generalidade dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, eram seriados os seguintes aspectos: infra-estruturas, zonas destinadas aos utentes, zonas de serviço, acessos e serviços.

Em regra, os requisitos mínimos eram impostos cumulativamente para os dois tipos, ou seja, para os estabelecimentos de restauração (coluna da esquerda) e para os de bebidas (coluna da direita).

Já a regulamentação da LRB de 2007 é bastante semelhante à actualmente vigente, inspirando claramente o actual quadro regulamentar dos estabelecimentos de restauração e de bebidas.

Tabela 64 – Requisitos específicos das instalações	
a)	Infra-estruturas
b)	Área de serviço
c)	Zonas integradas
d)	Cozinhas, copas e zonas de fabrico
e)	Vestiários e instalações sanitárias destinadas ao uso pessoal
f)	Área destinada aos clientes
g)	Instalações sanitárias destinadas aos clientes

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 65 – Requisitos específicos do funcionamento	
a)	Designação e tipologia dos estabelecimentos
b)	Regras de acesso aos estabelecimentos
c)	Capacidade do estabelecimento
d)	Informações a disponibilizar ao público
e)	Lista de preços
f)	Regras de higiene e segurança alimentar

**Fonte:** Elaboração própria.

De forma inovadora o n.º 4 do art.º 3.º consagra um conjunto de deveres que a entidade exploradora deve observar.

O art.º 4.º disciplina o primeiro requisito específico relativo às instalações dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, as infra-estruturas básicas, enumerando quatro:

- a) água;
- b) gás;
- c) electricidade;
- d) rede de esgotos.

Assim, para além de se encontrar assegurado o fornecimento de água, gás e electricidade, à semelhança do estatuído para os empreendimentos turísticos<sup>907</sup>, os estabelecimentos de restauração e de bebidas devem dispor de uma *rede de esgotos*, a qual deve encontrar-se ligada às redes gerais por forma a conduzir as águas residuais a sistemas adequados ao seu escoamento, *maxime* através da rede pública.

---

<sup>907</sup> Art.º 5.º RJET.

Na ausência de *rede pública de abastecimento de água*, os estabelecimentos devem dispor de *reservatórios privados* de água, sendo a origem desta devidamente controlada.

A capacidade de tais depósitos privados deve ser a suficiente de molde a permitir a satisfação das necessidades normais do estabelecimento. Ao nível da captação e reserva de água, impõe-se a existência de adequadas condições de protecção sanitária, devendo ainda existir os processos técnicos indispensáveis à respectiva potabilização.

O art.º 5.º respeita à *área de serviço*<sup>908</sup> dos estabelecimentos de restauração e de bebidas que abrange:

- a) zona de recepção de géneros alimentícios;
- b) zona de armazenagem de géneros alimentícios;
- c) cozinha;
- d) copa;
- e) zona de fabrico;
- f) vestiários e instalações sanitárias destinadas ao uso do pessoal.

Relativamente à área de serviço são impostas duas regras no n.º 2, a do *acesso reservado ao respectivo pessoal* do estabelecimento – ou seja, os utentes não podem aceder a esses espaços – e a absoluta *interdição de animais vivos*.

A completa separação da área de serviço da área destinada ao público e a sua instalação de modo a que não se propaguem fumos e cheiros entre as duas áreas são outras das imposições regulamentares (n.º 3).

De forma a assegurar a tranquilidade dos utentes e a inerente qualidade do serviço prestado nos estabelecimentos de restauração e de bebidas, o n.º 4 vem disciplinar a matéria dos *fornecimentos*, ou seja, dos alimentos, bebidas e toda a sorte de produtos normalmente neles utilizados. Assim, quando exista entrada de serviço<sup>909</sup>, o desiderato legal de tranquilidade dos utentes está assegurado, pelo que as descargas podem ocorrer durante o período de funcionamento do estabelecimento.

Quando tal entrada não existir e os serviços de distribuição ou as lojas onde são adquiridos os produtos praticarem horários coincidentes com o do estabelecimento, então, ainda assim, o abastecimento deve *ocorrer nos períodos de menor frequência*. Durante, *v.g.*, a hora de almoço não será lícita a entrega de víveres num restaurante, perturbando os utentes e deslocando recursos humanos para a sua recepção e arrumo.

---

<sup>908</sup> O conceito foi introduzido no RegRB de 2007.

<sup>909</sup> No RegRB de 1997 a entrada de serviço só era exigida nos estabelecimentos de restauração ou de bebidas *de luxo*, de harmonia com o ponto 4.1.2 do Anexo II. Na actual legislação não tem carácter obrigatório.

A *separação dos resíduos* através de métodos ou equipamentos em ordem à sua valorização por fluxos e fileiras (n.º 5) e a observância dos *requisitos gerais e específicos aplicáveis às instalações do sector alimentar* (n.º 6) são outras das exigências regulamentares.

O art.º 6.º vem permitir a integração das áreas de serviço<sup>910</sup> observando-se para o efeito um triplo condicionalismo:

- a) O circuito adoptado e os equipamentos utilizados garantem as finalidades específicas de cada zona;
- b) Não é posta em causa a higiene e segurança alimentar;
- c) Obsta-se à propagação de fumos e cheiros.

As três condições para a integração das áreas de serviço dos estabelecimentos de restauração e de bebidas têm *carácter cumulativo*.

Enquanto o n.º 1 abrange as duas tipologias, o n.º 2 aplica-se apenas aos estabelecimentos de restauração, permitindo a instalação nas salas de refeição de zonas destinadas à confecção de alimentos. Importa naturalmente garantir a qualidade da segurança alimentar aludindo-se expressamente aos equipamentos utilizados e à qualidade da solução gizada para o efeito. Esta era já a solução do direito anterior mas na LRB97 a o tratamento era algo diferente. De forma mais pormenorizada permitia-se a integração de cozinhas e zonas de fabrico<sup>911</sup>, a existência de cozinhas nas salas de refeições<sup>912</sup> e de copa no balcão<sup>913</sup>.

---

<sup>910</sup> Zonas de recepção e armazenagem de géneros alimentícios, cozinha, copa e zona de fabrico e, por fim, vestiários e instalações destinadas ao pessoal do estabelecimento (art.º 5.º, n.º 1).

<sup>911</sup> O n.º 1 do art.º 13.º do RegRB 1997 permitia a integração das cozinhas (definidas no n.º 1 do art.º 12.º) e das zonas de fabrico (*idem*, n.º 3) num espaço unitário. O único condicionalismo legal a observar consistia no tipo de equipamentos utilizados e a solução para o efeito gizada permitir a constituição de um espaço integrado.

<sup>912</sup> Por seu turno, o n.º 2 do art.º 13.º do RegRB 1997, que constituía uma excepção ao princípio da separação das zonas de serviço das destinadas aos utentes, veio permitir que nas salas de refeições dos estabelecimentos de restauração existissem cozinhas, já que a circunstância de os utentes visualizarem a confecção dos pratos tem vindo a suscitar um crescente agrado.

Como a lei aludia tão somente às zonas destinadas à confecção de refeições, parecia assim tratar-se de uma cozinha com limitações, não abrangendo a *preparação* de refeições.

<sup>913</sup> O n.º 3 do art.º 13.º do RegRB 1997 possibilitava a integração da copa suja, ou seja, a destinada à lavagem de louças e de utensílios, no balcão dos estabelecimentos de restauração em que apenas existiam lugares de pé ou ao balcão, bastando para o efeito que existisse a área suficiente e equipamento adequado.

Do n.º 4 resultava que a integração da cozinha e da copa na zona do balcão, nos estabelecimentos de bebidas, se encontrava mais facilitada já que podia ter lugar nas condições anteriormente referidas e mesmo que existissem lugares sentados.

No domínio da Lei Hoteleira de 1986, já se permitia que, nos estabelecimentos de bebidas e nas salas de dança, a cozinha-copa pudesse constituir um espaço integrado na zona do balcão, na dupla condição de tal ser permitido pela capacidade e características do serviço (art.º 268.º, n.º 5 do DReg. n.º 8/89).



O art.º 7.º define legalmente *cozinha*, *copa* (suja e limpa) e *zona de fabrico*, disciplinando ainda outros aspectos conexos tais como o arejamento e iluminação, celeridade de serviço, resistência, impermeabilização e fácil limpeza dos respectivos materiais.

De harmonia com a definição tradicional constante do n.º 1, a *zona de cozinha* constitui a zona de serviço do estabelecimento destinada à *confeção e preparação de alimentos*. A zona de cozinha pode ainda destinar-se ao respectivo *empratamento e distribuição* dos alimentos.

Ao nível da *copa* opera-se uma distinção entre *suja* e *limpa*<sup>914</sup>. A *copa suja* constitui a zona destinada à lavagem de loiças e de utensílios, enquanto a *copa limpa* é constituída pela zona destinada ao empratamento e distribuição do serviço, podendo também dar apoio na preparação de alimentos.

A *zona de fabrico* é constituída pelo espaço destinado ao fabrico, preparação e embalagem de produtos de pastelaria, padaria e gelados<sup>915</sup>.

Reafirma-se a regra constante do n.º 3 do art.º 7.º segundo a qual os estabelecimentos de bebidas que não disponham de zonas de fabrico só podem operar com produtos confeccionados ou pré-confeccionados.

Com o escopo da higienização das mãos, as três referidas zonas devem estar equipadas com lavatórios e torneiras com sistema de accionamento não manual<sup>916</sup>.

Outra forma de potenciar a higiene nos estabelecimentos consiste na obrigatoriedade da utilização de materiais lisos, facilmente laváveis e impermeáveis nos balcões, mesas, bancadas e prateleiras das cozinhas e zonas de fabrico.

Determina-se também que os talheres, bem como todos os utensílios utilizados na preparação dos alimentos, devem obedecer a duas características fundamentais:

1. fácil lavagem;
2. bom estado de higiene e conservação.

Nas cozinhas aponta-se igualmente para uma regra da preferencial separação entre:

- zona de confeção; e
- zona de preparação.

<sup>914</sup> A distinção foi introduzida pelo Decreto Regulamentar n.º 4/99, de 1 de Abril. Na versão originária do RegRB de 1997 previa-se tão somente a *copa suja*, a qual era designada genericamente de *copa*.

<sup>915</sup> Aos estabelecimentos que disponham destas zonas, aludia o n.º 4 do art. 1.º da LRB97: estabelecimentos de restauração e de bebidas com fabrico próprio de pastelaria, panificação e gelados enquadrados na classe D do Decreto Regulamentar n.º 25/93, de 17 de Agosto.

<sup>916</sup> Em vez de uma torneira por cada zona, permite-se a instalação de uma só torneira na cuba de lavagem da *copa suja*, no caso de zonas contíguas ou integradas.

A proximidade entre a cozinha e a copa e a instalação de ambas, em ordem a uma comunicação célere com as salas de refeição, são outras das imposições em sede regulamentar, preferencialmente com trajectos separados entre sujos e limpos.

No limiar mínimo, a copa deve incorporar uma cuba de lavagem – com água quente e fria – e máquina de lavar a louça.

Na regulamentação de 1997 determinava-se ainda que em qualquer daqueles três locais deveria tendencialmente existir arejamento e iluminação naturais<sup>917</sup>, impondo-se ainda, independentemente de o arejamento ser natural ou artificial, a instalação de aparelhagem destinada à continua renovação do ar e à extracção de fumos e cheiros.

Determinava-se ainda que a conduta de evacuação de cheiros devia, por razões de segurança, *maxime* para evitar a propagação de fogos, ser construída em material incombustível e comunicar directamente com o exterior, de harmonia com a regulamentação vigente.

Do n.º 7 resultava a obrigatoriedade da instalação de *lavatórios para o pessoal* nas cozinhas e zonas de fabrico, assinalando-se como localização preferencial a respectiva entrada.

A *lista de preços* integra o *vasto acervo informativo* que a entidade exploradora deve divulgar ostensivamente no estabelecimento de restauração ou de bebidas<sup>918</sup>. A primeira nota respeita ao *alargamento* da obrigatoriedade da lista de preços aos *estabelecimentos de bebidas* pois nas regulamentações anteriores estava confinada aos estabelecimentos de restauração<sup>919</sup>.

O conteúdo da lista é encabeçado pelo *couvert*<sup>920</sup>, um conjunto de *alimentos* ou *aperitivos* fornecidos antes da refeição e como tal identificados expressamente na referida listagem.

---

<sup>917</sup> Na sua ausência previa-se, em substituição, a ventilação e iluminação artificiais.

<sup>918</sup> Art.º 14.º, n.º 1, alínea e).

<sup>919</sup> Neste sentido o art.º 17.º do RegRB de 2008.

Também o art.º 26.º do RegRB de 1997 estabelecia a regra da permanente disponibilidade nos estabelecimentos de restauração – e só nestes – de uma *lista do dia* a qual faziam parte do acervo informativo de divulgação obrigatória imposto pelo art.º 19.º, n.º 1, alínea b).

Os elementos obrigatórios da *lista do dia* eram fixados nas quatro alíneas do preceito.

Em primeiro lugar, de harmonia com a alínea a), havia que identificar o estabelecimento, indicando o respectivo nome, tipo, eventual classificação (*luxo*) ou qualificação (*típicos ou declarados de interesse para o turismo*).

Entrando propriamente no serviço, a lista devia indicar todos os *pratos* e *produtos comestíveis*, *v.g.* entradas e sobremesas desse dia, bem como os respectivos preços, em ordem a uma correcta informação dos utentes.

A eventual existência de *couvert* devia ser mencionada na lista do dia, indicando-se ainda o respectivo preço e composição.

Por último, na lista do dia devia referir-se a existência de *livro de reclamações*.

<sup>920</sup> N.º 1, alínea a).

Quando exista – trata-se de uma simples opção a cargo da entidade exploradora – deve indicar-se a respectiva *composição* e o *preço*<sup>921</sup>.

A simples disponibilização – mesmo que o cliente não o recuse expressamente, designadamente pedindo para retirar os produtos na altura em que são colocados na mesa – não gera qualquer obrigação de suportar o respectivo preço. Com efeito, a lei determina que só possa ser cobrado quando *consumido* ou *inutilizado*<sup>922</sup> pelo cliente.

Segue-se no conteúdo da lista a enumeração de todos os pratos, produtos alimentares designadamente sobremesas e bebidas fornecidos pelo estabelecimento devendo em cada caso indicar-se o respectivo preço<sup>923</sup>.

A lista de preços deve ser obrigatoriamente *redigida em português*, determinando-se ainda que nas *zonas turísticas* – enumerando-se exemplificativamente os centros históricos das cidades, as marinas e os apoios de praia – deva também ser redigida em *língua inglesa* ou alternativamente noutra língua oficial da União Europeia.

Por último, em ordem a facilitar o acesso de clientes cegos e amblíopes aos estabelecimentos de restauração e de bebidas determina-se que a lista de preços deva ser redigida em braille. A norma tem, porém, um cunho meramente programático na medida em que tal dever fica condicionado à existência do adequado equipamento.

Em matéria de classificação, o regime da LRB97 pretendeu inovar adequando o quadro normativo à realidade, de harmonia com a explicação avançada pelo próprio legislador no preâmbulo, estabelecendo que, por via de regra, os estabelecimentos de restauração e de bebidas *não se encontram sujeitos a classificação*.

Com efeito, ainda segundo a explicação avançada no preâmbulo, demonstrou-se que, na prática, a classificação destes estabelecimentos não tinha relevância, criando, para além do mais, equívocos no próprio consumidor.

Desta forma, eliminando-se em regra a *classificação*, a actuação do legislador centrou-se na fixação de *condições mínimas de funcionamento* dos estabelecimentos de restauração e de bebidas cuja disciplina havia sido autonomizada da dos empreendimentos turísticos.

Não obstante a regra da tendencial ausência de classificação destes estabelecimentos, o art.º 20.º, n.º 1, permitia a classificação pela DGT, de harmonia com o estabelecido no RegRB.

A classificação dependia de *iniciativa do interessado*, mediante requerimento dirigido à DGT dando previamente lugar a uma vistoria.

---

<sup>921</sup> N.º 2.

<sup>922</sup> Abrindo, por exemplo, a respectiva embalagem.

<sup>923</sup> N.º 1, alínea b).

A vistoria destinava-se à verificação *in loco* das normas e requisitos inerentes à classificação pretendida pelo requerente, as quais figuravam no RegRB<sup>924</sup>, devendo realizar-se nos 45 dias subsequentes à comprovação do pagamento das respectivas taxas e, uma vez mais, obedecendo ao princípio da consensualização no agendamento da respectiva data de realização.

Integravam a *comissão* que realizava a vistoria dois técnicos da DGT, um representante do órgão regional ou local de turismo e outro da FERECA e ainda pelo próprio requerente, mas desprovido do direito de voto, ou seja, dispunha não de um estatuto pleno como os restantes elementos mas de um estatuto limitado. Tal comissão era convocada pelo director-geral do Turismo e podia funcionar na sua plenitude numa situação de ausência generalizada dos seus membros, com excepção dos dois técnicos da DGT, no pressuposto de que tivessem sido regularmente convocados.

Após a actividade inspectiva era elaborado o *auto de vistoria*, do qual era entregue uma cópia ao requerente.

Segundo o art.º 22.º, nos quinze dias subsequentes à realização da vistoria ou mostrando-se esgotado o prazo para a sua realização, impunha-se a *decisão* da DGT relativamente à *classificação* pretendida pelo requerente para o estabelecimento de restauração ou de bebidas.

A *desclassificação* pela DGT de um estabelecimento de restauração ou de bebidas podia, de harmonia com o n.º 1 do art.º 23.º, ocorrer a qualquer momento, por iniciativa *ex officio* daquele organismo, a solicitação do competente órgão regional ou local de turismo ou até de requerimento do próprio interessado.

A desclassificação, tal como sucede no domínio dos empreendimentos turísticos, podia ser imposta por uma dupla ordem de razões. A primeira consistia na *alteração dos pressupostos que determinaram a classificação*, de harmonia com a normação e os inerentes requisitos do RegRB. A segunda prendia-se com a *não realização de obras* ou *eliminação das deficiências* no prazo assinalado pela DGT, o qual não podia, em regra, ser superior a 18 meses.

De harmonia com o n.º 3 do preceito em análise, quando as obras a realizar no estabelecimento necessitassem de licenciamento municipal, o prazo para a sua realização era o que figura na respectiva licença de construção.

O n.º 4 do art.º 23.º disciplinava a situação de insuficiência de requisitos legais dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, independentemente de estes serem ou não classificados. Assim, se no decurso de uma vistoria se constatasse que o estabelecimento não reunia os requisitos mínimos para funcionar como estabelecimento de restauração ou de

---

<sup>924</sup> Art.º 21.º, n.º 1.

bebidas, devia ordenar-se o seu *encerramento imediato* até que se mostrassem realizadas as obras ou eliminadas as deficiências.

Concomitantemente, o alvará de licença de utilização do estabelecimento de restauração ou de bebidas que não reunisse os requisitos mínimos era apreendido pelo presidente da câmara municipal até ao momento em que, de harmonia com o n.º 5, fosse atribuída ao estabelecimento uma nova classificação. Embora este número determinasse a apreensão do alvará até à atribuição de uma nova classificação ao estabelecimento, não sendo esta última necessária para o funcionamento de um estabelecimento de restauração ou de bebidas, seria suficiente que o estabelecimento voltasse a reunir os requisitos mínimos.

Quando a DGT indeferisse a classificação pretendida pelo requerente, desclassificado o estabelecimento ou o interessado discordasse da necessidade da feitura de obras em ordem à manutenção da classificação ou com o prazo que houvesse sido assinalado para a sua realização, podia interpor *recurso hierárquico* para o membro do Governo responsável pela área do turismo, ou seja, para o Secretário de Estado do Turismo.

Aquele membro do executivo tinha a *faculdade* (e não o *dever*) de fazer intervir uma comissão integrada por cinco elementos, a saber: um perito por ele nomeado, que presidia à comissão, dois representantes da DGT, um representante do órgão regional ou local de turismo e, por último, um representante da FERECA.

A função da comissão consistia na emissão de um *parecer* versando a totalidade dos aspectos suscitados no recurso hierárquico, devendo fazê-lo no prazo de 45 dias a contar da data do despacho que a instituía. A convocação competia ao respectivo presidente, o qual obtendo em momento anterior a indicação dos representantes de cada entidade, sendo que, à excepção do representante do membro do Governo e nas situações de irregularidade da convocatória, a falta de qualquer elemento não afectava o funcionamento da comissão nem obstava à emissão do parecer.

O capítulo IV do RegRB de 1997<sup>925</sup> disciplinava a classificação dos estabelecimentos de restauração e de bebidas. No entanto, os artigos 27.º a 31.º versavam uma única categoria, enquanto o art.º 32.º tratava da figura dos restaurantes qualificados como típicos, realidade que, era distinta da classificação.

Referir-nos-emos, assim, em primeiro lugar, à classificação una, ou seja, aos estabelecimentos de restauração ou de bebidas de luxo, nomeadamente área mínima, características do serviço e qualificação do pessoal. Terminaremos a análise com os estabelecimentos de restauração qualificados como típicos.

---

<sup>925</sup> Artigos 27.º a 32.º.

O n.º 1 do art.º 284.º do DReg. n.º 8/89 classificava os restaurantes em cinco categorias: luxo, 1.ª, 2.ª, 3.ª e casas de pasto. Por seu turno, os estabelecimentos de bebidas distribuíam-se, de harmonia com o n.º 1 do art.º 304.º do mesmo diploma, pelas seguintes categorias: luxo, 1.ª, 2.ª, 3.ª e taberna.

Diferentemente na legislação de 1997 a classificação dos estabelecimentos de restauração e de bebidas que passou a ter carácter confinou-se a uma única categoria, a de *estabelecimento de luxo*<sup>926</sup>. Para lograr tal classificação impunha-se o tradicional requisito da *adequação do local* bem como de instalações, equipamentos e mobiliário com elevados padrões de qualidade. Tais requisitos visavam a disponibilização de um *ambiente requintado* e de *grande comodidade*, de harmonia com o estabelecido no RegRB e nos anexos I e II que o integravam. Assim, os estabelecimentos de luxo deviam cumprir cumulativamente os requisitos gerais plasmados no anexo I e os específicos e mais exigentes constantes do anexo II.

Os artigos 28.º e 29.º estabeleciam requisitos específicos dos estabelecimentos de restauração de luxo, o mesmo sucedendo com os artigos 30.º e 31.º para os estabelecimentos de bebidas de luxo.

Assim, no que tange aos primeiros, enquanto, em geral, a área mínima por lugar sentado era de 0,75 m<sup>2</sup>, nos restaurantes de luxo tal área é duplicada.

No que respeita às instalações sanitárias destinadas aos utentes, para além da observância dos requisitos gerais, há que dotá-las de *água corrente, quente e fria*.

Por outro lado, ao invés do permitido nos estabelecimentos de restauração não classificados, nos quais podem existir lugares de pé, nos estabelecimentos de luxo o serviço de refeições tem obrigatoriamente de ser prestado em *lugares sentados*<sup>927</sup>.

Nos estabelecimentos de luxo deve existir uma *lista de refeições* que não exclui a *lista do dia*. Nesta sede, o legislador, compreensivelmente, não se queda pela simples previsão da sua existência e da redacção no mínimo em duas línguas, a portuguesa e a inglesa, como sucedia então nos restaurantes e salas de refeições dos estabelecimentos hoteleiros, devendo existir uma grande variedade de pratos de cozinha portuguesa e internacional, exceptuando-se, naturalmente, os estabelecimentos com cozinha especializada ou típica.

À lista de refeições acresce uma *carta de vinhos* que inclua marcas de reconhecido prestígio, impondo-se também aqui, no mínimo, uma redacção bilingue (português e inglês).

---

<sup>926</sup> Art.º 27.º.

<sup>927</sup> Art.º 29.º, n.º 1.

Na carta de vinhos devem ainda encontrar-se outras bebidas, *v.g.* águas, refrigerantes, cervejas, fornecidas no estabelecimento, excepto quando forem objecto de uma *lista própria*. Em ambos os casos devem ser indicados os respectivos preços.

Existem ainda exigências ao nível do pessoal relativamente ao *serviço de refeições* e ao de *vinhos*. Ou seja, no primeiro caso, é dirigido por um *chefe de mesa* e no segundo efectuado por um *escanção*, os quais devem dominar oralmente, para além, claro está, do português, a língua inglesa.

O serviço de refeições é efectuado com *mesa auxiliar de serviço* e, quando tal se imponha, com pratos *aquecidos*.

À semelhança dos estabelecimentos de restauração de luxo, também no domínio dos estabelecimentos de bebidas de luxo se opera um aumento – agora não tão significativo – das áreas mínimas por lugar. Assim, nos estabelecimentos com lugares sentados passa de 0,75 m<sup>2</sup> para 1 m<sup>2</sup>, enquanto nos estabelecimentos com lugares de pé o valor da área mínima por lugar, que é, em geral, de 0,50 m<sup>2</sup>, passa para 0,75 m<sup>2</sup>.

O disposto no n.º 2 do art.º 28.º é aplicável em sede de estabelecimentos de luxo às instalações sanitárias, ou seja, há que dotá-las de água corrente, quente e fria, e não pode ocorrer a situação de *dispensa legal* de separação por sexos mercê da capacidade exígua.

Ao nível do serviço, e para além, naturalmente, dos requisitos gerais, estabelece-se a obrigatoriedade da sua *direcção* por uma *chefe de bar*, que domine oralmente, para além da língua portuguesa, como é natural, também a inglesa.

Embora, constituindo o último preceito inserido no capítulo do RegRB de 1997 que se ocupava precisamente da matéria da *classificação* dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, o art.º 32.º alude à *qualificação* dos estabelecimentos como *típicos* e não à *classificação*.

A epígrafe do preceito, “*Restaurantes típicos*”, era assim incorrecta, já que o preceito não era restrito aos estabelecimentos de restauração, abrangendo igualmente os estabelecimentos de bebidas.

Embora, de *jure condendo*, pudesse ser vantajosa uma classificação dual – estabelecimentos de restauração ou de bebidas de *luxo* e *típicos* – de *jure condito*, a *classificação* apresenta-se efectivamente como uma realidade diferente da *qualificação*.

Fortalecendo este entendimento segundo o qual o legislador pretende manter uma diferenciação entre *classificação* e *qualificação*, o n.º 3 manda aplicar “*com as devidas adaptações*” os artigos 20.º a 24.º da LRB, que tratam do procedimento de *classificação* junto da

DGT. Ora, justamente a aplicação não é directa mas com as devidas adaptações, porquanto as realidades são distintas.

Vejamos então o que distingue estes estabelecimentos da generalidade dos não classificados, os quais designámos amiúde estabelecimentos de restauração e de bebidas *tout court*, e dos de luxo.

Pode afirmar-se que o traço distintivo desses estabelecimentos reside no seu *cunho regionalista*, pois, mercê das características das refeições e bebidas que servem, respectivo mobiliário, decoração, traje do pessoal ou, finalmente, dos espectáculos neles realizados, revelam a gastronomia bem como a tradição de determinada região portuguesa.

Finalmente, quando nos estabelecimentos de restauração e de bebidas a que vimos aludindo haja *espectáculos de fado*, tais estabelecimentos podem, de harmonia com o n.º 2, utilizar a designação de *casas de fado*.

No que respeita à LRB e ao seu regulamento, a competência para a fiscalização é atribuída à ASAE, ou seja, é este o organismo público que vai fiscalizar se são efectivamente observadas a esmagadora maioria das normas até agora afloradas.

Ressalvam-se, porém, as competências das câmaras municipais relativamente à tutela do espaço público e ao RJUE, com especial enfoque em matéria de licenciamento da construção e da utilização, bem como das diferentes entidades que intervêm relativamente aos estabelecimentos de restauração e de bebidas.

O regime de contra-ordenações figura no art.º 28.º da LRB tendo-se elaborado o seguinte quadro em ordem à sua mais fácil apreensão.

Consagra-se a punibilidade da *negligência*, sendo a *instrução* dos processos cometida à ASAE e a aplicação de coimas, na esteira de outros diplomas, à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade (CACMEP).

As *sanções acessórias* – atende-se, na sua determinação, à gravidade das infracções, culpa<sup>928</sup> – figuram no art.º 30.º e podem ser de dois tipos.

Em primeiro lugar, no encerramento do estabelecimento por um período máximo de dois anos e quando a contra-ordenação tenha sido praticada em consequência do funcionamento do estabelecimento<sup>929</sup>.

---

<sup>928</sup> Não se prevê expressamente a eventual reincidência do agente.

<sup>929</sup> Na LRB de 2007 optava-se por uma maior delimitação: quando ocorresse uma situação de violação de normas relativas à *higiene dos géneros alimentícios*, quando o titular da exploração não tivesse efectuado a *comunicação prévia*, não dispondo, assim, do *título de abertura do estabelecimento* e, por último, nas situações de não



A interdição da actividade, também ela limitada a um biénio, só pode ter lugar nas situações de flagrante e grave abuso da função exercida ou violando de forma grave e manifesta os seus deveres.

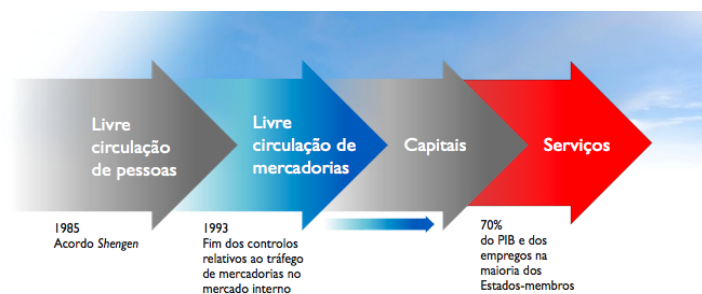
Já não se prevê, como no direito anterior, a sanção acessória constituída pela *publicidade* da aplicação da sanção de contra-ordenação, obtida através da afixação da cópia da decisão em lugar bem visível do estabelecimento de restauração ou de bebidas.

### 7.1.2. Agências de Viagens

A primeira nota relativamente ao Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de Maio, é a de que nos encontramos perante um diploma novo e não de meras alterações a uma lei existente substituindo-se, assim, o mais antigo quadro normativo de um dos sub-sectoros do turismo, o Decreto-Lei n.º 209/97, de 13 de Agosto – um notável exemplo de estabilidade legislativa e consensualidade dos diferentes destinatários – que é revogado<sup>930</sup>.

A causa determinante destas alterações é a transposição da Directiva dos Serviços, também conhecida por Directiva *Bolkestein*, circunstância que é revelada logo no primeiro parágrafo do preâmbulo onde se alude expressamente à Directiva n.º 2006/123/CE e ao Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho<sup>931</sup>. As Directivas não vigoram directamente nas ordens jurídicas dos Estados-membros sendo necessária a transposição – que deveria ter ocorrido até 31 de Dezembro de 2009 – que se realizou em duas fases: a primeira, em Julho de 2010, com os aspectos gerais aplicáveis a todo o sector dos serviços, a segunda consubstanciada na adaptação mais pormenorizada do sector das agências de viagens ao quadro comunitário.

**Figura 39 – As quatro liberdades fundamentais da União Europeia**



**Fonte:** Elaboração própria.

obtenção de *autorização* para a prestação de serviços de restauração ou de bebidas com *carácter esporádico* ou *ocasional*.

<sup>930</sup> Art.º 48.º.

<sup>931</sup> Art.º 1.º, n.º 2.

A diminuição da burocracia, a introdução de procedimentos mais rápidos e desmaterializados, o deferimento tácito, a facilitação do acesso à actividade e uma maior responsabilização dos agentes económicos em ordem a uma maior competitividade do mercado de serviços são objectivos expressamente enunciados no preâmbulo.

A intensificação dos instrumentos de fiscalização e o facultar aos consumidores uma maior transparência e mais informação são objectivos complementares.

Um ambiente mais favorável à realização de negócios e a evolução do mercado induzida por novos comportamentos dos consumidores, pela utilização generalizada da internet e pela concorrência globalizada impõem, do ponto de vista do legislador, a adaptação das empresas.

Uma alteração importante decorrente da Directiva *Bolkestein*, corporizada na nova lei, é a da simplificação no acesso e exercício da actividade das agências de viagens e turismo *abolindo o licenciamento como requisito de acesso* – deixa, assim, de existir o *alvará* – substituindo-o por uma *mera comunicação prévia* que é obrigatoriamente realizada pelo empresário ou pelo seu representante no impropriamente denominado novo Registo Nacional das Agências de Viagens e Turismo, abreviadamente RNAVT<sup>932</sup>. Desaparecem correspondentemente os elevados requisitos de capital social mínimo (100.000 €) que vigoravam na legislação anterior.

Quanto à forma empresarial, para além das *peças colectivas*, designadamente as sociedades comerciais por quotas ou anónimas, a actividade de agências de viagens e turismo pode agora ser exercida por *peças singulares*<sup>933</sup>.

Reintroduz-se a dicotomia operadores/agências ou grossistas/retalhistas falando-se agora de *agências vendedoras* e *agências organizadoras*<sup>934</sup>. Uma manifesta incompletude, a raizar a grosseria jurídica, da definição das agências vendedoras – as que vendem ou propõem para venda viagens organizadas – ao não abranger as viagens por medida, a bilheteria ou a simples intermediação<sup>935</sup>.

Esta incorrecta definição não toma em conta a realidade do sector e tem aparentemente grandes implicações. Sendo, como se refere adiante, a contribuição obrigatória para um fundo de garantia maior para as agências organizadoras, poucas empresas poderão considerar-se, à luz do da nova lei, como agências vendedoras pois estas, segundo a definição legal, procedem tão somente à venda de pacotes turísticos elaborados por operadores turísticos.

---

<sup>932</sup> Art.º 6.º.

<sup>933</sup> Art.º 1.º, n.º 3.

<sup>934</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>935</sup> *Idem*, n.º 2.

Por seu turno as agências organizadoras, que o legislador reconhece serem também designadas por operadores turísticos, são as empresas que elaboram viagens organizadas (esqueceu-se o legislador de referir serem também designados por pacotes turísticos) e que as vendem ou propõem para venda directamente ou através de uma agência vendedora<sup>936</sup>.

Figurando na Directiva n.º 90/314/CEE (relativa aos pacotes turísticos) e aparentemente ditada pela complexa e errática negociação do fundo de garantia que distingue entre operadores e agências em ordem a diferentes contribuições, isso não impede que uma agência de viagens possa actuar simultânea ou alternadamente como agência vendedora ou organizadora, tal como resulta da locução *e/ou*<sup>937</sup>.

A clássica e consolidada distinção *actividades próprias e actividades acessórias* é substituída, aparentemente sem qualquer vantagem, pela de *actividades a título principal* e a *título acessório*<sup>938</sup>. A enumeração das *actividades próprias*, agora denominadas *a título principal*, permanece inalterável<sup>939</sup>:

- A organização e venda de viagens turísticas, expressão que terá de ser entendida num sentido amplo, abrangendo as viagens organizadas e por medida e não no sentido restrito do art.º 15.º, n.º 1;
- A representação de outras agências de viagens e turismo, nacionais ou estrangeiras, ou de operadores turísticos nacionais ou estrangeiros, bem como a intermediação na venda dos respectivos produtos;
- A reserva de serviços em empreendimentos turísticos;
- A venda de bilhetes (expressão que substitui a clássica *bilheteria*) e reserva de lugares em qualquer meio de transporte;
- A recepção, transferência e assistência a turistas.

A enumeração das outrora denominadas *actividades secundárias*, agora rotuladas de *a título acessório*, são no essencial mantidas, ou seja, conservam-se nove sendo apenas eliminada a décima que se referia ao exercício das actividades de animação turística<sup>940</sup>.

Embora as actividades próprias continuem a abranger os pacotes turísticos comercializados pela *internet*, a possibilidade de oferta directa através deste poderoso meio telemático<sup>941</sup> é

---

<sup>936</sup> *Ibidem*, n.º 3.

<sup>937</sup> *Ibidem*, n.º 1.

<sup>938</sup> Art.º 3.º.

<sup>939</sup> *Idem*, n.º 1.

<sup>940</sup> *Ibidem*, n.º 2.

<sup>941</sup> Originariamente concebidos e operados por companhias aéreas, o uso dos CRS (*computer reservation system* ou *central reservation system*) foi posteriormente alargado aos seus então representativos parceiros de negócios, as agências de viagens e operadores turísticos. Quando operam para múltiplas transportadoras aéreas são

designados como sistemas de distribuição global (GDS) abrangendo, para além do transporte aéreo, o ferroviário, a reserva de hotéis e o *rent-a-car*.

A política de concorrência da União Europeia no sector dos transportes visa garantir um funcionamento eficaz dos mercados recém-liberalizados ou em fase de liberalização. Nesse sentido, tem vindo progressivamente a modernizar o seu enquadramento legal por forma a aplicar, ao sector dos transportes, o quadro geral das regras de concorrência, pontificando no domínio da aviação o Regulamento n.º 80/2009, relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva (SIR) que entrou em vigor em 29 de Março de 2009, cerca de um mês após uma nova directiva relativa às taxas aeroportuárias.

Dado que uma parte importante das reservas de voos continua a processar-se através de SIR, existe a necessidade de manter uma concorrência efectiva entre as transportadoras participantes e a transportadora-mãe (aquela que directa ou indirectamente, individual ou conjuntamente, controla ou participa no capital com direitos ou representação no órgão dirigente de um vendedor de sistemas) sujeitando esta última a regras específicas.

Impondo-se uma clara separação entre o SIR e os sistemas de reserva internos e impedindo-se que as transportadoras-mãe tenham acesso privilegiado é, no interesse dos consumidores, determinada a obrigatoriedade de um ecrã inicial imparcial de molde a garantir que as informações sobre todas as transportadoras participantes sejam acessíveis nas mesmas condições, não privilegiando, assim, nenhuma delas, reforçando a confiança do consumidor e aumentando a transparência dos produtos e serviços.

Relativamente aos *dados comerciais* dos SIR, prescreve-se a sua disponibilização, de forma não discriminatória, a todas as transportadoras participantes, sendo que os *prestadores de serviços* de transportes não podem utilizá-los para influenciar indevidamente a escolha dos consumidores ou da agência de viagens.

O código de conduta representa um forte passo em direcção à liberalização do mercado dos CRS, alcançando-se nalguns aspectos uma total desregulamentação. Várias restrições foram removidas, outras modificadas e nalguns casos introduziram-se novas.

Não obstante a percepção de que se trata de uma matéria com alguma dificuldade de regulação, é relativamente consensual a necessidade de manutenção do código.

As companhias aéreas que primeiro cortaram os custos com os agentes de viagens, reduzindo ou mesmo suprimindo as comissões, insurgem-se numa segunda fase contra a alegada elevada remuneração dos GDS. Algumas companhias aéreas, como a poderosa Lufthansa, passaram há 3 anos atrás das palavras aos actos, apoiando os GNE, também designados GDS *low cost*, um fenómeno que despontou em 2005 nos EUA e que granjeou a simpatia das companhias aéreas americanas. Frustrada a iniciativa, a Lufthansa, ainda se envolveu numa disputa com o GDS líder mundial. Encerrada, mediante um acordo, a companhia aérea anuncia que vai brevemente cobrar aos seus clientes, que adquiram os bilhetes através de cartão de crédito, uma taxa até 18 €, sendo que por ATM e transferência directa continuarão gratuitos. Dos GDS/agências de viagens a questão transferiu-se aparentemente para a banca e consumidores.

A solução *direct-connect* foi protagonizada nos Estados Unidos da América pela *America Airlines* criando um sistema para as agências de viagens reservarem directamente no seu sistema *web* em detrimento dos GDS – os que insistirem nas vantagens de uma oferta concentrada pagam entre 12 e 26 € – tendo, mais recentemente, a *Delta Airlines* enveredado por uma solução semelhante.

Os GDS contrapõem com o pesado investimento e a elevada especialização traduzida em soluções tecnológicas de ponta, concentrando a oferta numa plataforma totalmente integrada, inalcançável ou, pelo menos, inacessível ao comum das empresas e um elevado número de pontos de venda. Aparentemente será mais vantajoso para as agências de viagens efectuarem as suas reservas numa solução integrada de um só canal consubstanciada no GDS em vez de em múltiplos canais correspondentes às diferentes companhias.

No início de Agosto, foi dado o pontapé de saída para uma revisão alargada do Regulamento n.º 80/2009, porventura uma das maiores de sempre, através de um questionário. São cerca de meia dezena de questões sobre o Código de Conduta dos CRS, formuladas pela Comissão e que foram restritamente disponibilizadas à indústria do turismo, apontando-se para que o processo se encontre concluído no início de 2012.

Esta revisão alargada do Código de Conduta dos CRS surge precisamente num período em que se reacende a disputa, adormecida durante anos, entre as companhias aéreas e os GDS. A entrada da *Google* no mercado da dis-

agora estendida aos estabelecimentos, iniciativas ou projectos declarados de interesse para o turismo e a entidades que prossigam atribuições públicas de promoção de Portugal ou das suas regiões enquanto destino turístico<sup>942</sup>.

De harmonia com o tradicional princípio da exclusividade, agora adaptado ao novo enquadramento europeu dos serviços, apenas as agências inscritas no RNAVT podem exercer qualquer das actividades enumeradas como próprias ou a título principal<sup>943</sup>.

Excepções ao princípio da exclusividade – para além das agências de viagens e turismo legalmente estabelecidas noutro Estado-membro da União Europeia ou do espaço económico europeu que, segundo os ditames de *Bolkestein*, podem exercer livremente a sua actividade em Portugal – são as já consagradas na legislação anterior, designadamente a comercialização directa dos seus serviços pelos empreendimentos turísticos, pelos agentes de animação turística e pelas empresas transportadoras e o transporte de clientes pelos empreendimentos turísticos ou agentes de animação em veículos da sua propriedade<sup>944</sup>.

Sem alterações significativas, consubstanciando meras afinações ditadas pela substituição do licenciamento/alvará pela inscrição num registo público, regras como a denominação de agências de viagens, operador turístico e semelhantes apenas podem ser usadas por empresas inscritas no RNAVT, a interdição de denominações iguais ou semelhantes e a informação da denominação e número do registo<sup>945</sup>.

Para a inscrição no RNAVT, mecanismo simplificador que sucede ao licenciamento/alvará, o art.º 6.º estabelece dois *requisitos adicionais de acesso à actividade*. Em primeiro lugar, o *seguro de responsabilidade civil*, uma imposição da Directiva n.º 90/314/CEE, consagrada em termos semelhantes à legislação anterior. Em segundo lugar, uma significativa alteração com gravíssimas implicações, a subscrição do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT) que substitui o sistema de caução há muito vigente.

O n.º 2 alude expressamente à alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, o qual estatui que não pode haver duplicação entre as condições exigíveis para o cumprimento dos procedimentos previstos na LAVT “e os requisitos e os controlos equivalentes, ou comparáveis quanto à finalidade, a que o requerente já tenha sido submetido em território nacional ou noutro Estado-membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu”. Ora, grandes dúvidas se levantam neste domínio relativamente às situações em

---

tribuição de viagens, as agências *on-line*, os GDS *low cost* e as tecnologias *direct-connect* desenvolvidas pelas companhias aéreas tornam compreensivelmente a revisão mais complexa.

<sup>942</sup> Art.º 3.º, n.º 3.

<sup>943</sup> Art.º 4.º, n.º 1.

<sup>944</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>945</sup> Art.º 5.º.

que a agência de viagens ou operador turístico doutro Estado-membro tenha contratado uma caução no seu país e em Portugal lhe exijam uma contribuição em dinheiro para o fundo de garantia. A solidariedade e a reposição do fundo são outras das questões problemáticas.

O requisito da *idoneidade* deixou de figurar na nova LAVT.

A comunicação prévia, o tal mecanismo expedito que substitui o licenciamento, é efectuada por formulário electrónico<sup>946</sup> e pressupõe, para além da indicação de um conjunto de elementos, designadamente, a identificação do requerente, titulares da empresa e quem a vincula, localização dos estabelecimentos, o comprovativo do pagamento do prémio do seguro de responsabilidade civil, do fundo de garantia e de uma taxa de inscrição no RNAVT de 1.500 €<sup>947</sup>.

De harmonia com o n.º 1 do art.º 46.º para as agências de viagens e turismo *existentes* a inscrição no RNAVT é *automática*, é-lhes oficiosamente atribuído e comunicado o número de inscrição sendo o legislador omissivo quanto à *dispensa do pagamento da taxa*.

Esta taxa prevista no art.º 8.º, n.º 4 merece uma reflexão autónoma mercê da aparente ilegalidade do seu montante, não só pela ausência denexo de reciprocidade que pressupõe uma adequação entre o dispêndio do particular e o serviço oferecido pelo Estado mas também pela criação de um obstáculo à livre prestação dos serviços não permitido pela Directiva *Bolkestein*.

Sem alterações de monta o RNAVT previsto no art.º 8.º e que já figurava no art.º 10.º da lei anterior<sup>948</sup>.

O conjunto de informações públicas que integram o RNAVT é, no essencial, o constante da legislação anterior, surgindo na alínea e) do art.º 9.º um elemento que não irá certamente ser pacífico: a verificação de *irregularidades graves* ao nível da gestão da empresa ou de *incumprimento grave perante fornecedores ou consumidores* na condição de tais comportamentos colocarem em risco os interesses destes últimos ou as *condições normais de funcionamento do mercado das agências de viagens e turismo*.

Nos *regimes especiais* (artigos 10.º a 12.º) encontramos três diferentes situações.

Em primeiro lugar, o princípio estruturante da União Europeia foi vertido no art.º 10.º que permite às agências de viagens estabelecidas noutra Estado-membro exercerem livremente a sua actividade em Portugal.

---

<sup>946</sup> Art.º 7.º, n.º 1.

<sup>947</sup> Art.º 7.º.

<sup>948</sup> Desde 2007 deveria ter estado disponível e acessível ao público no *site* do Turismo de Portugal, IP.

Não obstante, devem apresentar previamente, isto é, antes de iniciarem o exercício da actividade, à autoridade turística nacional documentação em forma simples da contratação de garantias equivalentes às prestadas pelas empresas estabelecidas em Portugal. Quanto ao seguro de responsabilidade civil, o requisito é facilmente cumprido pois constitui uma imposição da Directiva n.º 90/314/CEE transposta há cerca de vinte anos para as legislações nacionais. No entanto, nenhuma empresa doutro Estado-membro fará prova de que contribuiu para um fundo de garantia cujo âmbito vai muito para além das viagens organizadas e em que as empresas estão submetidas a um inédito regime de solidariedade nos termos do qual os cumpridores respondem pelos erros ou imprudências dos seus concorrentes.

O segundo regime especial respeita às instituições de economia social, que mantêm no essencial a regulamentação anterior explicitando-se que o requisito cumulativo de as viagens se realizarem de forma ocasional e esporádica, o que se verifica desde que não excedam cinco anuais<sup>949</sup>.

O exercício de actividades de animação turística pelas agências de viagens encerra o capítulo dos regimes especiais. No essencial, as agências de viagens têm de cumprir os requisitos das empresas de animação ficando, no entanto, isentas do pagamento da taxa devida pela inscrição no Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística (RNAAT).

Subsiste inalterado o regime da utilização de veículos da propriedade das agências de viagens<sup>950</sup> bem como o do livro de reclamações, em que o sector do turismo foi pioneiro mas que actualmente segue o regime geral, mantendo-se a curiosa particularidade de apesar de a entidade fiscalizadora ser a ASAE o original da reclamação dever ser remetido ao Turismo de Portugal, IP<sup>951</sup>.

Mantém-se a distinção entre viagens turísticas, organizadas e por medida e ainda as situações de intermediação<sup>952</sup> uma sólida estruturação que remonta a 1997.

Em sede pré-contratual, a obrigação de informar os clientes que se deslocam ao estrangeiro da documentação, vistos e formalidades sanitárias e a de veicular informação fidedigna<sup>953</sup> bem como a entrega da documentação necessária para a obtenção do serviço vendido<sup>954</sup> respeitam a todo o tipo de viagens e transitam incólumes da legislação anterior.

---

<sup>949</sup> Art.º 11.º.

<sup>950</sup> Art.º 13.º.

<sup>951</sup> Art.º 14.º.

<sup>952</sup> Art.º 15.º.

<sup>953</sup> Art.º 16.º.

<sup>954</sup> Art.º 17.º.

Grande identidade também entre a nova legislação e a anterior no que respeita à importante categoria das viagens organizadas<sup>955</sup>. Trata-se de uma matéria que decorre da Directiva n.º 90/314/CEE sobre viagens, férias e circuitos organizados transposta em Portugal há muitos anos, mais precisamente em 1993.

Ainda assim, nas menções obrigatórias dos contratos de venda de viagens organizadas<sup>956</sup> o aditamento constante da alínea o) relativamente à assistência devida a clientes nos termos previstos no art.º 28.º, isto é, quando por razões que não lhe forem imputáveis o cliente não possa terminar a viagem organizada (por exemplo a morte de um familiar próximo) a agência está obrigada a dar-lhe assistência até ao ponto de partida ou de chegada. O dever de assistência que impende sobre as agências não abrange as despesas inerentes ao voo de regresso ou outras que serão suportadas pelo cliente ou pelo seguro facultativo a cargo deste.

No n.º 2 do art.º 20.º surge-nos, em consequência das *transacções não presenciais* previstas na Directiva *Bolkestein*, uma referência ao regime relativo ao comércio electrónico constante dos artigos 24.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro.

Na informação sobre a viagem aditou-se a referência à possibilidade de rescisão do contrato nos termos previstos no art.º 26.º, uma norma que inexplicavelmente tem alguma tradição na nossa legislação mas que não decorre da Directiva n.º 90/314/CEE. Dada a sua inserção sistemática, esta possibilidade de o cliente rescindir o contrato a todo tempo, não necessitando de invocar qualquer justificação, vale apenas no domínio das viagens organizadas. Afinou-se a expressão *justificação das despesas para comprovação das despesas*.

Nos artigos 22.º, 23.º e 27.º explicita-se que se trata de dias seguidos e não de dias úteis, o que já decorria pacificamente da interpretação da legislação anterior.

A obrigatoriedade do acompanhamento dos turistas por profissionais de informação turística, que foi paulatinamente eliminada, desapareceu por completo na nova legislação das agências de viagens. A Região Autónoma da Madeira, tradicionalmente muito exigente neste domínio, não deixará certamente de introduzir algumas alterações.

Foi também suprimido um conjunto de normas que regulavam as relações entre as agências de viagens e os empreendimentos turísticos e entre as próprias agências, a maior parte das quais pelo seu carácter supletivo apresentava grande interesse na regulação dos casos omissos ainda para mais num contexto de vazio deixado pela revogação da Convenção AIH-FUAV.

---

<sup>955</sup> Artigos 18.º a 28.º.

<sup>956</sup> Art.º 20.º, n.º 1.



A matéria da responsabilidade civil das agências de viagens perante os seus clientes<sup>957</sup> não sofre alterações.

Profundas alterações ocorrem no domínio das duas garantias prestadas pelas agências de viagens que são impostas pela Directiva n.º 90/314/CEE, aprovada há 20 anos e implementada entre nós há 18 anos. A primeira, o seguro de responsabilidade civil não sofre alterações, mas a caução é substituída por um desastroso mecanismo que se analisa de seguida.

O art.º 31.º impõe em substituição do actual sistema de caução a subscrição do *Fundo de Garantia de Viagens e Turismo*: 6.000 € para as agências vendedoras e 10.000 € para as agências organizadoras e as que sejam simultaneamente vendedoras e organizadoras (situação mais comum, mercê de uma apertada definição de agência vendedora).

As verbas do fundo respondem solidariamente pelos créditos dos consumidores relativamente à generalidade dos serviços contratados a agências de viagens e turismo – e não apenas quanto às viagens organizadas, como é imposto pela Directiva n.º 90/314/CEE – respondendo por:

- O reembolso dos montantes entregues pelos clientes;
- O reembolso das despesas suplementares suportadas pelos clientes, em consequência da não prestação dos serviços ou da sua prestação defeituosa.
- Encontra-se excluído o pagamento dos créditos dos consumidores relativos à compra isolada de bilhetes de avião, desde que a não concretização da viagem não seja imputável às agências de viagens e turismo envolvidas.

As empresas doutro Estado-membro da União Europeia que pretendam exercer a sua actividade em Portugal – ainda que temporariamente – têm de demonstrar que prestaram *garantia equivalente* no seu país, o que levanta fortes dúvidas porquanto não existe sistema equivalente noutra Estado-membro.

Um dos problemas mais graves do fundo de garantia é o da *solidariedade*, ou seja, as empresas cumpridoras respondem pelos erros ou fraudes das incumpridoras e isso associa inevitavelmente o sector das agências de viagens a um risco muito alto o que certamente terá implicações nas avaliações realizadas pela banca. O risco deve estar a cargo de uma seguradora, é essa a sua função empresarial. Em nenhum sector da economia portuguesa as empresas respondem pelos erros de gestão ou fraudes das suas congéneres.

Trata-se também de um sistema iníquo porquanto as pequenas e médias empresas pagam o mesmo valor que as grandes apesar de o risco ser inferior, contrastando com o actual sistema

---

<sup>957</sup> Artigos 29.º e 30.º.

de caução em que apenas se exige o pagamento de uma determinada percentagem sobre o valor da venda de viagens organizadas e não sobre a generalidade das vendas.

O pagamento desta garantia apresenta-se de uma forma faseada. Aquando da inscrição no RNAVT as agências vendedoras pagam uma contribuição inicial 2.500 € e as organizadoras (e/ou também vendedoras) de 5.000 €. Farão subsequentemente contribuições anuais no valor de 0,1% do volume de negócios do ano anterior até completarem os 6.000 € e 10.000 € respectivamente (n.º 4).

A contribuição inicial e as subsequentes não libertam as agências de viagens deste encargo. A qualquer momento podem ser chamadas a contribuir novamente para o FGVT quando este atingir um valor inferior a 1.000.000 € mantendo-se a contribuição anual até que perfaça 4.000.000 €.

Alargando-se o âmbito de cobertura muito para além dos pacotes turísticos, abrangendo a quase totalidade das actividades desenvolvidas pelas agências (exceptuando a bilheteria aérea, quando a não concretização da viagem não seja imputável à agência) e tendo em conta a extraordinária facilitação do acesso ao mercado, criam-se condições objectivas para mega fraudes.

De um lado, empresas pouco prudentes ou até mal intencionadas promovendo a venda de produtos a baixo preço e com um elevado encaixe financeiro sabendo-se que se a coisa der para o torto lá estará o FGVT para reembolsar os consumidores. Do outro, empresas responsáveis pagando ano após ano do seu bolso os erros ou fraudes de empresas concorrentes que introduziram más dinâmicas de mercado perturbando-lhe os negócios.

Para as agências de viagens licenciadas aquando da entrada em vigor da nova LAVT – uma *vacatio legis* de 30 dias<sup>958</sup> inicia a sua vigência em 5 de Junho de 2011 – a contribuição inicial de 2.500 € ou 5.000 € será efectuada até 5 de Junho de 2012, mantendo-se até lá o sistema de caução existente.

O art.º 39.º prevê a aplicação de medidas cautelares pela ASAE às agências de viagens. Muito delicada a referente *irregularidades graves* ao nível da gestão da empresa ou de *incumprimento grave perante fornecedores ou consumidores* na condição de tais comportamentos colocarem em risco os interesses destes últimos ou as *condições normais de funcionamento do mercado*.

Numa fase muito avançada do processo legislativo foi, finalmente, consagrada a figura do Provedor do Cliente da APAVT.

---

<sup>958</sup> Art.º 49.º.

**Figura 40 – Comparação entre o regime anterior e o actual**

Fonte: Elaboração própria.

### § A regulamentação do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo

A Portaria n.º 224/2011, de 3 de Junho, aprovou o Regulamento do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT), um dos aspectos mais controvertidos da nova lei das agências de viagens<sup>959</sup>.

Trata-se de um fundo que goza de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, que tem sede em Lisboa nas instalações do Turismo de Portugal, IP que lhe disponibiliza, em ordem ao respectivo funcionamento, os serviços técnicos e administrativos<sup>960</sup>.

Os objectivos do fundo<sup>961</sup> estão em sintonia, como se impõe em sede regulamentar, com o n.º 2 do art.º 31.º da nova LAVT, assegurando o pagamento dos créditos dos consumidores decorrentes do incumprimento de serviços contratados a agências de viagens abrangendo:

1. O reembolso dos montantes entregues pelos clientes *em todo o tipo de viagens* e não apenas nas viagens organizadas como sucedia na lei anterior.
2. O reembolso das despesas suplementares suportadas pelos clientes em consequência da não prestação dos serviços (o hotel não aceita a reserva do operador e o cliente teve

<sup>959</sup> Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de Maio.

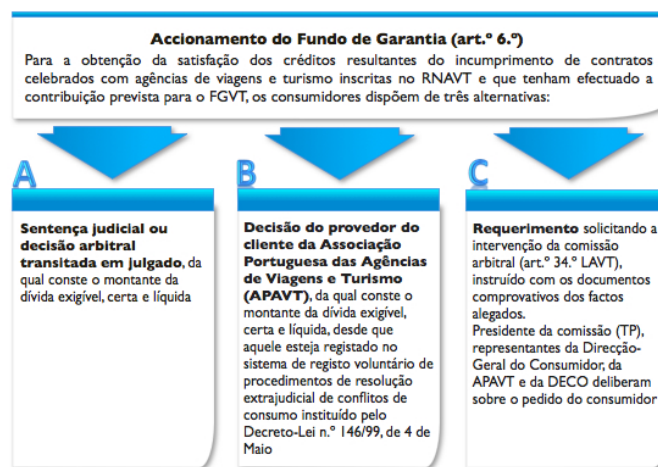
<sup>960</sup> Art.º 2.º.

<sup>961</sup> Art.º 3.º.

de pagar do seu bolso a estada) ou da sua prestação defeituosa (o campo de golfe não se encontrava em condições tendo o cliente de jogar noutra campo a suas expensas – a piscina do hotel entrou em obras e o cliente teve de frequentar uma nas proximidades tendo de suportar as entradas). Abrangendo, tal como na situação anterior, todo o tipo de viagens e não apenas os pacotes turísticos.

Já se encontrava prevista na nova LAVT e a portaria reitera a exclusão do FGVT dos créditos dos consumidores relativos à compra isolada de bilhetes de avião na condição de a não concretização da viagem não ser imputável às agências de viagens o que sucederá manifestamente no caso de insolvência da companhia aérea.

**Figura 41 – Possibilidade de accionamento do Fundo de Garantia**



**Fonte:** Elaboração própria.

A polémica responsabilidade solidária do FGVT pelo pagamento dos créditos dos consumidores na condição de a agência de viagens incumpridora se encontrar inscrita no Registo Nacional das Agências de Viagens e Turismo (RNAVT) e tenha efectuado a respectiva contribuição encontra-se prevista no art.º 4.º.

Tirando a possibilidade de as agências de viagens pagarem logo no acto de inscrição no RNAVT a totalidade da contribuição – 6.000 € para as agências vendedoras e 10.000 € para as agências organizadoras e as que sejam simultaneamente vendedoras e organizadoras – o art.º 5.º reproduz o art.º 32.º da nova LAVT.

Assim, o pagamento desta nova garantia apresenta-se em regra de uma forma faseada: aquando da inscrição no RNAVT as agências vendedoras pagam uma contribuição inicial de 2.500 € e as organizadoras (e/ou também vendedoras) de 5.000 €. Farão subsequentemente contribuições anuais até 31 de Agosto no valor de 0,1% do volume de negócios do ano

anterior – o apuramento é realizado através da IES – até completarem os 6.000 € e 10.000 € respectivamente.

Existem três possibilidades para o accionamento do FGVT<sup>962</sup>:

1. Sentença judicial ou decisão arbitral;
2. Decisão do Provedor do Cliente da APAVT;
3. Requerimento solicitando a intervenção da comissão arbitral prevista no art.º 34.º da nova LAVT apresentado nos 30 dias subsequentes ao termo da viagem.

Nos dois primeiros casos o montante já está apurado pelo tribunal judicial, centro de arbitragem ou provedor do cliente enquanto que no terceiro depende da decisão da comissão arbitral que dê provimento, no todo ou em parte, ao peticionado pelo consumidor.

O accionamento do fundo de garantia em consequência do dano moral judicialmente reconhecido decorrente da frustração de férias que se vai afirmando por essa Europa fora, como sucede nos tribunais alemães e italianos, poderá apresentar-se como uma questão complexa entre nós designadamente se integra a *facti species* “créditos dos consumidores decorrentes do incumprimento dos serviços contratados a qualquer agência de viagens inscrita no RNAVT”.

Uma vez efectuado o pagamento ao consumidor, prevê-se, inovadoramente, em sede regulamentar, que se não existir reposição por parte da agência incumpridora possa ocorrer uma situação de sub-rogação legal<sup>963</sup>.

Para além da contribuição inicial e anual das agências de viagens prevê-se que o FGVT disponha de outras receitas como rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, reembolsos decorrentes da sub-rogação nos direitos do consumidor referida no art.º 7.º, liberalidades e, por fim, quaisquer outros meios financeiros que sejam atribuídos ou consignados por lei, acto ou contrato<sup>964</sup>.

Como referi anteriormente, a contribuição inicial e as subsequentes não libertam as agências de viagens deste encargo. A qualquer momento podem ser chamadas a contribuir novamente para o FGVT quando este ultrapassar o limiar mínimo de 1.000.000 € mantendo-se a contribuição anual até que perfaça 4.000.000 €<sup>965</sup>, o valor que o legislador aponta para esta nova garantia. De forma eufemística determina-se que a reposição se fará preferencialmente através das receitas próprias e só em caso de insuficiência através das contribuições anuais das agências de viagens.

---

<sup>962</sup> Art.º 6.º.

<sup>963</sup> Art.º 7.º.

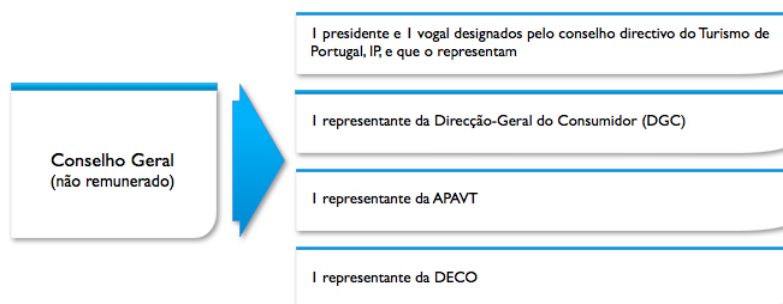
<sup>964</sup> Art.º 8.º.

<sup>965</sup> Art.º 9.º e n.º 5 do art.º 32.º da LAVT.

Limita-se, porém, a contribuição anual a 2.500 € para as agências vendedoras e 5.000€ para as agências organizadoras ou vendedoras e organizadora.

Prevê-se um conselho geral não remunerado presidido por um representante do Turismo de Portugal, IP, Direcção-Geral do Consumidor, APAVT e DECO<sup>966</sup> e a instituição de um fiscal único<sup>967</sup>.

**Figura 42 – Administração do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Encerra-se a regulamentação com a possibilidade de a gestão do FGVT ser cometida a uma sociedade financeira<sup>968</sup>.

A Portaria hoje publicada regulamenta um dos aspectos mais questionáveis da nova Lei das Agências de Viagens, como é natural não trás matéria nova, apenas pormenoriza e desenvolve uma lei anterior.

Há pois que aguardar pela intervenção da Assembleia da República através do mecanismo de apreciação parlamentar.

### 7.1.3. Empresas de animação turística

A actual disciplina da animação turística e dos operadores marítimo-turísticos figura no Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de Maio, que substitui a anterior legislação publicada em 2000<sup>969</sup>.

A nova Lei da Animação Turística compreende, assim, duas actividades: as empresas de animação turística e as empresas marítimo-turísticas. Ambas podem, como veremos adiante mais em detalhe, assumir uma especial qualificação: a de turismo de natureza.

<sup>966</sup> Art.º 11.º.

<sup>967</sup> Art.º 13.º.

<sup>968</sup> Art.º 15.º.

<sup>969</sup> O Decreto-Lei n.º 204/2000, de 1 de Setembro, foi o primeiro diploma a regular de forma sistematizada esta actividade.

A estrutura desta legislação apresenta alguma semelhança com a das agências de viagens, embora actualmente já não tão acentuada como na pioneira regulamentação de 2000.

Na feitura do novo quadro normativo foi tomada em consideração a Directiva *Bolkestein* ou Directiva dos Serviços (Directiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro). Uma louvável preocupação para a época, contrastando com a demais legislação do turismo, designadamente as agências de viagens e os estabelecimentos de restauração e de bebidas.

A transposição em geral só viria a ocorrer através do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho. A sectorial, como é o caso das agências de viagens e dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, só em 2011.

Para além das características das sociedades comerciais (por quotas e anónimas) esta actividade pode ser exercida através do estabelecimento individual de responsabilidade limitada (EIRL) ou de cooperativa. Permite-se agora que também possa ser exercida por empresário em nome individual<sup>970</sup>, uma clara influência da Directiva *Bolkestein*.

As visitas a museus, palácios e monumentos nacionais e outras actividades de extensão cultural encontram-se excluídas do âmbito de aplicação do diploma, não se qualificando como *actividades de animação turística* mas como *actividades de divulgação do património nacional* quando organizadas por dois institutos públicos<sup>971</sup>.

Trata-se, por outro lado, de uma matéria em que existe legislação específica, a relativa aos profissionais de informação turística, em que pontificam os guias-intérpretes<sup>972</sup>.

Tal como na disciplina legal das agências de viagens (mais precisamente no art.º 3.º da LAVT) existe uma distinção entre actividades próprias e actividades acessórias nas *empresas de animação turística*<sup>973</sup>.

Relativamente às primeiras, trata-se da *organização e venda de actividades recreativas, desportivas ou culturais*, que podem desenvolver-se em *meio natural* ou em *instalações fixas*<sup>974</sup> destinadas a tal finalidade.

O *carácter lúdico* e o *interesse turístico* para a região em que se desenvolvem complementa a noção legal de actividades próprias das empresas de animação turística.

---

<sup>970</sup> Art.º 2.º, n.º 1.

<sup>971</sup> O Instituto dos Museus e da Conservação, IP e o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP. Os serviços dependentes integram compreensivelmente a previsão legal.

<sup>972</sup> Art.º 2.º, n.º 2.

<sup>973</sup> Art.º 3.º, n.º 1.

<sup>974</sup> Referidas no n.º 1 do art.º 25.º.

Quanto às *actividades acessórias*<sup>975</sup> enumeram-se com carácter exemplificativo a organização das seguintes:

- campos de férias e similares;
- congressos, eventos e actividades semelhantes;
- visitas a museus, monumentos históricos e outros locais de relevante interesse turístico havendo, no entanto, que observar a legislação que estabelece a obrigatoriedade do guia-turístico<sup>976</sup>;
- aluguer de equipamentos de animação.

Existem duas actividades que a Lei da Animação Turística caracteriza especificamente: as actividades de turismo de natureza e as actividades marítimo-turísticas<sup>977</sup>.

Quanto às *actividades de turismo de natureza* a sua caracterização decorre de dois elementos:

1. o *local* onde se desenvolvem: áreas classificadas ou outras com valores naturais;
2. o reconhecimento dessas actividades de animação turística pelo ICNB.

As *actividades marítimo-turísticas* caracterizam-se pela utilização de embarcações com fins lucrativos, surgindo uma extensa listagem de modalidades.

Tabela 66 – Modalidades de actividades marítimo-turísticas:
1. Passeios marítimo-turísticos
2. Aluguer de embarcações com e sem tripulação
3. Serviços efectuados por táxi fluvial ou marítimo
4. Pesca turística
5. Serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de propulsão próprios ou selados
6. Aluguer ou utilização de motas de água e de pequenas embarcações dispensadas de registo
7. Outros serviços, designadamente os respeitantes a serviços de reboque de equipamentos de carácter recreativo, tais como bananas, pára-quedas e esqui aquático

**Fonte:** Elaboração própria.

Legislação própria trata dos requisitos das embarcações e procedimentos técnicos, nomeadamente na importante componente da segurança.

<sup>975</sup> Art.º 3.º, n.º 2.

<sup>976</sup> Ver I Volume, p. 85 e seguintes sobre a disciplina dos profissionais de informação turística.

<sup>977</sup> Art.º 4.º.



À semelhança das agências de viagens, também nas empresas de animação vamos encontrar um princípio de exclusividade, ou seja, um conjunto de actividades que o legislador reserva a uma determinada categoria de empresas<sup>978</sup>, no caso vertente, às empresas de animação turística e aos operadores marítimo-turísticos.

O princípio abrange, para além das específicas actividades de turismo de natureza e das actividades marítimo-turísticas, as actividades próprias anteriormente referidas, designadamente a organização e venda de actividades recreativas, desportivas ou culturais com carácter lúdico e interesse turístico para a região em que se desenvolvam.

Quando as empresas pretendam exercer exclusivamente actividades marítimo-turísticas devem inscrever-se como operadores marítimo-turísticos no RNAAT.

O princípio da exclusividade comporta excepções, tal como vimos suceder no domínio da LAVT. Em primeiro lugar, a lei permite que as agências de viagens possam aceder ao exercício das actividades de animação turística. A remissão para o art.º 53.º-A do Decreto-Lei n.º 209/97, de 13 de Agosto deve considerar-se operada para o art.º 12.º da nova LAVT que disciplina a matéria em termos idênticos ao direito anterior, tendo clarificado o aspecto relativo à isenção do pagamento da taxa pela inscrição no RNAAT.

Também as empresas proprietárias ou exploradoras de empreendimentos turísticos podem, desde que tais actividades de animação turística figurem no seu objecto social – em complemento à sua actividade municipal –, desenvolver tais actividades bastando para o efeito contratar o correspondente seguro.

O exercício das actividades de animação turística por parte de associações, fundações, misericórdias, mutualidades, IPSS, institutos públicos, clubes e associações desportivas, associações ambientalistas, associações juvenis e outras entidades similares depende da verificação cumulativa de um extenso conjunto de requisitos:

- prevejam no seu objecto social a possibilidade de exercerem actividades próprias das empresas de animação turística;
- a organização das actividades não tenham fim lucrativo;
- se dirija única e exclusivamente aos seus membros ou associados e não ao público em geral;
- não utilizem meios publicitários para a promoção de actividades dirigidos ao público em geral;
- obedeçam ao disposto no artigo 26.º na realização de transportes.

---

<sup>978</sup> Art.º 5.º.

Existe uma situação de reconhecimento automático das empresas proprietárias ou exploradoras de empreendimentos de turismo de natureza que compreendem actividades de animação turística no seu objecto social. Reconhecimento automático ou *ex lege* significa que a empresa não terá de efectuar qualquer comunicação ao Turismo de Portugal, IP.

Razões de protecção do consumidor numa actividade que pode envolver algumas contrariedades leva à previsão de alguns deveres de informação<sup>979</sup>.

O primeiro em sede pré-contratual. Antes de venderem os seus serviços quer as empresas de animação turística quer os operadores marítimo-turísticos devem informar os seus clientes sobre as actividades a desenvolver, grau de dificuldade e eventuais riscos, idades mínima e máxima dos participantes, serviços, a disponibilidade e o respectivo preço e qual o material necessário quando não seja disponibilizado pela empresa de animação turística.

O segundo dever de informação é relativo ao serviço vendido. Antes de se iniciar a actividade deve-se prestar informação exaustiva e clara sobre a forma de utilizar os equipamentos, a legislação ambiental relacionada com a actividade e os comportamentos a observar em caso de perigo ou emergências.

O cliente beneficiará também de informação relativamente à formação e experiência profissional dos colaboradores da empresa.

Por último, um dever de informação que recai especificamente sobre as empresas que desenvolvem actividades de turismo de natureza. É relativo aos seus colaboradores, disponibilizando informação sobre a sua experiência e formação em matéria de ambiente, património natural e conservação da natureza.

A ligação das actividades de animação turística – genérica ou especificamente as de turismo de natureza ou marítimo-turísticos – com o ambiente pressupõe naturalmente a observância de algumas regras.

Desde logo, a observância das disposições legais e regulamentares em matéria de ambiente<sup>980</sup>.

Por outro lado, o dever de contribuir para a preservação ambiental, através de duas atitudes opostas. Por um lado, maximizando a eficiência na utilização dos recursos, por outro, minimizando a produção de resíduos, ruído, emissões para a água e atmosfera, bem como os impactos no património natural.

Quando realizados em áreas protegidas – impõe-se o seu reconhecimento como turismo de natureza – devem observar dois importantes instrumentos:

---

<sup>979</sup> Art.º 6.º.

<sup>980</sup> Art.º 7.º, n.º 1.

- os planos de ordenamento; e
- as cartas de desporto de natureza.

Tal como para os empreendimentos turísticos (RNET) e para as agências de viagens (RNAVT), o Turismo de Portugal, IP organiza e mantém actualizado um registo nacional dos agentes de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, o qual é acessível ao público em geral através de seu sítio na *internet*<sup>981</sup>. Este registo das empresas com título válido é absolutamente essencial para o exercício da actividade.

A inscrição no RNAAT (Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística) constitui um requisito indispensável para o exercício da actividade e uso da denominação de empresa de animação turística ou de operadores marítimo-turístico<sup>982</sup>.

Na sua actividade externa, designadamente nos contratos que realizem com particulares ou empresas, na correspondência e publicações, devem indicar o número de registo no RNAAT para além da localização da sua sede e de outras menções obrigatórias decorrentes do Código das Sociedades Comerciais e de outra legislação que lhes seja aplicável.

A *utilização* de marcas por estas empresas deve ser comunicada ao Turismo de Portugal, IP. A sua criação é disciplinada pela legislação geral.

Os elementos do RNAAT são os habituais nesta matéria, tal como no registo das agências de viagens ou dos empreendimentos turísticos: identificação através da firma ou denominação social – ou estatutário, no caso de associações –, sede, localização dos estabelecimentos, objecto social, matrícula, identificação dos administradores ou gerentes, actividades que a empresa está autorizada a exercer, marcas, apólices de seguro obrigatórias, eventuais sanções ou menções distintivas da qualidade.

Exceptuando-se a componente sancionatória e as menções distintivas da qualidade – um afloramento do direito premial – quando a empresa se inscreve no RNAAT é-lhe enviado um certificado de registo onde figuram tais elementos<sup>983</sup>.

Quando algum destes elementos for alterado, por exemplo a abertura ou encerramento de uma filial, a suspensão ou a cessação da actividade, deve ser comunicado ao Turismo de Portugal, IP nos 30 dias subsequentes, permitindo, desta forma, a actualização do RNAAT<sup>984</sup>.

---

<sup>981</sup> Art.º 9.º.

<sup>982</sup> Art.º 8.º.

<sup>983</sup> Art.º 14.º, n.º 3. O legislador estabelece que o envio do certificado seja realizado preferencialmente por via electrónica.

<sup>984</sup> Art.º 10.º.

Se as alterações respeitarem às actividades desenvolvidas pela empresa – por exemplo, para além da animação turística passa a desenvolver actividades marítimo-turísticas – esta deverá fazer prova da sua cobertura através da correspondente apólice de seguro.

A inscrição no RNAAT<sup>985</sup> processa-se através de formulário electrónico disponibilizado no sítio da *internet* do Turismo de Portugal, IP. É instruído com alguns documentos: cópia simples da escritura pública de constituição da empresa, código de acesso à certidão permanente, autorização para consulta do registo das marcas que pretenda utilizar, cópia simples das apólices de seguro obrigatórios, programa detalhado das actividades a desenvolver e a indicação dos equipamentos a utilizar, declaração de as instalações e equipamentos satisfazerem os requisitos legais, cópia da licença de utilização.

A apresentação do requerimento é por via electrónica sendo automaticamente enviado um recibo de recepção<sup>986</sup>. É designado um gestor de processo que assegurará o normal desenvolvimento da sua tramitação. No caso de se detectar a falta de documentos, o Turismo de Portugal, IP solicita ao requerente, num prazo não inferior a 10 dias, os documentos em falta.

Tabela 67 – Elementos do requerimento
A identificação do requerente
A identificação dos titulares, administradores ou gerentes da empresa
A localização da sede e dos estabelecimentos da empresa
A indicação do nome adoptado para o estabelecimento e de marcas que a empresa pretenda utilizar
As actividades de animação turística que a empresa pretenda exercer, especificando, no caso das actividades marítimo-turísticas, as modalidades a exercer
A indicação de interesse em obter o reconhecimento da actividade de turismo de natureza, quando se verifique

**Fonte:** Elaboração própria.

No caso de a empresa de animação turística pretender obter o reconhecimento das suas actividades como turismo de natureza, o Turismo de Portugal, IP envia o processo ao ICNB, formando-se o deferimento tácito do reconhecimento da actividade se este último não se pronunciar nos 20 dias subsequentes à recepção do processo<sup>987</sup>.

O prazo para a decisão do Turismo de Portugal, IP, relativamente à inscrição no RNAAT das empresas de animação turística, é de dez dias a partir da recepção do requerimento devidamente instruído, sendo enviado ao requerente um certificado da sua inscrição.

<sup>985</sup> Art.º 11.º.

<sup>986</sup> Art.º 12.º.

<sup>987</sup> Art.º 13.º.

Este prazo de dez dias para que a autoridade turística nacional se pronuncie é alargado no caso de a empresa também pretender o reconhecimento de actividades de turismo de natureza para o decurso do prazo de 30 dias que o ICNB dispõe após a recepção do processo.

A contrariedade às disposições legais ou regulamentares é fundamento do indeferimento da inscrição no RNAAT – da qual depende, como vimos, o exercício da actividade – pela autoridade turística nacional.

A desconformidade com a LAT ou com a pertinente normaçaõ deve ser adequadamente fundamentada aquando da comunicaçaõ que indefere a inscriçaõ no registo público<sup>988</sup>.

O registo dá lugar ao pagamento de uma *taxa única*<sup>989</sup>. Em regra, de 1.500 € excepto para as empresas certificadas como micro-empresas em que é reduzida para 950 €. O registo de operadores marítimo-turísticos fica sujeito à taxa única no valor de 245 €, mas se pretenderem increver-se como empresas de animaçaõ turística basta pagarem o diferencial.

O início da actividade pode ocorrer a partir da recepçaõ do certificado de registo no RNAAT e do pagamento da taxa única<sup>990</sup>.

Na eventualidade de se encontrarem ultrapassados os prazos, à semelhança da comunicaçaõ do início de actividade previsto para os empreendimentos turísticos e para os empreendimentos de restauraçã e de bebidas, prevê-se a entrega ao Turismo de Portugal, IP de uma declaraçaõ prévia de início de actividade na qual o requerido se responsabiliza pelo cumprimento dos requisitos. Complementarmente deve proceder ao pagamento da taxa.

O RNAAT contém as actividades a desenvolver pelas empresas, ou seja, legalmente só podem prosseguir aquelas que figurarem no registo público<sup>991</sup>.

O cancelamento do registo pode ocorrer mediante despacho do presidente do Turismo de Portugal, IP, num circunstancialismo minuciosamente descrito na lei, como a falta de alguns dos requisitos legais, a não entrega do comprovativo de que os seguros se encontram em vigor, a insolvência ou extinçaõ da empresa, a sistemática violaçaõ da Lei da Animaçaõ Turística, bastando para o efeito que no prazo de dois anos a empresa tenha praticado três ilícitos contra-ordenacionais punidos com coima independentemente do respectivo montante.

Neste último caso, se a empresa impugnar judicialmente a decisãõ administrativa que lhe aplicou a coima, há que aguardar o trânsito em julgado da respectiva decisãõ judicial.

---

<sup>988</sup> Art.º 15.º.

<sup>989</sup> Art.º 16.º.

<sup>990</sup> Art.º 17.º.

<sup>991</sup> Art.º 18.º.

Prevê-se a desmaterialização dos procedimentos, a qual fica dependente da entrada em funcionamento dos inerentes sistemas de informação<sup>992</sup>.

Um dos capítulos mais importantes da Lei da Animação Turística é o do reconhecimento das actividades como turismo de natureza que é da competência do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP<sup>993</sup>.

O processo é instruído com a lista das actividades de turismo de natureza que a empresa disponibiliza, a declaração de adesão formal a um código de conduta das empresas de turismo de natureza e, quando aplicável, num projecto de conservação da natureza que é opcional quando exista a certificação como micro-empresa.

A lei enuncia os critérios que norteiam a decisão do ICNB<sup>994</sup>. Desde logo, as actividades disponibilizadas pela empresa e o seu impacto no património natural, a adesão ao código de conduta e, finalmente, a participação directa ou em parceria com entidades público ou privadas num projecto de conservação da natureza, como se referiu, de carácter opcional para micro-empresas.

O projecto de conservação da natureza<sup>995</sup> é aprovado pelo ICNB obedecendo a um conjunto de critérios, desde logo a proporcionalidade entre o projecto e a actividade desenvolvida pela empresa, os valores naturais que são prosseguidos pelo projecto, a localização das acções, cronograma, relevância para a conservação do património natural, disponibilização de serviços de visitação e actividades de educação ambiental.

À solicitação do ICNB a empresa deve informá-lo sobre a evolução e o resultado dos projectos de conservação da natureza.

Uma vez concluído o projecto de conservação da natureza, a empresa deve apresentar outro no prazo de 3 meses por forma a manter o reconhecimento da sua actividade.

O reconhecimento pode ser revogado pelo presidente do ICNB quando deixar de se verificar alguns dos seguintes requisitos: haja incumprimento do código de conduta ou a não entrega atempada dos elementos do projecto de conservação da natureza<sup>996</sup>.

O reconhecimento como actividade de turismo de natureza é indispensável para que as empresas de animação possam oferecer um conjunto de serviços da Rede Nacional de Áreas

---

<sup>992</sup> Art.º 19.º.

<sup>993</sup> Art.º 20.º.

<sup>994</sup> Art.º 21.º.

<sup>995</sup> Art.º 22.º.

<sup>996</sup> Art.º 23.º.

Protegidas (fora dos perímetros urbanos), um vasto conjunto de actividades designadamente os passeios pedestres<sup>997</sup>.

Tabela 68 – Serviços na Rede Nacional de Áreas Protegidas
▪ Passeios pedestres, expedições fotográficas, percursos interpretativos e actividades de observação de fauna e flora
▪ Actividades de orientação
▪ Actividades de <i>teambuilding</i>
▪ Jogos populares
▪ Montanhismo, escalada, actividades de neve, <i>canyoning</i> , <i>coasteering</i> , e espeleologia
▪ Percursos de obstáculos com recurso a <i>rapel</i> , <i>slide</i> , pontes e similares
▪ <i>Paintball</i> , tiro com arco, besta, zarabatana, carabina de pressão de ar e similares
▪ Balonismo, asa delta sem motor, parapente e similares
▪ Passeios de bicicleta (cicloturismo ou BTT), passeios de <i>segway</i> e em outros veículos não poluentes
▪ Passeios equestres, passeios em atrelagens de tracção animal e similares
▪ Passeios em veículos todo o terreno
▪ Passeios de barco, com ou sem motor
▪ Observação de cetáceos e outros animais marinhos
▪ Vela, remo, canoagem e actividades náuticas similares
▪ <i>Surf</i> , <i>bodyboard</i> , <i>windsurf</i> , <i>kitesurf</i> e actividades similares
▪ <i>Rafting</i> , <i>hidrospeed</i> e actividades similares
▪ Mergulho.

**Fonte:** Elaboração própria.

À matéria do turismo de natureza segue-se o capítulo das instalações e equipamento das empresas de animação turística<sup>998</sup>.

Quando eventualmente dispuserem de instalações fixas – não se impõe um estabelecimento para atendimento dos clientes –, estas devem encontrar-se licenciadas de harmonia com a legislação aplicável e a competente entidade, como seja o caso do licenciamento da construção e da utilização de um edifício ou da sua fracção pela respectiva câmara municipal<sup>999</sup>.

<sup>997</sup> Art.º 24.º, n.º 1.

<sup>998</sup> Capítulo VI: artigos 25.º e seguintes

<sup>999</sup> Art.º 25.º, n.º 1.

Para afastar eventuais dúvidas neste domínio, o legislador esclarece ainda que a autorização para o exercício da actividade das empresas de animação turística não afasta qualquer outro acto administrativo de licenciamento ou autorização<sup>1000</sup>.

Outro aspecto é o da utilização de meios de transporte da propriedade das empresas de animação turística na realização de actividades próprias como de passeios turísticos e o transporte de clientes no âmbito da sua actividade<sup>1001</sup>.

Tal como as agências de viagens, até nove lugares não necessitam de licenciamento específico mas quando ultrapassarem este número devem aceder à profissão de transportador rodoviário interno ou internacional de passageiros.

Nos veículos até nove lugares ou nos transportes de passeios turísticos o motorista deve ser portador do seu horário de trabalho, documento identificando a empresa, o evento, data, hora e local de partida e de chegada por forma a exibi-lo à autoridade que o solicitar.

No domínio das actividades acessórias, o transporte de clientes das empresas de animação turística é permitido aos veículos da sua propriedade com lotação até 9 lugares. Para além da propriedade do veículo, é aceite pelo legislador a locação financeira, aluguer de longa duração ou aluguer operacional de viaturas (*renting*) desde que a empresa de animação seja a locatária. Fica ainda reservada a possibilidade de recurso a entidades habilitadas para o transporte, ou seja, transportador rodoviário de passageiros.

As garantias das empresas de animação turística consistem num seguro de responsabilidade civil e de actividades pessoais cobrindo os riscos decorrentes das actividades que figuram no registo<sup>1002</sup>.

Complementarmente devem celebrar – quando tal se impuser por as actividades se desenvolverem total ou parcialmente fora do território nacional – um seguro de assistência às pessoas válido exclusivamente no estrangeiro.

Quanto ao seguro de acidentes pessoais, o capital mínimo do primeiro abrange o pagamento das despesas de tratamentos – incluindo o internamento hospitalar – e medicamentos até 3.500 € e o pagamento de um capital de 20.000 € em caso de morte ou invalidez permanente dos clientes.

O capital por morte é reduzido ao reembolso das despesas de funeral quando os clientes tiverem idade inferior a 14 anos.

---

<sup>1000</sup> *Idem*, n.º 2.

<sup>1001</sup> *Ibidem*, n.º 3.

<sup>1002</sup> Art.º 27.º.



Quanto ao seguro válido exclusivamente no estrangeiro este garante o repatriamento sanitário e do corpo assim como o pagamento de despesas de hospitalização, médicas e farmacêuticas até ao montante anual de 3.000 €.

O seguro de responsabilidade civil garante 50.000 € por sinistro e anuidade que garante os danos causados por sinistros ocorridos durante a vigência da apólice, na condição de serem reclamados até um ano após a cessação do contrato.

No caso dos operadores marítimo-turísticos e das empresas que exerçam actividades marítimo-turísticas, o seguro de responsabilidade civil fica sujeito a regras próprias.

A prova da celebração dos contratos de seguro é requisito essencial do início ou do exercício da actividade. As empresas devem nos trinta dias subsequentes ao vencimento entregar na autoridade turística nacional o comprovativo do seu pagamento.

De harmonia com o princípio comunitário da liberdade de estabelecimento, consagra-se a possibilidade de as pessoas singulares e colectivas estabelecidas noutro Estado-membro da União Europeia poderem exercer actividades de animação turística em Portugal, ocorrendo uma atenuação das formalidades<sup>1003</sup>.

No essencial, inscrita a sucursal no registo comercial (não necessitando, assim, de se constituir uma nova empresa em Portugal) basta apresentar ao Turismo de Portugal, IP o comprovativo de que exercem a actividade noutro Estado-membro e a prova da contratação dos seguros obrigatórios.

A fiscalização da Lei da Animação Turística é cometida à ASAE, competindo-lhe, em regra, a instrução dos processos decorrentes de violação das suas regras<sup>1004</sup>.

Exceptua-se, no entanto, a matéria da utilização de meios de transporte em que a competência é do presidente do Conselho Directivo do IMTT e do ICNB, relativa à instrução e decisões dos processos de contra-ordenações ambientais<sup>1005</sup>.

A CACMEP aplica as coimas e sanções acessórias decorrentes da violação da Lei da Animação Turística.

A ASAE pode determinar a suspensão temporária do funcionamento de empresas de animação turística quando, em razão do incumprimento da lei, estiver em causa a segurança dos utilizadores<sup>1006</sup>.

---

<sup>1003</sup> Art.º 29.º.

<sup>1004</sup> Art.º 30.º.

<sup>1005</sup> Art.º 34.º.

<sup>1006</sup> Art.º 36.º.

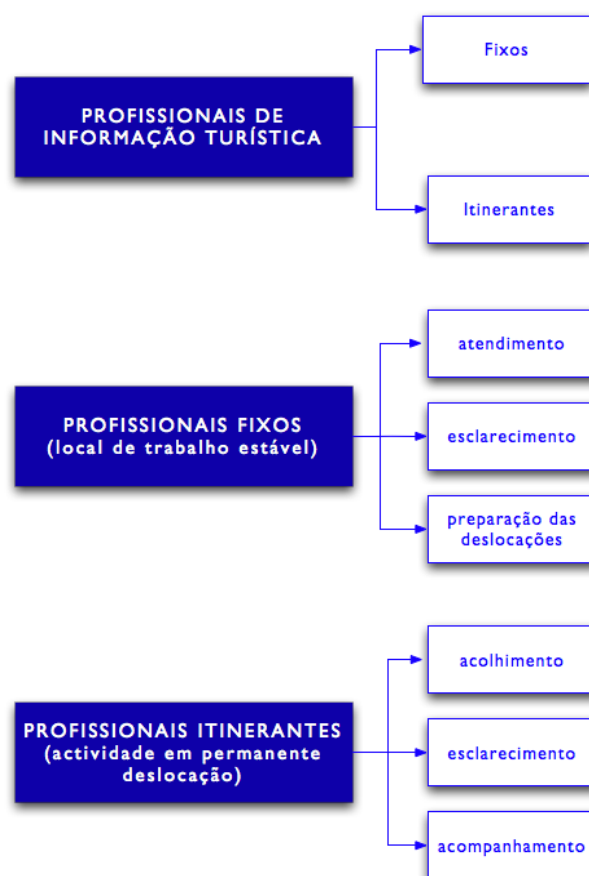
Finalmente, a obrigatoriedade de um livro de reclamações, área na qual o turismo foi pioneiro. A matéria é hoje regulada num diploma que abrange a generalidade das actividades, o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro<sup>1007</sup>.

#### 7.1.4. Profissionais de informação turística

A regulamentação da actividade dos profissionais de informação turística decorre do Decreto-Lei n.º 519-F/79, de 28 de Dezembro.

A lei reparte os profissionais de informação turística por dois grupos fundamentais, os profissionais itinerantes e os profissionais fixos<sup>1008</sup>.

**Figura 43 – Profissionais de informação turística**



**Fonte:** Elaboração própria.

Aos profissionais *itinerantes*, que desenvolvem a sua actividade em permanente deslocação, são cometidos três tipos de funções relativamente a turistas nacionais ou estrangeiros: acolhimento, esclarecimento e acompanhamento<sup>1009</sup>.

<sup>1007</sup> Art.º 37.º.

<sup>1008</sup> Art.º 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 519-F/79.

Ao invés, os profissionais *fixos* têm um local de trabalho estável, sendo-lhes assinaladas as seguintes funções:

- atendimento;
- esclarecimento;
- preparação das deslocações<sup>1010</sup>.

Estabelece-se uma distinção quanto à forma como os profissionais fixos e os itinerantes desenvolvem a sua actividade.

Segundo a lei, a actividade dos primeiros é prestada *por conta de outrem*<sup>1011</sup> enquanto nos segundos é utilizada uma expressão ampla – *mediante remuneração*<sup>1012</sup> – que, assim, tanto pode reportar-se a trabalho independente como a trabalho subordinado.

Tal entendimento é reforçado pelo art.º 6.º, onde se consagra expressamente a faculdade de os profissionais itinerantes exercerem a sua actividade em *regime de profissão livre*<sup>1013</sup>, e no art.º 25.º do Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, onde se refere a existência de uma *tabela de honorários*.

---

<sup>1009</sup> Art.º 2.º, n.º 2.

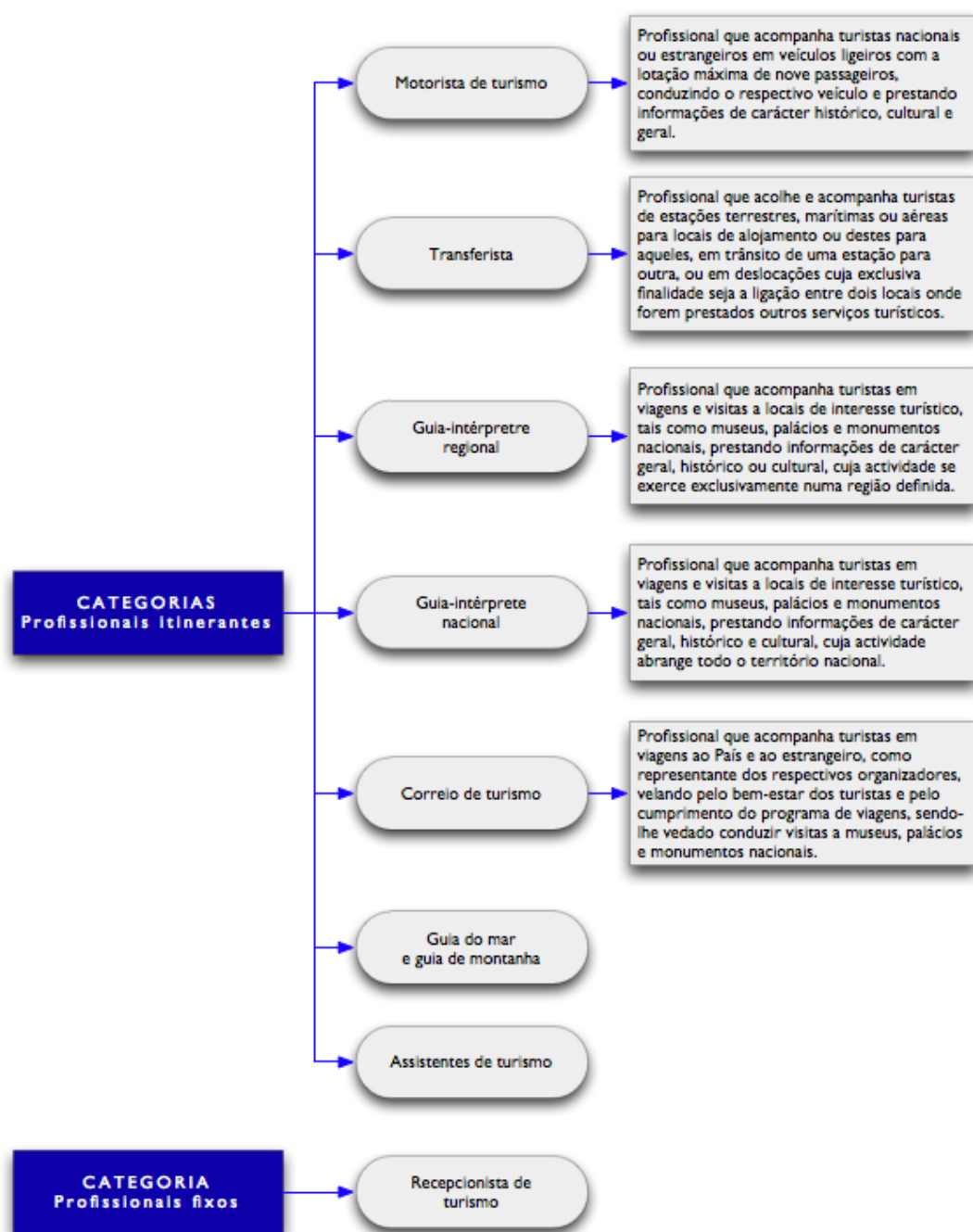
<sup>1010</sup> *Idem*, n.º 3.

<sup>1011</sup> *Idem*.

<sup>1012</sup> Art.º 2.º, n.º 2.

<sup>1013</sup> Art.º 6.º, n.º 1. O n.º 2 excepcionava a categoria profissional de transferista, mas foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 200-L/80, de 24 de Junho (Suplemento).

Figura 44 – Profissionais de informação turística



Fonte: Elaboração própria.

Os profissionais itinerantes desdobram-se nas seguintes categorias<sup>1014</sup>:

- motorista de turismo<sup>1015</sup>;

<sup>1014</sup> Art.º 3.º.

<sup>1015</sup> De harmonia com o art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, de 29 de Dezembro, “é o profissional que acompanha turistas nacionais ou estrangeiros em veículos ligeiros com a lotação máxima de nove passageiros, conduzindo o respectivo veículo e prestando informações de carácter histórico, cultural e geral”.

- transferista<sup>1016</sup>;
- guia-intérprete regional<sup>1017</sup>;
- guia-intérprete nacional<sup>1018</sup>;
- correio de turismo<sup>1019</sup>;
- guia de mar e guia de montanha<sup>1020</sup>;
- assistentes de turismo<sup>1021</sup>.

Aos profissionais fixos corresponde uma única categoria, a de recepcionista de turismo<sup>1022</sup>.

Prevê-se ainda a possibilidade de criação de *novas categorias* de profissionais de informação turística, que deverá ocorrer por portaria, após a audição dos sindicatos e associações patronais<sup>1023</sup>, devendo ainda definir se são exercidas em regime subordinado ou independente<sup>1024</sup>.

---

<sup>1016</sup> Segundo a definição do art.º 3.º do Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, “é o profissional que acolhe e acompanha turistas de estações terrestres, marítimas ou aéreas para locais de alojamento ou destes para aqueles, em trânsito de uma estação para outra, ou em deslocações cuja exclusiva finalidade seja a ligação entre dois locais onde forem prestados outros serviços turísticos”.

<sup>1017</sup> Segundo o art.º 4.º do diploma referido na nota anterior, é o profissional “que acompanha turistas em viagens e visitas a locais de interesse turístico, tais como museus, palácios e monumentos nacionais, prestando informações de carácter geral, histórico e cultural, cuja actividade se exerce exclusivamente numa região definida”.

<sup>1018</sup> *Idem*, art.º 5.º: “é o profissional que acompanha turistas em viagens e visitas a locais de interesse turístico, tais como museus, palácios e monumentos nacionais, prestando informações de carácter geral, histórico e cultural, cuja actividade abrange todo o território nacional”.

<sup>1019</sup> *Ibidem*, art.º 6.º: “é o profissional que acompanha turistas em viagens ao País e ao estrangeiro, como representante dos respectivos organizadores, velando pelo bem-estar dos turistas e pelo cumprimento do programa das viagens, sendo-lhe vedado conduzir visitas a museus, palácios e monumentos nacionais”.

<sup>1020</sup> Categorias específicas da Região Autónoma da Madeira (Decreto Legislativo Regional n.º 5/85/M, de 20 de Março).

Um quarto critério, para além das relações entre normas, vontade dos destinatários e âmbito material de aplicação, respeita ao *âmbito espacial da sua aplicação*, o qual, à semelhança do anterior, comporta uma tríplice divisão, a saber:

- 1) Normas *nacionais ou globais*: aplicam-se a todo o território do Estado. É o que sucede com a maior parte das leis e decretos-leis. É o que sucede com o Código Civil ou Código Penal, mas também com as leis dos empreendimentos turísticos, turismo de natureza, animação, restauração e bebidas ou agências de viagens.
- 2) Normas *regionais*: aplicáveis numa determinada parte do território nacional, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Relativamente aos profissionais de informação turística, o guia de mar e de montanha constituem categorias específicas da Madeira e os assistentes de turismo dos Açores.
- 3) Normas *locais*: aprovadas pelos órgãos competentes das autarquias locais, isto é, câmaras municipais e juntas de freguesia. Podem tomar a forma de posturas municipais.

<sup>1021</sup> Categoria específica da Região Autónoma dos Açores (Decreto Legislativo Regional n.º 4/87/A, de 22 de Maio).

<sup>1022</sup> Art.º 4.º.

<sup>1023</sup> Art.º 5.º.

<sup>1024</sup> Art.º 6.º, n.º 3.

O exercício da actividade destes profissionais depende da verificação de um duplo requisito<sup>1025</sup>, diploma do adequado curso de formação e carteira profissional<sup>1026</sup>.

No domínio do Decreto-Lei n.º 198/93, de 27 de Maio, as agências de viagens encontravam-se adstritas a um dever de contratação dos profissionais de informação turística relativamente a certo tipo de serviços por elas prestados aos seus clientes.

Tal imperativo legal decorria do art.º 11.º daquele diploma, que, sob a epígrafe “Acompanhamento dos turistas por profissionais de informação turística”, estatuiu:

*“1 – Sempre que os veículos utilizados permitam o transporte de nove ou mais passageiros, é obrigatório o acompanhamento dos turistas por guias-intérpretes nas visitas a localidades, museus, palácios e monumentos nacionais e em todas as deslocações que incluam alguma dessas visitas.*

*2 – Nas deslocações referidas na parte final do número anterior, efectuadas em veículos de transporte de menos de nove passageiros sem o acompanhamento de guia-intérprete, devem os veículos ser conduzidos por motoristas de turismo.”*

Emergia, assim, do dispositivo legal um dever de contratação que, num primeiro momento, atendia ao número de pessoas transportadas, utilizando-se para o efeito o critério da lotação do veículo. Até oito passageiros podia dispensar-se o guia-intérprete, mas era sempre exigível o motorista de turismo. Ultrapassado tal limite, isto é, a partir de nove passageiros, impunha o acompanhamento por guia-intérprete.

Quanto à natureza dos serviços, a previsão era ampla, abrangendo as visitas a centros históricos, museus e monumentos nacionais e sítios classificados. A simples deslocação, desde que incluísse alguma daquelas visitas, impunha a obrigatoriedade de acompanhamento por profissionais de informação turística.

O *transfer*, contrariamente ao regime da lei anterior, não obrigava à contratação de um transferista<sup>1027</sup>.

---

<sup>1025</sup> Art.º 9.º, n.º 1.

<sup>1026</sup> Criada pela Portaria n.º 26-J2/80, de 9 de Janeiro (7.º Suplemento).

<sup>1027</sup> Dispunha o n.º 1 do art.º 49.º do Decreto-Lei n.º 264/86, de 3 de Setembro (versão anterior da lei das agências de viagens):

*“Nas viagens turísticas colectivas por via terrestre organizadas pelas agências de viagens e turismo e pelas demais entidades autorizadas nos termos deste diploma é obrigatório o acompanhamento dos turistas, desde a origem até ao destino, por profissionais da informação turística, nos termos estabelecidos em regulamento”.*

Por seu turno, o art.º 55.º do Decreto Regulamentar n.º 22/87, de 19 de Março, dispunha:

*“1 - Salvo tratando-se de viagens previamente anunciadas ao público, só serão classificadas como colectivas as viagens turísticas terrestres em que o veículo utilizado permita o transporte de mais de nove pessoas.*

*2 - O disposto no número anterior não é aplicável se o grupo de turistas abrangido for superior a nove, ainda que os veículos utilizados não permitam o transporte de mais de nove passageiros em cada um.*

Não obstante o regime de monopólio legal então atribuído às agências de viagens, outras entidades, embora em menor escala, já se socorriam dos serviços dos profissionais de informação turística. Era o caso dos órgãos locais ou regionais de turismo<sup>1028</sup>, que tinham a possibilidade, mediante autorização da DGT, de realizar circuitos turísticos quando a oferta de serviços por parte das agências de viagens se mostrasse insuficiente<sup>1029</sup>.

Idêntica situação se verificava relativamente ao INATEL e à MOVIJOVEM, que, em certas condições tipificadas na lei, podiam vender viagens para os seus associados<sup>1030</sup>, sendo-lhes aplicável a obrigatoriedade de acompanhamento por profissionais de informação turística, nos termos estabelecidos para as agências<sup>1031</sup>.

O leque de entidades que podem organizar e vender viagens foi substancialmente incrementado em 1997 e reduzido dez anos mais tarde, aquando da sua revisão, relativamente às exceções ao princípio da exclusividade.

O art.º 25.º da lei anterior encontrava-se sistematicamente mal inserido, porquanto aludia às viagens turísticas<sup>1032</sup> e às viagens por medida<sup>1033</sup>, quando devia figurar na Secção II do Capítulo IV, que continha as *disposições comuns* aos diferentes tipos de viagens.

3 - No caso previsto no n.º 1 deste artigo é obrigatória a utilização de profissionais qualificados como motoristas de turismo.

4 - Sempre que se verifique a situação prevista no n.º 2 deste artigo, é obrigatória a utilização de motoristas de turismo em todos os veículos utilizados, com exceção daquele onde se deslocar o guia-intérprete ou o correio de turismo que acompanhar o grupo.

5 - No caso previsto no n.º 1, sempre que a deslocação inclua visitas a localidades, museus, palácios ou monumentos nacionais, a agência deverá requisitar para essas viagens os serviços de um guia-intérprete quando existam na localidade.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, a agência deverá solicitar à DGT informação oportuna sobre a existência de guias-intérpretes.

7 - O disposto neste artigo é aplicável aos serviços denominados “transfers”, podendo o profissional previsto no n.º 4 ter a categoria de transferista.

8 - Nas viagens a que se refere o artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 71-F/79, de 29 de Dezembro, o transferista poderá ser substituído por um motorista de turismo”.

<sup>1028</sup> Extintos pelo n.º 1 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril, que aprova o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental e dos pólos de desenvolvimento turístico, a delimitação e características, bem como o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das respectivas entidades regionais de turismo.

<sup>1029</sup> Art.º 13.º do Decreto Regulamentar n.º 24/93. Dispõe o n.º 3:

“Na realização de circuitos turísticos, é obrigatório o acompanhamento dos turistas por profissionais de informação turística, nos termos previstos para as agências de viagens e turismo”.

<sup>1030</sup> Deverão ainda não apresentar intuito lucrativo, não ser promovidas com carácter comercial para o público em geral e divulgadas tão somente pelos meios internos da entidade organizadora.

<sup>1031</sup> Art.º 16.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 24/93.

<sup>1032</sup> Art.º 17.º, n.º 1.

<sup>1033</sup> *Idem*, n.º 3.

Algo surpreendentemente, o preceito, apesar de incluído na Secção III, que disciplina pormenorizadamente as viagens organizadas, não lhes faz qualquer referência.

O art.º 25.º devia, pois, ser objecto de *interpretação extensiva*, no sentido de incluir as viagens organizadas a par das viagens turísticas, excepcionando tão somente as viagens por medida<sup>1034</sup>.

No que concerne à obrigatoriedade de contratação de guias-intérpretes verificou-se em 1997 uma alteração significativa relativamente ao regime do Decreto-Lei n.º 198/93.

Na LAVT de 1997 só existe obrigatoriedade de contratação quando no âmbito de viagens turísticas ou viagens organizadas – com exclusão da importante categoria das viagens por medida, *v.g.* das viagens de grupos – estas incluírem visitas a centros históricos, museus, monumentos nacionais ou sítios classificados.

No que respeita à Madeira o regime é mais exigente impondo-se a obrigatoriedade de contratação de profissionais de informação turísticas para toda a viagem e não tão somente para as visitas a determinados locais. Ou seja, o comando legal não se impõe apenas nas visitas a locais com características relevantes, centros históricos, museus, monumentos nacionais ou sítios classificados, antes abrangendo toda a viagem.

De harmonia com o art.º 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 12/2008/M, de 20 de Maio, em todas as viagens turísticas – explicitando-se quer as viagens organizadas quer as viagens por medida – os turistas têm sempre de ser acompanhados por profissionais de informação turística.

Opera-se uma distinção em razão da lotação das viaturas: *guia-intérprete*, no caso de viagens turísticas em veículos automóveis de transporte turístico com lotação superior a nove lugares e por um *motorista de turismo*, *guia-intérprete* ou *guia de montanha*, no caso de viagens turísticas em veículos com lotação até nove lugares.

Como se referiu *supra*, na LAVT de 2011 não existe qualquer obrigatoriedade de contratação de profissionais de informação turística.

## 7.2. Metodologias do planeamento

Quanto às possíveis metodologias do planeamento perfilam-se a *gestão integrada de áreas e o zonamento*.

---

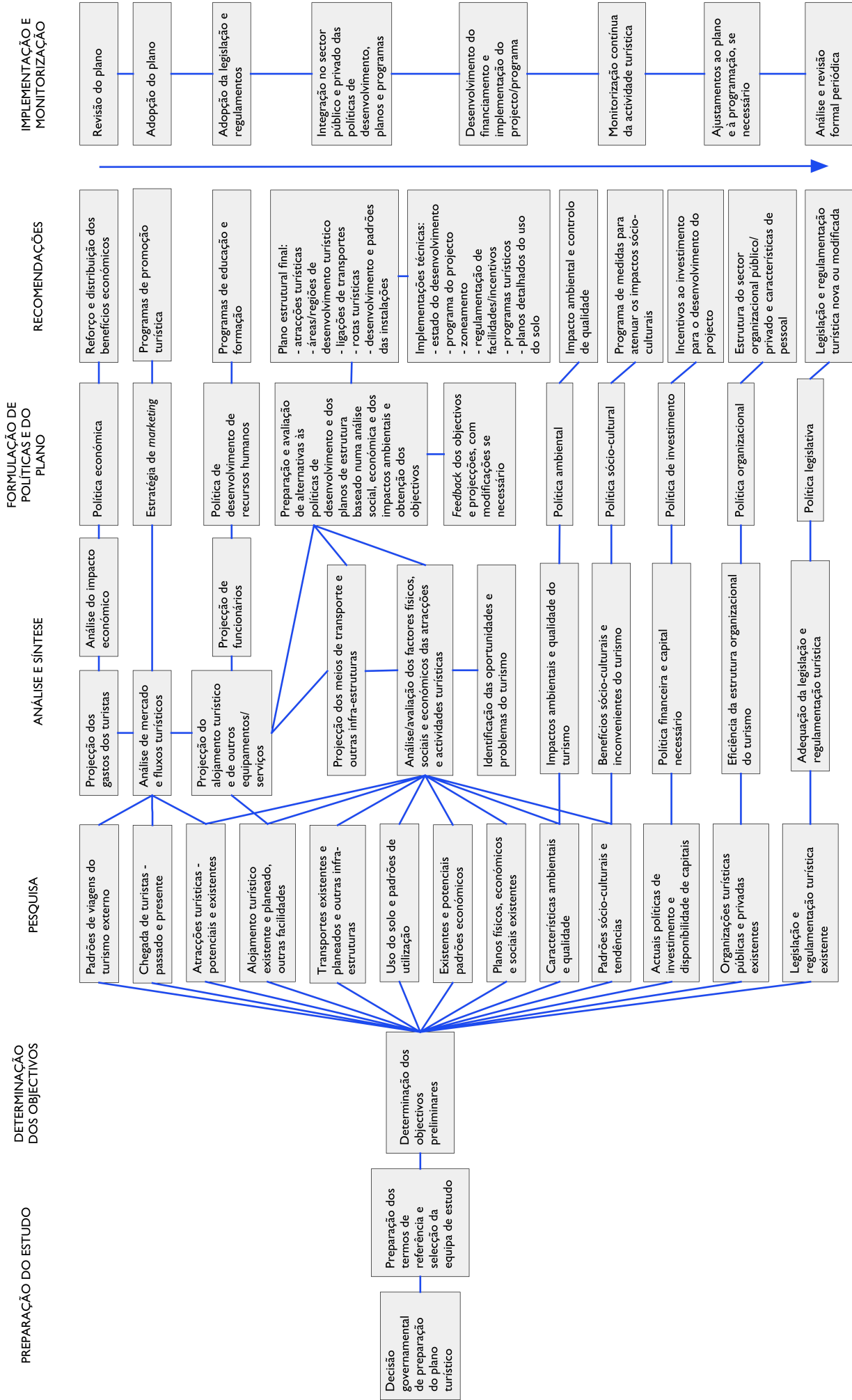
<sup>1034</sup> O preceito reflecte, aliás, a concepção dominante nos trabalhos preparatórios da LAVT segundo a qual as viagens turísticas se subdividiam em viagens organizadas e viagens por medida.



Determinas parcelas do território carecem de uma intervenção integrada de um conjunto diversificado de interesses. É o que sucede nas zonas costeiras nas quais o turismo constitui uma das mais importantes actividades económicas pelo que os seus pontos de vista devem ser tomados em consideração na gestão integrada das zonas costeiras, o denominado ICZM (*Integrated Coastal Zone Management*).

No zonamento identificam-se uma série de áreas para diferentes tipos e níveis de desenvolvimento turístico, devendo assentar numa cuidadosa avaliação dos recursos naturais e relacionar-se com outros assuntos espaciais estratégicos. É também importante o conceito de capacidade de carga para determinar o adequado desenvolvimento turístico que se analisa de seguida.

Seriam possíveis várias esquematizações do planeamento do turismo. Dada a sua experiência internacional e a ligação a vários estudos no âmbito da OMT optei pela de Inskeep (1991).



### 7.3. Capacidade de carga: um dos instrumentos fundamentais na planificação do território turístico

A necessidade de uma adequada planificação territorial torna-se mais premente nos territórios em que uma das principais actividades económicas é o turismo.

À luz dos princípios que norteiam o turismo sustentável, os recursos turísticos devem ser adequados do ponto de vista ambiental, economicamente viáveis e socialmente justos.

São conhecidos exemplos de destinos turísticos que atingiram a saturação, outros em que os desequilíbrios territoriais e os fortes impactos produzidos pelo turismo comprometeram fortemente ou até aniquilaram a actividade, mercê da lesão prolongada ou irreversível dos recursos em que assentava a sua exploração.

Com efeito, os recursos ambientais são perecíveis e, em regra, de difícil recuperação pelo que compreensivelmente devem estabelecer-se limites à sua utilização.

O planeamento turístico deve ter em consideração que existe um limite, denominado capacidade de carga turística (*capacidad de carga o de acogida del territorio, carrying capacity in the tourism industry, capacité de charge*), uma mensuração de quais os limites máximos suportáveis dos diferentes impactos que pode sofrer determinado recurso. Não se trata de uma proibição pela proibição, mas de uma constatação elementar de que o uso excessivo dos recursos pode acarretar a sua destruição, pelo que importa estabelecer limites para a sua utilização e regras para a sua gestão.

Na definição da Organização Mundial do Turismo, entende-se por *capacidade de carga turística* o número máximo de pessoas que podem visitar determinado local turístico, sem afectar o meio físico, económico ou sociocultural e sem reduzir de forma inaceitável a qualidade da experiência dos visitantes.

Sem intuito exaustivo, abordo de seguida alguns documentos no qual surge a capacidade de carga.

No estudo sobre o *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve*, de 1965, com a colaboração do célebre urbanista italiano Luigi Dodi, figura um estudo sumário da capacidade de carga de 105 praias algarvias, avançando-se 677.600 utentes dos quais o plano apenas apresenta propostas de utilização para 348.700 utentes, mais de metade ligados a núcleos turísticos a implementar. No *Esboço* (1964), propõem-se 462.100 camas quando o alojamento turístico do Algarve rondava então as 3.000 camas.

Em 1981, surge uma importante iniciativa da CCR do Alentejo, apesar de elaborada como um mero documento de trabalho, intitulada *Contribuição para o Ordenamento Turístico da Região Alentejo*.

O Plano Nacional de Turismo de 1986/89 apontando a compatibilização do crescimento do turismo com o desenvolvimento equilibrado das estruturas de apoio e de enquadramento, advoga que deve ser privilegiado o conceito de capacidade de carga turística.

Ao nível comunitário, na Resolução do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativa a uma melhor repartição sazonal e geográfica do turismo, convidam-se os Estados-membros a *medir a capacidade de carga* nas zonas de acolhimento e trânsito turísticos.

Na *Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo*, uma das medidas preconizadas para o planeamento visando um desenvolvimento turístico sustentável é a colaboração com as autoridades locais e regionais na avaliação da capacidade de carga do destino turístico, considerando os seus recursos mais críticos (solo, água, energia e infra-estruturas), os factores ambientais (preservação dos ecossistemas e biodiversidade) e os factores culturais.

No *Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira* surgem referências à potenciação do mar como recurso turístico e de lazer com grande capacidade de carga bem como a ligação deste conceito à rede de levadas e veredas.

No *Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores* introduz-se o conceito de *capacidade de carga turística*, estabelecendo-se a partir do número de camas existentes em cada uma das nove ilhas em 2005 (no total 8093), o número máximo por ilha a atingir até 2015, podendo excluir-se da mensuração duas tipologias consideradas menos agressivas, o *turismo no espaço rural* e o *turismo de natureza*.

De harmonia com a classificação de Mieczkowski (1995), a capacidade de carga pode dividir-se em:

Tabela 69 – Capacidade de carga segundo Mieczkowski (1995)

<b>Capacidade de carga física</b>	
1	Número de pessoas que um serviço ou infra-estrutura turística pode suportar mantendo os padrões de qualidade.
<b>Capacidade de carga ecológica</b>	
2	Grau de tolerância dos ecossistemas à actividade turística, o ponto até que esta pode desenvolver-se sem danificar o meio ambiente.
<b>Capacidade de carga social</b>	
3	É analisada numa dupla vertente, a dos turistas (ponto de saturação a partir do qual procuram destinos alternativos) e a dos residentes (tolerância da população local ao turismo sem gerar tensões relevantes e por forma a que no território também se possam desenvolver outras actividades).

**Fonte:** Elaboração própria.

Importa, neste âmbito, estimar a capacidade de alojamento (abrange os turistas e os que residem habitualmente em determinado território), o abastecimento de água, a planificação de habitações e das vias de comunicação.

#### 7.4. Limits of Acceptable Change (LAC): uma ferramenta alternativa à capacidade de carga

Um dos *princípios do desenvolvimento sustentável do turismo* é o de que existem *limites* para o desenvolvimento desta actividade e para os fluxos de visitantes, importando, assim, identificá-los com suficiente precisão, por forma a estarem presentes quer ao nível do planeamento quer das decisões políticas.

Os impactos negativos sobre o meio natural ou as populações locais decorrem frequentemente de um número de turistas ou de um grau de desenvolvimento que ultrapassa a capacidade do destino turístico.

Sem intuito exaustivo, existe um conjunto de ferramentas que pode ajudar ao estabelecimento desses limites, designadamente:

1. Regime de licenciamento de projectos ou actividades;
2. Zonamento;
3. Quotas;
4. Restrições de horário e áreas;
5. Capacidade de carga.

Tabela 70 – Exemplos de gestão de impactos

Actividade	Possível impacto	Possível solução
Fotografia ou observação de aves ( <i>birdwatching</i> )	Distúrbios na migração e nidificação das aves	Código de conduta
Espeleologia	Danos nos recursos naturais, v.g. grutas	Controlo nos acessos
Escalada	Distúrbios na nidificação das aves	Restrições voluntárias
Pesca	Distúrbios nas zonas de nidificação das aves	Restrições na época de nidificação
Desportos motorizados e BTT	Danos na vegetação	Uso de caminhos próprios e com maior durabilidade Código de conduta
Orientação	Distúrbios na nidificação das aves	Agendamento/calendarização de eventos
Equitação	Danos na vegetação	Reparar e/ou construir caminhos

Caça	Ruído. Dimensão do abate	Restrições à quantidade de abate Controlo no acesso
Caminhada	Danos na vegetação. Distúrbios causados pelos cães	Reparar e/ou construir vedações. Restrições em época de reprodução
Todas as actividades	Fogo na vegetação	Controlo no acesso em épocas de alto risco

**Fonte:** Sidaway, 1991.

O conceito americano *limites da mudança aceitável* (*Limits of Acceptable Change*) foi identificado por Stankey, em 1985, permitindo que a gestão dos destinos turísticos vá para além dos valores fixados na capacidade de carga, desenvolvendo um conjunto de acções necessárias para as metas de gestão.

Consiste fundamentalmente em estabelecer limites mensuráveis em termos das mudanças induzidas pelo homem no meio ambiente natural e social dos territórios turísticos *v.g.* parques e áreas protegidas, e identificar as estratégias de gestão adequadas para manter e/ou recuperar as condições desejadas. Combinam-se o conhecimento da componente natural (físico e biológico) com a componente humana (social e política) em ordem a definir apropriadamente as condições futuras.

Esta ferramenta tem, comparativamente à da capacidade de carga, a vantagem de ser flexível e basear-se numa avaliação real dos impactos que devem constituir motivo de preocupação. No entanto, pode revelar dificuldade em introduzir os indispensáveis ajustamentos quando as perturbações ambientais e/ou sociais já tiverem ocorrido.

Tabela 71 – Etapas do processo de limites da mudança aceitável	
1	Identificação das principais preocupações ligadas ao território e às questões que suscita
2	Definição e descrição das classes de oportunidades de aproveitamento turístico do território
3	Seleção dos indicadores relativos às condições naturais e aos aspectos sociais
4	Inventário dos recursos e dos aspectos sociais
5	Especificação de normas para recursos e indicadores sociais
6	Identificação das atribuições de oportunidade alternativa de classe
7	Identificação das acções de gestão para cada alternativa
8	Avaliação e selecção de cada alternativa
9	Implementação das acções e monitorização

**Fonte:** Elaboração própria.

A maior flexibilidade comparativamente à capacidade de carga e o permanente envolvimento dos diferentes grupos de interesse constituem os traços fundamentais deste importante instrumento.

Tabela 72 – Análise de pontos fortes e fracos do método LAC

Elementos LAC	Pontos fortes	Pontos fracos
<i>Abordagem através de um planeamento racional sobre as desejáveis condições futuras</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promove um debate racional sobre a mudança (sua avaliação e gestão)</li> <li>- Força os gestores a serem específicos sobre os objectivos e os standards a aplicar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os custos de selecção e recolha de dados sobre as alterações biológicas e da utilização para fins recreativos são elevados</li> <li>- O sistema de gestão dos impactos e das actividades pode revelar-se simples ou difuso</li> </ul>
<i>Gestão da qualidade (a qualidade é avaliada e os seus indicadores seleccionados e monitorizados)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direcção-se a investigação e a avaliação para a gestão da qualidade</li> <li>- A monitorização pode ser selectiva e a gestão pode ser direccionada para a melhoria da qualidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A qualidade é difícil de definir e de avaliar de forma rotineira</li> <li>- É dada indevida ênfase aos aspectos de qualidade mensuráveis</li> <li>- Pode haver limites práticos sobre o número de impactos e/ou qualidades manipuláveis</li> </ul>
<i>Envolvimento do público durante todo o processo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhora a aceitação e o apoio para a conservação e gestão do lazer em situações susceptíveis de gerarem conflitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade em encontrar representantes de actividades que não estão organizadas</li> <li>- Dificuldade em lidar com novos impactos, se as <i>task force</i> não forem adaptáveis</li> <li>- Dificuldade em manter o público envolvido ao longo do tempo</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria.

## 7.5. Zonamento

A técnica de zonamento (*zonage* em francês, *zoning* para os anglo-saxónicos) consiste em fixar nos documentos de planificação zonas de afectação do solo em razão do uso autorizado e das actividades dominantes que nele possam ser desenvolvidas.

Frequentemente surgem áreas zonadas nos planos municipais<sup>1035</sup> como zonas de equipamento o que pode levantar a dúvida uma vez desafecto o equipamento se o uso se mantém. Nem sempre é fácil determinar o zonamento de uma área como equipamento significa uma intenção do município de condicionar o uso à presença do equipamento.

<sup>1035</sup> Constituem normas *preceptivas* – contrapõem-se as normas *programáticas* – as que estabelecem regras ou fixam objectivos susceptíveis de aplicação imediata, uma perspectiva de imediata conformação da realidade e não objectivos a médio ou longo prazo. Os seus preceitos estabelecem uma disciplina jurídica imediatamente vinculante. Outros exemplos: um elevadíssimo conjunto de normas, designadamente as que integram o Código Penal, o Código Civil, o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e toda a legislação do turismo.

Há, assim, que recorrer aos diferentes elementos documentais que compõem o plano, entendê-lo de forma integrada de molde a aferir a real vontade do órgão planificador<sup>1036</sup>.

---

<sup>1036</sup> A matéria da interpretação dos instrumentos de gestão territorial e dos planos é de grande importância.

Frequentemente temos de interpretar determinada norma jurídica, tarefa que, não raro, se revela extremamente complexa. O apuramento, a descoberta do sentido normativo, não é, com efeito, uma tarefa isenta de escolhos.

A *norma jurídica* apresenta-se-nos como um *texto*, um conjunto de palavras, havendo que extrair dele o respectivo *sentido* ou *conteúdo de pensamento*.

Não se infere da norma um sentido unívoco, mas múltiplos sentidos (polissemia do texto), sendo que algumas das expressões utilizadas podem revelar-se ambíguas ou pouco claras, levando-nos a um entendimento sobre o comando que difere do almejado pelo órgão planificador.

Interpretar consiste, pois, em retirar do texto da norma jurídica um determinado sentido ou conteúdo de pensamento e, atenta a multiplicidade de sentidos e da existência de expressões ambíguas ou obscuras, apurar o pensamento legislativo.

A interpretação é uma actividade intelectual que tem por objecto a exacta determinação do sentido e alcance da norma jurídica. Descobrir, de entre os possíveis da lei, o seu sentido prevalente ou decisivo (Manuel de Andrade, *Ensaio sobre a teoria da interpretação da lei*, 2.<sup>a</sup> edição, Coimbra, p. 9-10).

A interpretação não se confina a uma simples análise gramatical ou lógica do texto da norma jurídica. É muito mais do que isso. Ultrapassa a mera exegese literal, perscrutando o conflito de interesses ínsito em cada norma, alinhando as várias soluções teoricamente possíveis desse conflito e indo à descoberta da razão pela qual a lei perfilhou aquela solução e não outra.

Não se pode, assim, dispensar a interpretação, como se julgou possível na Lei da Boa Razão, de 18 de Agosto de 1769, mediante a regra “*in claris non fit interpretatio*”.

O art.º 9.º do Código Civil versa expressamente a matéria da interpretação da lei, estabelecendo quais os critérios que devem ser observados na actividade hermenêutica.

Na medida em que a lei visa a ordenação da vida social, deve procurar extrair-se um sentido que se aplique a um maior número de situações, que garanta um *mínimo de uniformidade de soluções*.

Um breve excursus nalgumas das classificações mais frequentes neste domínio. Quanto aos *sujeitos da interpretação* distingue-se entre:

1) *Auto-interpretação*: é levada a cabo pelo próprio órgão que criou a norma interpretada. Comporta ainda uma distinção consoante a força legal da norma interpretativa:

a) *Autêntica* – não perde o carácter de *interpretação autêntica* se a norma interpretativa provier de *órgão diferente*, ponto é que tenha força igual ou superior à norma interpretada: a norma interpretativa reveste a mesma forma ou mais solene (como salientam Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão in *Introdução*, p. 62, actualmente também se considera interpretação autêntica aquela que se reveste de uma posição de supremacia face à lei interpretada) que a norma interpretada. De harmonia com o art.º 13.º, n.º 1 do Código Civil, a lei interpretativa – a estas contrapõem-se as *leis inovadoras* – integra-se na lei interpretada. Um decreto-lei interpreta um outro anterior que disciplina o regime jurídico das empresas de animação turística sobre o aspecto específico dos requisitos de acesso ao mercado.

b) *Oficial não autêntica*: a norma interpretativa é menos solene, hierarquicamente inferior à norma interpretada. O aspecto dúbio de um decreto-regulamentar que contém a disciplina jurídica dos meios complementares de alojamento turístico é interpretado através de uma nota oficiosa do Ministério do Turismo.

2) *Hetero-interpretação*: realizada por órgão ou entidade diferente daquela que criou a norma interpretada. Tal como a anterior, comporta uma dupla distinção:

a) *Pública*: se é desenvolvida por órgãos político-legislativos (hetero-interpretação *legislativa*. No caso de uma lei da Assembleia da República interpretada por um decreto-lei do Governo, numa situação de concorrência de competência legislativa, será hetero-interpretação *autêntica*), tribunais (hetero-interpretação *judicial*) ou Administração Pública (hetero-interpretação *administrativa*). Uma portaria do Ministério da Economia interpreta uma



Quando se afina a malha territorial, designadamente à escala dos planos de pormenor, pode ocorrer sobreposição parcial de zonamento, como resulta do Parecer da Quecus sobre o “Plano de Pormenor da ADT 3” da Herdade da Comporta e respectivo “Estudo de Incidências Ambientais”:

“O Desenho n.º 3 – Habitats e levantamentos fitossociológicos, revela uma sobreposição parcial entre os zonamentos do planeamento das infra-estruturas do empreendimento, nomeadamente entre loteamentos residenciais, hotéis e campo de golfe, com os habitats prioritários protegidos pela Comissão Europeia, demonstrando a incompatibilidade do previsto em parte da proposta de

---

lei da Assembleia da República. No entanto, de harmonia com o n.º 5 do art.º 112.º da Constituição, não pode a hetero-interpretação administrativa ser dotada de *eficácia externa*. Ou seja, projecta-se tão somente no *interior* da Administração Pública (eficácia interna), não vinculando os cidadãos.

b) *Privada*: a que é realizada pelo cidadão comum. Quando é realizada por um jurista qualificado através de um *parecer*, denomina-se *interpretação doutrinal*.

Quanto aos *objectivos ou fim da interpretação*, podemos distinguir as seguintes correntes:

Por um lado,

1) *Corrente subjectivista*: deve interpretar-se a norma com o intuito de captar a vontade, a intenção, o pensamento real do legislador (*mens legislatoris*).

2) *Corrente objectivista*: não há que apurar a vontade ou intenção do legislador, mas procurar o sentido correspondente à norma como realidade própria, que se separou e autonomizou do seu criador. De harmonia com esta corrente, a actividade interpretativa deve apurar a vontade ou intenção da lei (*mens legis*).

O n.º 1 do art.º 9.º do Código Civil, parece perfilhar a corrente objectivista, ao determinar que o intérprete deve “reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo”.

Por outro lado,

3) *Corrente historicista*: a interpretação procura reconstituir o sentido da norma no *momento da sua elaboração*. Pode ser:

a) *subjectivista-historicista*: apurar historicamente a vontade do legislador.

b) *objectivista-historicista*: determinar historicamente o sentido objectivado da norma.

4) *Corrente actualista*: o sentido e o alcance da norma não é o do momento da criação, dos condicionalismos históricos vigentes na sua génese, mas o do *momento em que vai ser aplicada*. J. Baptista Machado (1982) coloca a distinção entre historicismo e actualismo da seguinte forma: “deve prevalecer a rigidez da lei ... ou o dinamismo e a fluidez da vida na sua evolução histórico-social ... se o sentido das leis se mantém imutável (historicismo) ou, pelo contrário, deve esse mesmo sentido evoluir de acordo com o evoluir da vida (de acordo com as mudanças técnicas, as necessidades e as concepções sociais)”.

O legislador parece inclinar-se para a corrente actualista ao determinar no n.º 1 do art.º 9.º do Código Civil que o intérprete deve atender às “condições específicas do tempo em que é aplicada”.

Qual a posição dominante atendendo à intersecção das várias correntes interpretativas? Partindo do pressuposto de que entre oito e oitenta, existem pelo menos setenta e duas possibilidades, haverá que encontrar um meio termo, algum ecletismo na postura interpretativa.

Revemo-nos, pois, na posição de Marcelo Rebelo de Sousa e Sofia Galvão (2000), segundo a qual existe uma “... objectivização inevitável de todas as leis, desde o momento em que são criadas, imposta pela natureza do acto legislativo, vocacionado para vigorar e se aplicar, em regra, duradouramente, de modo autónomo da vontade do legislador.”.

Parece, assim, dever perfilhar-se uma *orientação objectivista actualista* na interpretação da lei.

Quanto ao *momento* da interpretação da lei, podemos distinguir entre *interpretação originária*, realizada aquando da criação da norma, ou *interpretação superveniente*, quando é levada a cabo em momento posterior.

Plano de Pormenor com os compromissos legais de conservação das espécies prioritárias assumidos pelo Estado Português.”

A eficiência do planeamento do solo reflecte-se também nos transportes, designadamente a corrente urbanística que defendia o zonamento mono-funcional do espaço tem associado um aumento do número de viagens e da sua distância média. Em contraposição no conceito de *urban village* predominam, zonas de usos diversificados compatíveis procurando-se que os habitantes para além de aí desenvolverem a sua ocupação profissional satisfaçam as suas necessidades de bens e serviços sem terem de recorrer ao transporte motorizado.

**Figura 46 – Zonamento**



**Fonte:** Elaboração própria.

O Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março que regulamentou a Lei Hoteleira de 1986 referia-se à indicação na memória descritiva do zonamento previsto na localização de estabelecimentos hoteleiros a instalar em edifícios novos<sup>1037</sup>, nos aldeamentos turísticos<sup>1038</sup>, nos conjuntos turísticos<sup>1039</sup> e na declaração de interesse para o turismo dos empreendimentos de animação, culturais e desportivos<sup>1040</sup>.

Ao nível do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) um dos elementos do plano de urbanização é a definição do *zonamento* para as diferentes funções urbanas, enumerando-se exemplificativamente as habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços e industriais<sup>1041</sup>.

<sup>1037</sup> Art.º 28.º, n.º 2, al. c).

<sup>1038</sup> Art.º 29.º, n.º 2, al. m).

<sup>1039</sup> Art.º 41.º, n.º 2, al. d).

<sup>1040</sup> Art.º 50.º, n.º 2, al. d).

<sup>1041</sup> Artigos 88.º, al. c) e 89.º, n.º 1, al. b).

Ao nível do plano de pormenor também se prevê a prévia explicitação do zonamento<sup>1042</sup>.

O Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio que aprova o regime de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas prevê um mecanismo de zonamento: uma zona terrestre de protecção (entre 500 e 1000 m) e uma zona reservada desta última (largura de 100 m – art.º 13.º).

A Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março, que fixa os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorizações referentes a operações urbanísticas, surgem em vários passos as plantas de ordenamento, zonamento e implantação.

Tabela 73 – Sugestão de processo de estabelecimento de um Sistema de Zonamento de Turismo	
Passo 1	Consulte o Plano Geral de Gestão (PGG) para o zonamento, áreas especiais e locais onde o turismo pode ser uma estratégia adequada. Em geral, o PGG deve ser a orientação mais importante para o desenvolvimento de qualquer actividade numa área protegida.
Passo 2	Obter um mapa base da área protegida / zona ecoturismo. Enquanto o mapa deve ser grande o suficiente para cobrir toda a área, também deve conter detalhes suficientes para permitir que se localize atracções de ecoturismo e infra-estruturas específicas relacionadas com importantes características físicas, tais como rios e riachos, montanhas e colinas, floresta primária vs vegetação alterada e terras agrícolas, etc. Se já existe um sistema de zonamento, o mapa deve incluir essas zonas e os seus limites. Deve também localizar locais sensíveis ou ambientalmente frágeis.
Passo 3	Localizar no mapa áreas particularmente sensíveis, ambientalmente frágeis.
Passo 4	Indicar onde a nova infra-estrutura proposta seria localizada, como trilhas, vistas, acampamentos, centros de visitantes, postos de guarda e pousadas ecológicas. Considere o tipo de experiências e/ou situações de visitantes que deseja ter no mesmo local (por exemplo, pequenos grupos, grandes grupos, alguns encontros com outros visitantes, etc.).
Passo 5	Compare no local proposto as atracções turísticas e infra-estruturas com a localização das áreas ecologicamente sensíveis, bem como com o sistema de zonamento actual. Há reais ou potenciais conflitos? Se as áreas para visitantes estão localizadas em/ou perto de locais frágeis, podem actividades de gestão assegurar que o impacto dos visitantes não ocorrerá, ou ocorrerá dentro de limites aceitáveis? É o sistema de zonamento actual compatível com o que se está propondo para o uso do visitante?
Passo 6	Determinar a localização definitiva de infra-estruturas e atracções do visitante, após avaliar a relação das atracções para o visitante com outras situações potencialmente conflitantes. Esses locais devem ser verificados através de visitas ao local.
Passo 7	Preparar um sistema de zonamento preliminar, que incorpore as recomendações para as zonas de uso do visitante. Zonas de uso intensivo são os lugares onde ocorrem altas concentrações de visitantes, por exemplo, centros de visitantes, acampamentos, etc.; zonas de uso extensivo são os locais onde o uso do visitante é mais disperso. Se possível, ter duas equipas para preparar um sistema de zonamento e então comparar os resultados e apresentar a melhor.
Passo 8	Compare o sistema proposto com o sistema pré-existente. Faça as mudanças necessárias num e/ou noutro, a fim de chegar a um sistema de zonamento definitivo. Considere como o acesso e o fluxo dos visitantes irá funcionar no sistema proposto. Propor o seu sistema aos administradores e ao pessoal da área. Será que eles concordam?
Passo 9	Desenvolver um sistema de zonamento final. Descreva cada zona seguindo o formato descrito em “Zonamento de atributos”. Incluir atributos biofísicos, sociais e de gestão para cada zona; estes irão orientá-lo a determinar orientações de gestão para cada zona.

<sup>1042</sup> Art.º 91.º, n.º 3.

Passo 10	Definir as regras e regulamentos que se aplicam às áreas e zonas específicas do visitante. Qual é a capacidade de gestão da autoridade administrativa? É capaz, ou será capaz em poucos anos, de uma gestão eficaz de um programa complexo de ecoturismo, ou deveria ser simples?
----------	--

**Fonte:** Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março.

## **PARTE V**

### REFLEXÃO CRÍTICA



## 8. A IMPORTÂNCIA DA ACTIVIDADE ECONÓMICA DO TURISMO

No plano mundial o turismo, que abrange “as actividades das pessoas que viajam e permanecem fora do seu ambiente habitual, por não mais de um ano consecutivo, por motivos de lazer, negócios e outros não relacionados com uma actividade remunerada no local visitado”, tem assumido uma crescente importância, assinalando-se frequentemente a sua contribuição para o PIB e para a criação de emprego.

O extraordinário crescimento ao longo das últimas décadas é considerável. Em 1950 o turismo internacional registava apenas 25 milhões. Decorrido meio século, o número de viajantes é superior a 700 milhões e no ano da apresentação desta tese será certamente atingido o espantoso número de 1 bilião de turistas internacionais.

Temporalidade da deslocação e da estada fora do domicílio, isto é, do lugar onde reside habitualmente e que não tenha por finalidade o desenvolvimento de uma actividade profissional, são pois atributos verdadeiramente essenciais do turismo.

Embora existam outras, designadamente o *modelo de Cambridge*, a metodologia mais avançada e consensual para a compreensão da importância do turismo nas economias nacionais e para uma avaliação dos seus indicadores-chave, tanto do ponto de vista do turismo receptor como do interno, é a *conta satélite do turismo*.

Não obstante muitos países terem iniciado a implementação da conta satélite do turismo ainda são poucos os que dispõem de resultados completos e comparáveis. Apesar do carácter fragmentário da informação – a implementação da conta satélite do turismo ainda não atingiu a proporção desejável – estima-se que o turismo contribua com 5% para o PIB mundial e no campo do emprego, um pouco mais, cerca de 6% a 7% (empregos directos e indirectos). Nas economias avançadas e diversificadas, em que o turismo é um sector comparativamente diminuto, a sua contribuição para o PIB é de aproximadamente 2%, nos países em que o turismo constitui um pilar importante da economia é mais de 10%.

No plano europeu, como se nota no Parecer do CES<sup>1043</sup>, apesar de todas as instituições europeias terem reconhecido o papel económico do turismo, a sua importância estratégica na economia europeia e sua relevância social na construção da Europa dos cidadãos, *há ainda muito a fazer* para que esta actividade económica assuma esse papel central na política europeia.

O turismo é uma realidade ausente na formação das Comunidades Europeias em 1957. O Tratado de Roma não lhe reservou uma *política comunitária* – como sucede na agricultura e nos transportes – inexistindo, assim, a indispensável base jurídica para a adopção de

---

<sup>1043</sup> Sessão de 10 de Julho, in JOUE C27/12 de 3.2.2009, ponto 3.1.

medidas, um tratamento normativo específico no direito comunitário, num sector que é actualmente o primeiro ao nível mundial e em que a Europa constitui o primeiro destino.

Daí que não exista, ao nível comunitário, uma Direcção-Geral própria que se ocupe exclusivamente dos assuntos do turismo, sendo a das Empresas e Indústria que trata dos assuntos relativos a um sector que representa mais de 4% do PIB comunitário, 2 milhões de empresas e 8 milhões de empregos.

Só na década de oitenta surgem as primeiras reflexões sobre o turismo, como é o caso da *comunicação da Comissão sobre as primeiras orientações para uma política comunitária do turismo* e da resolução de 10 de Abril de 1984 relativa a uma política comunitária do turismo. O Conselho acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de chamar a atenção para a importância do turismo e toma nota das suas primeiras orientações para uma política comunitária do turismo. A crise industrial dos anos oitenta, a entrada da Grécia para a CEE e as discussões da adesão de Espanha e Portugal motivaram tais reflexões. O turismo já constituía, então, uma actividade importante para a maior parte das regiões europeias que integravam a Comunidade, o mesmo sucedendo para aqueles que aguardavam a sua entrada.

No entanto, só trinta e cinco anos mais tarde, o Tratado de Maastricht prevê, de forma algo incipiente, na derradeira alínea do seu extenso art.º 3.º, que a acção da Comunidade possa comportar medidas no domínio do turismo.

O *Tratado de Lisboa* confere ao turismo um *novo estatuto* consagrando-lhe especificamente um preceito – trata-se do art.º 195.º – retomando a nova classificação de competências proposta pelo fracassado projecto de Constituição Europeia e o enfoque dispensado àquela importante actividade económica.

O art.º 6.º, na linha da nova trilogia de competências, estabelece sete domínios nos quais a União Europeia tem competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar, ou completar a acção dos Estados-membros: protecção e melhoria da saúde humana, indústria, cultura, turismo, protecção civil, cooperação administrativa e, por fim a educação, formação profissional, juventude e desporto.

O art.º 195.º, integrado numa inovadora subsecção intitulada “Turismo”, reparte-se por dois números.

De harmonia com o n.º 1, a União Europeia completa a acção dos Estados-membros no sector do turismo. Exemplificativamente, essa acção de completamento é levada a cabo promovendo a competitividade das empresas europeias ligadas à actividade económica do turismo, as quais, embora naturalmente o artigo não o refira, são predominantemente pequenas e médias empresas.



Os objectivos da União Europeia são de dupla ordem. Em primeiro lugar, incentivar a criação de um clima propício ao desenvolvimento das empresas do turismo [al. a)]. E em segundo, fomentar a cooperação entre os Estados-membros, enumerando-se, de forma exemplificativa, o intercâmbio de boas práticas [al. b)].

O n.º 2 é dirigido especificamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho, aos quais compete estabelecer as medidas específicas, destinadas a completar as acções desenvolvidas nos Estados-membros para realizar a dupla ordem de objectivos *supra* referida.

No plano nacional, Portugal, apesar do fortíssimo investimento público<sup>1044</sup> e privado<sup>1045</sup>, desde 2000, não tem conseguido ultrapassar a fasquia dos 12 milhões de turistas estrangeiros. Em 1990 Portugal figurava no 14.º lugar dos principais destinos turísticos mundiais. Em 2007 ocupava a 20.ª posição do *ranking* mundial de chegadas de turistas internacionais, com uma quota de 1,4%, e a 23.ª posição do *ranking* das receitas internacionais de turismo com uma quota de 1,2%. A circunstância de desde 2007 termos abandonado a medição de turistas estrangeiros motivou uma queda acentuada passando a figurar em 34.º lugar no *ranking* mundial.

Esta queda já era espectável pois, como notei em artigo na revista *Viajar*, de 23 de Fevereiro de 2011: “Já detivemos o 13.º lugar do *ranking* mundial do número de turistas estrangeiros ocupando actualmente a 20.ª posição mundial. No entanto, a circunstância de Portugal ter deixado de publicar estatísticas das chegadas de turistas estrangeiros desde 2007 leva a que alguns reputados especialistas estimem que o número actual oscile entre os 11 e os 12 milhões, pelo que podemos cair mais alguns lugares quando os dados reais forem apurados e fornecidos à Organização Mundial do Turismo.”.

Espera-se que esta estagnação e mesmo quebra dos fluxos de turistas estrangeiros, tanto mais preocupante quando atentamos em destinos como a Turquia, que em 2000 seguia atrás de nós e agora registou fortes incrementos, possa ser inflectida por uma tendência do turismo português em períodos de forte contracção e de negras perspectivas se seguir a expansão e a bonança económica.

Na década de sessenta, refeitas as economias dos países flagelados pelo segundo conflito mundial e a generalização do direito a férias pagas, surge o *boom* que permite o nascimento do nosso turismo como actividade económica relevante por forma a obviar às crescentes despesas com a guerra colonial. Não se trata, no entanto, de mera inspiração política ou de um crescimento espontâneo induzido por determinados recursos naturais, antes resultando do prévio estudo de reputados especialistas internacionais fundamentando as subsequentes

---

<sup>1044</sup> Infra-estruturas como centros de congressos, estádios e marinas.

<sup>1045</sup> A criação de um elevado número de estabelecimentos hoteleiros de qualidade superior (quatro e cinco estrelas) e campos de golfe.

grandes opções políticas, que surpreendentemente recaíram sobre uma desprezada parcela do território nacional.

Quando o presidente Américo Thomaz questionado pelo empresário indeciso sobre a cultura a implementar recomendava, para surpresa dos presentes, que nos terrenos da Penina que se avistavam no horizonte se *plantasse um hotel*, já se encontrava profundamente estudado um *novo destino turístico* nascido das recomendações científicas de dois dos maiores especialistas internacionais da época – Kurt Krapf e Oscar Michel. Com efeito, em 1962, estes especialistas – o Algarve registava então 52.000 dormidas, ocupando um 7.º lugar no conjunto dos distritos e tão somente 2,5% do total das dormidas – apontavam para que no desenvolvimento turístico português se conferisse uma clara prioridade ao Algarve porquanto, no seu entendimento, era a região que apresentava “melhores condições de atracção e de acolhimento das grandes correntes de visitantes” (*Développement du Tourisme au Portugal, rapport d’expertise*).

Quem no plano nacional, fosse no político ou no empresarial, compreendia então as potencialidades de um produto turístico denominado *sol e praia*? E como se poderia antever que um território que não despertava o interesse dos próprios nacionais passasse a acolher, em menos de uma década, o estrelato internacional e para ele se virassem as atenções do investimento internacional, ultrapassando um milhão de dormidas em 1970, arrecadando o 2.º lugar?

Só pelo estudo aprofundado foi possível a tomada de decisões políticas de enorme importância, designadamente a do Aeroporto de Faro que causou grande surpresa em termos internacionais pelo escasso triénio que mediou entre a aprovação e a sua inauguração em 1965.

Ao segundo conflito mundial seguiu-se outro momento de forte perturbação, a crise internacional decorrente do *choque petrolífero* de meados da década de setenta associada à turbulência interna decorrente da Revolução de 1974 em que até o pungente fluxo de retornados servia de tábua de salvação às preocupantes quebras de ocupação hoteleira.

Numa surpreendente recuperação do nosso turismo, seguiu-se, na década de oitenta, um período de fortíssimo e de inolvidável crescimento, passando Portugal a figurar nos primeiros quinze destinos mundiais, vantagem competitiva ímpar numa economia incipiente, até há pouco vertebrada no proteccionismo tutelar do Estado a um punhado de grandes grupos económicos. Com efeito, tirando a Grécia, as taxas de crescimento entre 1978 e 1987 não tiveram equivalente em qualquer outro país da Europa, sendo que, durante a década de oitenta, o ingresso de turistas cresceu o triplo das entradas verificadas a nível mundial.

É, assim, importante que a seguir à grande crise de 2008 – ? o turismo português registre um terceiro movimento fortemente expansionista, por forma a que possamos recuperar alguns lugares perdidos no *ranking* mundial de chegadas e/ou subamos alguns no de receitas. Para isso há que estudar aprofundadamente e de um ponto de vista multidisciplinar os produtos turísticos a manter e a criar, os territórios a afectar, preferencialmente de harmonia com as previsíveis tendências de evolução de um mundo que se deverá nortear por princípios de maior rigor e de desenvolvimento sustentável, a adequação de um modelo de *sol e praia* sedimentado num trio de núcleos territoriais, acentuadamente dependente de operadores turísticos ou de sucedâneos como as *low cost*, o crescente abandono da vertente hoteleira e a forte penetração dos interesses imobiliários, qual o peso relativo do turismo receptor e da desprezada vertente doméstica. O leque de matérias é vasto mas temos de estar preparados para que, tal como nas décadas de sessenta e de oitenta, o nosso turismo possa, com grande sucesso, aproveitar o movimento de retoma internacional quando este se perfilar no nosso horizonte.

No plano do turismo internacional, o PENT estabelece um objectivo de crescimento anual do número de turistas em 5% – ultrapassando os 20 milhões de turistas estrangeiros em 2015 – e das receitas em cerca de 9% – superando os 15 mil milhões de euros. Desta forma, conclui-se: “o turismo contribui positivamente para o desenvolvimento económico do País, representando, em 2015, mais de 15% do PIB e 15% do emprego nacional”.

No entanto, da análise das receitas e despesas do turismo internacional, sendo o turismo uma das nossas principais actividades económicas, das poucas em que competimos ao nível mundial, surpreende que Portugal detenha o 24.º lugar no *ranking* mundial de receitas do turismo internacional, mas veja essa vantagem parcialmente anulada com o 34.º lugar no das despesas (turistas portugueses no estrangeiro), uma escassa diferença de 11 lugares. Pouca população, a circunstância de se tratar de um *país-fronteira* – pertence ao mundo dos ricos, a União Europeia, mas é dos mais pobres desse mundo – e de possuir boas condições para a actividade turística contribuem para tal surpresa.

Aparentemente o crescimento do saldo da balança turística passará pela maior atractividade do turismo interno, captando uma parte dos turistas portugueses que fazem férias no estrangeiro e que apresentam, em média, acentuada propensão para o consumo. Com efeito, não obstante um significativo e dispendioso esforço promocional, não tendo sido possível inflectir a tendência de estagnação ou mesmo de retracção do *incoming*, há que estancar, em alguma medida, a exportação de turistas, ainda mais num cenário onde o equilíbrio das contas públicas assume uma acrescida importância.

Para além da mobilização dos agentes económicos, designadamente os operadores turísticos e agências de viagens, os governantes têm de dar o exemplo. Assim, como o Presidente da

República Francesa ser normalmente transportado num veículo produzido pela sua indústria automóvel ou o Rei de Espanha passar as suas férias nas Baleares, é importante que entre nós se dêem, ao mais alto nível, efectivos sinais de consumo dos nossos produtos turísticos.

A atenção ao turismo interno e à necessidade de campanhas atractivas é referida no artigo “ALLumiai as trevas desta campanha”<sup>1046</sup>.

*“1) Em tempos de crise, um maior enfoque no turismo interno*

Quando um Governo decide apostar no turismo interno, não está a assumir qualquer atitude proteccionista, está a cumprir a sua missão à luz do interesse nacional.

Com efeito, as políticas de turismo têm privilegiado o turismo internacional – com a perigosa deriva do antinómico turismo residencial – não dedicando a devida atenção ao turismo interno.

A espada que o Governo deixou pairar, durante meses a fio, sobre os dirigentes e funcionários dos órgãos regionais e locais de turismo terá, em minha opinião, condicionado significativamente o seu desenvolvimento.

Não há, porém, que confundir uma correcta decisão política de aposta no desenvolvimento do turismo interno – embora tardia – com a campanha promocional produzida na sequência dessa decisão.

Como notam Cooper e Fletcher (2005), nos maiores destinos turísticos da América do norte e da Europa ocidental, a procura doméstica e a internacional competem entre si e têm um carácter complementar. Isso pode ser constatado no *lobbie* dos hotéis, nas praias, nos restaurantes e nas principais atracções. Em países como os Estados Unidos, Canadá e Reino Unido, a medição do turismo interno assume grande importância.

Pode também ler-se num recente e incontornável estudo de Sancho Silva: “A França e os EUA, que lideram os *rankings* do turismo internacional, respectivamente, nas chegadas de turistas e nas receitas arrecadadas, evidenciam uma clara supremacia no consumo turístico interno (dados das respectivas Contas Satélites do Turismo), o que vem atestar as opiniões daqueles que defendem a valorização desta componente, a qual, além de gerar mais riqueza do que o turismo receptor, possui o já citado efeito de redistribuição dos rendimentos e, conseqüentemente, de atenuação de eventuais assimetrias regionais” (*A Caracterização do Turismo Interno em Portugal*, Cestur/ANRET, 2007, p. 195).

O próprio Ministro da Economia, no lançamento da campanha *Descubra um Portugal maior*, evidenciou o caso da França e os benefícios decorrentes de um aumento de 10% da procura doméstica.

Daí que se a campanha estiver menos bem, corrige-se o que houver a corrigir ou inclusivamente cria-se outra se a mesma se mostrar irreparável. Porém, o acerto do novo rumo de orientação política não sofre beliscadura e deve ser inequivocamente apoiado.

*2) Uma breve apreciação da campanha “Descubra um Portugal maior”*

A primeira vertente, até agora mais conhecida, é a dos mupi e outdoors, que assenta em 6 fotografias:

---

<sup>1046</sup> *Publituris*, n.º 1060, de 27 de Fevereiro de 2009, p. 4.

1<sup>a</sup>) Miradouro dos Balcões, Madeira; 2<sup>a</sup>) Praia do Castelejo, Vila do Bispo, Algarve; 3<sup>a</sup>) Lisboa e Vale do Tejo (local extremamente selectivo, onde ocorreu o lançamento da campanha, com uma vista deslumbrante, porventura única, sobre a cidade e o rio mas que a foto, porque tirada no entardecer, não capta); 4<sup>a</sup>) Serra da Estrela; 5<sup>a</sup>) Casa da Música, Porto; 6<sup>a</sup>) Parque Nacional da Peneda-Gerês.

A primeira é uma excelente foto em que a beleza natural é muito bem enquadrada pela folhagem, luz e uma elegante figura feminina. Muito apelativa, com efeito, o que explica a sua utilização predominante em termos de *outdoors*. A alguma distância, mas ainda a um bom nível, a do Algarve e no extremo oposto a da Casa da Música.

No entanto, esta campanha tem razões que a razão desconhece, verificando-se que duas das mais belas e autênticas parcelas do território português estão excluídas: os Açores e o Alentejo.

Há, assim, que integrar estes dois magníficos territórios, seleccionando-se fotos tão apelativas quanto a da Madeira.

Outro aspecto que carece de acentuada reformulação é o do *site*, que se apresenta confuso e com má imagem gráfica (exemplificativamente o Litoral Alentejano em que o verde do fundo deixa praticamente ilegível o cinzento dos caracteres).

Tenho, porém, sérias dúvidas se o *spot* é aproveitável.

Começa com uma escuridão própria de um filme de terror ou de promoção ao produto turístico identificado em 2000 por Lennon e Folley, denominado *dark tourism*.

O tom negro da floresta reaparece mais tarde e até um curso de água surge carregadamente a preto e branco.

Imagens de um rosto masculino num museu ou galeria, uma vez mais a negro, que poderiam perfeitamente constituir as tradicionais fotos do ingresso de um recluso no estabelecimento prisional.

Só no meio e no final, surge uma paisagem caracteristicamente turística: Tejo ao pôr do sol.

A música é irritante e apenas mitigada pela imagem de uma modelo feminina num quarto com apreciável vista mar.

Estupefacto, vejo anúncios comuns dirigidos a outros produtos designadamente enchidos, queijos e azeite, bem mais apelativos para o nosso território do que um *spot* que tem por expresso objectivo valorizá-lo e induzir os portugueses a conhecê-lo.

Tenho pena que não prestemos maior atenção ao bom trabalho que neste domínio se vem realizando nos Açores ou na Madeira. Em termos internacionais sugiro, na linha do enfoque numérico desta campanha, o seguinte vídeo em Youtube: 100% Pure New Zealand TV Ad 2.

### 3) Considerações finais

Como é que chegamos a este ponto?

Por um lado, a falta de um corpo de elite de altos funcionários do turismo, tanto quanto possível imunes às pressões do poder político e às suas inspirações momentâneas, que não deixem resvalar as coisas para além do razoável e que salvaguardem os dinheiros públicos.

Por outro lado, não existe uma divulgação atempada dos projectos nem uma submissão a um conselho de turismo de representação alargada, no qual participem as associações empresariais, empresas, sindicatos, estabelecimentos de ensino e outros actores do turismo.

Em pouco mais de um ano, duas campanhas de promoção do turismo português que são de bradar aos céus. É demais....

Quanto custou a foto do Miradouro dos Balcões? Intuo que bem menos que as de Câncio Martins, Nelson Évora, Joana Vasconcelos, Vanessa Fernandes, Mourinho, Marisa e Ronaldo da anterior campanha.

Num país em crise e com tantas necessidades para satisfazer, quanto dinheiro já saiu dos cofres do Estado para estas acções, no mínimo inócuas, para a captação de fluxos turísticos?

Uma derradeira sugestão para atenuar os traços negros deste *Descubra um Portugal maior*. Já que o *slogan* de campanha de turismo interno coincide com o da última campanha presidencial – Portugal maior, de Cavaco Silva –, proponho que se passe deste frio e virtual incremento espacial do nosso território para a cálida e inter-geracional máxima da campanha soarista: *Portugal é fixe...*”.

Os planos do actual e excelente filme de promoção turística de Portugal são semelhantes aos do 100% Pure New Zealand que, entretanto, se tornou um *case study* a nível mundial.

## 9. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO PORTUGUÊS

Logo na fase da apresentação do PRACE (Março de 2006) surgiu, no âmbito do Ministério da Economia e da Inovação (MEI), a ideia mestra de *concentração* no turismo, passando-se de três (DGT, INFTUR e ITP) para uma única estrutura. Neste sentido, militaram também as declarações dos responsáveis políticos chegando a adoptar-se formulações como a da *grande casa do turismo português* para, de algum modo, se veicular uma ideia de consenso ou de atenção para com as propostas da sociedade civil, *maxime* do sector associativo, para a criação da megaestrutura.

O PRACE, no que ao turismo respeita, foi marcado pelo seu carácter unilateral, um conjunto de medidas com profundas repercussões num sector com grande importância no futuro do país que, no entanto, não foram precedidas de uma prévia auscultação dos seus destinatários, fossem estes do sector público ou do sector privado.

Em meados de Março de 2006, num artigo intitulado “Sobre a necessidade do Governo fundamentar e explicar as gravosas propostas que ensombram a Administração Pública do Turismo”<sup>1047</sup>, reflecti da seguinte forma:

### “1. Introdução

Este é um artigo necessariamente breve, quase diria introdutório e preliminar. Atenta a importância da temática é imperioso que num futuro próximo aprofunde algumas das questões agora versadas e aborde outras novas.

---

<sup>1047</sup> *Publituris*, n.º 919, de 24 de Março de 2006.

Na sequência de um crescente ruído especulativo que remonta a Janeiro último, a comunicação social despejou nos últimos dias, com particular detalhe no *Jornal de Notícias*, um conjunto de notícias que constituem um autêntico balde de água fria sobre o sector.

À cabeça, a extinção da emblemática Direcção-Geral do Turismo (DGT), o Instituto de Formação Turística (INFTUR) desmembrado entre os Ministérios da Educação e o do Emprego, a extinção do actual figurino das regiões de turismo, etc. e a emergência de um aditivado, ou mesmo, super Instituto do Turismo de Portugal (ITP).

Um acervo significativo de más notícias, com efeito. E a carga negativa manifesta-se tanto na forma como foram divulgadas, como no conteúdo que encerram.

### *2. A forma como as propostas foram divulgadas e o défice de explicação governamental*

No que tange à forma como as preconizadas medidas foram conhecidas não houve o cuidado de preparar atempadamente os responsáveis do sector, designadamente ao nível associativo e dos altos quadros dos organismos visados. O recente comunicado da APAVT põe esse aspecto em evidência, sendo, de algum modo, crítico relativamente à omissão do Secretário de Estado do Turismo (SET).

Como é de elementar bom senso, teria caído bem, antes de o assunto surgir na comunicação social, o SET ter chamado os principais intervenientes e dar-lhes conta das projectadas medidas, da fundamentação que lhes subjaz. É assim, por esta razão, por aquela, e por aquela outra e de seguida indicava as medidas que, em princípio, tinham a sua aceitação e aquelas que não tinham. Contem comigo, como responsável governamental, para defender no interior do Executivo este aspecto, já sabem que aquele merece a minha inteira aceitação pelo mau funcionamento da instituição, pelo esgotamento da sua função ou qualquer outra razão.

Compreende-se que o SET vista a camisola do Governo mas tem de explicar as medidas e não remeter-se a uma sêca posição de solidariedade, pois de outro modo esboroa-se o indispensável respeito e prestígio, que é a seiva dos governantes. Saber-se das más novas pelos jornais não contribui para um clima de confiança. O que é que mudava na estratégia governativa ter informado o sector destas propostas há duas ou três semanas atrás ou, no limite, na véspera da saída das notícias?

Dir-se-á: são propostas meramente técnicas sobre as quais ainda vai recair a decisão política. Pois, pois ... mas será que o relatório final do PRACE correu totalmente à revelia do decisor político sem qualquer interacção ou, ao invés, como é normal e compreensível nestas situações, foi sendo por este confortado, afinado ou corrigido nas sucessivas versões? Não sejamos ingénuos!

### *3. Breve apreciação do relatório final do PRACE*

Segundo julgo saber, nenhum dos técnicos é especialista em matéria de turismo, o que poderá explicar que algumas das propostas mais drásticas surjam desacompanhadas de qualquer fundamentação, enquanto que outras, de menor relevo, surgem fundamentadas ainda que perfunctoriamente. Com um universo tão vasto de trabalho e no desconhecimento da realidade turística e das suas mais importantes instituições, os técnicos propõem, assim, a amputação de órgãos vitais na pressuposição errónea de que se trata de simples apêndices.

A primeira nota é relativa à frugalidade do documento, da sua manifesta superficialidade atentas as draconianas medidas que preconiza. Esperar-se-ia, ainda que por remissão, um breve historial

dos organismos cuja extinção se propõe, dos constrangimentos que têm tolhido a sua acção e da melhor prossecução das suas atribuições por outro ou outros órgãos existentes ou a criar, experiências com sucesso noutros países. Nada é avançado nesse domínio.

A caracterização da situação actual resume-se a um organograma relativo à macro-estrutura do Ministério da Economia e da Inovação (MEI), informação sobre a forma de tabelas relativamente aos recursos humanos e financeiros afectos, bem como a indicação da existência de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Quando nos deparamos com a macro-estrutura proposta para o MEI, *maxime* a situação precognizada para o futuro da administração do turismo português, constata-se que a superficialidade revelada no estudo é confrangedora e preocupante.

Desde logo, a mais antiga e representativa das instituições do turismo português, a DGT, que no figurino actual data de 1968, mas que é praticamente centenária pois remonta à Repartição do Turismo do Ministério do Fomento criada em 1911, a notícia da sua extinção é-nos fornecida, imagine-se ... pela supressão no organograma da macro-estrutura proposta e indirectamente a propósito da reformulação do ITP. Duma forma perfeitamente subalterna, como se fosse uma coisa menor, de somenos importância.

Paradoxalmente, a notícia da extinção da Comissão Nacional de Gastronomia (CNG) e do Conselho para a Dinamização do Turismo (CDT) surge autonomizada e fundamentada, ainda que numa singular linha, mercê da constatação, como flui do documento, que tais estruturas não se encontram funcionalmente activas.

A fundamentação das medidas é, assim, inversamente proporcional à sua importância, o que naturalmente tem efeitos devastadores sobre a credibilidade do trabalho realizado neste importante aspecto.

O grau de fundamentação mínima só é, com alguma benevolência, logrado relativamente aos aspectos da transferência das atribuições do INFTUR para os Ministérios da Educação (ME) e do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) – 13 linhas que constituem, assim, um recorde.

A projectada reorganização do ITP, ironicamente carrasco da DGT, absorve algumas das suas competências e ainda pode “manter” (?) algumas escolas que considere relevantes de molde a que tenha uma posição dominante nalgumas unidades consideradas estratégicas para a formação turística. Com uma deliciosa particularidade reveladora do desembaraço com que o relatório final se move nestes terrenos, terá unidades desconcentradas com a área territorial que corresponda às NUTII que poderão, eventualmente, designar-se por *juntas de turismo*. Bem, desde o Código Administrativo de 1940, que tal expressão tem um significado preciso ligado à administração municipal do turismo. Que tal designação se estenda ao plano macro-regional correspondente às NUTII, significa que a mesma designação, o mesmo *nomen juris*, se aplicará a realidades distintas, o que não é naturalmente aceitável.

Quando se entra no plano das regiões de turismo as coisas também não estão bem, confundem-se os planos de administração do turismo. As regiões de turismo constituem já hoje um reconhecido fenómeno de regionalização turística, situando-se indubitavelmente no plano supra-municipal e não no plano da administração central.



Nelas está presente uma fecunda trilogia de interesses. Os municípios, que despoletam a sua criação e constituem a sua força dominante. A administração central do Estado que nelas também se encontra representada, com a interessante particularidade destas pessoas colectivas públicas não podem ser criadas sem a concordância do Governo. Finalmente, representantes de interesses privados, designadamente de empreendimentos turísticos, restauração e agências de viagens.

Existem três planos da administração do turismo:

- 1) Municipal: câmaras municipais, mantendo-se em vigor a disciplina do Código Administrativo relativo às zonas de turismo (comissões municipais e juntas de turismo);
- 2) Regional: regiões de turismo;
- 3) Central: DGT, ITP, etc.

Ora, a desconcentração e descentralização operam-se no domínio da administração central do turismo e não no da administração regional ou municipal do centro para a periferia e não o inverso.

É verdade que a lei rotula as regiões de turismo como institutos públicos de regime especial, mas essa qualificação, independentemente do seu carácter controvertido – as autorizadas vozes dos Professores Marcelo Rebelo de Sousa e Diogo Freitas do Amaral consideram-nas associações públicas – e eventualmente forçado, não as transporta para o plano da administração central. Pela sua própria natureza elas já estão próximas dos cidadãos, pelo que nada se pode desconcentrar ou descentralizar. Ironicamente, na maioria dos casos, a adoptar-se a solução preconizada, – as 19 regiões a cederem lugar a 5, coincidindo a sua área de jurisdição com as NUTII – afastar-se-iam dos cidadãos em vez de deles se aproximarem.

O documento encerra também um aspecto contraditório na medida em que prevê a descentralização de competências das Direcções Regionais da Economia (DRE's) para as câmaras municipais, enumerando, entre outros, o relativo aos empreendimentos turísticos. Como antes se preconiza que as competências de regulação da DGT passam para o ITP e as demais para as DRE's, há qualquer coisa que não bate certo. Qual a entidade que emite parecer vinculativo sobre o projecto de arquitectura dos empreendimentos turísticos? E a importante matéria da classificação dos empreendimentos turísticos?

Quanto à Inspeção-Geral de Jogos o documento não me deixa totalmente tranquilo. Aparentemente fica no MEI e não vai para as Finanças, mas não estou totalmente seguro. Terei de aprofundar ulteriormente esta importante matéria já que as verbas do jogo são fundamentais para o sector do turismo.

#### *4. Conclusão*

Uma derradeira referência à frontal e corajosa posição, neste candente domínio, de António Carneiro. Pode ter comprometido a sua eventual ascensão à governação na presente Legislatura, mas é certamente credor do nosso respeito e admiração.

Face à manifesta insuficiência técnica do relatório final, só restam ao Executivo duas alternativas. Ou encontra uma fundamentação minimamente razoável para o pacote de medidas mais gravosas para a administração do turismo até hoje apresentadas por algum Governo – batendo claramente Carlos Tavares, só sendo ultrapassado pelas gravosas afirmações de Pereira de Moura de há três decénios – ou, pura e simplesmente, as deixa cair.

A bem da estabilidade do sector do turismo, um dos mais pujantes da economia portuguesa, é bom que o faça rapidamente. Contamos consigo, Sr. Secretário de Estado do Turismo!”.

Em meados de Abril de 2006, num artigo intitulado “O fim de um modelo consensual da Administração do Turismo assente na especialização dos Órgãos”<sup>1048</sup>, apresentei as seguintes ideias:

*“1) A profundidade da reforma e a não apresentação imediata do modelo substitutivo*

Num ápice e sem prévia auscultação dos destinatários, o Governo deitou por terra, na passada Quinta-feira, 30 de Março de 2006, as traves mestras da administração central do turismo, erradicando um conjunto de instituições que cristalizavam uma evolução consensual iniciada na I<sup>a</sup> República, sedimentada na fase do lançamento do turismo português dos anos sessenta e setenta, as quais foram mantidas e fortalecidas pelo Regime Democrático.

Não há memória, entre nós, dum conjunto de medidas desta dimensão, não subsistindo nenhum dos pilares da administração central do turismo *maxime* a DGT e o INFTUR, assim como o Instituto do Turismo de Portugal (ITP) e a Inspeção-Geral de Jogos.

Tudo ruíu em nome de algo cujos contornos ainda não se conhecem com um mínimo de detalhe, que o Ministro da Economia e Inovação (MEI) irá apresentar nos próximos dias. A força avassaladora que destruiu grandes instituições públicas do turismo português, formadas há largos decénios, é mais forte e precede o engenho criativo do novel organismo de pendor concentracionista.

Embora o Programa do Governo pressuponha a existência dos órgãos extintos, ou seja, o aprofundamento do papel do ITP, a renovação da acção da DGT e o reforço e dinamização do INFTUR e IGJ – e apesar de tal deliberação vincular todos os membros do Executivo –, a sanção para a sua inobservância é exclusivamente de natureza política, insusceptível de ser apreciada pelos tribunais.

*2) Dúvidas relativamente ao novo figurino de administração do turismo e a postura do Ministro e Secretário de Estado*

A tergiversação, em escassas semanas ou dias, quanto ao modelo final é também preocupante: primeiro o ITP absorvia a DGT, no documento final do PRACE surge um Instituto Português de Turismo que absorve o primeiro, mas no próprio dia da aprovação em Conselho de Ministros emerge uma Agência Nacional de Turismo.

É evidente que a apreciação final das profundas modificações introduzidas na administração do turismo português não pode assentar, exclusiva ou predominantemente, no coro de críticas que tais medidas geraram, porquanto quem governa tem de estar preparado para todo o tipo de reacções adversas da opinião pública, dos lóbis empresariais ou comentadores. Nem sempre os avanços que a sociedade portuguesa reclama se logram em clima de consenso e, não raro, o interesse público da medida se situa nos antípodas do coro de protestos que gera. Há sempre alguém com um argumento para não fazer.

---

<sup>1048</sup> *Publituris*, n.º 922, de 14 de Abril de 2006.

Tenho, assim, particular respeito e admiração por aqueles governantes que contra ventos e marés sustentam medidas indispensáveis ao progresso, mas não é manifestamente o caso desta dupla MEI/Secretário de Estado do Turismo (SET).

Porém, qualquer medida, por mais impopular que seja, pode e deve ser explicada e convenientemente estudada para não transmitir ao cidadão uma sensação de impreparação dos governantes. Em Democracia não há outro caminho. Se não se consegue explicar uma medida ou se a posição é alterada de forma incongruente no iter decisório, a credibilidade do proponente fica naturalmente afectada. Paradoxalmente, flui do próprio relatório final do PRACE que os trabalhos se desenrolaram numa lógica de diálogo e, sempre que possível, de consenso com os responsáveis da Administração.

Como referi no artigo publicado antes da aprovação das medidas, o sector soube das más novas pelos jornais originando justificados protestos, perfeitamente evitáveis. Desta forma, mesmo que nos encontrássemos perante um acervo de boas medidas, as mesmas ficavam prejudicadas pela forma da sua apresentação.

Posteriormente à divulgação das medidas na comunicação social, o comportamento dos governantes foi claramente insatisfatório. Ainda assim, o do SET melhor que o do MEI.

O MEI pretendendo justificar as medidas, declara que as mesmas correspondem às aspirações do sector privado. Uma afirmação temerária do governante prontamente desmentida, designadamente numa entrevista do presidente da CTP. Bastaria ter lido os comunicados da AHETA, AHP, APAVT, etc. para perceber que tais medidas não correspondiam aos anseios do sector e não teria corrido o risco de ser desmentido num argumento fundamental para a sua tese.

Procurando emendar a mão, no próprio dia da aprovação das medidas em Conselho de Ministros, o Ministro já não se expõe, surgindo na comunicação social um conjunto de notícias baseadas em fonte governamental que aludiam à criação de uma Agência Nacional do Turismo, megaestrutura que absorveria o Instituto do Turismo de Portugal (ITP), INFTUR e DGT. Faltaria, assim, apenas criar o Ministério do Turismo e um Conselho Estratégico para o Turismo de molde a corresponder aos anseios da CTP e do estudo de Ernâni Lopes. Pior a emenda que o soneto: num firme e pronto comunicado, a CTP infirma a veracidade do conteúdo de tais notícias.

O SET, mais prudente, refugia-se em evasivas frases de estilo de modernização do sector e outras do género, sem nunca entrar no fundo da questão. No dia da aprovação das medidas em Conselho de Ministros, na tomada de posse dos titulares dos órgãos sociais da ARESP, anuncia genericamente o que todos já sabiam pela comunicação social e remete para a Terça-feira seguinte a apresentação do modelo pelo Ministro da Economia. Ficando-se claramente com a sensação que havia que ganhar tempo para burilar a solução final.

No entanto, aquando da conclusão deste artigo, não se sabe quando terá lugar a referida apresentação pelo MEI. O SET, por seu turno, foi de férias, não estando, assim, presente no congresso das regiões de turismo, que ganha em consequência destas medidas uma importância acrescida, mas no qual, inexplicavelmente, não vai estar ninguém do Governo para defender as medidas e fundamentar o novo figurino da administração do turismo. Recordo-me a este propósito que o SET também não estava presente (encontrava-se, salvo erro, na Turquia) aquando da inopinada comunicação aos altos dirigentes do turismo que iriam ser substituídos no dia seguinte – o que

também não se percebe agora, pois, se era para extinguir os organismos, os anteriores dirigentes poderiam continuar por mais alguns escassos meses a desempenhar o cargo. Convidam-se pessoas, as quais certamente tiveram de alterar a sua vida, para depois, sem ter decorrido um ano, ficarem com o estigma de coveiros da instituição a que presidem? Não se faz!

### 3) *A importante questão da Inspeção-Geral de Jogos*

Na altura em que escrevo, no documento final do PRACE publicado no site oficial da PCM, a Inspeção-Geral de Jogos desapareceu do organograma do Ministério da Economia e da Inovação – recorde que figurava na versão do PRACE a que me referi no artigo de opinião anterior – mas terá ficado de harmonia com a garantia do MEI no seu ministério. À cautela, era melhor confirmar-se este aspecto não vá somar-se ao actual desastre outro de igual ou superior dimensão atenta a importância das verbas para o sector.

### 4) *A responsabilidade política da derrocada*

Esta frágil dupla política MEI/SET não conseguiu fazer valer no interior do Executivo, como lhe competia e era expectável, um conjunto de argumentos que teria obstado à derrocada de órgãos especializados na administração do turismo sobre os quais recaía um alargado consenso quanto à sua utilidade. Não é bom para um importante sector da economia do país e afecta a imagem do Governo – no dia da aprovação das medidas uma sondagem dava-lhe uma elevada popularidade – num ambicioso programa que os cidadãos em geral aceitam e compreendem. Provavelmente o MEI deve ter ficado com a auto-estima nos píncaros ao surgir na apresentação do PRACE como o recordista da variação negativa ao nível ministerial (-29), logo a seguir à PCM, mas essa crua realidade dos números não se traduz numa vantagem para o sector, bem pelo contrário. Para além de não ser real, na medida em que inclui as regiões de turismo que se encontram fora do PRACE.

### 5) *Considerações finais*

Duas brevíssimas notas finais. É bom que na área do partido político do poder surjam vozes que, sem quebra da indispensável solidariedade política, coloquem o dedo na ferida e expressem com frontalidade as suas opiniões. Já tinha sucedido com António Carneiro, agora foi a vez de Vítor Neto, que também reunindo condições para ascender à governação do turismo, na qual aliás se notabilizou como um dos expoentes da governação socialista, optou por um clarividente artigo de opinião no Diário Económico de hoje (é, seguramente, dos que mais tem a perder pela opinião dissidente).

Fora da área do partido do poder, realçar a excelente entrevista de António Abrantes – um profundo conhecedor e apaixonado das matérias do turismo – relativamente às alterações em matéria de administração do turismo e, também nesse âmbito, a postura crítica e frontal de Atílio Forte.”.

Ainda sobre as consequências do PRACE escrevi, sob o título “Manutenção do ITP: Um golpe de rins renunciador de uma nova *Intelligenza* na condução dos Destinos do Turismo?”<sup>1049</sup>, o seguinte:

---

<sup>1049</sup> *Publituris*, n.º 925, de 5 de Maio de 2006.

“Na passada sexta-feira, 21 de Abril, foi publicada no Diário da República n.º 79 I-B, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, que aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

A grande novidade relativamente à informação até então disponível, designadamente à publicada no sítio oficial no dia da aprovação das medidas, é a de o Governo ter acabado por manter o Instituto do Turismo de Portugal (ITP). O que se me afigura, sem embargo do que já escrevi em artigos de opinião anteriores, a melhor solução possível face à lógica necessariamente reducionista do PRACE. Com efeito, a criação, à última da hora, do Instituto Português de Turismo ou da Agência Nacional de Turismo, afectavam substancialmente a credibilidade do Executivo, mercê do seu carácter errático, da tergiversação revelada na busca de uma trave mestra da administração central do turismo português.

Com esta solução, encontramos um fio condutor, uma evolução relativa à fase final do relatório PRACE, que inclusivamente o melhora. Como é o caso do Instituto de Formação Turística (INFTUR) em que o relatório final preconizava o seu desmembramento entre os Ministérios da Educação e o do Emprego, o qual apesar de eliminado enquanto instituição do turismo, as respectivas escolas e tudo o que representam na formação de recursos qualificados permanecem no sector, não se diluindo no vastíssimo panorama da educação ou da formação profissional. Os técnicos propunham uma solução não consentânea com os interesses do turismo que o Governo, em boa medida, inflectiu.

No que concerne ao ITP, em vez de se estar a construir uma mega estrutura de contornos indefinidos, ele representa uma sólida base de trabalho, evitando o ridículo de se criar um organismo muito semelhante a outro que acabou de se extinguir. Conhece-se a realidade do organismo que, na anterior Legislatura, substituiu o Fundo de Turismo e as novas atribuições que nele vão ingressar, pelo que o bom senso impõe que se vá por aí.

Também o preocupante argumento que tudo tinha sido destruído, em nome de algo cujos contornos não eram conhecidos, fica substancialmente prejudicado. Um dos pilares importantes subsistiu, pelo que é bem mais fácil estruturar a partir daqui e encontrar uma linha de argumentação política. Rompe-se com o passado, com uma tradição de decénios, mas não de uma forma tão drástica. A discussão passará a gravitar em torno das vantagens e inconvenientes de órgãos concebidos à luz do princípio da especialização das atribuições ou, ao invés, da sua concentração num único organismo por razões de diversa índole designadamente da economia de recursos públicos.

E, já agora, coisa que de ponto de vista político não deve ser de somenos importância, cumpre-se o Programa do Governo. Basta atentarmos que, em lugar cimeiro, no plano das estruturas institucionais do turismo, surge o aprofundamento do papel do ITP.

A confirmar-se a nomeação de Luís Patrão para a presidência do ITP, objectivamente afectada pela precipitada divulgação do seu nome, pode já ser a marca reveladora de um político sólido e experiente de que o Primeiro-Ministro tem de abrir mão do seu gabinete para ajudar a conduzir os destinos de um sector fundamental. Recordo-me da forma hábil como, ao tempo chefe de gabinete do Primeiro Ministro António Guterres, lidou com um complexo problema relativo à lei das agências de viagens. Não sendo a primeira vez que se fala do seu nome para cargos de relevo no domínio do

turismo, aguardemos pelo desfecho da situação e então se apurará se a precoce divulgação do seu nome foi uma infantilidade política ou uma manobra para travar a sua nomeação.

Diferentemente do preconizado no relatório final do PRACE, a Inspeção-Geral de Jogos foi extinta, transitando as suas atribuições para a Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica (ASAE), contrariando, assim, as públicas pretensões do presidente da Associação Portuguesa de Casinos. Como não é expectável que a ASAE venha a ficar sobre a tutela da Secretaria de Estado do Turismo, impõe-se que esta questão seja alvo de um estudo mais aprofundado e que atenda, na medida do possível, ao interesse público e às legítimas expectativas do sector. Atenta a umbilical e muito antiga relação entre o jogo e o turismo, que remonta a Napoleão Bonaparte, não se descortina a razão pela qual o ITP, de harmonia com a novel perspectiva concentracionista que lhe subjaz, não integrará também este importante organismo que pressupõe um conjunto de conhecimentos especializados assaz diferentes dos normalmente pressupostos pela ASAE.

A Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE), organismo a criar, integrará as atribuições de natureza normativa da Direcção-Geral do Turismo (DGT) enquanto as demais serão, por exclusão de partes, cometidas ao ITP. Este é outro problema que carece dum maior aprofundamento e de reflexão, pois não era essa a solução final do relatório PRACE. Empresas de animação e agências de viagens passam, ao que parece, a serem licenciadas pela DGAE. No entanto, fará sentido a DGAE emitir um parecer vinculativo no domínio do projecto de arquitectura de um estabelecimento hoteleiro? Não será preferível que tais atribuições e outras no domínio da legislação dos empreendimentos turísticos, que pressupõem um elevado grau de conhecimento e uma forte especialização, sejam transferidas para órgãos de proximidade de harmonia, aliás, com os princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade? E as atribuições da DGT quanto ao relevante aspecto do ordenamento do território não devem ser prosseguidas pelo ITP?

Finalmente, cumpre salientar a política e juridicamente fecunda proclamação de que as dezanove regiões de turismo deixam de integrar o MEI, saindo da administração central do Estado. O epílogo de mais uma investida centralista, tanto mais incompreensível e até paradoxal, porquanto o partido do poder propugna a regionalização, consubstanciando aquelas pessoas colectivas públicas um reconhecido e consensual fenómeno de regionalização turística.”.

No que respeita ao reforço das atribuições no plano regional Licínio Cunha sustenta que as “Entidades Regionais podem e devem ter responsabilidades no planeamento regional do turismo, na promoção, monitorização dos destinos, na informação e na defesa da qualidade.”.

Nuno Aires embora reconhecendo que é “uma matéria demasiado complexa e abrangente para poder responder neste tipo de questão. No entanto, posso afirmar que as entidades regionais poderiam gerir de forma mais directa as receitas provenientes do IVA turístico regional. Deveriam ter maior autonomia financeira. A nível técnico, e apenas como mero exemplo, considero que as ERTs poderiam ter uma palavra a dizer em questões relacionadas com licenciamentos e fiscalização turística.”.

Diferentemente para Adília Lisboa: “Creio que a resolução dos problemas com que se defronta o sector não passa pela mudança da atribuição de competências, em determinadas

matérias, à administração central ou à autárquica, mas antes pela falta de articulação das políticas que afectam o sector. Quanto aos organismos referidos, sendo de enorme relevância a representação dos interesses de desenvolvimento regional, no contexto nacional não me parece eficiente a sua multiplicação, muitas vezes com duplicação de papéis a desempenhar, num país com a dimensão de Portugal e com a falta de recursos financeiros existentes.”

Por último, Susana Amador alerta: “Se o turismo vive do capital patrimonial local, há que observar o princípio de subsidiariedade porém sem cairmos numa lógica paroquial. As instituições regionais de turismo para as regiões de potencial mais relevante parecem ser pertinentes. No restante, para além de um serviço central, parece que a estratégia e a operacionalização poderia ficar para as autarquias ou aglomerações de autarquias municipais.”

Em Maio de 2006, face à complexidade da temática, surge outro escrito sob o título “A necessidade de uma reflexão urgente sobre o destino das atribuições da DGT”<sup>1050</sup>, em que apresento um conjunto de propostas:

“1. *Propostas claras e fundamentadas a curto prazo*

Este é um tempo de mudanças profundas na administração do turismo português. O seu figurino depois do PRACE será diferente, constituindo, goste-se ou não, um marco na história do turismo português.

Fechou-se o fecundo ciclo da especialização dos órgãos e inicia-se outro, sob a égide da concentração. Alteração profunda ao nível da orgânica e, ao que se sabe, dos titulares.

O corrente mês de Maio constitui um período decisivo nesta inexorável e musculada marcha do PRACE porquanto as leis orgânicas a criar, designadamente da Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE), ou a modificar, como é o caso do Instituto do Turismo de Portugal (ITP), encontram-se em fase de elaboração.

Naturalmente que se impõe da parte do sector do turismo, *maxime* do associativo, um conjunto de ideias claras para poder influenciar, em alguma medida, a marcha dos acontecimentos. Doutra modo, é novamente apanhado de surpresa, reagindo *a posteriori* à adversidade e com a agravante, pelo menos num caso, em termos não inteiramente coincidentes.

E não restam dúvidas de que o Governo vai aproveitar estas invulgares condições para concretizar as mudanças. Sem oposição visível e minimamente estruturada neste domínio – não se conhecem, até ao momento, quaisquer reacções dos responsáveis políticos que se ocupam das matérias do turismo no PSD, PCP ou PP, pelo que praticamente se pode falar de um tácito acordo de regime nestas substanciais alterações na administração central do turismo – quanto mais cedo se concluírem estas modificações melhor, antes que o principal partido da oposição, encerradas as primárias, desperte finalmente para a sua principal função.

---

<sup>1050</sup> *Publituris*, n.º 926, de 12 de Maio de 2006.

*2. Duas vertentes fundamentais e indissociáveis na administração do turismo português: o centralismo e o regionalismo. O indispensável equilíbrio entre as duas linhas de força*

Uma tendência que encontramos em diferentes administrações do turismo é a de comportarem no seu seio soluções marcadamente centralistas que convivem com outras de matriz regional.

O que é inteiramente compreensível pois, se a imagem de um país no exterior tem de provir de uma orientação unitária, não é menos verdade que a diversidade de produtos que diferencia os destinos turísticos é fortemente potenciada pelos órgãos de proximidade, os que em melhor posição se encontram para promoverem a singularidade das suas características.

Daí que se encontre há muito consolidada, inclusivamente do ponto de vista científico, a existência e a indispensabilidade de três planos distintos na administração do turismo: o nacional, o regional e o local.

É, pois, com base nesta ideia de um ponto de equilíbrio entre aquelas vertentes fundamentais da administração do turismo português, de conciliação e não de exclusão recíproca, que parto para a análise do órgão para o qual devem ser transferidas as atribuições da extinta DGT.

Sendo também o raciocínio ulterior norteado pelo princípio de preferência nas atribuições a órgãos especializados em detrimento dos generalistas. O ITP e as regiões de turismo são órgãos especializados nas matérias do turismo, nele concentram e esgotam as suas atribuições, enquanto a DGAE ou as DRE's prosseguem outro tipo de atribuições que nada têm a ver com o turismo.

*3. Um acervo significativo de atribuições prosseguidas pela DGT*

O núcleo de atribuições prosseguidas pela DGT é considerável. Pelo que encontraremos matérias relativamente às quais não se oferecem dúvidas quanto à sua integração no ITP, outras devem ser partilhadas entre o ITP e os órgãos regionais de turismo e, por fim, algumas exclusivamente cometidas a estes últimos.

Para o efeito, parte-se da indispensável análise do Decreto-Lei n.º 8/2004, de 7 de Janeiro, que aprovou a Lei orgânica da DGT (LODGT) e do Despacho n.º 1294/2004, publicado na II Série do Diário da República, de 21 de Janeiro de 2004, relativo às suas divisões.

Empreendamos, pois, tal excuroso.

*I) Estudos e estratégia do turismo (art.º 6.º LODGT):*

Quer na vertente dos estudos e planeamento do turismo quer na da recolha e análise estatísticas tais competências devem transitar, na sua totalidade, para o ITP.

*II) Ordenamento turístico, inventariação e estruturação de destinos (art.º 7.º LODGT):*

Nesta sede, há que cindir. Em primeiro lugar, as relevantes matérias do ordenamento turístico, em segundo as da inventariação e estruturação de destinos.

*II.1) Ordenamento turístico*

Nesta matéria toda a atenção é pouca porquanto os excessos cometidos no turismo, ou seja, investimentos alegadamente turísticos mas que na realidade acobertam predominantemente interesses imobiliários, têm levado à desconfiança crescente, nalgumas situações inteiramente fundada e compreensível, por parte do poderoso e muito bem organizado lóbi do ambiente.

A marcação turística do território é, com efeito, de uma importância capital no desenvolvimento do sector, não podendo, a nenhum título, ser descuidada. É uma matéria cuja importância ombreia com as verbas do jogo.



Há, assim, que assegurar que as competências da DGT nesta sede se transferem incólumes para o ITP.

O ordenamento turístico deve assentar exclusiva ou predominantemente numa matriz centralista. Mas não excluo, e com isso podem beneficiar fortemente os interesses das populações que a ela sejam chamadas, numa perspectiva limitada, as regiões de turismo. O seu mais profundo conhecimento do território em causa e das respectivas potencialidades turísticas pode carrear argumentos adicionais, conferir maior credibilidade e influenciar a complexa negociação em que se perfilam uma diversificada gama de interesses. Afinal o território vale em função do tipo de utilização que lhe puder ser dada e o conflito de interesses económicos, sociais e políticos é uma realidade natural e incontornável.

### *II.2) Inventariação e estruturação de destinos*

Quanto à inventariação, também não parece escapar a uma orientação centralista, sem prejuízo do estabelecimento de mecanismos de cooperação com os órgãos regionais e locais da administração do turismo. A atribuição deve, assim, transitar para o ITP.

Na estruturação dos destinos é que não podem deixar de se estabelecer mecanismos efectivos de confluência de posições, porventura com a predominância da vertente centralista, mas consagrando, em boa medida, a regional.

### *III.1) Pareceres sobre pedidos de informação prévia e no âmbito de projectos de arquitectura*

O pedido de informação prévia relativo a um empreendimento turístico que se pretende instalar em determinado local, o qual por razões de economia e segurança jurídica é apresentado na respectiva câmara municipal antes da fase do licenciamento da construção, carece sempre de um parecer da DGT.

Esta entidade aprecia, para além da observância das pertinentes normas legais e regulamentares (LET e os seus regulamentos), a localização do empreendimento turístico, um conjunto de aspectos com bastante acuidade em sede turística, designadamente a proximidade de actividades incompatíveis, *v.g.* uma cimenteira, fábrica poluente ou uma odora exploração de suínos, a afectação do meio ambiente ou património arquitectónico, se existem adequadas vias de acesso ao empreendimento, suficientes estruturas hospitalares nas imediações ou a proximidade de zonas urbanas degradadas.

Quando, de harmonia com um daqueles critérios enunciados na lei, a DGT expresse fundamentadamente um juízo negativo, a câmara não pode dar uma informação positiva quanto à possibilidade de instalação de um empreendimento turístico.

Idêntica situação se verifica, numa fase posterior, quando é apresentado na câmara municipal o pedido de licenciamento e a edilidade tem obrigatoriamente de consultar a DGT, remetendo-lhe o projecto de arquitectura do empreendimento turístico. Também aqui o parecer da DGT é vinculativo, obsta a que a câmara municipal possa licenciar a construção.

Como é sabido, actualmente a entidade que licencia a construção de um hotel é a câmara municipal, enquanto num passado recente era a DGT. Essa mudança gerou um conjunto de críticas relativamente à menor sensibilidade das câmaras municipais para as especificidades da edificação turística. Não curando agora de saber do carácter fundado de tais críticas, parece importante acuar-

telar a intervenção dum entidade exterior ao município com sensibilidade para tais aspectos e não deixar que as mesmas sejam transferidas para um órgão generalista.

E qual será o órgão melhor posicionado, com uma experiência sedimentada no terreno, para a apreciação das aludidas particularidades relativas à instalação de um empreendimento turístico?

As regiões de turismo como órgãos de proximidade, com uma já longa experiência no acompanhamento de empreendimentos turísticos, devem passar a exercer competências relativamente à sua instalação. Trata-se de pessoas colectivas públicas que, embora dimanando dos municípios, são deles independentes e que, além disso, incorporam representantes de interesses privados bem como da administração central, alcançando uma representação plena dos vários tipos de interesses envolvidos no sector. Nenhuma outra entidade, pública ou privada, alcança idêntico grau de representatividade.

Ao ler este texto, não amiga particularmente qualificada pelo exercício de funções políticas ao mais alto nível nestas matérias, fez-me chegar as seguintes objecções: a solução proposta não garante uniformidade dos critérios nacionais e suscita preocupação pela maior proximidade dos titulares dos órgãos das regiões de turismo relativamente aos promotores que os elegem. Reconhecendo a pertinência dos argumentos, tais preocupações podem ser, de algum modo, esbatidas mediante a intervenção obrigatória do representante da administração central em sede de informação prévia e do parecer sobre o projecto de arquitectura. Como os critérios são os que decorrem da legislação nacional (LET e respectivos regulamentos), o aludido representante apura facilmente a sua conformidade e podem, inclusivamente, consagrar-se mecanismos para obstar a eventuais desvios. A extraordinária versatilidade da arquitectura jurídica das regiões de turismo é, com efeito, potenciadora de uma diversificada gama de soluções.

A competência do ITP será, assim, residual, abrangendo tão somente as parcelas do território continental que não disponham de um órgão regional de turismo.

A razão pela qual não deverão tais pareceres vinculativos ser emitidos no âmbito das comissões municipais ou das juntas de turismo, prende-se com a circunstância de configurarem estruturalmente pareceres de entidades exteriores ao município e as zonas de turismo deles serem partes integrantes.

*III.2) Nome, capacidade máxima e classificação dos empreendimentos turísticos. Autorização de obras no interior de empreendimentos turísticos*

A aprovação do nome de um empreendimento turístico, excepto no caso dos parques de campismo, em que a câmara municipal abarca todos os aspectos, é da competência da DGT.

O mesmo se passa com a capacidade máxima do empreendimento.

As obras no interior de um empreendimento turístico, apesar de dispensadas de licenciamento municipal, carecem de autorização da DGT quando afectarem um dos seguintes aspectos: classificação, capacidade máxima ou os requisitos mínimos decorrentes da respectiva classificação.

De igual modo, a classificação (estabelecimentos hoteleiros e meios complementares de alojamento) e qualificação (conjuntos turísticos) também é cometida à DGT.

As razões expostas no número anterior, valem, *mutatis mutandis*, para estas competências da DGT serem transferidas para os órgãos regionais de turismo, agora convertidos na mais antiga instituição do turismo português. Que, aliás, já dispõem de uma vasta experiência nesta matéria por-

quanto integram, de harmonia com a lei vigente, as comissões de vistoria para efeitos de classificação.

O eventual perigo destes órgãos de proximidade serem, por assim dizer, “generosos”, em matéria de classificação, de molde a melhor qualificarem a oferta da sua região, pode ser prevenido através da introdução de um representante da administração central na comissão de vistoria. Com maiores ou menores poderes, este representante pode obstar a classificações artificiais e, assim, assegurar a uniformidade da sua aplicação no território nacional.

### *III.3) Instalação de estabelecimentos de turismo de natureza*

A esta modalidade de alojamento e animação, cujo traço distintivo decorre do facto de se desenvolverem em parcelas do território particularmente sensíveis do ponto vista ambiental, ou seja, em áreas protegidas, é aplicável o regime acima exposto.

Assim, o pedido de informação prévia ou a realização de obras em casas de natureza carecem sempre de um parecer vinculativo da DGT.

As razões de especialização e proximidade acima aduzidas levam a que também estas atribuições devam ser cometidas às regiões de turismo.

Dada a ausência de mecanismos de classificação ou qualificação não se coloca obviamente qualquer problema de transferência de atribuições nesta sede.

### *III.4) Vistoria de empreendimentos turísticos*

A prerrogativa de a DGT vistoriar, a qualquer tempo, os empreendimentos em ordem à verificação da manutenção dos requisitos e *v.g.* determinar a realização de obras, deve ser transferida para os órgãos regionais de turismo.

Os quais têm um particular interesse na matéria atenta a importância da qualidade do alojamento na captação de turistas para a respectiva região.

### *III.5) Cadastro dos empreendimentos turísticos*

Trata-se de uma matéria relativamente à qual não se oferecem grandes dúvidas. Impera aqui a perspectiva centralista e unitária, na medida em que o cadastro deve cobrir todo o território nacional. Será, pois, o ITP que deve manter organizado o cadastro dos empreendimentos turísticos.

### *III.6) Agências de viagens e empresas de animação turística*

Estas empresas são alvo de uma disciplina jurídica muito semelhante. A estrutura da lei das agências de viagens foi praticamente decalcada na normação das empresas de animação turística. Dir-se-á, *grosso modo*, que a segunda é uma versão aligeirada da primeira.

Porventura em razão de avultarem na sua constituição sobretudo elementos de natureza documental que, assim, não carecem de ser aferidos *in loco*, pode ser preferível uma perspectiva centralista que assegure uma uniformidade de tratamento e uma maior celeridade na emissão dos alvarás.

Não haverá também um historial de contactos entre os empresários de agências de viagens e empresas de animação com os órgãos regionais de turismo tão intenso quanto o que se verifica com os empresários dos empreendimentos turísticos, pelo menos no que concerne à fase inicial.

A grande opção vai ser entre a especialização assegurada pelo ITP e a generalista DGAE para a qual aparentemente propende o MEI.

A fiscalização das agências viagens, ultimamente a cargo da IGAE, tem suscitado várias críticas pela insensibilidade revelada para os aspectos do turismo, pela sobrevalorização de aspectos formais que, normalmente, redundam em elevadas coimas que definham, ainda mais, estes fragilizados agentes económicos.

Estão em causa os importantes aspectos do licenciamento, revogação da licença e cassação dos alvarás e outros de menos importância como a mudança de sede, formas locais de representação e a organização e manutenção dos registos das agências de viagens e empresas de animação turística.

Já a vistoria das instalações das agências de viagens bem como das empresas de aluguer de automóveis sem condutor, poderá beneficiar com uma solução de proximidade, isto é, ser cometida aos órgãos regionais de turismo.

### *III.7) Estabelecimentos de restauração e de bebidas*

A questão coloca-se apenas relativamente a uma pequena parte dos estabelecimentos de restauração e de bebidas: os classificados como de luxo e os qualificados como típicos. Só estes são da competência da DGT.

Numa linha de coerência com o anteriormente exposto, deve valer aqui uma solução de proximidade. A gastronomia é uma importantíssima componente da oferta turística, pelo que não deve hesitar-se em transferir para os órgãos regionais de turismo esta atribuição.

Já quanto à organização e registo destes estabelecimentos deve prevalecer uma solução centralista, pelo que, à semelhança do cadastro dos empreendimentos turísticos, deve ser cometida ao ITP.

### *III.8) Zonas de caça turística*

Falta-me um mínimo de sensibilidade para apontar uma solução para o parecer sobre os planos de aproveitamento turístico e outra tramitação procedimental neste domínio.

### *III.9) Declaração de interesse para o turismo*

Trata-se de um importante instituto abrangendo um conjunto significativo e diversificado de actividades, designadamente marinas, campos de golfe, centros de congressos, parques temáticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas, encontrando-se fortemente associado à componente do financiamento.

Na concessão da declaração de interesse para o turismo, que é da responsabilidade da DGT, avulta sobretudo uma análise documental e não uma verificação *in loco*. Não existe uma comissão de vistoria para no terreno verificar os respectivos requisitos.

Daí que me incline fortemente para uma solução centralista, o seu cometimento ao ITP, instituto público que precisamente tem as suas raízes na componente do financiamento, dispondo, assim, de uma vasta experiência nessa matéria.

Por seu turno, o regulamento que disciplina a declaração de interesse para o turismo já contempla um parecer, muito detalhado, dos órgãos regionais de turismo destinado a verificar o interesse desse investimento para a região.

## *IV – Relações internacionais, informação e documentação (art.º 9.º LODGT)*

Pela sua importância, não existem dúvidas quanto à sua transferência *“in totum”* para o ITP. Atrevo-me, aliás, atenta a enorme sangria de documentação histórica que o sector infelizmente já

registou aquando de anteriores alterações orgânicas, a formular a sugestão de se ter uma especial cautela no que respeita ao centro de documentação.

*V – Regulamentação turística (art.º 10.º LODGT)*

Aspectos de igual modo importantes, que nenhuma dúvida oferecem quanto à necessidade da sua integração no ITP.

*VI – Conclusão*

Aqui fica o meu contributo, necessariamente superficial e discutível nalguns domínios esperando, sobretudo, lançar a discussão sobre tão importantes matérias.

E que se possa agora, por força das circunstâncias, retomar a concretização do salutar princípio expresso no preâmbulo da Lei dos Empreendimentos Turísticos, publicada em 1997, de fazer participar os órgãos de proximidade na preservação da oferta turística portuguesa.

Que o resultado final do PRACE se consubstancie numa nova administração do turismo português, a qual mantendo um conjunto significativo de atribuições no plano nacional, reforce a componente da administração regional.”.

O Governo parecia ter-se fixado resolutamente num modelo de acentuada especialização e concentração, ou seja, num ITP forte e exclusivamente centrado nas matérias do turismo que absorveria na totalidade ou quase totalidade. O que não fosse absorvido pelo ITP seria confiado à administração regional do turismo em razão da maior proximidade.

O relativo peso político de Luís Patrão induziu alguma tranquilidade no sector, o qual deu o benefício da dúvida relativamente à preconizada solução do super instituto e desvalorizou, mais que não seja por razões de conveniência, o desaparecimento de importantes instituições do turismo português como a DGT ou o INFTUR. Comparem-se as manifestações de desagrado relativamente à campanha “Allgarve” e as que tiveram lugar relativamente à extinção de vetustas instituições como a DGT ou o INFTUR e ficamos com uma ideia da desproporcionalidade das reacções da sociedade civil.

Inflectindo o esvaziamento corporizado na Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, o Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de Abril (orgânica do ITP), operou o reforço das atribuições da autoridade turística nacional, designadamente em matéria de licenciamento e classificação de empreendimentos turísticos, agências de viagens, empresas de animação e declaração de interesse para o turismo. Seria, com efeito, decepcionante e incompreensível que o super instituto de pendor concentracionista não as detivesse e que se eliminasse uma especialização institucional sedimentada ao longo de decénios em nome duma concentração que afinal se esboroava em organismos da administração central de competência generalista aos vários sectores da economia.

Não se podendo falar de uma concentração *in totum* das atribuições relativas ao sector do turismo no ITP é, ainda assim, de registar uma evolução positiva entre a Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação e a orgânica do ITP.

No que respeita à concentração de atribuições no Turismo de Portugal, IP a opinião de Licínio Cunha é a de que não lhe “parece adequado porque há funções que podem ser diminuídas ou entravadas por outras quando se integram numa única organização: por exemplo a função financeira (ex-Fundo do Turismo) é incompatível com a promoção.”.

Em idêntico sentido Manuel Quintas: “Tem sido manifesto que o Turismo de Portugal, IP, tal como existe, não dá resposta cabal às necessidades e interesses do turismo nacional, por duas razões principais: excesso de competências e abuso de incompetências! Havia que se lhe subtrair, no mínimo, o licenciamento, a atribuir às câmaras municipais (naturalmente sujeito a regras claras), e a formação profissional, que ficaria a cargo de organismo especializado, como já foi o caso. O desdobramento do Turismo de Portugal porém parece improvável nas actuais circunstâncias. Já ficaria contente se não arrumarem o turismo num canto qualquer da nova estrutura governamental...”.

Nuno Aires mostrando-se discordante aponta a solução do plano regional: “Parece-me que deveria existir maior desconcentração de competências do Turismo de Portugal para as Entidades Regionais de Turismo. A existência de organismos especializados pode permitir um melhor cumprimento das suas próprias atribuições.”.

Em sentido diametralmente oposto Adília Lisboa: “Ao longo dos últimos anos foram já ensaiados vários modelos de governance das várias competências atribuídas a organismos do Turismo e os resultados finais obtidos em termos de desenvolvimento do sector não foram significativamente diferentes em nenhuma das opções adoptadas anteriormente. A concentração em um único organismo parece-me adequado, porque se pode obter, com este modelo, sinergias e uma maior rapidez no fluxo de informação necessária e, principalmente, uma optimização dos recursos disponíveis. O facto de diversas competências estarem sob a égide de um só organismo não implica menor especialização de departamentos em cada uma das áreas mencionadas.”.

No sentido da estabilidade do modelo, Susana Amador opina: “Não parece haver necessidade de mais entidades sectoriais. A boa gestão do território e da economia requer a síntese transversal dos vários interesses sectoriais e, embora haja a necessidade de reconhecer e acautelar cada um deles, aquele desígnio parece não ser conseguido através da proliferação de tutelas.”.

## **10. O PLANO REGIONAL E LOCAL**

### **10.1. Comissões de iniciativas e zonas de turismo**

O actual regime jurídico das entidades regionais de turismo traduz-se numa regressão perante a paulatina evolução, ao longo de várias décadas, das figuras que o antecederam, ou

seja, das comissões de iniciativas (1921), das zonas de turismo (1945) e das regiões de turismo (1982 e 1993).

Na I República existiam órgãos locais de turismo em sede municipal – podiam abranger a totalidade ou parte de um município –, as denominadas *comissões de iniciativas* em todas as estâncias hidrológicas e outras, praias, estâncias climatéricas, de altitude, de repouso, de recreio e de turismo. Tendo por finalidade a promoção do desenvolvimento das estâncias, executando para o efeito *obras de interesse geral* ou *iniciativas* para aumentar a sua frequência e o fomento do turismo, as comissões de iniciativas eram constituídas por aproximadamente onze vogais, representando em proporção equivalente entidades públicas e privadas instituindo-se como órgão de governo uma espécie de comissão executiva composta por seis elementos os quais exerciam os cargos de forma gratuita. O seu financiamento assentava numa taxa de turismo e numa percentagem da contribuição industrial ou da contribuição predial.

Um dos capítulos do Código Administrativo de 1940, um notável monumento jurídico da autoria de Marcello Caetano, foi dedicado às zonas de turismo numa perspectiva de reforma da administração local do turismo. Estas podiam ser criadas – por impulso da câmara municipal ou dos serviços centrais – se nos concelhos existissem “praias, estâncias hidrológicas ou climáticas, de altitude, de repouso ou de recreio, ou monumentos e lugares de nomeada”, consagrando, tal como anteriormente, representantes do sector privado embora em menor proporção comparativamente aos representantes públicos.

Quando a sede do concelho e a da zona de turismo coincidissem, as respectivas câmaras municipais administravam-nas directamente assistidas pelas *comissões municipais de turismo*. Se não coincidissem, *v.g.* praias e termas, então, a administração já não cabia directamente às câmaras municipais mas às *juntas de turismo*. Em ambos os casos a gestão das zonas era uma gestão própria, distinta da administração municipal comum.

Um dos traços distintivos das *regiões de turismo* consistia na *vontade instituidora* pertencer exclusivamente às câmaras municipais interessadas, embora o processo de criação não dispensasse a intervenção governamental através de um acto normativo. Dessa simbiose de vontades municipais e governamental resultava o ente público.

A necessidade de criação de regiões de turismo – órgãos de turismo com jurisdição supra-municipal – foi defendida num parecer da Câmara Corporativa para os casos em que a resolução dos problemas nessa área, embora ultrapassassem os interesses estritamente locais, ainda assim não atingissem a dimensão nacional. A Câmara Corporativa evidenciou de forma clara a necessidade do plano regional ao pronunciar-se sobre um projecto de Estatuto do Turismo que o Governo lhe havia submetido. O teor das aludidas conclusões era o seguinte:

“23.<sup>a</sup> Reconhece-se que há de facto problemas que transcendem o interesse local sem que por isso tenham de ser considerados em plano mais vasto do que o do interesse regional. Daí dever prever-se o agrupamento das zonas do turismo em regiões turísticas.

24.<sup>a</sup> A divisão regional não é de adoptar em todos os casos. Na verdade, a criação de regiões turísticas não deve fazer-se por forma como que sistemática, antes tem de estar ligada ao reconhecimento da função complementar que possa caber a duas ou mais zonas de turismo para o fim de constituírem conjunto que interesse submeter à acção comum.

25.<sup>a</sup> A administração das regiões turísticas deve ser confiada a comissões regionais de turismo, presididas por um delegado do Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo e em que estejam representados os órgãos locais.

26.<sup>a</sup> A sustentação das comissões regionais terá de caber às zonas de turismo, não se justificando a criação de taxas especiais para custear a vida de tais comissões. No tocante ao regime administrativo e financeiro, importa tornar extensivas às comissões regionais as regras em vigor para as juntas de turismo.

27.<sup>a</sup> Os problemas da Madeira têm particularidades que não podem ser esquecidas; e que plenamente, justificam uma organização especial, dotada de certa independência e liberdade de movimentos, baseada na realidade geográfica e turística que é o arquipélago, embora sujeita à orientação e fiscalização do órgão central. Pela mesma ordem de razões, a organização prevista para o continente também não se adapta aos Açores. Quanto a este arquipélago, a fórmula mais realista e eficiente será a que estabeleça um organismo regional à semelhança do que se preconiza para a Madeira.”.

Foi, nessa linha, aprovada a Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956 (regulamentada no que tange às regiões de turismo pelo Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957) operando-se uma reforma profunda da administração do turismo.

Incumbia ao Estado, por intermédio dos órgãos centrais em colaboração com os locais, promover a expansão do turismo nacional sendo a acção estadual exercida pelo SNI através dos seus serviços de turismo. Previa-se igualmente o funcionamento junto da Presidência do Conselho de um órgão consultivo o Conselho Nacional de Turismo cujos vogais eram, na sua esmagadora maioria, representantes de entidades privadas. Meio século depois o PRACE extinguiria um órgão consultivo semelhante: o Conselho para a Dinamização do Turismo.

Estabeleciam-se três tipos de órgãos locais da Administração com competência em matéria de turismo:

1. As câmaras municipais assistidas pelas comissões municipais de turismo;
2. As juntas de turismo; e
3. No plano supramunicipal, as comissões regionais de turismo que constituíam o órgão de administração das regiões de turismo.



A *iniciativa* da criação da região de turismo poderia ser do próprio Governo ou de proposta conjunta de todas ou de algumas câmaras municipais ou juntas de turismo interessadas, evidenciando estes organismos uma menor representação dos interesses privados.

Não estávamos ainda perante verdadeiros e próprios órgãos autárquicos em matéria de turismo mas de órgãos da administração estadual do turismo. Só na III República virá a ocorrer com a profunda alteração do quadro legal das autarquias locais que determinará um novo regime das regiões de turismo.

## 10.2. A regionalização turística

Enquanto nas I e II Repúblicas assistimos a um claro predomínio dos órgãos locais de turismo sobre os regionais, tal tendência inverte-se no dealbar da III República mercê da profunda reformulação do regime jurídico das regiões de turismo – o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto – na sequência natural da profunda mutação registada no quadro normativo das autarquias locais decorrente do 25 de Abril de 1974.

Configurando-se como uma *lei da regionalização turística*, as grandes inovações consistem na atribuição de *personalidade jurídica* às regiões de turismo, agora consideradas pessoas colectivas de direito público, e no princípio da *exclusiva iniciativa municipal* no despoletamento do seu processo de criação. Ou seja, a iniciativa já não pertence ao Governo, embora a criação do ente público dependa de um acto normativo de sua autoria. Uma inovação com grandes potencialidades, a confluência das vontades autárquicas e governamental, pois, embora formada a vontade conjunta dos municípios, a criação da pessoa colectiva depende, ainda, de uma vontade governamental de sentido idêntico.

Outros dos princípios estruturantes são o da *supremacia municipal* no controlo dos órgãos das regiões de turismo e o da *representação minoritária* do Estado, bem como os da descentralização e do associativismo autárquico, expressando-se um desígnio de integral cobertura do território nacional. Não exigindo, em 1982, a *contiguidade* das áreas, afirma-se o princípio da *coincidência da área* da região de turismo com a dos municípios que a integram. A organização das regiões de turismo assenta numa estrutura tripartida: a *comissão regional*, o *presidente da comissão regional* (em 1991 deixou de constituir um órgão autónomo) e a *comissão executiva*, prevendo-se, ainda, um *conselho consultivo* e a criação de *federações* das regiões de turismo.

Acreditando no grande potencial do modelo, escrevi o artigo de pendor comemorativo “25 Anos da Lei de Regionalização Turística”<sup>1051</sup>:

---

<sup>1051</sup> *Turisver*, Ano XXII, n.º 686, de 5 de Setembro de 2007.

“No primeiro quartel de século da publicação da lei da regionalização turística, cumpre saudar os mentores do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, e todos os que revendo-se nos princípios nele plasmados têm contribuído, no dia a dia, para uma aproximação da administração pública do turismo dos cidadãos e empresas e para um melhor turismo para Portugal.

Decorrem hoje 25 anos sobre a publicação do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, um importante marco na evolução da administração pública do turismo português.

Importa sempre evocar, ainda que de forma simples, pois os povos que não têm memória dificilmente progridem. Não encontrando o lastro condutor da sua evolução, perspectivam o futuro ao sabor de inspirações momentâneas ou ao decalque de soluções gizadas com sucesso noutras paragens mas que acabam por revelar-se localmente inadequadas.

O turismo pressupõe a autenticidade dos valores locais, regionais e nacionais, pelo que há que encontrar as adequadas soluções nos planos local, regional e central que garantam uma efectiva participação dos cidadãos. Planos que não excluem antes se completam e vivificam reciprocamente, interagindo entre si.

No plano local, existem diferentes modelos através dos quais os municípios exercem as suas competências em matéria de turismo, desde as mais antigas, as *zonas de turismo*, que remontam ao Código Administrativo de 1936, figura dual que se desdobra em *juntas de turismo* e *comissões municipais de turismo*, até às mais recentes, as *associações* de direito privado.

Embora a criação das regiões de turismo tenha ocorrido em 1956 através da Lei n.º 2082, de 4 de Junho (conhecida por Estatuto do Turismo), cuja regulamentação ocorreu no ano seguinte através do Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957 – seguindo-se em Maio o nascimento da primeira Região de Turismo a da Serra da Estrela, e três em Fevereiro de 1958, Serra da Arrábida, Leiria e Serra do Marão –, só com o 25 de Abril de 1974 as câmaras municipais evoluíram da mera desconcentração do poder central para um verdadeiro e próprio poder municipal com eleição directa e universal dos seus órgãos pelos cidadãos.

É, pois, neste quadro de um regime democrático recém instituído e através de um Governo presidido por Francisco Pinto Balsemão, que incluía no respectivo Programa uma política de regionalização, que surge a lei da regionalização turística que ora se evoca.

Para além da normalização das comissões regionais existentes, um dos grandes objectivos foi o da sua reestruturação dotando-as de órgãos adequados à sua dimensão e afectando-lhes os meios adequados à prossecução das suas atribuições. Vigorava então o Imposto de Turismo, o qual seria poucos anos mais tarde eliminado pela introdução do IVA. A consagração anual de uma verba fixa deste último imposto não tem, porém, permitido uma adequada capacidade financeira destes órgãos regionais num país que crescentemente encara o turismo como uma das suas principais actividades.

A pedra angular da lei encontra-se no *substancial reforço do papel conferido aos municípios* e na correspondente *diminuição do poder central*. Não só o impulso da criação do ente regional de turismo é da exclusiva competência dos municípios interessados como estes constituem a força dominante na respectiva assembleia (comissão regional).

A força que está na base de uma região de turismo é ascendente, da base para o topo, é o poder municipal que estrutura o regional, embora como veremos de seguida, com a aquiescência do poder central.

No entanto, o facto de as câmaras municipais deterem, em exclusivo, o impulso criador da pessoa colectiva pública e de disporem de maior força na assembleia, isso não significa que o poder central se encontre ausente. O Governo é cúmplice na criação da região de turismo através do decreto-lei que a institui – assegurando, assim, a compatibilização do interesse regional com o interesse nacional, *maxime* a adequada escala do novo ente regional – encontrando-se igualmente representado, apesar de constituir uma força minoritária, na comissão regional, exercendo ainda a *tutela administrativa*, ou seja, verifica tão somente se as regiões de turismo cumprem as obrigações que a lei lhes impõe.

Em correspondência com esta representação minoritária do poder central operou-se um *reforço da representação do sector privado* (estabelecimentos hoteleiros, agências de viagens, estabelecimentos de restauração e de bebidas, empresas de aluguer de automóveis) que o Estado Novo sintomaticamente havia restringido comparativamente às *Comissões de Iniciativas* da I República. Esta fecunda trilogia de interesses – câmaras municipais, empresas do turismo e poder central – que ferve nas regiões de turismo está na origem do hibridismo que redundaria, segundo determinada perspectiva, numa limitação inultrapassável. Ao invés, a sua existência, aproxima-nos das democracias mais efectivas e entronca no princípio constitucional de subsidiariedade, ou seja, de que cada matéria só deva ser decidida num escalão superior quando o não possa em melhores condições no inferior, no que se situe mais próximo das pessoas que são afectadas pela decisão política e com a participação destas.

No primeiro quartel de século da publicação da lei da regionalização turística, cumpre saudar os mentores do Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, e todos os que revendo-se nos princípios nele plasmados têm contribuído, no dia a dia, para uma aproximação da administração pública do turismo dos cidadãos e empresas e para um melhor turismo para Portugal. Espera-se, num futuro próximo, que em similar movimento da base para o topo, se reforcem as atribuições, meios e participação democrática dos interessados nas regiões de turismo.”.

À cabeça das atribuições ou fins da região de turismo surge-nos na disciplina de 1991 – Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto – a *valorização turística das respectivas áreas* de molde a aproveitarem-se equilibradamente as potencialidades turísticas do respectivo património. Existem outras atribuições tais como os *planos de acção turística regionais*, a elaboração de *estudos* na vertente turística que incidam sobre as áreas da competência das regiões de turismo por forma a melhor caracterizá-las, a *inventariação dos recursos turísticos* existentes na região e a exclusiva definição pelas próprias regiões de turismo do *produto ou produtos turísticos* característicos das suas áreas. O fomento do artesanato e a animação turística regional constituem duas outras finalidades das regiões de turismo.

Em matéria de *promoção* da oferta turística da respectiva região opera-se uma distinção fundamental. No que respeita ao *mercado interno*, as regiões de turismo desfrutavam de inteira

liberdade. Na *promoção externa*, o estatuto é assaz diferente, ou seja, de proibição de execução directa de planos de promoção turística no estrangeiro, impondo-se ainda nesta sede um *dever de colaboração* com a administração central. Na primeira vertente, o legislador considera-as um instrumento fundamental na promoção turística da respectiva região, enquanto na segunda, vedando-lhes a promoção directa, reconhece-lhes o estatuto de interlocutores privilegiados da administração central.

Não era, porém, suficiente a *intenção conjunta* dos vários municípios de constituírem uma região de turismo, sendo ainda necessário que a área correspondente às autarquias requerentes reunisse *condições* e demonstrasse *potencialidades* de interesse para o turismo. Inovadoramente, em 1991 consagrou-se um triplo requisito relativamente à área: carácter contíguo (todos os municípios que iam formar a região de turismo ligavam-se entre si, não existindo qualquer outro de permeio), *ausência de soluções de continuidade* (a área de jurisdição da pessoa colectiva não se projecta para além da dos municípios que a integram) e coincidência com a área dos municípios (nenhum dos municípios podia subtrair da futura área da região de turismo qualquer parcela territorial).

Relativamente à área dos municípios interessados na constituição de uma região de turismo o legislador fazia duas exigências de cariz alternativo, *homogeneidade* ou pelo menos *complementaridade* entre si, enumerando cinco indicadores: os aspectos geográficos, ecológicos, etnográficos, históricos e culturais.

Exigia-se a capacidade do ente colectivo para criar receitas próprias por forma a cobrir os seus custos, assim como a existência de *equipamento turístico relevante* no respectivo território.

A área podia também registar um substancial incremento, não só pela entrada de novos municípios mas pelo *nascimento* de um novo ente jurídico, ou seja, pela criação de uma nova região de turismo que decorria da  *fusão* de duas ou mais regiões de turismo contíguas. A diminuição da área das regiões de turismo ocorria pela saída de um ou mais municípios da pessoa colectiva pública vigorando a *liberdade de desvinculação*, embora a saída estivesse condicionada a um *período mínimo de permanência* de cinco anos.

Na assembleia do ente regional de turismo, o conjunto dos representantes dos departamentos do Estado, entidades públicas e entidades privadas, dispunham de um número igual ou inferior ao dos representantes dos municípios que integravam a região de turismo, sendo que, entre os representantes de entidades públicas, incluindo o Estado, e os representantes de entidades privadas repartia-se equitativamente os lugares, ou seja, 50% para cada lado.

Dado que representavam entidades públicas ou privadas, podiam naturalmente substituí-los em qualquer fase do mandato. A substituição *ad hoc* de representantes de entidades públicas para efeitos exclusivamente eleitorais podia assumir um carácter decisivo na disputa eleitoral, como procurei evidenciar no artigo “A Ingerência do Governo nas Eleições da Região do Turismo do Algarve. Uma Lição para o Futuro”<sup>1052</sup>:

“No passado dia 28 de Abril de 2003, realizaram-se eleições para a comissão executiva da Região de Turismo do Algarve (RTA). Como o título do artigo indicia, analisarei o comportamento do Governo e a sua influência, aparentemente decisiva, no resultado das eleições.

As regiões de turismo – pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira e património próprio – dispõem de dois órgãos: uma assembleia, denominada comissão regional (art.º 13.º LRT) e um governo, composto por cinco membros, denominado comissão executiva (art.º 15.º LRT). A presidência da comissão executiva é cometida ao presidente da região de turismo, sendo os restantes quatro membros designados por vogais.

A comissão executiva é eleita pela comissão regional. De harmonia com o art.º 8.º dos Estatutos da RTA, podemos separar no órgão máximo da pessoa colectiva dois grupos fundamentais: de um lado, os representantes públicos, do outro os privados. Nos públicos, para além do presidente da região de turismo e de um representante de cada uma das câmaras municipais (a força dominante), figuram os representantes dos membros do Governo com a tutela sobre o turismo, saúde, transportes, ambiente e recursos naturais, Delegação Regional do Algarve do Ministério da Cultura, Comissão de Coordenação da Região do Algarve, Escola de Hotelaria e Turismo do Algarve e do INAC. Nos privados, surgem os representantes da AHETA, AIHSA, APAVT, ARAC, Associação de Comerciantes da Região do Algarve e representantes distritais da UGT e da CGTP.

A grande importância da RTA motivou um forte interesse em torno do acto eleitoral. Os observadores vaticinavam alternadamente a vitória de Paulo Neves ou de Helder Martins, em qualquer dos casos por uma escassa margem. Dividiam-se, assim, as opiniões quanto ao provável vencedor, confluindo porém no fortíssimo equilíbrio da disputa eleitoral.

As consequências da eleição não se confinavam à RTA. Paulo Neves, mercê da presidência da RTA, comanda os destinos da ANRET e liderou recentemente, com discrição mas com eficiência, o combate à eliminação do modelo de regionalismo turístico existente, por outro de cariz macro-regional, preconizado pelo anterior Secretário de Estado do Turismo, Pedro de Almeida. Na anterior Legislatura foi particularmente notável o seu combate em prol do modelo de administração regional do turismo sedimentado ao longo de dois decénios, com episódios de grande inteligência e combatividade política, que acompanhei à distância, nomeadamente a intervenção da Assembleia da República no que respeita à competência das DRE's e a transformação das regiões de turismo em institutos públicos.

Em razão do grande equilíbrio entre as duas listas, o Governo poderia sentir-se tentado a desempenhar mais activamente o papel de fiel da balança. O lado para que pendesse determinaria o ven-

---

<sup>1052</sup> *Turisver*, Ano XVIII, n.º 592, de 20 de Maio de 2003.

cedor, sendo que tal resultado se projectaria inelutavelmente na presidência da associação das regiões de turismo.

Impunha-se, assim, ao Governo uma postura de grande serenidade e distanciamento. Os seus representantes estavam há muito designados, pelo que deveriam ser eles, conhecedores da realidade da região de turismo, a expressar o seu voto. Desse modo, o Governo não podia ser acusado de qualquer interferência no resultado eleitoral ou que tinha aproveitado o ensejo para se livrar de um consistente defensor das regiões de turismo.

Porém, à tranquilidade e ao distanciamento preferiu o Governo o frenesim da substituição dos seus representantes. A escassos dias do acto eleitoral, o Ministro da Cultura alegando impossibilidade do Delegado Regional da Cultura do Algarve, nomeia um representante *ad hoc* em substituição daquele que há vários anos integra a comissão regional.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação substitui dois representantes, o do seu ministério e o do INAC.

O Secretário de Estado do Turismo, recentemente empossado e com acrescidas responsabilidades na matéria, encerra as substituições governamentais.

O carácter censurável de tal expediente acentua-se em razão de um concreto comando jurídico. Em sede estatutária, a RTA estabelece requisitos adicionais – isto é, para além dos estabelecidos na disciplina comum das regiões de turismo – no que respeita aos vogais da comissão regional. Os vogais dos organismos oficiais, expressão ampla que abrange as alíneas b) a h) e l) do n.º 1 do art.º 8.º dos Estatutos, deverão ser designados de entre as pessoas ligadas por qualquer tipo de vínculo jurídico à entidade pública, exerçam as suas funções na Região. Pretende-se que a designação recaia sobre as pessoas que conhecem melhor a realidade regional pelo facto de lá desempenharem habitualmente as suas funções de natureza pública. Tal princípio, que vigora *ab initio* para as entidades públicas, foi posteriormente alargado às entidades privadas, as quais, a partir do Decreto-Lei n.º 382/98, de 27 de Novembro, devem designar os seus representantes de entre as pessoas que desenvolvem a sua actividade na Região.

Sucede que os mencionados representantes *ad hoc*, isto é aqueles cuja intervenção foi justificada pelo alegado impedimento temporário dos representantes nomeados, não preenchem tal condicionalismo estatutário. O representante da tutela sobre os transportes exerce funções públicas não naquele sector mas no Hospital de Faro. O turismo, por seu turno, nomeou como representante a administradora de uma empresa privada que desenvolve uma actividade não turística.

Em suma, o Governo não resistiu a imiscuir-se na eleição para a comissão executiva da RTA, intervindo activamente e de uma forma assaz censurável. Era-lhe exigível uma postura de Estado, equidistante, respeitando uma eleição de grande importância em sede de administração regional do turismo, com projecção na liderança da associação das regiões de turismo, mas não conseguiu resistir ao apelo político-partidário.

Por um voto se ganha e por um voto se perde. Todavia, o estigma de uma vitória tangencial lograda à custa de uma anormal e ilegal ingerência do Governo fica associada a Helder Martins e constituirá decerto um pesado fardo. Em Ditadura ou nos estádios primários da Democracia atenta-se exclusivamente na expressão quantitativa da vitória eleitoral. Nos estádios mais avançados da vida democrática não se prescinde da legitimação ética do resultado eleitoral. A grande dignidade de

Paulo Neves na derrota contrasta, assim, com os descritos expedientes eleitorais duplamente censuráveis do ponto de vista ético e legal. Atingem globalmente a imagem do Governo, não deixando de se projectar no novo responsável político do turismo. Um mau começo para o novo Secretário de Estado do Turismo, Luís Correia da Silva, que, não obstante o seu profundo conhecimento do sector e de oportunamente alertado para o enfoque estatutário, persistiu na ilegal substituição do seu representante. Ao invés, o Ministro da Cultura, confrontado pela violação estatutária preferiu a revogação do despacho, não sacrificando a legalidade às contingências da disputa política.”.

Concluía da seguinte forma:

“O Governo não resistiu a imiscuir-se na eleição para a comissão executiva da RTA, intervindo activamente e de uma forma assaz censurável. Era-lhe exigível uma postura de Estado, equidistante, respeitando uma eleição de grande importância em sede de administração regional do turismo, com projecção na liderança da associação das regiões de turismo, mas não conseguiu resistir ao apelo político-partidário. Nos estádios mais avançados da vida democrática não se pode prescindir da legitimação ética do resultado eleitoral.”.

Não se limitou o legislador à inovadora regra da paridade do número dos representantes de entidades públicas e de entidades privadas na assembleia das regiões de turismo – a comissão regional – fixando ainda uma hierarquia entre estas últimas. O primeiro representante das entidades privadas era o dos estabelecimentos hoteleiros da região, seguindo-se o dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, das agências de viagens e das empresas de aluguer de automóveis sem condutor e, igualmente, de outras entidades privadas.

Consagrava-se o direito de acesso aos estabelecimentos pelos funcionários das regiões de turismo em serviço de fiscalização “em qualquer ocasião”, ou seja, mesmo antes da sua abertura ou após o encerramento ao público e uma parte significativa das receitas do ente público eram consagradas à promoção e animação estabelecendo-se um limite máximo – até 50% das receitas correntes do ano económico anterior – para o remanescente dos encargos da região de turismo.

A fusão das regiões do turismo, inovação introduzida em 1991 e uma das formas para atingir a maior massa crítica, consistia em duas ou mais pessoas colectivas públicas *contíguas* se unirem, resultando de tal acto uma única pessoa colectiva de direito público, uma só região de turismo.

No modelo do regionalismo turístico apontava-se um papel proactivo às regiões de turismo na captação do investimento.

A vertente do *alojamento* tem uma importância decisiva na captação de turistas. Daí que uma das competências da comissão executiva consistia precisamente na criação de condições para que se investisse na construção de empreendimentos turísticos e se criassem ou melhorassem as condições de hospedagem no domínio do turismo no espaço rural ou no do

turismo de natureza<sup>1053</sup>. As medidas de fomento do investimento não se deviam confinar ao alojamento, devendo antes, de harmonia com o comando do legislador, estender-se aos demais empreendimentos com interesse para o desenvolvimento turístico da região de turismo, nomeadamente estabelecimentos de restauração e de bebidas e empresas de animação turística.

Outro aspecto com interesse é a transferência de competências do plano central para o plano regional.

Como se referiu a propósito do art.º 11.º, podiam ser transferidas para as regiões de turismo competências próprias dos serviços centrais de turismo<sup>1054</sup>, embora tal faculdade não tenha sido exercida com a profundidade que seria desejável, invocando-se o paradigmático exemplo da transferência de competências da DGT para as direcções regionais do Ministério da Economia em sede de turismo no espaço rural levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de Março, da qual discordo oportunamente, como flui do seguinte excerto de um parecer público de Julho de 2000:

“Quanto ao argumento da aproximação das populações e de descentralização, bem poderia o executivo ter trilhado outro caminho aparentemente mais fecundo. Já sendo actualmente atribuídas aos órgãos regionais e locais de turismo competências na generalidade da legislação turística, porque não alargá-las um pouco mais, permitindo, assim, que estes órgão com evidente especialização na área do turismo e profundo conhecimento das populações e realidades locais, pudessem reforçar as suas competências. O pendor descentralizador que preocupa o executivo encontraria com efeito nestes órgãos uma maior projecção e alcance comparativamente às DRE's.”.

Com interesse no domínio da mobilidade surgia a possibilidade de funcionários do Estado serem afectados à administração regional do turismo sem que tal colidisse com o denominado princípio da supremacia municipal que fluía da composição da comissão regional, bem como o da representação minoritária do Estado. Este podia afectar funcionários seus às regiões de turismo e, por maioria de razão, tal disponibilização de recursos humanos podia igualmente ocorrer por parte das câmaras municipais<sup>1055</sup>.

---

<sup>1053</sup> Al. c).

<sup>1054</sup> Artigos 58.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho (empreendimentos turísticos), 53.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro (turismo de natureza) e 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de Julho (turismo no espaço rural). No entanto, como se referiu, este último regime foi revogado, tendo as competências da DGT sido transferidas para as DRE's (delegações regionais do Ministério da Economia).

<sup>1055</sup> Art.º 25.º, n.º 2. Embora tal restrição não resulte do texto da lei, em princípio só faria sentido tal afectação por parte de câmaras municipais que integrassem a região de turismo.



### 10.3. Financiamento das entidades locais e regionais

O imposto de turismo remonta à Lei n.º 1152, de 23 de Abril de 1921. O art.º 5.º do diploma relativo às *comissões de iniciativas* instituía uma *taxa especial denominada de turismo*, suportada pelas pessoas que frequentavam as estâncias ou que nelas tivessem residência própria.

As receitas das *zonas de turismo* – administradas por comissões municipais ou juntas de turismo – criadas pelo Código Administrativo, acervo normativo vigente até à actual LERT, assentavam fundamentalmente no imposto de turismo cobrado nas respectivas áreas.

O art.º 9.º do Decreto n.º 41035, de 20 de Março de 1957<sup>1056</sup>, colocava o imposto de turismo cobrado nos concelhos abrangidos pelas regiões de turismo à cabeça do elenco de receitas das comissões regionais de turismo. Com a Lei das Finanças Locais<sup>1057</sup> ocorreu a municipalização *in totum* do imposto de turismo, uma modificação assaz importante no financiamento dos órgãos regionais e locais de turismo.

Face à drástica supressão da principal fonte de receitas das regiões de turismo, a breve trecho, se produziu uma nova intervenção do legislador, gizando uma solução de cariz salomónico. As câmaras municipais teriam o encargo da manutenção e funcionamento dos órgãos locais e regionais de turismo equivalente a pelo menos 50% do imposto de turismo que arrecadassem<sup>1058</sup>.

<sup>1056</sup> Regulamentou a Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, que previu a criação, então sem personalidade jurídica, das regiões de turismo (Base VII). De harmonia com a Base IX, n.º 1, as regiões de turismo eram administradas por comissões regionais de turismo.

<sup>1057</sup> Prescrevia o art.º 5.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, sob a epígrafe *participação dos municípios nas receitas fiscais*:

“Constituem receitas fiscais a arrecadar pelos municípios:

a) A *totalidade* do produto de cobrança dos seguintes impostos:

- 1.º Contribuição predial rústica e urbana;
- 2.º Imposto sobre veículos;
- 3.º Imposto para serviço de incêndios;
- 4.º *Imposto de turismo*;

b) Uma participação no produto global dos seguintes impostos:

- 1.º Imposto profissional;
- 2.º Imposto complementar;
- 3.º Contribuição industrial;
- 4.º Imposto sobre aplicação de capitais;
- 5.º Imposto sobre sucessões e doações;
- 6.º Sisa;

c) Uma participação em outras receitas, inscritas no Orçamento Geral do Estado como fundo de equilíbrio financeiro de harmonia com a presente lei.” (itálicos nossos).

<sup>1058</sup> Dispunha o art.º 5.º da Lei n.º 43/79, de 7 de Setembro:

A criação das regiões de turismo de S. Mamede (Alto Alentejo)<sup>1059</sup> e do Alto Minho (Costa Verde)<sup>1060</sup> já reflectem o paliativo encontrado para a substancial redução das receitas das regiões de turismo, porquanto deixavam de receber a totalidade do imposto de turismo que havia sido criado propositadamente para os órgãos locais e regionais de turismo, passando para apenas 50%<sup>1061</sup>.

Secundamos, nesta matéria, a posição de Licínio Cunha (2001):

“A lei das finanças locais (Lei n.º 1/79), ao retirar o imposto de turismo a estes órgãos, não lhes garantindo, em contrapartida, receita idêntica, eliminou aquilo que durante, quase 60 anos, constituiu o esteio da administração local em matéria de turismo e que deveria ser a base irrecusável da sua existência: a sua independência financeira.”.

Como também salienta aquele autor, o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto, não obstante consagrar o princípio da descentralização, “não garantiu o financiamento das regiões de turismo”<sup>1062</sup> e em matéria de competências até terá operado um recuo relativamente à Lei n.º 2082, de 4 de Junho de 1956, que instituiu, como referimos *supra*, a figura das regiões de turismo.

Por último, o IVA implicou o decesso do imposto de turismo<sup>1063</sup> sem que a importante questão do financiamento dos órgãos locais e regionais de turismo tivesse sido adequadamente solucionada.

A génese da solução encontrada é acutilantemente descrita por Licínio Cunha (2001):

“E, uma vez mais, 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 de um expediente de mera oportunidade política e

---

“1 – Transitoriamente, até que seja definido novo regime de regionalização turística, a manutenção e funcionamento dos órgãos regionais e locais de turismo constitui encargo dos municípios, sem prejuízo das participações que venham a ser atribuídas pela Administração Central para apoio à execução dos respectivos planos de actividade e de receitas próprias de que, nos termos da lei, já disponham ou venham a dispor.

2 – O encargo a assumir pelos municípios nos termos do n.º 1 será pelo menos de montante equivalente a 50% do produto do imposto de turismo arrecadado”.

<sup>1059</sup> Decreto-Lei n.º 519-JI/79, de 29 de Dezembro.

<sup>1060</sup> Decreto-Lei n.º 519-LI/79, de 29 de Dezembro.

<sup>1061</sup> Eufemisticamente, o art.º 15.º daqueles dois diplomas que criaram as pessoas colectivas públicas aludia na esteira da Lei das Finanças Locais “a, pelo menos 50% do produto do imposto de turismo arrecadado nos municípios que integram a região”.

<sup>1062</sup> *Ob. e loc. cit.*

<sup>1063</sup> A alínea b) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, que aprovou o Código do IVA, aboliu a partir da sua entrada em vigor o imposto de turismo, então disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 134/83, de 19 de Março.

para resolver uma questão que exigia uma resposta rápida (tal como já acontecera na sequência da publicação da Lei n.º 1/79) embora se reconhecesse a sua inconsistência.”<sup>1064</sup>.

A LRT, não obstante o desiderato expresso no respectivo preâmbulo, de que as modificações que introduziu pudessem contribuir “para uma maior capacidade técnica e financeira” das regiões de turismo, não enfrentou o problema e evasivamente remeteu para a lei a fixação do montante da arrecadação de impostos ou taxas<sup>1065</sup>.

O derradeiro regime das regiões de turismo consistiu na atribuição anual de uma verba fixa. Dispõe a esse propósito o art.º 36.º da Lei n.º 30-C/2000:

**“IVA – Actividades turísticas**

1 – A transferência a título de IVA – actividades turísticas destinada às regiões de turismo e juntas de turismo é de 3,3 milhões de contos.”

De harmonia com o n.º 2, a receita a transferir para os órgãos locais e regionais, ao abrigo daquele inciso legal, era distribuída segundo critérios a fixar em despacho conjunto<sup>1066</sup>.

#### **10.4. Promoção turística. O fim do modelo do regionalismo turístico**

As regiões de turismo tinham um papel decisivo e preponderante na promoção turística das respectivas áreas, sendo a prossecução de tal objectivo tão importante para o legislador que lhes consagrava inclusivamente uma percentagem significativa das receitas. No entanto, no que tange à promoção turística no estrangeiro, ela só poderia ser levada a cabo por intermédio do competente *organismo central*, o ICEP, embora se reconhecesse às regiões um estatuto de colaboração e de parceria privilegiada. Nessa linha de orientação normativa,

---

<sup>1064</sup> Nessa linha, o art.º 76.º da Lei n.º 9/86, de 30 de Abril (Orçamento de Estado para 1986), sob a epígrafe *tributação das actividades turística*, estatuiu:

“1 – Das receitas do imposto sobre o valor acrescentado – IVA provenientes da tributação das actividades turísticas cujos serviços sejam prestados nas zonas de turismo e na área dos municípios integrados em regiões de turismo, a percentagem de 37,5% será afectada às câmaras municipais onde estas actividades são efectivamente prestadas, constituindo receita própria dos respectivos municípios.

2 – Sempre que existam órgãos locais ou regionais de turismo, 50% das receitas referidas no número anterior serão entregues directamente a esses órgãos pelos serviços competentes do Ministério das Finanças.

3 – A receita a que se refere o n.º 1 não pode ser, em 1986, inferior à recebida em 1985 por cada câmara municipal e órgão local ou regional de turismo como receita do imposto de turismo acrescida de 20%.”

O Decreto-Lei n.º 35/87, de 21 de Janeiro, desenvolveu e pormenorizou este preceito. No mesmo sentido, o art.º 4.º da Lei n.º 1/87 de 6 de Janeiro.

<sup>1065</sup> Art.º 31.º, al. a).

<sup>1066</sup> Dos Ministros das Finanças, da Economia e do Ambiente e do Ordenamento do Território. De harmonia com tal comando, foi publicado o Despacho Conjunto n.º 446/2001, de 25 de Janeiro de 2001, na II série do Diário da República, n.º 115, de 18 de Maio de 2001, o qual, ainda assim, remetia para um despacho conjunto a aprovar posteriormente a fixação dos valores totais a atribuir a cada um dos órgãos locais ou regionais de turismo.

surgia-nos outra das causas de dissolução do órgão da pessoa colectiva pública, a execução directa dos planos de promoção turística no estrangeiro<sup>1067</sup>.

No artigo intitulado “Regiões de Turismo v. Agências Regionais de Turismo: De um consolidado modelo tripartido em que confluem interesses municipais, governamentais e empresariais para uma indeterminada e constitucionalmente duvidosa proposta de pendor centralista?”<sup>1068</sup>, o ponto 3 incidia sobre uma breve caracterização do modelo das agências regionais de turismo. Note-se que nos trabalhos preparatórios o primeiro modelo apresentado assentava nas NUTS III:

*“1. Um conjunto de preconceitos em torno das regiões de turismo que irrompem ciclicamente*

É sabido que um conjunto de preconceitos pode conduzir, em maior ou menor grau, a uma incorrecta percepção e valoração da realidade que nos rodeia.

Uma dessas preconceções respeita às regiões de turismo, revelando-se amiúde em afirmações que apontam para o seu número excessivo ou da não preparação, cristalização ou ineficiência dos seus dirigentes, *maxime* dos respectivos presidentes.

Pontos de vista que, não raro, entroncam numa perspectiva algo maniqueísta, na demonização do público e entronização do privado, esquecendo que o sector do turismo a par de uma forte componente empresarial carece, em idêntica proporção, de uma administração pública de qualidade.

Qualquer análise e subsequente decisão política apoiada nestes preconceitos conduziria à extinção de um significativo número de instituições públicas e privadas, pois são conhecidos exemplos de maus deputados, governantes, empresários, dirigentes associativos e profissionais liberais.

Há, pois, em abstracto que indagar se determinado modelo é o mais adequado à prossecução de determinada finalidade e, caso existam distorções em razão da actuação dos titulares dos seus órgãos, introduzir as medidas correctivas que ao caso couberem.

*2. Necessidade de ponderar as vantagens e inconvenientes do modelo existente e do proposto*

O Governo projecta agora a extinção destas pessoas colectivas de direito público, substituindo-as pela figura das *agências regionais de turismo* sem, no entanto, se encontrar munido de um estudo que, com a indispensável profundidade, aponte as insuficiências, revele a impossibilidade de as superar em ordem a uma melhor adequação ao interesse público e, como corolário lógico, conclua pela inevitável extinção destas instituições do turismo português que corporizam uma evolução quase secular de participação dos cidadãos e empresas na administração pública do turismo.

Ao mesmo tempo, há também que atentar na consistência e adequação do modelo sucedâneo, porquanto um conjunto de relevantes necessidades colectivas – planos regionais de acção turística, estudos sobre as potencialidades turísticas regionais, definição dos respectivos produtos, promoção interna e colaboração na externa, fomento do artesanato e animação turística, colaboração com o Governo e autarquias em ordem à consecução dos objectivos da política nacional de turismo, apoio e captação de investimento turísticos – são realizadas pelas regiões de turismo

---

<sup>1067</sup> Al. g).

<sup>1068</sup> *Turisver*, Ano XXII, n.º 673, de 5 de Fevereiro de 2007.

havendo, assim, que apresentar um modelo que as satisfaça mais eficazmente e que consuma idênticos ou até menores recursos públicos.

Para além disso, a oportunidade e os custos da substituição: indagar se é o momento adequado ao impulso reformista e se os custos associados à substituição do modelo existente pelo modelo projectado são suportáveis e proporcionados, pois há sempre um período de transição entre um a dois anos em que as coisas não funcionam satisfatoriamente.

Partindo-se do previsível sucesso do projectado modelo, estimar a sua duração aproximada. Saber, no fundo, se adianta estar a operar um conjunto de modificações que a curto prazo poderão ser anuladas por outras reformas que com elas conflituam ou as absorvem.

Há também que assegurar o princípio democrático na eleição dos órgãos do novo modelo. E que os diferentes interventores, sejam eles públicos ou privados, têm uma adequada representação porquanto desde as comissões de iniciativas da I República que os empresários do sector têm uma intervenção activa na administração pública do turismo, antecipando, de alguma forma, as parcerias público-privadas tão em voga.

Testar igualmente a segurança do novo modelo e a sua compatibilidade com a previsível evolução do quadro jurídico-constitucional da administração pública portuguesa, designadamente no que respeita à intenção do Partido Socialista concretizar o comando constitucional relativo à regionalização na próxima Legislatura.

*Last but not the least*, aferir da compatibilidade do modelo proposto com os princípios constitucionais conformadores da organização da administração pública.

Uma ponderação serena, objectiva, alinhando desapaixonadamente os prós e os contras do modelo existente e do proposto, procurando alcançar-se um quadro estável e imune tanto quanto possível às mudanças de governação, transparente, que não dependa dos humores ou preferências pessoais dos respectivos titulares ou de afinidades partidárias.

### 3. Breve caracterização do modelo das agências regionais de turismo

Embora a designação *regiões de turismo* e *agências regionais de turismo* possam inculcar alguma semelhança, em termos de conteúdo as figuras são assaz diferentes, mercê da eliminação de uma das traves-mestras do sistema, a exclusiva iniciativa dos municípios interessados (embora não prescindindo da concordância governamental corporizada no decreto-lei que institui a região de turismo) e na consagração de um modelo rígido assente nas NUTS III.

Com efeito, o art.º 3.º da proposta contrasta fortemente com o princípio da exclusiva iniciativa municipal subjacente às regiões de turismo. Nas agências regionais de turismo a criação e o respectivo âmbito geográfico decorrem do próprio diploma que as institui, ou seja, são criadas *ex lege* e não *ope voluntatis* como as regiões de turismo.

Assim, de harmonia com a exclusiva vontade governamental, prescindindo-se de qualquer audição dos municípios, são criadas dez agências regionais de turismo. Para além disso, o critério subjacente à proposta legislativa apresenta algumas dificuldades. Nalguns casos pretende-se criar agências regionais de turismo de âmbito geográfico correspondente a macro-regiões de turismo, noutros mantém-se uma dimensão geográfica muito próxima da actualmente existente sem que se descortine minimamente o fio condutor da opção legislativa.

As NUTS III, a tradição sócio-cultural e turística do território e o PENT são os critérios orientadores para a determinação da competência territorial.

No que respeita às atribuições ocorre um substancial decréscimo comparativamente às regiões de turismo: os planos de acção turística da região e a promoção no mercado interno bem como a colaboração no externo são suprimidas nas agências regionais de turismo. O nóvel organismo é, com efeito, muito parco em atribuições.

Embora no art.º 4.º se refira que as agências regionais de turismo são compostas pelos municípios integrados no correspondente agrupamento de NUTS III, do art.º 9.º decorre que outros entes públicos e privados integram a sua assembleia geral.

Sendo as agências regionais de turismo criadas por vontade governamental, a lei socorre-se do conceito de «participação efectiva dos municípios» para expressar a sua integração na pessoa colectiva pública, a qual vai naturalmente depender de deliberação nesse sentido do órgão competente (art.º 5.º, n.º 1).

A forma que se encontrou para estimular o ingresso das autarquias foi o de condicionar o seu acesso a programas públicos de financiamento na área do turismo, constituídos por fundos exclusivamente nacionais, à qualidade de membros das agências regionais de turismo.

O art.º 8.º enumera os órgãos das agências regionais de turismo: a Assembleia geral, a Direcção e o Fiscal único.

Trata-se, no entanto, de uma composição mínima, como ressalta da expressão «pelo menos» constante do n.º 1 do preceito em análise. Que outros órgãos poderão existir para além destes, quem os cria e quais as suas atribuições, são dúvidas que legitimamente assaltam o intérprete mas que o projecto de diploma não fornece a mínima pista interpretativa.

O n.º 2 é ainda mais problemático pelo seu alto grau de indeterminação, remetendo para os respectivos estatutos a composição, organização e funcionamento da assembleia geral e do órgão de governo, a direcção. No entanto, enquanto o art.º 9.º fornece a composição mínima obrigatória da assembleia geral (preceito claramente inspirado no art.º 13.º da Lei das Regiões de Turismo que fixa a composição da comissão regional) o art.º 10.º laconicamente proclama que a direcção é eleita pela assembleia geral, não contemplando o número de membros e a duração do mandato.

#### *4. Extinção das zonas de turismo*

A proposta governamental envereda também pela extinção das zonas de turismo (arts. 117.º e segs. do Código Administrativo) – algo surpreendente coloca-as a par das juntas de turismo que igualmente projecta extinguir – não ponderando, uma vez mais, os aspectos de interesse público decorrentes da existência de órgãos de proximidade, agora de âmbito municipal ou infra-municipal, fortemente especializados e conhecedores da realidade local.

Não posso deixar de expressar uma grande preocupação quanto a estas medidas de grande impacto atenta a experiência recente em que se assistiu à extinção da DGT e do INFTUR, fundamentadas *a posteriori* com um alegado propósito de concentração no ITP, que todavia não se verifica (atribuições cometidas à DGAE, DRE's e ASAE), se projecte agora destruir o plano regional (regiões de turismo) e local (zonas de turismo que se repartem em comissões municipais e juntas de turismo) da administração pública do turismo português.

Os municípios têm de ser líderes do modelo de proximidade e não meros espectadores que aplaudem soluções gizadas muito longe do lugar onde vão ser implementadas e que, por se encontrarem a grande distância, não conseguem a adequada valorização das pequenas mas significativas particularidades locais que são factores distintivos da oferta turística e fortemente potenciadores da competitividade nacional.

Para além, naturalmente, de as preconizadas alterações versando o estatuto das autarquias locais, serem matéria da reserva relativa de competência legislativa do Parlamento (art.º 165.º, n.º 1, al. q) da Constituição).

...

### 6. Conclusão

No quadro actual, afigura-se recomendável um modelo de consenso que conduza a uma substancial e realista redução em aproximadamente quarenta por cento do número de regiões de turismo existentes, garantindo o essencial das suas reconhecidas vantagens mas não sacrificando o modelo de proximidade que o turismo necessita em absoluto. Como constata Hall, na sua obra de referência publicada em 2003, “wine, food and tourism are all products that are differentiated on the basis of regional identity”.

Actuação interessada e proactiva dos municípios que constituem a sua força impulsionadora e dominante, mas que garantam a intervenção do sector privado (empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas, agências de viagens, empresas de animação) não só na respectiva assembleia mas também no órgão de governo. Haverá alguma arquitectura jurídica tão flexível e ajustada à evolução do sector como a das regiões de turismo que permite um empresário do sector possa ascender à sua presidência e simultaneamente garante a adstrição das verbas a determinadas finalidades e apertado controlo dos dinheiros públicos?

A consensualidade do modelo de administração do turismo é um dos seus importantes factores de sucesso. Mudanças gizadas com a colaboração dos destinatários surtem mais efeito do que as que lhe são impostas, suscitando protestos e insatisfação tanto mais legítimos em razão da indeterminação e falta de fundamentação da solução proposta. *In casu*, será obtido pelo mecanismo da fusão de regiões de turismo contíguas para a qual é indispensável a cumplicidade entre os municípios e o Governo.

Não destruamos, pois, por simples capricho ou excesso de tónus governativo, as potencialidades destes entes regionais de turismo até que serenamente consigamos construir um credível e constitucionalmente compatível modelo alternativo. As originais traves mestras das regiões de turismo são um bem que cumpre preservar pois tratando-se de um embrião de regionalização poderá inclusivamente constituir um interessante projecto piloto caso se reforcem as suas atribuições.

Parece clara a orientação da Constituição quanto ao caminho a percorrer: os problemas turísticos que respeitem exclusiva ou predominantemente à respectiva região devem ser resolvidos no seu interior sem recurso ao Governo central, embora observando, como não pode deixar de ser, o quadro das políticas e orientações definida a nível nacional. Em nome do aumento da eficácia e eficiência do sistema de administração pública mercê da menor pressão sobre os órgãos centrais que, assim, ficam mais libertos para as questões de âmbito nacional.”.

## 11. ENTIDADES REGIONAIS DE TURISMO

Curiosamente decorrido mais de meio século, em que se verificou uma progressiva substituição do movimento *top-down* para *bottom-up*, as recentes *entidades regionais de turismo* foram criadas exclusivamente pelo Governo – e não por impulso dos municípios interessados – de harmonia com critérios estatísticos plasmados nas NUTS II, embora, como se verá *infra* mais em detalhe, no caso dos pólos de desenvolvimento turístico intervenham critérios turísticos.

**Figura 47 – Comparação de movimentos *top-down* e *bottom-up* nas instituições do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

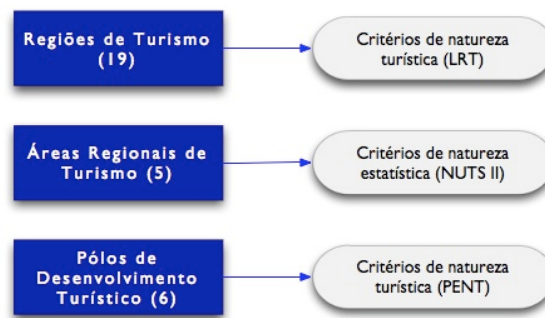
As entidades regionais de turismo bem como as regiões de turismo dispõem de *personalidade jurídica*, enquanto as *zonas de turismo* constituíam meras áreas territoriais demarcadas nos concelhos<sup>1069</sup> com características relevantes para o turismo. Também as regiões de turismo, na sua primeira versão, eram desprovidas de personalidade jurídica, a qual só viria a ser consagrada no regime de 1982.

O actual modelo de base estatística<sup>1070</sup> e de imposição governamental substituiu o vigente até 2008, no qual as dezanove regiões decorriam da vontade concordante dos municípios interessados e do Governo e tinham na sua génese critérios de natureza turística, ou seja, de os respectivos territórios apresentarem condições e potencialidades para o turismo bem como de afinidades geográficas, ecológicas, históricas e culturais.

<sup>1069</sup> O Código Administrativo, no art.º 14.º, classificava-os como pessoas morais de direito público, ou seja, eram eles e não os seus órgãos – conselho municipal, câmara municipal e presidente da câmara municipal – que dispunham de personalidade jurídica.

<sup>1070</sup> Trata-se, no entanto, de um *sistema eclético*, surgindo na base critérios de natureza estatística os quais são temperados por critérios de natureza turística no caso dos pólos de desenvolvimento turístico.



**Figura 48 – Critérios na base dos modelos regionais de turismo**

**Fonte:** Elaboração própria.

Trata-se de uma solução *top-down*, anacrónica em termos de governança regional do turismo e também de sinal contrário à até agora vigente em que aos municípios cabia, em exclusivo, o impulso associativo para o plano regional da administração pública do turismo (*bottom-up*) mas na qual o Governo expressava a sua concordância através do diploma legal (decreto-lei) que instituía cada uma das regiões de turismo.

O art.º 4.º, que institui no interior de cada área regional de turismo os pólos de desenvolvimento turístico, constitui a grande novidade deste diploma, porquanto nos trabalhos preparatórios nunca havia sido afluída tal solução.

Os pólos de desenvolvimento turístico, de harmonia com o comunicado do Conselho de Ministros, correspondiam aos que são previstos pelo PENT: Douro, Serra da Estrela, Oeste, Alqueva e Litoral Alentejano. O outro pólo de desenvolvimento turístico – Porto Santo – não releva em razão do âmbito territorial de aplicação do diploma, ou seja, é restrito ao território do continente e exclui, assim, as Regiões Autónomas dos Açores<sup>1071</sup> e da Madeira.

Já numa fase muito avançada do processo legislativo foi inserido o pólo de desenvolvimento turístico Leiria-Fátima, que não figura no PENT. Em consequência desta inesperada inserção, foram suprimidas todas as referências no diploma ao referido plano estratégico.

Do meu ponto de vista, perdeu-se uma excelente oportunidade para colmatar a inexplicável omissão do turismo religioso no PENT. Com efeito, sem tal harmonização, o diploma fica sem qualquer fundamentação relativamente ao critério da inserção dos pólos de desenvolvimento turístico e, o PENT continua a evidenciar uma falha inexplicável no que respeita aos produtos estratégicos não sendo exaustivo em matéria de pólos.

Embora a versão inicial do diploma fosse mais clara na *equiparação entre áreas e pólos* – disporem exactamente do mesmo estatuto jurídico – a regra, no essencial, mantém-se, apli-

<sup>1071</sup> No PENT assumem um estatuto diferenciado e singular, o de Pólo-Região, um *tertium genus* entre as regiões turísticas Algarve, Lisboa e Madeira e os pólos de desenvolvimento turístico.

cando-se com as devidas adaptações (*mutatis mutandis*) a normação do decreto-lei aos pólos de desenvolvimento turístico, especificando-se as disposições relativas à sucessão de regiões de turismo e zonas de turismo, bem como das relativas à criação e funcionamento das comissões instaladoras<sup>1072</sup>.

A visão integrada entre as duas figuras é alcançada através da *participação regular* – o legislador afasta participações esporádicas sem interesse para a pessoa colectiva pública – das entidades públicas e privadas que integram o pólo na composição e funcionamento da área regional de turismo. Naturalmente que, sendo esta última uma delimitação do plano regional do turismo através do critério das NUTS II, a forma das entidades públicas e privadas participarem regularmente será necessariamente através dos órgãos da pessoa colectiva de direito público – assembleia geral e direcção –, a entidade regional de turismo. Essa participação poderá ser mais ou menos intensa tendo o legislador remetido para sede regulamentar, ou seja, vão ser os estatutos a moldá-la, não estando pré-fixada na lei.

Nesse âmbito, os estatutos poderão prever um *plenário regional* (a assembleia geral em que têm assento as entidades públicas e privadas relativas às áreas e pólos) e uma estrutura directiva de coordenação. Imagine-se o executivo regional integrar, em determinada proporção, os elementos da direcção da área e do pólo dos quais elege de entre si o respectivo presidente, ou até, levando à máxima consecução o princípio democrático, o presidente do executivo regional ser integrado por um certo número de membros da direcção das entidades regionais da área e do pólo, mas ser eleito directamente pelo plenário regional.

O art.º 5.º trata da importante matéria das atribuições ou funções das entidades regionais de turismo. Naturalmente que as atribuições são da pessoa colectiva, ou seja, da entidade regional de turismo<sup>1073</sup> e não da área regional de turismo, a qual, como vimos, é desprovida de personalidade jurídica e corresponde a uma simples delimitação geográfica.

As entidades regionais de turismo exercem as seguintes atribuições:

- a) As contempladas no próprio diploma, mais precisamente no art.º 5.º;
- b) As que vierem a ser definidas nos estatutos ou regulamentadas num patamar inferior;
- c) As que forem contratadas ou que resultem de protocolo com o Turismo de Portugal, IP, ou com outras entidades nessa matéria competentes, como é o caso das câmaras municipais.

---

<sup>1072</sup> Em sede de trabalhos preparatórios a proposta governamental relativa às NUTS III enveredou logo pela extinção das zonas de turismo – algo surpreendentemente colocava-as a par das juntas de turismo que igualmente projectava extinguir – não ponderando, uma vez mais, os aspectos de interesse público decorrentes da existência de órgãos de proximidade, agora de âmbito municipal ou infra-municipal, fortemente especializados e conhecedores da realidade local.

<sup>1073</sup> Independentemente de corresponder à totalidade ou parte da área regional de turismo ou relativa a um pólo de desenvolvimento turístico.

No que respeita às previstas no diploma, importa determinar se existem outras para além das enumeradas no art.º 5.º.

Relativamente aos estatutos e aos regulamentos internos parece que deverão desenvolver ou pormenorizar as previstas na lei e não com elas conflitar. Como é natural, os regulamentos internos – as normas de funcionamento dos serviços, dos postos de turismo, etc. – não devem entrar em conflito com os estatutos.

A *epígrafe* do preceito refere *missão e atribuições*, parecendo, à primeira vista, que o n.º 1 corresponderá à missão prosseguida pelos novos entes regionais de turismo, enquanto que o n.º 2 se reporta às atribuições. No entanto, quer o n.º 1 quer o n.º 2 referem-se às atribuições.

A *valorização turística* das respectivas áreas ou regiões mantêm-se, na esteira das extintas regiões de turismo<sup>1074</sup> (n.º 1).

Pretende-se, agora na linha do paradigma do desenvolvimento sustentável, que remonta à Conferência de Estocolmo, o *aproveitamento sustentável*<sup>1075</sup> dos recursos turísticos da região, sendo tal valorização enquadrada no plano central da política de turismo pelas directrizes e orientações governamentais bem como dos planos plurianuais, como foram os casos do PAIET e do PDT e actualmente do PENT.

Mas não é apenas o plano central que condiciona a actividade regional de turismo pois, também os planos plurianuais da administração local a norteiam. Ou seja, o plano regional é conformado ou sofre influências a partir do topo, das orientações e directrizes governamentais, mas também, a partir da base dos municípios, através dos planos plurianuais da administração local.

**Figura 49 – A conformação do plano regional**



**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>1074</sup> Art.º 2.º, n.º 1 da LRT91 e art.º 3.º da LRT82.

<sup>1075</sup> Na LRT91 referia-se *aproveitamento equilibrado*.

O menor acervo de atribuições das novas entidades regionais de turismo, comparativamente ao figurino anterior das regiões de turismo, é patente no n.º 2. Assim, a *colaboração com os órgãos centrais e locais*, com o escopo da prossecução da política nacional do turismo, que agora constitui a primeira atribuição, figurava no anterior diploma das regiões de turismo em último lugar<sup>1076</sup>. Transita igualmente do direito anterior, a realização de *estudos de caracterização das respectivas áreas geográficas na óptica turística*<sup>1077</sup>. No que respeita aos recursos turísticos existentes, a sua identificação foi substituída pela dinamização. Foram, no entanto, suprimidos os planos de *acção turísticos da região*, a *definição dos produtos turísticos regionais* e a importante matéria da *promoção*.

Com efeito, competia às extintas regiões de turismo a *promoção da oferta turística no mercado interno*, enquanto na importante vertente da *promoção externa* lhes era assinalado um *dever de colaboração* com os organismos centrais.

A incipiente introdução de novas atribuições como a da *monitorização da oferta turística regional* – em bom rigor, poderá considerar-se implícita na disciplina de 1991 – e a dinamização e potencialização dos valores turísticos regionais, não contrabalançam, de nenhuma forma, a perda daquelas significativas e estruturantes atribuições.

Não se prevê também qualquer intervenção no domínio do *ordenamento do território turístico* nem em matéria de *alojamento turístico*, designadamente que tipologias se desejam preferencialmente para a região nem a fiscalização da qualidade de instalações e serviços.

No domínio do *turismo no espaço rural*, do *turismo de habitação* e dos *parques de campismo e de caravanismo*, onde não existe intervenção do Turismo de Portugal, IP, o equivalente ao parecer vinculativo desta entidade poderia, com grande utilidade, ser atribuído às entidades regionais de turismo.

A *contratualização* constitui uma das tónicas dominantes do diploma, consagrando o diploma tal possibilidade a partir do topo ou da base. Assim, quer o membro do Governo com a tutela do turismo (n.º 3) quer as autarquias locais (n.º 4) podem contratualizar com as entidades regionais de turismo o exercício de actividades bem como a realização de projectos respectivamente da administração central e local. No que concerne aos primeiros, estão subordinados a um duplo requisito: disponibilidade de verbas no Orçamento do Estado e ser confiados ao Turismo de Portugal, IP. Trata-se naturalmente de um paliativo face à derrocada do regionalismo turístico até então vigente, surgindo as novas entidades regionais do turismo com um núcleo de atribuições substancialmente inferior comparativamente às

---

<sup>1076</sup> Art.º 5.º, n.º 2, al. f) da LRT91.

<sup>1077</sup> Art.º 5.º, n.º 2, al. b) da LRT91.

regiões de turismo e numa lógica de dependência relativamente ao Turismo de Portugal, IP, aspecto que é agravado pela componente do financiamento.

Os municípios têm, nesta matéria, algumas limitações, ou seja, aderem ou não à respectiva área ou pólo em que se encontram territorialmente integrados, não podendo optar por outra, ainda que consigam demonstrar um interesse turístico manifesto nesse sentido. Como consequência desta rigidez normativa verificam-se algumas resistências ao nível dos municípios que determinaram a alteração da LERT, como sucedeu no caso dos municípios da Nazaré e Alcobaça que se recusavam a integrar o pólo Leiria-Fátima e almejavam a sua participação no pólo Oeste<sup>1078</sup>.

### 11.1. Boa governação do turismo

Sendo possível identificar mais de quarenta características ou dimensões distintivas da boa governação do turismo surgem mais frequentemente a responsabilização, transparência, envolvimento, estrutura, eficácia e poder.

**Figura 50 – Características da boa governação do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

A *responsabilização* ou *prestação de contas* do governo do turismo perante os cidadãos, empresas e instituições que são afectados pelas suas decisões é uma característica fundamental que surge associada à transparência e ao cumprimento das leis.

A *transparência* implica que as decisões sejam tomadas e fiscalizadas de harmonia com regras claras e acessíveis. A informação está disponível para todos os interessados sobretudo para os que são afectados pelas decisões. Ela é suficiente e esclarecedora, não existindo entraves ao seu acesso, preferencialmente disponibilizado através da *internet*.

<sup>1078</sup> Decreto-Lei n.º 187/2009, de 10 de Abril.

O *envolvimento ou participação dos interessados* significa que no processo de formação da decisão e na implementação, os diferentes destinatários, sejam eles institucionais ou informais, são activamente envolvidos. Não apenas numa audição formal da confederação ou das associações empresariais para cumprir calendário, ajustar um ou outro pormenor quando tudo já está previamente decidido, mas num amplo envolvimento de empresas, cidadãos e grupos organizados. Nos meios rurais devem ser ouvidos, para além dos investidores em alojamento, restauração e animação, os proprietários, juntas e câmaras municipais, igreja, associações, etc. Nos meios urbanos multiplicam-se naturalmente os interessados. Passar da mera audição para o envolvimento activo de todos os interessados, ainda que de pequena dimensão, é o que as democracias mais avançadas vêm rotulando de modelos *bottom-up* em detrimento dos *top-down*.

A boa governança significa que os processos e as instituições produzem resultados que atendam às necessidades da sociedade fazendo o melhor uso dos recursos à sua disposição. O conceito de *eficácia*, no contexto da boa governação, também aborda o uso sustentável dos recursos naturais e a protecção do ambiente.

Finalmente, *o poder* político legitimado, actuante e periodicamente renovado.

Outras características como a (des)centralização, liderança, autoridade, comunicação, desempenho, capacidade de resposta, confiança, consenso, visão estratégica, paz social (ocorrem-me os múltiplos conflitos associados ao novo modelo das entidades regionais de turismo), visão estratégica (o turismo residencial no início da legislatura e o paradigma da exploração turística no final) e flexibilidade são também apontadas.

## 12. O ACTUAL QUADRO DE GOVERNAÇÃO

Entre os programas eleitorais dos partidos políticos que formam a coligação governamental e o resultado final inscrito no Programa do XIX Governo existem algumas diferenças.

Do extenso Programa Eleitoral do PSD, algumas das propostas mais significativas não passaram para o Programa do Governo. É o caso da desconcentração, a favor da associação de municípios, das competências de planeamento em matéria de turismo actualmente detidas pela administração central ao nível do PROT.

O Programa Turismo Sénior Estrangeiro procura atrair a residência temporária ou permanente de reformados europeus com bons rendimentos médios para um maior financiamento da economia nacional e para a promoção de “*mega projectos*” empresariais de *escala internacional* em áreas de desenvolvimento prioritário (ex: Turismo Residencial). Preconiza também actuar no domínio da Náutica de Recreio e do Turismo Náutico.

Do Programa do CDS destaca-se o turismo marítimo como aposta (n.º 23), o turismo como sector absolutamente estratégico (n.º 25) e a oportunidade de recuperação económica que representa.

Após as eleições, no acordo político PSD-CDS, foi patente alguma secundarização do turismo, como se infere do seguinte excerto:

“O Governo valorizará os novos sectores estratégicos, designadamente os que têm maior impacto nos bens transaccionáveis, dando a devida prioridade à agricultura e florestas, à economia do mar e das pescas, ao turismo e à cultura, promovendo uma política de protecção ambiental e um desenvolvimento sustentado do território, sem descurar todos os restantes sectores que contribuam para o aumento da capacidade exportadora, que será crítica no curto e médio prazo para a criação de postos de trabalho e para o aumento do rendimento”.

Ora, a capacidade exportadora da agricultura e do turismo não são comparáveis nem o seu peso no PIB. O turismo tem uma capacidade de gerar emprego que nenhuma das outras actividades possui. A agricultura já a perdeu há muito, embora conservando vantagens assinaláveis no vinho, tal como as pescas que irresponsavelmente destruimos a frota em troca de subsídios. A economia do mar é uma moda, uma viragem legítima de que Pitta e Cunha é um defensor incansável, visionário e mobilizador e à qual o Presidente da República bem aderiu. Poderá a médio prazo ser importante para Portugal mas não o é actualmente. Podemos ter futuro em várias áreas, mas no turismo, é já uma certeza, podemos continuar a crescer, um percurso notável desde a década de sessenta. A orgânica governamental acentuou esta menorização.

O CDS, que politicamente se interessa pelo sector da agricultura, dá-lhe grande visibilidade com um ministério. Por seu turno, o turismo não tem, como era altamente expectável, ministério, atenta a promessa expressa durante a campanha eleitoral da redução de ministérios e secretarias de Estado. Diga-se, em abono da verdade, que não existiu um *lobbying* que evidenciasse a sua importância, quais as suas vantagens ao nível da exportação – se crescesse como outrora poderia gerar receitas que atenuassem o pesado esforço colectivo que teremos de desenvolver nos próximos anos. O argumento da redução dos ministérios levaria a que agricultura passasse a Secretaria de Estado, o da importância económica e social, que o turismo ascendesse a ministério. Ainda se receou que a Secretaria do Turismo ficasse com Almeida Henriques, desaparecendo a Secretaria de Estado do Turismo. Felizmente, à última hora, acabou por se manter a solução da Secretaria de Estado.

Passemos então ao Programa do XIX Governo em matéria de turismo.

Tabela 74

Orientação-Mestra do Programa do XIX Governo	
A estratégia do Governo para o Turismo consubstancia-se na diferenciação e autenticidade do serviço e do produto, com presença num combinação de mercados que reduzam as debilidades actuais de concentração em mercados e produtos, através da incorporação de elementos de inovação, eficiência na gestão dos recursos financeiros e regulação da actividade, com vista ao reforço da competitividade e massa crítica dos agentes económicos na cena internacional.	PSD

**Fonte:** Elaboração própria.

As medidas corporizadas no Programa do Governo têm origem maioritariamente no Programa Eleitoral do PSD, apenas duas no seu parceiro de coligação.

Tabela 75 – Medidas corporizadas no programa do Governo

1	Criação de mecanismos e instrumentos de apoio às empresas turísticas (visando a competitividade empresarial, criação de valor e empregabilidade)	PSD
2	Reforçar a atractividade do Turismo, exemplo: através da articulação de políticas com o ordenamento do espaço, o ambiente, os transportes, a saúde, o mar e a cultura	PSD
3	Plataforma económica e logística que projecte um mercado alargado e reforce os fluxos turísticos de raiz atlântica	PSD
4	Reforçar a acção reguladora e a visão estratégica partilhada entre actores públicos e privados	PSD
5	Dar maior expressão aos programas de Turismo Sénior, Turismo para Emigrantes e Turismo para Cidadãos com deficiências e incapacidades, Turismo Religioso e Turismo de Saúde	PSD
6	Apostar no crescimento da receita por Turista, mais importante do que apostar no aumento massificado do número de turistas	CDS
7	Simplificação da legislação do Turismo com agrupamento num Código do Turismo e das Actividades Turísticas	CDS

**Fonte:** Elaboração própria.

No programa do XIX Governo não se prevê qualquer modificação do modelo organizacional vigente, seja no plano nacional, regional ou local. Foi, assim, com surpresa, despoletada por Miguel Relvas a extinção do modelo das entidades regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico. Com um âmbito mais limitado, confinada sobretudo à extinção dos pólos foi mais tarde secundada pela Secretária de Estado do Turismo.

O tardio reconhecimento da importância da actividade manifestou-se na entrada da Confederação do Turismo Português na Comissão Permanente de Concertação Social.



Como fiz notar na ocasião em “Uma Medida de Reconhecimento do Turismo: A entrada da CTP na Comissão Permanente de Concertação Social”<sup>1079</sup>:

“... Porventura o mais instante prende-se com a entrada da Confederação do Turismo Português (CTP) na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS). Assunto recorrente, a propósito do qual se tem assistido a grande convergência de opiniões dos diferentes responsáveis políticos, mas que ainda não foi possível implementar legislativamente.

Na anterior legislatura, o deputado do PSD, Professor Mário Patinha Antão, culminando um notável trabalho parlamentar em prol das questões do turismo, elaborou uma proposta de lei na qual verteu uma solução com potencialidades para reunir os votos da maioria dos partidos políticos com assento na Assembleia da República. Órgão de soberania a que a Constituição da República atribui a competência (reserva relativa) para legislar em matéria de composição do Conselho Económico e Social. O fim prematuro da VIII Legislatura frustrou a sua iminente aprovação porquanto PS, PSD, PCP – aqui com uma pequena reserva, facilmente ultrapassável – e CDS/PP haviam já manifestado, de forma concludente, o seu apoio ao ingresso da CTP na CPCS.

A solução apresentada, como se referiu cristalizando numa proposta de lei um consenso parlamentar e extra-parlamentar muito alargado, restringe-se à composição da CPCS, não enfrentando propositadamente a questão da *desigualdade* decorrente do facto de a CTP ter um único representante enquanto as demais confederações dispõem cada uma delas de dois representantes no Plenário do CES.

Por elementares razões de pragmatismo e eficiência política. Com efeito, qualquer alteração ao nível da composição do Plenário do CES envolve múltiplos e complexos interesses, arrastando indefinidamente as negociações que, não raro, se esboroam pela alteração da representatividade das organizações existentes e na emergência de novos grupos de interesses.

Operando uma cisão no problema – uma solução a dois tempos – atinge-se mais rapidamente o objectivo ou, pelo menos, ele é parcialmente realizado. Para melhor compreender a solução gizada há que analisar, ainda que muito sucintamente, a natureza e a evolução dos dois órgãos, ou seja, a CPCS e o CES.

O *Conselho* Permanente de Concertação Social, criado em 1984, funcionava junto da Presidência do Conselho de Ministros.

Por seu turno, o *Conselho Nacional do Plano*, que decorria da versão originária da Constituição da República, aprovada em 1976, é substituído, na revisão constitucional de 1989, por um *Conselho Económico e Social*, ao qual é atribuída a natureza de órgão consultivo e de concertação.

Surge, assim, por força de tal substituição, a questão da eventual integração do *Conselho* Permanente de Concertação Social no CES, dando origem a duas correntes: de um lado a *integracionista* pugnando pela absorção, do outro a *autonomista*, advogando a completa separação dos dois órgãos.

A Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto, que disciplina o CES, acolheu a ecléctica solução da integração mas com significativas e importantes concessões à corrente autonomista.

---

<sup>1079</sup> *Turisver*, Ano XVII, n.º 576, de 5 de Setembro de 2002.

De integração, porquanto o Conselho – que passa a designar-se *Comissão* – deixa de funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros, constituindo um dos órgãos do CES (arts. 6.º e 9.º).

Porém, tal integração não obsta a que a CPCS goze de plena *autonomia* relativamente ao CES, esgotando-se a ligação na prestação de apoio logístico e administrativo. Existem dois aspectos assaz reveladores de tal autonomia. Primeiro: a presidência da CPCS não é atribuída ao presidente do CES – dispõe tão somente do direito de participação sendo, muito significativamente, privado do direito de voto – mas ao próprio Primeiro-Ministro. Segundo: as deliberações da CPCS não estão sujeitas a qualquer tipo de controlo ou aprovação por parte do Plenário do CES.

A CPCS tem uma composição tripartida: Governo, confederações sindicais e patronais. A força dos representantes do Executivo, designados por despacho do Primeiro-Ministro, equivale à dos demais, ou seja, seis membros. Representantes sindicais – CGTP e UGT – e patronais, três representantes cada. A representação patronal é, como as anteriores, pormenorizadamente fixada na lei. CAP, CCP e CIP dispõem, cada uma delas, de dois representantes, a nível de direcção, um dos quais terá obrigatoriamente de ser o respectivo presidente.

A almejada entrada da CTP na CPCS não pode, como facilmente se intui, afectar o equilíbrio de forças governamentais, sindicais e patronais existente. O reforço da vertente patronal decorrente da entrada de dois representantes da CTP – tal como as suas congéneres – será contrabalançado na parte sindical pelo acréscimo de um representante da UGT e outro da CGTP. De igual modo, também a representação governamental registará um incremento, passando de seis para oito membros. Subsistindo, assim, incólume o equilíbrio gizado pelo legislador.

Sendo tempo de mostrar, com medidas concretas e de assinalável projecção pública, que o turismo constitui efectivamente uma prioridade nacional, impõe-se, com a indispensável celeridade, promover a entrada da CTP na CPCS. Ajustando o *tempo da sociedade civil* – sintomaticamente a CTP já integra o Conselho Empresarial de Portugal a par das suas congéneres CAP, CCP e CIP – com o *tempo da realização política*.”.

Em “O Fim de um Estatuto de Menoridade Política do Turismo”<sup>1080</sup> analiso o epílogo dessa movimentação que colocou o sector numa posição de igualdade com os demais:

“A entrada da Confederação do Turismo Português na Comissão Permanente de Concertação Social constitui um marco incontornável na evolução duma actividade económica de crescente importância para o futuro do país, um sinal político pleno de significado.

O estatuto de parceiro social comporta significativas vantagens que não se esgotam nas reuniões da CPCS.

No passado dia 4 de Novembro, o Ministro da Economia, Dr. Carlos Tavares, anunciou publicamente a decisão de promover a entrada da Confederação do Turismo Português (CTP) na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), órgão do Conselho Económico e Social ao qual compete, entre outros aspectos, promover o diálogo e a concertação entre os parceiros sociais,

---

<sup>1080</sup> *Turisver*, Ano XVIII, n.º 582, de 5 de Dezembro de 2002.

contribuindo para a definição de políticas de rendimentos e preços, emprego e formação profissional.

A entrada da CTP na CPCS constitui um marco incontornável na evolução duma actividade económica de crescente importância para o futuro do país, um sinal político pleno de significado, erradicando-se um estatuto de incompreensível e injustificada menoridade institucional a que, não obstante todas as proclamações quanto à sua importância, o turismo estava votado.

Exemplifico com uma situação muito recente, de enormes implicações na vida das empresas: a apreciação e discussão do Anteprojecto do Código do Trabalho na CPCS. Governo, confederações patronais e sindicais discutiram intensamente, durante várias semanas, cada um dos artigos da futura legislação laboral. Não direi a totalidade, mas um conjunto significativo de modificações constantes da Proposta de Lei recentemente apresentada na Assembleia da República decorrem dessa discussão entre parceiros sociais. A proximidade que se gera entre os diferentes representantes, sobretudo com os do Governo, é de uma importância decisiva. Proximidade que não se confina aos dirigentes, abrangendo inclusivamente os assessores, permitindo um profícuo trabalho de rectificação. Um núcleo muito restrito no qual o trabalho bem preparado frutifica exponencialmente.

No entanto, comparativamente às demais confederações, a intervenção do turismo foi necessariamente modesta em razão de a CTP não integrar a CPCS, não dispor ainda do estatuto de parceiro social. O parecer por si elaborado ter-se-á perdido entre tantos outros, pelo que não houve na fase de apreciação do Anteprojecto a desejável capacidade de influenciar os conteúdos normativos da futura legislação laboral. Muito negativo, atento o conhecido efeito multiplicador do emprego no turismo.

Por outro lado, numa sociedade fortemente mediatizada, o interesse que as reuniões da CPCS suscitam nos diferentes meios de comunicação social constitui uma vantagem assinalável, porquanto tais reuniões, permitem frequentes intervenções dos dirigentes patronais no seu final. Dando lugar, com maior regularidade, à expressão dos interesses empresariais do turismo.

O grupo das três confederações, CAP, CIP e CCP, representadas na CPCS, é ainda um referencial com múltiplas extrapolações em actos políticos e económicos da maior relevância, nomeadamente audiências na Presidência da República, Provedoria de Justiça, ao nível governamental, representação externa e interna da nossa economia. Ou seja, o estatuto de parceiro social comporta significativas vantagens que não se esgotam nas reuniões da CPCS.

Constituindo a entrada da CTP na CPCS um sinal político de reconhecimento da crescente importância do turismo, é insusceptível de apropriação individual.

Atomiza-se em todos e em cada um dos seus intervenientes. Outorgando-lhes um estatuto de importância político-institucional que já é conferido à agricultura, ao comércio e à indústria.

O leque de pequenos grandes contributos para um resultado desta dimensão é naturalmente alargado, tendo referido alguns em escrito anterior. Julgo, porém, de elementar justiça aludir ao papel propulsor e decisivo do ainda jovem presidente da CTP. Conseguindo, apoiado num coeso colégio directivo, elaborar e manter uma persistente estratégia a médio prazo: num primeiro momento, o ingresso da CTP no Plenário do Conselho Económico e Social, agora na CPCS. Ocorre-me que, em 1998, estas duas realidades, ou pelo menos a segunda, raiavam praticamente a utopia.

Parece-me inevitável e até desejável que se abra brevemente uma profunda discussão sobre o novo papel da CTP. Vários pontos de vista estarão certamente sobre a mesa. Permito-me avançar o seguinte.

O turismo ingressa na CPCS num ambiente de expectativa muito positivo. Embora não seja invocado expressamente, sucede amiúde que membros do Governo, face à adversidade ou incomodidade de alguma tomada de posição, desvalorizam esta ou aquela confederação com base em estudos demonstrativos da sua representatividade.

Não interessa minimamente aprofundar, por óbvias razões de bom relacionamento, a representatividade relativa de cada uma das confederações. O que importa reter e sobretudo preservar é a enorme e inquestionável representatividade da CTP. Daí que seja de elementar bom senso afastar todos aqueles aspectos que possam turbar a sua vida interna ou reduzir a eficácia da sua actuação. Sem prejuízo, claro está, da vivacidade própria de salutareis e empenhados combates eleitorais.”

O balanço da anterior governação do turismo foi realizado em Dezembro de 2008 no artigo “ALL Destruction...”<sup>1081</sup>:

“Destruíram o passado do turismo português mas foram incapazes de lhe perspectivar e alicerçar o futuro.

Na sequência de dois recentes balanços, de pendor auto-elogioso, da autoria do SET, e sendo o final do ano particularmente propício a este tipo de reflexões, segue-se uma primeira apreciação à legislatura, iniciada em 2005 e que terminará no próximo ano, incidindo o texto exclusivamente na governação do turismo.

Esta é, do meu ponto de vista, a *Legislatura da oportunidade perdida*, pois as invulgares condições, designadamente uma maioria absoluta, a conjuntura internacional favorável ao sector até finais de 2007 e a oposição cooperante e construtiva, teriam permitido reforçar os pilares da administração pública do turismo português e criar um quadro de mais sólido e estruturado de actuação dos entes públicos.

Ao invés, em lugar do reforço, da conservação e melhoria das instituições públicas do turismo, tudo se destruiu, sem um estudo prévio, apanhando de surpresa o sector, não se discutindo e consensualizando a reforma.

Ao sabor das circunstâncias e do imprevisto do momento e até, imagine-se, ao arrepio do próprio Programa do XVII Governo Constitucional que pressupunha a conservação de instituições com tradição e que prestavam um bom serviço como a DGT, o INFTUR ou a Inspeção-Geral de Jogos (IGJ).

Não ficou de pé uma única pedra. Tudo foi arrasado no plano nacional, no regional e no local da administração pública do turismo português. Um caso inédito, segundo creio, ao nível dos principais destinos turísticos.

No plano nacional, a DGT, cujas origens remontavam a 1965, foi extinta, o mesmo sucedendo com o INFTUR e a IGJ. Até o recém-criado Instituto do Turismo de Portugal (ITP) esteve prestes a

---

<sup>1081</sup> *Publituris*, n.º 1052, de 19 de Dezembro de 2008, p. 4.

sucumbir à fúria destruidora, equacionando-se a criação do Instituto Português de Turismo ou da Agência Nacional de Turismo e a integração da IGJ na ASAE.

Procurou o SET justificar a eliminação de instituições que haviam sido decisivas no lançamento e estruturação da actividade com uma reivindicação do sector privado, invocando as declarações do então presidente da APAVT, Vítor Filipe, relativas a uma *grande casa do turismo português*, logo prontamente contextualizadas pela associação como uma simples alusão à necessidade de concentração de esforços da promoção externa. O que se compreende, pois ninguém tinha, até então, advogado semelhante cataclismo institucional.

A concentração de atribuições no ITP não foi sequer levada às últimas consequências – não temos hoje instituições especializadas como outrora, mas nem todas as atribuições estão no ITP repartindo-se pela DGAE e ASAE – e a instituição andou à deriva. Quadros com larga experiência profissional e conhecimentos científicos aprofundados foram afastados ou mantidos na prateleira. No plano regional as coisas não correram melhor: primeiro dez regiões com base nas NUT III, numa segunda fase cinco regiões com base nas NUT II, em Conselho de Ministros juntam-se-lhe os cinco pólos previstos no PENT (apresentado duas vezes, com a incrível omissão do turismo religioso apesar de enxertado pela Roland Berger dada a pública insatisfação do MEI), acrescidos de duas soluções *ad hoc* para Lisboa e Porto.

Entre São Bento e Belém surge o pólo de Fátima, pois não existia qualquer proporcionalidade entre a decisão política da criação de tal figura para o Alqueva e a destruição de uma marca turisticamente pujante e consolidada como a de Leiria-Fátima.

Neste contexto de racionalidade, discretamente liderado pela Presidência da República, Aveiro também teria legitimamente passado a pólo, mas a má vontade contra a região imperou, tal como na exclusão da sua incontornável Universidade no HMI (é importante conhecerem-se os dinheiros públicos que lá se investiram até ao momento, designadamente viagens e remunerações, bem como as iniciativas relevantes que se propõe desenvolver).

O novo figurino torna estas entidades muito dependentes do ITP – uma regressão face ao quadro normativo das regiões de turismo –, as atribuições e competências variam incompreensivelmente de estatuto para estatuto e as verbas são, no essencial, as mesmas quando é pressuposto cobrirem agora mais território. Era preferível ter esperado pela anunciada regionalização que a concretizar-se inutilizará a curto prazo esta reforma.

A exclusão de Andrade Santos da comissão instaladora da ERT Alentejo é claramente um sinal de retALLiação política, criando uma polémica desnecessária que absorveu boa parte dos trabalhos daquele órgão em detrimento dos verdadeiros interesses da região.

Forte com os mais fracos politicamente, fraco perante os politicamente mais fortes: sentado ao lado do Ministro Santos Silva não pôde falar na discussão parALLamentar sobre as regiões de turismo. Solidário, o deputado Correia de Jesus entende que o silêncio forçado se deveu à origem madeirense, eu inclino-me mais para a inconsistência das soluções.

Nesta linha, a não participação em actos de relevo da APAVT designadamente a posse da nova direcção – o vínculo filiALL permitiu, no entanto, a presença num significativo evento do respectivo grupo empresarial no qual foram proferidas lancinantes declarações sobre alegados estrangimentos urbanísticos – a incompreensível declaração de estar em Macau a convite das auto-

ridades locais e, sobretudo, a obstinação de não consagrar legislativamente a figura do provedor do cliente é a resposta política para a saudável independência revelada pela associação empresarial.

No plano local, destaca-se a eliminação da Junta de Turismo da Costa do Estoril, verdadeira política de terra queimada face à tradição e ao bom trabalho que vinha desenvolvendo.

À conhecida espécie dos “adesivos”, personalidades de versátil espinal medula que durante o Estado Novo se notabilizaram pelo seguidismo servil compensado com os favores do Estado, criaram-se os ALLinhados, que sem curricula relevante ascendem a presidências ou outros lugares públicos de relevo desde que contemporizem com os dislates governativos, designadamente a possibilidade de aldeamentos e *resorts* serem atravessados por comboios ou o turismo de natureza abarcar estas tipologias e outras permeáveis a grandes cargas turísticas.

A ALLtizez política constituiu uma das maiores fragilidades da governação socialista do turismo, ocorrendo um défice de auscultação dos cidadãos nas principais decisões políticas. O secretismo rodeou a feitura das leis mais importantes que chegaram tarde e denotam falta de harmonização, como é o caso da lei das agências de viagens com as novas tipologias de empreendimentos turísticos. A regulamentação da restauração e bebidas surge mais de um ano após a data sucessivamente anunciada pelo SET. Para a restauração um único regulamento (o de maior valor hierárquico), para os empreendimentos turísticos menor dignidade hierárquica e multiplicidade regulamentar (várias portarias).

O fio condutor da promoção externa é aparentemente insondável, denotando imprevisto: a publicidade no Harrods com fotos do responsável do turismo sorridente junto de ALL Fayed ficam certamente para a posteridade, embora pessoalmente prefira a de Jorge Felner da Costa, em 1985, com a célebre princesa Diana no World Travel Market, proferindo declarações relevantes para Portugal e em particular para o Algarve. Se a eficácia das ações promocionais – das quais importa divulgar a medição da sua eficácia de harmonia com os parâmetros da OMT – deixa muito a desejar, também nos álbuns das fotografias pagas pelos contribuintes as personagens não têm o *glamour* e o impacto mediático de outros tempos.

A propósito do custo absolutamente desproporcionado de fotografias refiram-se duas reportagens da TVI em que o MEI acaba por devolver a responsabilidade ao ITP, certamente um prenúncio da fábula do navio e dos roedores.

Ainda estava quente a desmontagem da ALLácia da autonomia promocional por Basílio Horta, quando surge a quebra da aparente solidariedade entre o super-presidente do ITP e o SET: em Macau, Luís Patrão, fustigado pelo coro de críticas nega a paternidade da campanha. Surge a dúvida paternALL.

Adensada, pelo menos nas entrelinhas, pelo vice-presidente Frederico Costa, quando num inédito artigo de opinião, se interroga a si próprio sobre se faria as coisas de forma diferente, responde diplomaticamente a propósito da estratégia promocionALL: ‘Talvez ... Mas isso fica para o campo da especulação.’

No plano interno, o histórico socialista António Carneiro classifica contundentemente o ALLOeste como um *flop*.

Em suma, destruíram o passado do turismo português, mas foram incapazes de lhe perspectivar e alicerçar o futuro.

ParadoxALL, com efeito...”.

### 13. SUSTENTABILIDADE

A forte actividade industrial das grandes potências no período pós 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial conduziu a situações de degradação ambiental que a ONU, na década de sessenta, não estava preparada para enfrentar.

Sob o lema “*Só há uma Terra*” a Conferência de Estocolmo (1972) constitui a primeira iniciativa coordenada ao nível global com a finalidade de encontrar soluções para os crescentes problemas em matéria ambiental e definir as respectivas linhas de acção focalizando-se na indispensável cooperação internacional em matéria de ambiente. Organizada pela ONU – o representante da Suécia Sverker Åström introduziu a temática na agenda da Assembleia Geral em 1968 – tinha como objectivo discutir os efeitos negativos do desenvolvimento humano, projectando-os nos *media* e proceder à identificação dos problemas ambientais que necessitassem de uma mobilização internacional conjunta.

Para além da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano que induziu o rápido desenvolvimento do Direito Internacional do Ambiente assistiu-se à criação de ministérios do ambiente em mais de uma centena de países bem como à proliferação de organizações não governamentais ligadas à causa ambiental.

No Relatório Brundtland (1987) – em homenagem à presidente da Comissão, a primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland – intitulado “O Nosso Futuro Comum”, para além de se enfatizar a importância do crescimento económico, surge a definição mais consensual de Desenvolvimento Sustentável:

*“Um modelo de desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazer as suas necessidades sem que com isso ponham em risco a possibilidade de as gerações futuras virem a satisfazer as suas.”*

Definição progressivamente interiorizada pelos *stakeholders* como decorre da entrevista da presidente da comissão executiva da Confederação do Turismo Português Adília Lisboa que alude aos três pilares: “Sendo o desenvolvimento sustentável um conceito sistémico que incorpora o desenvolvimento ambiental, o económico e o sócio-político, diria que, para o Turismo em particular, o desenvolvimento sustentável deverá passar pela preservação do ambiente e do uso racional do território, em simultâneo com a promoção de uma actividade económica criadora de riqueza de forma eficiente em toda a cadeia produtiva. Essa criação de riqueza e a sinergia obtida com a melhoria da qualidade de vida das populações locais, não se restringe apenas ao espaço limitado da região em que se insere, mas cujos efeitos se estendem antes a todo o território nacional. Obviamente que o objectivo final do desenvolvimento sustentável do Turismo deverá centrar-se na obtenção de uma convergência efectiva dos interesses em presença e em que se potencie uma gestão racional dos recursos

naturais e humanos existentes, com vista a um progresso harmonioso das diversas actividades em presença.”.

Mais sucinto mas igualmente incisivo Licínio Cunha defende que “o desenvolvimento sustentável no turismo deve constituir um modelo que vise:

- assegurar uma melhor qualidade de vida à população residente e a sua participação no desenvolvimento do turismo;
- garantir a melhor qualidade da experiência dos visitantes;
- manter a qualidade do ambiente;
- assegurar a obtenção de benefício adequados por parte dos empresários;
- impedir a destruição de recursos naturais que possibilitam o turismo.”.

Na mesma linha para o então presidente da Região de Turismo do Algarve Nuno Aires: “Os aspectos mais significativos referem-se aos próprios princípios da sustentabilidade: optimização dos recursos ambientais, manutenção da autenticidade cultural, manutenção da actividade económica a longo prazo e monitorização da actividade turística. Dessa forma as gerações futuras poderão usufruir do território com qualidade.”.

Já para a Presidente da Câmara Municipal de Odivelas: “A actividade turística suporta-se, acima de tudo, em torno do que é o património natural e cultural dos territórios e das comunidades locais. Depois, nas dinâmicas socioculturais em contextos de forte identidade ou peculiaridade.

Assim, qualquer forma de desenvolvimento onde se pretenda potenciar o interesse turístico terá de prosseguir os princípios fundamentais de sustentabilidade no que se traduz na preservação dos recursos naturais e na valorização da paisagem, salvaguarda do património arquitectónico e arqueológico, a imagem das cidades e vilas mas, também, a preservação das tradições locais ligadas aos costumes, gastronomia, festas dos costumes, enfim aquilo que possa ser interessante e atractivo que motive uma deslocação com o propósito de conhecer e desfrutar.”.

A protecção do ambiente não deve ser vista como um mero interesse sectorial mas integralmente com todo o desenvolvimento económico e social. O Relatório recomenda uma boa gestão dos recursos naturais, poupança energética e uma população em harmonia com o meio produtivo e com o potencial dos ecossistemas. Elegeu também um forte aumento nos fluxos de capital e melhorias no comércio para os países em desenvolvimento bem como outras medidas para reduzir as disparidades nos padrões de vida entre países ricos e pobres.

Sob a égide da ONU, vinte anos depois de Estocolmo realizou-se a *Conferência do Rio* (1992) – aquando da entrega deste trabalho ocorre o Rio+20 – um marco incontornável na sustentabilidade. São aprovados três documentos fundamentais. A *Declaração do Rio* que



representa um delicado equilíbrio de princípios, entre eles os do *poluidor-pagador*, da *precaução e responsabilidade*. Trata-se de um conjunto de 27 princípios fundamentais baseados na cooperação internacional entre as Nações e no reconhecimento da natureza interdependente da Terra. Os *Princípios da Floresta* com o objectivo do desenvolvimento sustentável das florestas que serão subsequentemente desenvolvidos. E, por fim, a emblemática *Agenda 21*, um detalhado plano de acções para o século XXI a ser desenvolvido por cada um dos países, focando-se na integração das matérias do ambiente e do desenvolvimento, cobrindo também acções no plano nacional.

O desenvolvimento sustentável assentou inicialmente em *dois pilares*: o económico e o ambiental. O terceiro pilar – a coesão social – foi introduzido na Cimeira Social de Copenhaga, realizada em 1995, que teve como principal objectivo erradicar a pobreza numa escala mundial.

A *Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo* nasce de uma iniciativa conjunta do WTTC, OMT e Conselho da Terra adaptando ao sector a extensa e complexa *Agenda 21* que havia sido aprovada, no ano anterior, no Rio de Janeiro, na *Cimeira da Terra*, constituindo a primeira de uma série de publicações internacionais que formulam recomendações às autoridades nacionais em ordem a um *desenvolvimento turístico sustentável*. Constitui um programa de acção para a indústria de viagens e turismo, que tem claro interesse em proteger os recursos naturais e culturais e dispõe da capacidade para introduzir importantes melhoramentos ambientais e sócio-económicos e, assim, contribuir para a promoção do desenvolvimento de comunidades e países onde actua. Para usar essa capacidade e introduzir desenvolvimentos a longo prazo terá de obter a cooperação de vários governos e de todos os ramos da indústria.

A Parte I define o papel da indústria de viagens e turismo na prossecução dos objectivos da *Agenda 21* enfatizando a importância da parceria entre os governos e outras organizações. Analisa a sua importância estratégica e económica e procura demonstrar os enormes benefícios que indústria pode alcançar os quais não se confinam ao ecoturismo. A Parte II contém o programa de acção. O Capítulo I dirige-se aos governos, administrações públicas do turismo (no plano nacional, regional e local) e associações empresariais, enquanto que o Capítulo II é dirigido às empresas.

No que concerne aos governos, administrações públicas do turismo e associações empresariais, o objectivo global é o de criar sistemas e procedimentos que contribuam para o desenvolvimento sustentável da actividade turística que sejam sempre considerados no *iter* decisório. Definem-se nove áreas prioritárias de acção:

1. Se o quadro legal e económico bem como os códigos de conduta existentes asseguram o desenvolvimento sustentável;

2. Quais as implicações ambientais, culturais e económicas decorrentes das suas actuações;
3. Formação, educação e sensibilização públicas;
4. Planeamento para a consecução de um desenvolvimento turístico sustentável;
5. Partilha de informação, competências e tecnologia relativas ao turismo sustentável entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento;
6. Promover a participação de todos os sectores da sociedade;
7. A concepção de novos produtos turísticos visando a sustentabilidade que norteia todo o processo de desenvolvimento do turismo;
8. Monitorização de resultados obtidos no desenvolvimento turístico sustentável no plano nacional, regional e local;
9. Criação de parcerias.

No que respeita às empresas, preconiza-se a criação de sistemas e procedimentos de gestão que coloquem o desenvolvimento sustentável da actividade turística em todos os aspectos organizacionais enumerando-se dez áreas prioritárias de acção:

1. Minimização dos resíduos, incentivando a reutilização e reciclagem;
2. Conservação, eficiência e gestão de energia;
3. Gestão dos recursos hídricos;
4. Gestão de águas residuais;
5. Substâncias perigosas;
6. Transportes;
7. Gestão e planeamento do uso do solo;
8. Envolvimento dos recursos humanos das empresas, dos seus clientes e das comunidades locais nas questões ambientais;
9. Criação de um *design* para as questões da sustentabilidade;
10. Estabelecimento de parcerias.

O artigo 2.º do Tratado CEE aponta o *desenvolvimento sustentável* das actividades económicas como uma das tarefas da Comunidade. De igual modo, o Tratado da União Europeia refere-se ao desenvolvimento sustentável apontando-se como objectivo “promover, em toda a Comunidade, o *desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas*, um *crescimento sustentável* e não inflacionista que respeite o *ambiente*” (art.º 2.º) sendo que esta referência à sustentabilidade foi melhorada pelo *Tratado de Amesterdão*. Foi também mantida na formulação de Nice determinando que é missão da Comunidade “o *desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas*, um elevado nível de emprego e de protecção social, a igualdade entre homens e mulheres, um *crescimento sustentável* e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência

dos comportamentos das economias, um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros”.

No Tratado de Lisboa, a União Europeia, para além de estabelecer um mercado interno e de fomentar o progresso científico e tecnológico, “Empenha-se no *desenvolvimento sustentável* da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente” (art.º 2.º, n.º 3).

O V Programa de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1993-2000) constitui a resposta da comunidade à *Cimeira da Terra* na qual subscreveu todos os documentos, incorporando no documento uma nova estratégia comunitária e as correspondentes acções a empreender durante o seu período de vigência. Perspectivando a transformação do modelo de crescimento da comunidade de harmonia com padrões de sustentabilidade e com a necessidade das actividades económicas terem mais em conta os aspectos ambientais, centrava-se na integração de cinco sectores prioritários: indústria, energia, transporte, agricultura e turismo. Algumas temáticas eram objecto de atenção especial: alterações climáticas, poluição atmosférica, perda dos recursos naturais e da biodiversidade, esgotamento e contaminação dos recursos hídricos, deterioração das zonas costeiras, resíduos, meio ambiente urbano e ruído. Na avaliação global do Programa constatou-se a tendência de as novas normas ambientais não conseguirem acompanhar a procura crescente de transportes, bens de consumo ou turismo.

Outro instrumento relevante é a *Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade*, que foi aprovada em Aalborg – daí ser informalmente conhecida por *Carta de Aalborg* – por cerca de 80 representantes do poder local europeu e por 253 representantes de organizações internacionais e governos nacionais os quais se comprometeram a aplicar a *Agenda 21* ao nível local e a elaborar um plano de acção a longo prazo para alcançar um desenvolvimento sustentável. Na primeira parte, que corresponde a uma declaração de princípios destaca-se que as cidades, onde vivem cerca de 80% da população europeia, assumem um papel essencial no processo evolutivo dos hábitos de vida, da produção, do consumo e das estruturas ambientais. Afirma-se a necessidade de preservação do capital natural, que como cada cidade é diferente das outras terá de encontrar o seu próprio caminho para a sustentabilidade sem prejuízo da equidade social e de padrões de uso sustentável do território. A sustentabilidade como um processo criativo, local e equilibrado, a negociação aberta como método de resolução de problemas e a compreensão das ameaças provenientes do aquecimento global as quais impõem a redução das emissões para a atmosfera dos poluentes com

efeito de estufa bem como a protecção dos recursos em biomassa figuram também na declaração de princípios. Assegurar a todos os cidadãos e grupos de interesse, para além do acesso à informação, a oportunidade de participarem nos processos de decisão local e a eliminação do uso desnecessário de viaturas conferindo prioridade aos transportes ecológicos, como andar de bicicleta ou de transportes públicos e estimular o andar a pé, figuram também na aludida declaração de princípios.

A *Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis*, realizou-se em Lisboa, entre 6 e 8 de Outubro de 1996 – daí ser conhecida por Conferência de Lisboa –, nela participando um significativo número de representantes de autoridades locais e regionais europeias que aprovaram o documento intitulado “Da Carta à Acção”. Este documento baseia-se nas experiências locais cristalizadas nos 26 *workshops* da Conferência e leva em consideração os princípios e as recomendações especificados na *Carta de Aalborg*, no “*Step by Step Guide*” da Comissão de Gestão das Administrações Locais do Reino Unido, no *Relatório sobre Cidades Europeias Sustentáveis* do Grupo de Peritos em Ambiente Urbano da Comissão Europeia e no *Guia de Planeamento da Agenda Local 21* do Conselho Internacional para as Iniciativas Locais de Ambiente. Nele se destacam a Carta de Aalborg como ponto de partida para a Agenda 21 Local, a autoridade local como principal impulsionador, a cooperação e mobilização dos diferentes sectores da sociedade para obter decisões consensuais, não transferir os problemas e desequilíbrios da comunidade local para o plano mais amplo ou para gerações futuras, planificação e a utilização de ferramentas avançadas para a gestão da sustentabilidade, designadamente o EMAS e o orçamento ambiental. A criação de programas de sensibilização em matéria de sustentabilidade e o estabelecimento de alianças com outras autoridades no plano central, regional ou local, designadamente municípios vizinhos, também figuram no documento.

A *Terceira Conferência Europeia sobre as Cidades Sustentáveis* realizou-se em Hannover, entre 9 e 12 de Fevereiro de 2000, traduzindo-se numa significativa adesão de autoridades regionais e locais à *Carta de Aalborg*, uma prova de interesse do documento que tem como escopo alcançar a sustentabilidade ao nível das cidades. Uma das principais aquisições da Conferência foi a necessidade de continuar a difundir ao nível europeu o *know-how* para alcançar a sustentabilidade ao nível local, uma maior participação das cidades na agenda política europeia e mundial, eliminando-se os entraves à participação pública no processo da *Agenda 21 Local* e foi apresentada uma nova iniciativa sobre *Monitorização Sustentável* baseada em *Indicadores Comuns Europeus*<sup>1082</sup>. Do conjunto de compromissos destacam-se o de evitar modelos que, não obstante a sua atractividade económica, se revelem insus-

---

<sup>1082</sup> Para um Perfil de Sustentabilidade Local – Indicadores Comuns Europeus, Relatório Técnico do Campo de Trabalho sobre a mediação, manutenção e avaliação no domínio da sustentabilidade local.

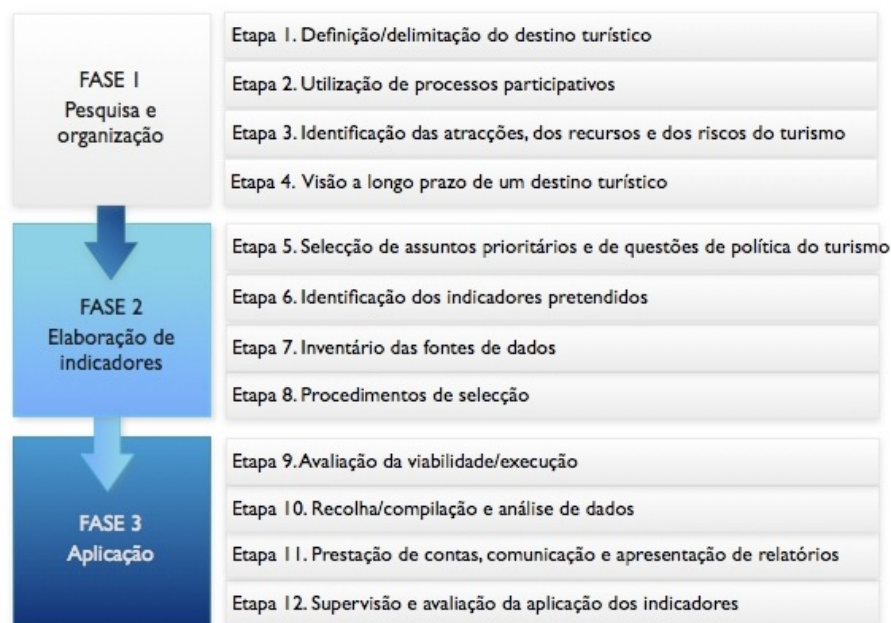
tentáveis, uma planificação integrada promovendo uma cidade concentrada e a reabilitação das áreas urbanas ou industriais deprimidas, a introdução de indicadores de sustentabilidade local através dos quais se fixem objectivos e se monitorize o processo e a consideração de que é ao nível municipal que existe uma abordagem óptima dos problemas pelo que a governança municipal deve ser fortalecida cometendo-lhe maiores responsabilidades e poderes. Relativamente às instituições da União Europeia, o apelo para que os subsídios e apoios passem a ser concedidos *maxime* no campo dos fundos estruturais sob condição de existir um plano de desenvolvimento sustentável.

A orientação fundamental é atender à *trilogia de aspectos ambientais, económicos e sócio-culturais*, estabelecendo um equilíbrio que permita às gerações presentes beneficiarem da actividade turística mas garantindo simultaneamente que as gerações futuras terão iguais ou até melhores oportunidades. Daí que o turismo sustentável deva:

1. Optimizar o uso dos recursos ambientais sem os quais não haverá desenvolvimento turístico, conservando os recursos naturais e a biodiversidade.
2. Respeitar a autenticidade sócio-cultural das populações anfitriãs, conservando a sua identidade cultural.
3. Assegurar a viabilidade das actividades económicas a longo prazo, uma equitativa partilha dos benefícios sócio-culturais, designadamente ao nível de emprego estável e de qualidade.

A matéria dos indicadores de desenvolvimento sustentável do turismo é de grande utilidade, tendo a OMT desenvolvido desde 1992 um conjunto de estudos de qualidade que culminam numa publicação em 2004, para os planificadores e gestores de destinos turísticos. Alguns indicadores são correntemente utilizados, designadamente os que medem o número de turistas ou as receitas que geram e ainda o número de camas.

**Figura 51 – Principais etapas da elaboração e utilização dos indicadores de desenvolvimento sustentável do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

O indicador básico de satisfação dos residentes com o turismo e com as suas componentes decorre dum questionário local. Aspectos como a perturbação das actividades tradicionais, designadamente banhistas numa praia interferindo com as actividades de manutenção das redes de pesca e o ruído que produzem, são valorados negativamente e podem estimar-se através do indicador *número de reclamações apresentadas pelos residentes*.

O inquérito local reporta-se aos benefícios económicos, sociais e culturais decorrentes da actividade tal como a conservação das tradições locais bem como à mudança das condições sócio-económicas (preços, acesso aos recursos, valores tradicionais e ambientais: preservação, melhoria ou degradação).

Qual é a atitude da população relativamente à actividade incluindo-se, para além da percepção do fenómeno, o grau de aceitação ou rejeição? A existência de um plano turístico despoletado e elaborado com o seu contributo, a frequência de reuniões e grau de participação (quem pode participar e utilizar efectivamente tal prerrogativa), a periodicidade de actualização dos planos, o nível de conhecimento dos valores locais e a percentagem de pessoas que se orgulham da sua comunidade e cultura respondem à questão.

Outro aspecto importante é o acesso das populações residentes aos locais mais significativos. Quais são os obstáculos económicos que se levantam? Como indicadores temos, neste âmbito, a percentagem de locais de livre acesso ao público e a frequência de visitas da população a estes locais de eleição.

Releva assim saber se os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas sendo convicção de Adília Lisboa que “até ao momento presentes permitiam o acesso à generalidade da população. De futuro, considerando as graves alterações a nível fiscal introduzidas recentemente, quer nas empresas, quer nas famílias, a redução do rendimento disponível pode condicionar significativamente esse acesso.”.

Filipe Rocha refere que “Na generalidade, os principais serviços associados ao turismo nos Açores prendem-se com actividades lúdicas no mar e na natureza. À excepção dos passeios pedestres, as restantes actividades são na generalidade caras, e conseqüentemente de difícil acesso para a população local.”.

Por seu turno Manuel Quintas: “Os preços dos equipamentos turísticos e hoteleiros são razoavelmente acessíveis, quer a nacionais quer sobretudo a estrangeiros, tendo em conta a sua qualidade normal. Com excepção dos chamados ‘hostéis’, que começam a aparecer e se destinam sobretudo aos jovens, nota-se a falta de verdadeiros hotéis ‘low cost’. O que temos são hotéis convencionais com preços baixos...”.

Já Nuno Aires refere que “Nem sempre. É o caso do golfe. Apesar do produto ‘golfe’ estar desenvolvido no Algarve, nem todos os residentes podem praticar esse desporto em virtude dos elevados preços praticados.”.

Os obstáculos económicos ao acesso podem medir-se em horas de salário local e a satisfação decorre da percepção de mudanças na acessibilidade em consequência do aumento dos fluxos turísticos e negativamente pelo número de reclamações apresentadas relativamente ao acesso.

Os aspectos da igualdade homem/mulher são desdobrados no *bem estar familiar* em que se avalia a percentagem de homens e de mulheres com stress em consequência da sua actividade no sector, a existência de creches para os filhos dos trabalhadores, a igualdade de oportunidades, a saúde e segurança no trabalho, a oferta de transporte às mulheres que regressam do turno da noite e a percentagem de funcionários que entende que o facto ser homem ou mulher influi no salário.

Do ponto de vista mais geral, a percentagem de homens e mulheres relativamente ao número total de postos de trabalho no sector. A diferenciação de sexos por categorias salariais é outro indicador a considerar.

A *Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia* constitui o quadro para uma visão a longo prazo da sustentabilidade que assenta na conhecida trilogia crescimento económico, coesão social e protecção do ambiente, na interacção e carácter indissociável destes três factores. Nos sete objectivos figuram as alterações climáticas e energia limpa, os

transportes sustentáveis – domínios em que a Europa assume um papel de destaque –, consumo e produção sustentáveis, conservação e gestão dos recursos naturais, saúde pública, inclusão social, demografia e migração, pobreza global e desafios do desenvolvimento sustentável.

O Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do Turismo intitulado *Plano de Acção para um Turismo Europeu mais Sustentável*, publicado em Fevereiro de 2007, tem como finalidade ser usado pela Comissão para a apresentação de uma Agenda para a Sustentabilidade do Turismo Europeu.

A concretização ao nível do turismo dos três objectivos-chave da *Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia*. O primeiro, relativo à prosperidade económica em assegurar a longo prazo, a competitividade, a viabilidade e a prosperidade das empresas do sector turístico e dos destinos turísticos bem como proporcionar oportunidades de emprego de qualidade, oferecendo remunerações e adequadas condições evitando todas as formas de discriminação. O segundo, relativo à equidade e coesão social, melhorando através do turismo a qualidade de vida das populações locais chamando-as ao seu planeamento e gestão e no que tange aos visitantes proporcionando-lhes uma experiência de segurança, satisfação e realização. Em terceiro lugar, o da protecção cultural e ambiental minimizando a poluição e a degradação do ambiente.

A adaptação dos princípios do desenvolvimento sustentável ao campo do turismo determinam:

- Uma abordagem holística e integrada dos impactos económicos, sociais e culturais da actividade;
- Planeamento a longo prazo atendendo às necessidades das actuais gerações e das futuras;
- Uma cadência de desenvolvimento que respeite as populações locais e recursos naturais;
- Os destinatários das medidas devem ser activamente envolvidos na sua preparação;
- Na base das decisões políticas devem ser considerados os conhecimentos mais aprofundados nessa área;
- O princípio da prevenção deve imperar naqueles casos em que existam dúvidas sobre os impactos sociais ou ambientais;
- Os preços devem reflectir os custos, designadamente a componente da energia;
- Estabelecimento da capacidade de carga dos territórios turísticos sempre que tal se mostre apropriado;
- Monitorização dos diferentes impactos do turismo.



A Comunicação da Comissão intitulada *Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu* constitui, pela sua extensão e profundidade de abordagem das matérias, a clássica tripla vertente do desenvolvimento sustentável: garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental do turismo europeu de molde a assegurar a sua competitividade e sucesso. Adverte-se que os *limites* dos recursos naturais, económicos, sociais e culturais associados à sustentabilidade económica do sector não resistem a uma expansão indefinidamente continuada do turismo europeu. Estratégias específicas podem introduzir alguma contenção de molde a alcançar-se uma maior sustentabilidade e um aumento das receitas.

Como *principal desafio do turismo sustentável* apresenta-se-nos uma actividade e crescimento sustentáveis, conservando a viabilidade económica mas assegurando simultaneamente a capacidade de regeneração dos recursos, ou seja, não afectando a qualidade ambiental, cultural e social. O crescimento será inevitavelmente maior na qualidade e menor na quantidade. A escolha do consumidor é actualmente determinada pelo factor preço – ainda revela pouco interesse pelas questões da sustentabilidade –, a qualidade e imagem do destino, acreditando-se, porém, que progressivamente se formará uma mentalidade sustentável com padrões de consumo sustentáveis. Outro desafio respeita aos *padrões de produção sustentáveis*, que os proveitos económicos não sejam obtidos à custa das vertentes sociais e ambientais, pelo que o turismo deverá internalizar os seus custos sócio-económicos e ambientais formando adequadamente os seus preços.

Também o Parlamento Europeu dedicou, como seria de esperar, a sua atenção à importante matéria da sustentabilidade do turismo, a qual se encontra consubstanciada na *Resolução sobre as novas perspectivas e os novos desafios para um turismo europeu sustentável* tendo sido relator o deputado português Luís Queiró, cujo meritório trabalho figura no projecto de relatório. O facto de a Europa constituir o principal destino turístico mundial, o envelhecimento da população europeia, os fluxos intra-europeus reforçando a identidade europeia, as consequências de o turismo não constituir uma política comunitária, que a procura interna de serviços de qualidade induzida pelo turismo está a ajudar à forte recuperação da economia europeia e, finalmente, o papel do turismo sustentável mitigando os efeitos nos recursos e gerando valor nas comunidades propiciando uma melhoria contínua do território e das infra-estruturas na qual se desenvolve, são alguns dos considerandos. São focadas oito temáticas: competitividade e qualidade dos serviços, segurança do turismo, novas iniciativas de turismo sustentável, o conhecimento e a promoção do turismo europeu, turismo e transportes, intervenções estruturais co-financiadas pela União Europeia, turismo e coordenação da legislação comunitária e, por fim, o turismo no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

A Comunicação da Comissão, de 19 de Outubro de 2007, intitulada *Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo*, volta a acentuar a umbilical ligação da *competitividade* do turismo à sua *sustentabilidade*, que a qualidade dos destinos turísticos depende fortemente da preservação do ambiente natural e do envolvimento das populações locais. Daí que se imponha uma abordagem global que vise simultaneamente a prosperidade económica do turismo, a equidade e coesão social, a protecção do ambiente e da cultura. A realização dos objectivos da agenda far-se-à com base num *quadro de acção coerente* apoiado em adequadas políticas públicas, designadamente a *gestão sustentável dos destinos* – em que avultam o planeamento da utilização do solo ou as decisões de investimentos em matéria de infra-estruturas e de serviços –, a interiorização das questões de sustentabilidade pelas *empresas* e a sensibilização dos *turistas* para a necessidade de passarem a escolher destinos sustentáveis.

O VI Fórum Europeu do Turismo realizou-se em Portimão, a 25 e 26 de Outubro de 2007, centrando-se no tema *Gestão sustentável dos destinos turísticos*, resultando, entre outros aspectos, três condições essenciais para a prestação de serviços turísticos sustentáveis nas *áreas protegidas*:

- Quando necessário, uma protecção jurídica e uma aplicação da legislação mais rigorosas;
- Planos de gestão de elevada qualidade executados por pessoal reunindo várias competências;
- Suficiência dos recursos financeiros.

Relativamente à *gestão sustentável*, apontou-se o papel essencial das empresas e a  *sazonalidade* como o principal inimigo da sustentabilidade e das novas oportunidades de emprego, designadamente na restauração, e através da utilização dos produtos locais.

Intitulada *Rumo a um modelo turístico socialmente responsável*, a *Declaração de Madrid* foi aprovada na reunião ministerial informal sobre o turismo que decorreu em Abril de 2010. Entronca na conferência de alto nível sobre o turismo europeu realizada no dia anterior, qual “Estados gerais” do turismo europeu, tendo da reunião ressaltado o compromisso da União e de todos os Estados-membros edificarem um sector turístico competitivo, sustentável, moderno e socialmente responsável. As mudanças drásticas no sector, designadamente a globalização da economia, as companhias de transporte aéreo *low cost*, a internet 2.0, o peso crescente da organização individual de viagens (*dynamic packages*) em detrimento da intermediação, bem como a *natureza transversal* do turismo mercê da qual é afectado por várias políticas como a dos transportes, ambiente, tecnologias e consumidores, constituem obstáculos que o turismo tem de enfrentar num mundo cada vez mais competitivo.

Na comunicação da Comissão: *Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu*, publicada em 2010, surge no prómio a afirmação que o turismo ilustra de forma exemplar a necessidade de conciliar o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável.

A estrutura do *novo quadro de acção para o turismo* é formada por quatro eixos:

1. Estimular a competitividade do sector turístico na Europa;
2. Promover o desenvolvimento de um turismo sustentável, responsável e de qualidade;
3. Consolidar a imagem e a visibilidade da Europa como um conjunto de destinos sustentáveis e de qualidade;
4. Maximizar o potencial das políticas e dos instrumentos financeiros da União Europeia para o desenvolvimento do turismo.

A diferença fundamental entre os instrumentos europeus anteriores e o *Tratado de Lisboa* reside na circunstância deste identificar claramente os três pilares do desenvolvimento sustentável: o económico, o social e o ambiental.

Em bom rigor os diferentes tratados referem-se directa ou indirectamente ao conceito de desenvolvimento sustentável mas sem estabelecer uma definição, o que é compreensível. Avançam os seus traços fundamentais reconhecendo-o, mas sem existir uma definição interna que vá sendo sucessivamente concretizada e melhorada.

O emprego constitui um dos factores mais influentes no *desenvolvimento sustentável*, seja da perspectiva económica ou da social. A capacidade económica da população é determinada em boa medida pela sua situação laboral e nos processos de integração social a empregabilidade assume um papel crucial. Constitui, assim, uma condição necessária que o sistema económico seja capaz de gerar emprego suficiente e adequado às novas exigências sociais por forma a alcançar uma maior integração social.

No recente *Relatório de Sustentabilidade 2009* afirma-se: “Igualmente importantes são o número de empregos directos (quase exclusivamente com recurso a mão de obra local) e indirectos gerados por qualquer unidade turística, e a promoção do empreendedorismo em áreas agregadas ao turismo, como o artesanato, alimentação, comércio local, animação cultural, entre outras” (p. 19). E mais à frente: “a grande maioria (para não dizer a totalidade) dos cargos são ocupados por locais”.

A qualidade do emprego constitui um aspecto chave da estratégia da Lisboa.

A *melhoria da qualidade do emprego* no sector do turismo constitui um dos oito desafios chave para a sustentabilidade do turismo europeu. Com efeito, o sector do turismo oferece emprego a pessoas de todas as idades e diferentes tipos de habilitações, representando amiúde no caso dos jovens a primeira experiência profissional. A crescente valorização do ambiente e do património proporcionados pelo turismo proporciona, por seu turno, a criação

de novos empregos. Apesar de a componente da mão-de-obra se traduzir numa das mais importantes vantagens competitivas, alguns dos sub-sectores apresentam horários excessivos e irregulares, contratação precária e salários inferiores à média, baixa qualificação e oportunidades de carreira. Boas práticas de recursos humanos e diálogo social podem conduzir à criação de emprego de nível superior e ao aumento da rentabilidade das empresas.

A *Cimeira de Copenhaga* de 2009 constituiu outro bom pretexto para reflectir sobre as alterações climáticas e os seus efeitos na actividade económica do turismo, uma matéria incontornável tanto no *planeamento* como no *marketing* turísticos. Ed Miliband, então secretário britânico para a energia e *alterações climáticas* fez, pela primeira vez, um atendimento directo, por telefone, aos cidadãos interessados nas negociações de Copenhaga, bastando a prévia inscrição no *site*. Um bom exemplo a seguir em matéria de proximidade com os cidadãos.

Qual o quadro institucional para o turismo sustentável? Estabilidade ao nível central, regional e local e uma adequada interacção entre eles. O plano regional é dos mais prejudicados pela instabilidade do figurino. Desde o regionalismo turístico até ao actual modelo que apesar de recente é de novo posto em causa.

### 13.1. A sustentabilidade dos transportes

Na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, um dos objectivos respeita aos transportes sustentáveis. Uma das medidas mais emblemáticas neste âmbito corporiza-se na Directiva n.º 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008, alterou a Directiva n.º 2003/87/CE por forma a *incluir as actividades da aviação* – a partir de 1 de Janeiro de 2012 – no *regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade*<sup>1083</sup>, enquanto elemento central da política europeia em matéria de luta contra as *alterações climáticas*.

Recentemente, em 21 de Dezembro de 2011, o Tribunal de Justiça da União Europeia (processo C-366/10 Air Transport Association of America e o. / Secretary of State for Energy and Climate Change) decidiu que a referida directiva, que inclui actividades de aviação no regime comunitário de comércio de licenças de emissão de CO<sub>2</sub>, é válida. Deste modo, todas as companhias aéreas – a medida não se restringe às companhias europeias abrangendo as de países terceiros – deverão comprar e devolver licenças de emissão para os seus voos com origem e destino nos aeroportos europeus.

---

<sup>1083</sup> UE Emissions Trading Scheme (ETS).

A forte resistência das companhias aéreas e das suas associações *maxime* as dos EUA e Canadá levou o caso aos tribunais ingleses procurando destruir os efeitos da aplicação da Directiva n.º 2008/101/CE. Como é normal nestas situações, o tribunal nacional remete (*reenvio prejudicial*) a questão para o tribunal europeu, pelo que o *High Court of Justice of England and Wales* (Reino Unido) veio perguntar ao Tribunal de Justiça se a referida directiva é válida à luz de várias disposições de direito internacional convencional (Convenção de Chicago, Protocolo de Quioto e o denominado Acordo “Céu Aberto”) e consuetudinário (*v.g.* soberania dos Estados sobre o seu espaço aéreo, a ilegitimidade das reivindicações de soberania e a liberdade de voo sobre o alto mar).

Entre outros aspectos, o tribunal europeu entendeu que a directiva não viola a obrigação de isentar o combustível de direitos, impostos e taxas, como é imposto pelo Acordo “Céu Aberto”, porquanto não existe uma ligação directa e necessária entre a quantidade de combustível armazenada ou consumida por um avião e o custo concreto que incumbe à respectiva companhia, no âmbito do funcionamento do regime de comércio de licenças (ETS).

Com efeito, existem dois aspectos fundamentais a considerar que precludem a relação directa e necessária entre o combustível e os encargos a suportar:

1. Número de licenças atribuídas à companhia aérea;
2. Preço no mercado quando a aquisição de licenças suplementares é necessária para cobrir as emissões.

Ou seja, pode suceder que uma companhia, não obstante ter armazenado ou consumido consideráveis quantidades de combustível, não venha a suportar qualquer encargo decorrente da sua participação no referido regime. Pode inclusivamente realizar mais valias cedendo, a título oneroso, licenças de que não necessite.

Já em Janeiro de 2012, a Lufthansa foi a primeira companhia a reagir anunciando que o sistema vai induzir o aumento dos preços, na medida em que terá de suportar custos adicionais de 130 milhões € em 2012 e que, sendo as alterações climáticas um problema global, carece de uma resposta global. Defende que o sistema ETS vai gerar maiores custos para os consumidores nos voos de e para a Europa, distorcendo a concorrência e com impacto na sustentabilidade da aviação.

Em meados de Dezembro, quando já se adivinhava a decisão do tribunal europeu, o Departamento de Transportes norte americano solicitou a sete transportadoras dos EUA e a companhias aéreas da União Europeia informações como o sistema ETS as vai afectar. Propósito meramente informativo ou a preparação do terreno para a retaliação, só o futuro o dirá. Pouco depois Washington reiterou a sua oposição de longa data com o plano da União Europeia, desta vez ao mais alto nível. A secretária de Estado Hillary Clinton e o secretário

dos Transportes Ray LaHood escreveu para vários comissários da União Europeia instando a União Europeia a suspender a execução das novas regras e a negociar com outros governos sobre a forma de limitar as emissões de CO<sub>2</sub> das companhias aéreas ao nível mundial. Ao lado dos EUA alinham as vozes da China, Rússia e Canadá (que saiu recentemente de Quioto para não pagar uma pesada contribuição decorrente do excesso de emissões).

O impacto de uma medida ambiental desta natureza num destino turístico periférico como Portugal continental, que está fortemente dependente das ligações aéreas, será certamente significativo. Quando pensamos em destinos ultra-periféricos como os Açores e a Madeira as preocupações aumentam. Impõe-se, assim, uma redobrada atenção na evolução deste conflito do carbono que opõe a União Europeia à poderosa IATA e a alguns gigantes mundiais como os EUA, China e Rússia por forma a que possamos salvaguardar as nossas especificidades.

Tabela 76 – Emissions Trading Scheme	
Responsabilidade das companhias aéreas	Elaboração de um plano de acompanhamento, monitorização e comunicação de dados referentes às emissões de todos os voos com chegada ou partida num aeródromo comunitário a partir de 01/01/2012
Isenção	Operadores comerciais com menos de 243 voos em 3 períodos consecutivos de 4 meses
Leilão e reserva para garantia de acesso ao mercado de novos operadores	Parte das licenças será distribuída em leilão. Reserva serve também para operadores que aumentam repentinamente o n.º de toneladas/km
Companhias que cessam operações	Recebem gratuitamente as licenças até ao final do período
Receitas dos leilões	Utilizadas pelos Estados para redução de emissões GEE, adaptação aos impactos das alterações climáticas e investigação

Fonte: Elaboração própria.

#### 14. PLANO CONSTITUCIONAL E LEGAL GERAL

Como refere Canotilho (2007) o *princípio da sustentabilidade* é expressamente consagrado na Constituição configurado (i) como *tarefa fundamental* no artigo 9.º/e (“defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correcto ordenamento do território”); (ii) como *princípio fundamental* da organização económica no artigo 80.º/d (“Propriedade pública dos recursos naturais...”); (iii) como *incumbência prioritária* do Estado nos artigos 81.º/a (“...promover o aumento do bem-estar social (...) no quadro de uma estratégia de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”), 81.º/m (“Adoptar uma política nacional de energia (...) com preservação dos recursos naturais e equilíbrio eco-

lógico”) e 81.º/n (“Adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos”); (iiii) como *direito fundamental* no artigo 66.º/1 (“Todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”); (iiiiii) como *dever jusfundamental* do Estado e dos cidadãos, no artigo 66.º/2 (“Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos...”); (iiiiiii) como *princípio vector e integrador de políticas públicas* no artigo 66.º/2/c, d, e, f, g (política de ordenamento do território, política cultural, política económica e fiscal, política educativa, política regional).

As bases da política de ordenamento do território e do urbanismo encontram-se fixadas na Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto<sup>1084</sup>, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto e compreende as acções levadas a cabo pelos diferentes níveis da Administração Pública com o escopo de assegurarem uma *adequada organização e utilização* do território nacional em ordem à sua valorização e ao desenvolvimento económico, social e cultural integrado das diferentes regiões.

No art.º 5.º são enunciados uma série de *princípios gerais* que enformam a política de ordenamento do território e do urbanismo, surgindo logo no início a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional. Os demais princípios são:

- Economia dos recursos naturais e culturais;
- Coordenação e articulação com as políticas de desenvolvimento económico e social bem como das políticas sectoriais com implicações na matéria;
- Subsidiariedade, isto é, privilegiando o nível decisório mais próximo do cidadão;
- Equidade em ordem a uma justa repartição dos encargos e benefícios;
- Participação dos cidadãos em todas as fases desde a elaboração, monitorização e revisão dos instrumentos de gestão territorial;
- Responsabilidade no domínio ambiental *maxime* no que respeita ao dever de reposição ou compensação de danos;
- Contratualização no que tange à concretização dos instrumentos de gestão territorial incentivando a concertação entre interesses públicos e privados;
- Segurança jurídica, assegurando-se a estabilidade do quadro normativo e o respeito pelas situações validamente constituídas.

O sistema de gestão territorial assenta, nos diferentes níveis ou âmbitos, num conjunto de instrumentos de gestão territorial norteados pelos princípios da coerência e da racionalidade.

---

<sup>1084</sup> Art.º 1.º, n.º 1.

Em primeiro lugar, os *instrumentos de desenvolvimento territorial*, de natureza estratégica, em giza de grandes opções da organização do território que se desdobram numa tripla vertente, a saber: programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), planos regionais de ordenamento do território (PROT) e planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT). Em segundo lugar, os *instrumentos de planeamento territorial*, de natureza regulamentar que fixam o regime do *uso do solo* e definem os modelos de evolução da ocupação humana e que, à semelhança dos anteriores, se desdobram numa tripla vertente. Em terceiro lugar, os *instrumentos de política sectorial*, da responsabilidade dos diferentes sectores da administração central, *v.g.* transportes, comunicações, energia e recursos geológicos, educação e formação, cultura, saúde, habitação, turismo, indústria, comércio e agricultura.

**Figura 52 – Instrumentos de política sectorial**



**Fonte:** Elaboração própria.

Por último, encerrando-se a panóplia dos instrumentos de gestão territorial, os *instrumentos de natureza especial* constituídos por uma única categoria: os planos especiais de ordenamento do território.

A enumeração exemplificativa de instrumentos estratégicos que se articulam com o PNPOT surge no n.º 5 do art.º 1.º:

- A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS;
- O Programa Nacional para as Alterações Climáticas – PNAC;
- A Estratégia Nacional para a Energia – ENE;



- A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade – ENCNB;
- A Estratégia Nacional para o Mar;
- O Plano Nacional da Água;
- O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE;
- O Plano Nacional de Emprego;
- O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013;
- A Estratégia Nacional para as Florestas;
- O Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação – PANCD.

O n.º 1 do art.º 3.º enumera, com carácter exemplificativo, os princípios que devem nortear os planos e programas com incidência territorial: sustentabilidade, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e segurança jurídica<sup>1085</sup>.

Enquanto o n.º 1 do art.º 5.º remete para o relatório a tradução espacial ou orientações estratégicas relativas ao sistema urbano e acessibilidades, o n.º 2 define um conjunto de objectivos estratégicos:

- Conservação e valorização da biodiversidade dos recursos e do património (natural, paisagístico e cultural);
- Utilização sustentável dos recursos energéticos e geológicos;
- Prevenção e minimização dos riscos;
- Reforço da competitividade territorial nacional integrando-a nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global;
- Desenvolvimento policêntrico dos territórios, reforçando as infra-estruturas que favorecem a integração e a coesão territoriais;
- Equidade territorial na tripla vertente das infra-estruturas, equipamentos colectivos e acesso aos serviços de interesse geral;
- Expansão das redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação incentivando a sua progressiva utilização pelos cidadãos, empresas e Administração Pública;
- Gestão territorial de maior qualidade e eficiência na qual participam activamente cidadãos e instituições.

O novo regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, definindo-se como um conjunto de *áreas do território nacional* que em função de três critérios – agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos – revelam uma *maior aptidão para a actividade agrícola*. Trata-se de uma *restrição de uti-*

---

<sup>1085</sup> Estes princípios estão vertidos, como se analisou *supra*, na Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

*lidade pública* consubstanciada num regime territorial especial que condiciona, de forma mais ou menos acentuada, utilizações não agrícolas do solo. Não significa, porém, a exclusão ou interdição de outras actividades, designadamente o turismo, que podem, em certas condições, ser desenvolvidas nestas parcelas do território.

É no art.º 22.º que se estabelecem dois importantes tipos de requisitos para as utilizações não agrícolas, os quais são de aplicação cumulativa. O primeiro respeita à *não existência de alternativa viável* fora das terras ou solos da RAN, aferindo-se para o efeito várias componentes: a técnica, a económica, a ambiental e a cultural. O segundo prende-se com a *localização em terras e solos classificados como de menor aptidão*, ou seja, a orientação normativa é no sentido de se afectarem as terras e solos com menor aptidão ou capacidade de uso e preservarem-se os de aptidão elevada ou capacidade de uso muito elevada. Para além disso, as actividades são enumeradas de forma taxativa, ou seja, existe uma filtragem das actividades não agrícolas que podem ser desenvolvidas na RAN.

No que respeita ao turismo são admitidos os *empreendimentos de turismo no espaço rural, turismo de habitação e turismo de natureza* numa perspectiva de *complementaridade* à actividade agrícola.

Diferentemente do que se verificou com o Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores, em sede de RAN, as tipologias encontram-se harmonizadas com o RJET. O turismo de habitação autonomizou-se do turismo no espaço rural e a principal alteração – mantiveram-se as condições arquitectónicas dos edifícios onde se encontram instalados – é poder desenvolver-se para além dos espaços rurais nos urbanos.

O aspecto mais sensível prende-se com o turismo de natureza que no figurino anterior ao RJET compreendia tão somente o turismo no espaço rural e edificações com particulares características arquitectónicas (casas-abrigo) associados a uma baixa carga turística, mas que *inclui actualmente todas as tipologias de empreendimentos turísticos*, designadamente estabelecimentos hoteleiros, conjuntos turísticos (*resorts*) e aldeamentos turísticos<sup>1086</sup>. Ou seja, a tipologia turismo de natureza apesar da sua designação à partida não o indiciar, engloba tipos de empreendimentos turísticos associados a elevadas capacidades de alojamento, próprias de modelos de elevada carga turística, pouco consentâneas com as limitações de interesse público ínsitas à delimitação da RAN.

Ainda no campo do turismo, as *instalações desportivas especializadas destinadas à prática de golfe* abrangem não apenas os campos de golfe contemplados na anterior legislação mas também *driving ranges*, academias de golfe ou centros de estágio com instalações de alojamento e restauração destinadas aos utentes. Tais instalações devem ainda preencher o

---

<sup>1086</sup> Art.º 20.º, n.º 3 RJET.

requisito da *declaração de interesse para o turismo*<sup>1087</sup> e mercê das alterações que estão associadas na topografia do solo não assumam um carácter irreversível que obste à sua eventual reutilização na actividade agrícola.

O Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional. Tais critérios aplicam-se aos planos municipais de ordenamento do território e são, na vertente regional, enunciados nos planos regionais de ordenamento do território<sup>1088</sup>.

No que respeita aos objectivos que norteiam a classificação do solo como urbano, surge-nos à cabeça a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanizáveis as quais observam os imperativos da economia do solo e demais recursos territoriais<sup>1089</sup>.

A Secção III ocupa-se da qualificação de solo urbano. No art.º 20.º fixam-se os critérios enquanto no seguinte se enumeram as várias categorias: espaços centrais, residenciais, de actividades económicas, verdes, de uso especial – um dos especiais é o lazer e turismo – e os espaços urbanos de baixa densidade.

O enquadramento legal da Reserva Ecológica Nacional (REN) figura actualmente no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, importante instrumento de defesa do meio ambiente, criado pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, o qual, de harmonia com o próprio preâmbulo, *“tem contribuído para proteger os recursos naturais, especialmente água e solo, para salvaguardar processos indispensáveis a uma boa gestão do território e para favorecer a conservação da natureza e da biodiversidade, componentes essenciais do suporte biofísico do nosso país”*.

Com interesse para o turismo, na parte final do Anexo II surgem a abertura de trilhos e caminhos pedonais/cicláveis destinados à educação e interpretação ambiental e de descoberta da natureza<sup>1090</sup> e a instalação de campos de golfe<sup>1091</sup>.

O interesse desta área em franca expansão surge no seguinte excerto<sup>1092</sup>:

“...

*Castela e Leão, Extremadura e Beira Interior: a maior rede ibérica de percursos pedestres*

Há que referir um excelente exemplo de desenvolvimento dos territórios do interior, convertendo o Sistema Central na espinha dorsal de um plano turístico integrado que combina para além da

<sup>1087</sup> Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21 de Setembro.

<sup>1088</sup> Art.º 1.º.

<sup>1089</sup> Art.º 6.º, n.º 1.

<sup>1090</sup> Abrangendo pequenas estruturas de apoio.

<sup>1091</sup> Compreensivelmente excluem-se as áreas edificadas.

<sup>1092</sup> *Publituris*, n.º 1064, de 27 de Março de 2009, p. 4.

natureza, história, cultura e percursos pedestres: a *Red de Senderos del Sistema Central*, inserido na Grande Rota 10 em Espanha e na Grande Rota 12 em Portugal.

São 1400 km de percursos pedestres delimitados e supervisionados pelas correspondentes federações de montanhismo, em que se sucedem grandes paisagens, picos com neve, rios, vales e vários espaços protegidos: Parque Regional de la Sierra de Gredos e Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ávila), Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca), Reserva Natural de la Garganta los Infiernos (Cáceres) e o Parque Natural do Tejo Internacional (Beira interior).

Os percursos pedestres constituem uma actividade desportiva não competitiva, muito saudável quer do ponto de vista físico quer psíquico em razão da componente cultural de ligação da pessoa ao meio natural, praticando-se por via de regra em caminhos tradicionais e antigos que pelas suas características merecem ser conservados numa perspectiva inter-geracional.

Associados aos percursos pedestres e numa relação de complementaridade encontra-se a utilização de bicicletas de todo o terreno (BTT) que igualmente tem revelado um crescimento exponencial.

Ambas as actividades apelam à conservação da natureza, promovem o desenvolvimento sustentável e contribuem para o desenvolvimento sócio-económico das populações desses territórios. Integram o denominado *turismo activo* ou *turismo de natureza* e geram fluxos significativos para além, claro está, da vertente da animação no plano do alojamento, da restauração e bebidas e do consumo de produtos locais.

O seu desenvolvimento em áreas rurais pode criar importantes sinergias no desenvolvimento de rotas do vinho.

Em 2004 realizaram-se 22 milhões de viagens relacionadas com o turismo de natureza, um dos dez produtos estratégicos do PENT, correspondendo a 9% das viagens dos europeus, esperando-se que em 2015 atinja aproximadamente 43 milhões, destacando-se actualmente como principais mercados emissores a Alemanha e a Holanda.

Das dezanove etapas desta *Red de Senderos del Sistema Central* quatro desenvolvem-se em Portugal: 16<sup>a</sup>) Cileros-Monfortinho (entrada em Portugal: 6h e 35 min); 17<sup>a</sup>) Monfortinho-Monsanto (7h e 10 min); 18<sup>a</sup>) Monsanto-Alcafozes (4h e 40 min); e 19<sup>a</sup>) Alcafozes-Idanha a Nova (5h).

O programa é coordenado por Chelo Sánchez, tendo sido publicado um extenso guia. Informação complementar pode ser obtida na Câmara Municipal de Idanha-a-Nova ou no Parque Natural do Tejo Internacional.

A ideia nasceu há dez anos de um grupo de pessoas que trabalha em desenvolvimento rural e, com o objectivo de valorizar os seus territórios, uniram esforços com as associações e federações montanhistas por forma a se obter uma rede homogénea e homologada.

Há agora que continuar a trabalhar do lado português, por forma a que a referida Grande Rota continue até Fátima.

Mas nem só de *Grandes Rotas* vive o turismo activo e o turismo de natureza. As *Pequenas Rotas* e os *Percursos Locais* interagem e complementam aquelas, criando uma vivificadora rede, qual artérias, veias e vasos sanguíneos.”

Operando a transposição da legislação comunitária<sup>1093</sup>, o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (AIA) dos projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio tratando-se de um marco do desenvolvimento sustentável e de um importante instrumento preventivo fundamental da política do ambiente e do ordenamento do território que foi pioneiramente consagrado na Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) nos artigos 30.º e 31.º.

## 15. LEI DE BASES DO TURISMO

O Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de Agosto, estabelece as bases das políticas públicas de turismo e define os instrumentos para a respectiva execução dando, assim, cumprimento a uma das medidas de maior destaque no Programa do XVII Governo Constitucional, a publicação de uma *Lei de Bases do Turismo*. Enfatiza-se o *princípio da sustentabilidade*, com expressa alusão à tripla vertente ambiental, económica e social que enforma o turismo<sup>1094</sup>, reforçando a *coesão territorial* e a *identidade nacional*. A *transversalidade* do sector, obrigando à articulação e envolvimento harmonizado de todas as políticas sectoriais que o influenciam<sup>1095</sup>, a *competitividade* abarcando aspectos de ordenamento do território, regulação, simplificação de procedimentos, educação/formação, políticas fiscais e laborais<sup>1096</sup> e *livre concorrência* das suas empresas bem como a *participação dos interessados* na definição das políticas públicas do turismo completam o *elenco de princípios gerais* enunciados no preâmbulo. Enquadra-se genericamente a política nacional de turismo (PNT) e enumeram-se os seus objectivos e meios, dedicando-se um preceito a aspectos que estão na génese do PNT<sup>1097</sup>. Surgem sete áreas de actuação da PNT (artigos 10.º a 16.º), a saber: qualificação da oferta de produtos e destinos turísticos nacionais, formação profissional e qualificação de recursos humanos, promoção turística, acessibilidade, apoio ao investimento, destacando-se as PME's, informação turística e, finalmente, conhecimento e investigação.

Em vários passos do diploma, surge uma clara distinção entre o *plano nacional, regional e local* da administração pública do turismo português.

O Capítulo III (artigos 17.º a 21.º) é dedicado aos *agentes do turismo*, que se distinguem entre públicos e privados. Os agentes públicos são o Secretário de Estado do Turismo, o

<sup>1093</sup> Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho de 3 de Março de 1997, bem como pela Directiva n.º 2003/35/CE, do Conselho de 26 de Maio.

<sup>1094</sup> Art.º 4.º.

<sup>1095</sup> Art.º 5.º.

<sup>1096</sup> Art.º 6.º.

<sup>1097</sup> Art.º 8.º.

Turismo de Portugal, IP, as entidades regionais de turismo (áreas e pólos), DRE's, CCDR's, o ICNB, as regiões autónomas e as autarquias locais<sup>1098</sup>.

Tal como para os agentes públicos do turismo também para os *privados* (denominam-se fornecedores de produtos e serviços turísticos) é avançada uma enumeração exemplificativa: agências de viagens, empresas exploradoras de empreendimentos turísticos, *rent-a-car*, animação turística, estabelecimentos de restauração e de bebidas, concessionárias de jogos, turismo social, transportadoras e entidades gestoras das infra-estruturas de transporte<sup>1099</sup>.

Enumeram-se os direitos e deveres dos agentes privados<sup>1100</sup> e garante-se a participação das associações empresariais, sindicais e outras na definição das políticas públicas de turismo<sup>1101</sup>.

Uma lei de bases do turismo comporta sempre aspectos técnico-políticos menos consensuais e a circunstância de, por falta de tempo, não ter sido aprovada pela Assembleia da República mas pelo Governo, acarreta como seria de esperar algumas limitações.

No entanto, já em 2005, tinha alertado para tal circunstância<sup>1102</sup>:

“...

#### 6) *Lei de Bases do Turismo*

A elaboração de uma lei de bases do turismo foi sucessiva e destacadamente anunciada no programa eleitoral do Partido Socialista e no próprio Programa do Governo.

Uma lei de bases do turismo estabelece os princípios vectores, ou as bases gerais, do regime jurídico do sector do turismo, ficando depois a cargo do Governo o desenvolvimento desses princípios ou bases.

Existem leis de bases que são do domínio da *reserva absoluta* da Assembleia da República (caso das Forças Armadas ou do sistema de ensino) outras da *reserva relativa*, isto é, susceptíveis de serem legisladas directamente por aquele órgão de soberania ou pelo Governo mediante autorização do Parlamento (casos mais numerosos, designadamente os da segurança social, serviço nacional de saúde, protecção da natureza, política agrícola, ordenamento do território e urbanismo).

Existem, no entanto, matérias como sucede no caso de uma lei de bases do turismo, em que tanto pode legislar a Assembleia da República como o Governo, ou seja, trata-se de um domínio de *competência legislativa concorrencial* entre os dois órgãos de soberania.

Um código é uma lei em *sentido material*, situando-se na hierarquia das leis com a força da que o aprova ou na qual está contido, ou seja, de uma lei ou de um decreto-lei.

---

<sup>1098</sup> Art.º 17.º.

<sup>1099</sup> Art.º 18.º.

<sup>1100</sup> Artigos 19.º e 20.º.

<sup>1101</sup> Art.º 21.º.

<sup>1102</sup> *Turisver*, Ano XX, n.º 643, de 20 de Setembro de 2005.

7) *O conteúdo de uma Lei de Bases do Turismo poderá converter-se na parte geral do Código do Turismo*

Se o Governo optar pelo Código do Turismo, o conteúdo material correspondente a uma lei de bases do turismo poderá constituir a *parte geral* daquela codificação dada a patente coincidência de matérias.

Afigura-se-me, pois, existir uma clara sobreposição ou identidade de matérias entre o que deverá ser uma parte geral de um Código do Turismo e uma Lei de Bases do Turismo.

Do ponto de vista formal e sobretudo do material, a opção seria inatacável porquanto o objectivo programático da elaboração de uma lei de bases estaria plenamente conseguido. Porventura, até com um maior grau de efectividade em termos de execução das respectivas normas e de um maior conhecimento por parte dos seus destinatários.

8) *Qualquer reforma legislativa avulsa deve ser precedida da elaboração da lei de bases*

Cumpra agora analisar a hipótese de o Governo, apesar das invulgares condições políticas e técnicas existentes permitirem a criação de uma codificação do turismo, que constitua não só um poderoso tonificador interno mas também uma referência para os países de língua portuguesa que a nossa legislação do turismo tem inspirado (um bem precioso que não temos valorizado devidamente), venha a optar pelo *remendo legislativo*, ou seja, umas tantas mexidas formais na Lei dos Empreendimentos Turísticos outras nos seus regulamentos, porventura uma nova lei das agências de viagens e já está.

A trilhar-se esta hipótese, a mais elementar lógica e uma rudimentar legística parecem impor que primeiro se inicie o processo legislativo de uma lei de bases do turismo e só depois a reforma da legislação dos empreendimentos turísticos, agências de viagens etc. Doutro modo, aplicar-se-á a esta construção legislativa o conhecido adágio popular de se iniciar a construção da casa pelo telhado.

Certamente que a lei de bases do turismo imporá algumas modificações do tecido normativo actualmente existente, pelo que a legislação do turismo sofreria duas modificações, a mini-reforma que se encontra anunciada (desconhecem-se as linhas mestras que a norteiam) e outra ulterior para adaptar o seu conteúdo ao da lei de bases do turismo entretanto publicada.

Se o Governo vier a embrenhar-se nas minudências da LET sem uma prévia orientação das respectivas linhas mestras escorada num travejamento jurídico básico constituído por uma lei de bases do turismo, certamente mergulhará na tradicional voragem das casuísticas reformas legislativas, politicamente estéreis e de insucesso altamente previsível, no qual já foi fértil a anterior Legislatura.

Uma parte do sector empresarial vai exigir, como sempre, a eliminação da burocracia, o aligeiramento das intoleráveis formalidades e requisitos do licenciamento de empreendimentos turísticos, brandindo rejuvenescida a falácia de que os empresários sabem melhor do que ninguém o que convém ao turismo e que jamais beliscariam o ambiente porque isso se volta contra os seus próprios interesses.

No final do longo e desgastante processo, o anteprojecto legislativo decepiona gregos e troianos, fingem-se solidariedades de pontos de vista e atribuem-se as culpas para os fundamentalistas do ambiente e do ordenamento do território. Asseveram um total conhecimento e domínio do que é

preciso fazer para melhorar a nossa performance turística, mas falta peso político no turismo para conseguir modificar o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação no qual se concentram os aspectos mais importantes a rever, rematam, desculpabilizadores, no epílogo de mais uma colectiva frustração legiferante.

9) *Um mínimo de ambição política para a legislação do turismo*

Num quadro de estabilidade política decorrente de uma confortável maioria parlamentar, porventura irrepetível nas próximas Legislaturas, é, do meu ponto de vista, confrangedora a falta de ambição política e de visão do futuro reveladas numa mini-reforma.

Para além dos aspectos já referidos no anterior artigo sobre esta matéria, a inserção no código da denominada contratualística do turismo, designadamente os contratos de *allotment*, alojamento, animação, assistência turística, campismo, criação e distribuição de pacotes turísticos, cruzeiro turístico, restauração, transporte turístico entre tantos outros, introduzindo regras claras, seguras e precisas no dia a dia da actividade, poderiam colocar Portugal num lugar de destaque no panorama mundial da legislação do turismo.”.

## 16. POT MADEIRA

O Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2002/M, de 29 de Agosto e visa orientar as *estratégias de desenvolvimento turístico* e o *modelo territorial* por forma a garantir a *sustentabilidade* dos sistemas. Este plano tem, assim, uma *função de orientação dos investimentos*, sejam eles públicos ou privados, assegurando uma *equilibrada distribuição territorial* dos alojamentos e equipamentos turísticos e um *melhor aproveitamento e valorização* dos recursos humanos, culturais e naturais. O art.º 1.º do Anexo I constitui certamente uma das normas de maior relevância do POTM, ao fixar, até 2012, um limite máximo do alojamento turístico de 35.000 camas na ilha da Madeira e 4.000 camas na ilha de Porto Santo (n.º 1). O art.º 3.º opera a ligação do POTM com as tipologias dos empreendimentos turísticos considerando que são definidas na legislação vigente<sup>1103</sup> – ao tempo da sua aprovação, a Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997 – acrescidas da tipologia denominada “*quinta madeirense*” que seria mais tarde criada através de diploma regulamentar regional<sup>1104</sup>.

Estabelecendo, essencialmente, *limites e ritmos de crescimento do alojamento* e *quantificando a sua distribuição territorial* o legislador proclama um dos mais importantes aspectos planificatórios que é o do *envolvimento das populações locais* por forma a que as

---

<sup>1103</sup> Diferentemente da Região Autónoma dos Açores que procedeu à adaptação da LET através do Decreto Legislativo Regional n.º 14/99/A, de 19 de Abril, introduzindo desvios em matéria de tipologias, na Madeira não foi utilizada tal faculdade.

<sup>1104</sup> Art.º 4.º.



opções decorram de uma continuada reflexão e ampla participação dos diferentes sectores da sociedade madeirense.

Existem, no entanto, excepções aos limites da *capacidade máxima* dos empreendimentos turísticos que pode ser *incrementada*<sup>1105</sup> de harmonia com os seguintes condicionalismos:

- a) Surgirem associados a equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional e de utilização colectiva ou pública custeados pelos respectivos investidores, exemplificando-se com campos de golfe, portos de recreio e complexos desportivos;
- b) Empreendimentos turísticos de tipo *resort* que em razão das suas características funcionais, oferta complementar de equipamentos, disponibilização de espaços verdes envolventes e integração no local qualifiquem e diversifiquem a oferta turística nas zonas onde se projecta a sua implantação.

Importa também referir a exclusão dos *parques de campismo* do elenco legal de empreendimentos turísticos ressalvando-se porém os já existentes em Porto Moniz e aqueles em se opere a transferência de local<sup>1106</sup>.

Nesta linha<sup>1107</sup> o Decreto Legislativo Regional n.º 12/2009/M, de 6 de Maio, que adaptou à Região Autónoma da Madeira o RJET, suprimiu a tipologia *parques de campismo e de caravanismo* – são relegados para o alojamento local – e recuperou as *moradias turísticas* que o RJET eliminou do elenco legal remetendo-as para uma das modalidades de unidades de alojamento. Um dos critérios para a cidade do Funchal é o da *requalificação e modernização de estabelecimentos existentes*, conferindo-se a possibilidade de aumentarem a sua capacidade até 10%.

Na linha de sustentabilidade, em que a Legislação da Utilidade Turística (LUT) foi precursora e mais recentemente do RJET quanto ao *aproveitamento das construções existentes*, outro critério é o da recuperação de edifícios com interesse patrimonial e quintas, a integrar em pequenas unidades hoteleiras (quintas madeirenses, pousadas, estalagens) com capacidade até 100 camas.

As tipologias distribuem-se diferenciadamente nos três tipos de espaços contemplados no POT.

O art.º 8.º refere-se às *tipologias admitidas nos espaços urbanos*, estabelecendo uma dupla ordem de restrições qualitativas e quantitativas: de um lado *estabelecimentos hoteleiros e aldeamentos turísticos* com uma capacidade máxima de 80 camas por unidade de

---

<sup>1105</sup> Não se estabelece, no entanto, em que proporção ou qual o novo limite máximo.

<sup>1106</sup> Art.º 17.º.

<sup>1107</sup> Contrastando com a LET de 1997 que autonomizou a figura, consagrando-a como um dos quatro tipos de empreendimentos turísticos.

exploração, do outro *apartamentos/moradias turísticas* com uma capacidade máxima de 60 camas.

O art.º 9.º enumera as *tipologias admitidas nos espaços agro-florestais*, limitando-as, porém, a uma capacidade máxima de 80 camas por unidade de exploração, a saber:

- Estalagens;
- Pousadas;
- Unidades de turismo no espaço rural;
- Quintas madeirenses;
- Moradias turísticas.

Finalmente, nos *espaços naturais e áreas protegidas* são permitidas, de harmonia com o art.º 10.º, as actividades, serviços e apoios de alojamento, de acordo com a legislação específica em vigor. O RJET, como se tem referido, ampliou significativamente o âmbito do turismo de natureza que, até então, estava confinado às casas de natureza (casas-abrigo, centros de acolhimento e casas-retiro) e ao turismo no espaço rural.

Para os estabelecimentos hoteleiros do tipo *resort* (n.º 2) estabelece-se um *princípio de preferência* na apreciação e licenciamento dos projectos de empreendimentos turísticos no que concerne à gestão da sua distribuição territorial devendo para tal observar os seguintes condicionalismos:

- Localização especialmente valorizada junto do mar – recurso turístico e de lazer que se aponta com grande capacidade de carga – ou dos centros urbanos e centralidades turísticas definidas no POT;
- Maior área de espaço livre de uso comum em relação à superfície edificada, não podendo ser inferior a 3 m<sup>2</sup> de espaço verde para 1 m<sup>2</sup> de espaço impermeabilizado;
- Maior capacidade de estacionamento privativo, não podendo este ser inferior a um lugar de estacionamento por cada oito camas;
- Maior superfície de piscinas, não podendo esta ser inferior a 1 m<sup>2</sup> por cama<sup>1108</sup>;
- Disponibilização de equipamentos de recreio e lazer especialmente adaptados às zonas em que se localizam os empreendimentos, proporcionando uma oferta complementar diversificada e diferenciada da existente;
- Solução arquitectónica e paisagística adaptada à zona em que se localiza, baseada, preferencialmente, em edificações de baixa altura (dois/três pisos no alçado de maior dimensão e com altura média de 3 m por piso).

---

<sup>1108</sup> O não estabelecimento de um limite máximo pode apresentar-se problemático, já que um hotel com 250 camas terá de dispor de uma piscina com 250 m<sup>2</sup>.

O *estacionamento* dos empreendimentos turísticos difere dos espaços urbanos para os espaços agro-florestais<sup>1109</sup>, sendo mais exigente nestes últimos.

Com o objectivo do controlo dos limites de capacidade de alojamento determina-se o *registo centralizado dos licenciamentos* já realizados ou a realizar, impendendo o comando legislativo sob a Secretaria Regional de Turismo e Cultura, precisamente a entidade a quem compete receber cópia autenticada do projecto de arquitectura aprovado (n.º 4) podendo o promotor ver *caducado o licenciamento* da obra se não efectivar o registo<sup>1110</sup>.

As normas do POT<sup>1111</sup> *vinculam* as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território<sup>1112</sup> determinando-se a *nulidade* dos actos de licenciamento ou autorização de projectos ou actividades com que ele conflituem<sup>1113</sup>.

## 17. POTRAA

O Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/A, de 11 de Agosto sob a égide da sustentabilidade e de um conjunto de objectivos enunciados no preâmbulo, Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores (POTRAA), constitui um *plano sectorial de âmbito regional*, um instrumento de gestão com *incidência territorial* – o PENT tendo o mesmo horizonte temporal (2015) não possui esta importante característica – composto por normas de execução (anexo I), relatório (anexo II) e plantas síntese (anexo III).

A conjugação da sustentabilidade sócio-económica com a ambiental leva a que uma das orientações estratégicas que está na sua base seja a *desaceleração dos ritmos de crescimento* que a região tem registado nos últimos anos para níveis entre os 6,5 e 7,5% ao ano (valores médios), estimando-se crescimentos anuais da procura entre 8,5 a 9,5% e uma estada média de 4 dias.

O POTRAA tem carácter normativo, impõe-se a sua efectiva aplicação, não se tratando, pois, de um mero conjunto de propostas ou reflexões de carácter estratégico.

Os conceitos de empreendimentos turísticos que subjazem ao POTRAA são, no entanto, moldados na legislação de 1997 – a trilogia do alojamento turístico: empreendimentos turísticos, turismo no espaço rural e turismo de natureza – e não na legislação dos empreendimentos

<sup>1109</sup> Art.º 15.º.

<sup>1110</sup> Alínea a) do n.º 6. O não cumprimento do prazo-limite que deve ser fixado para o arranque da obra nos licenciamentos dos empreendimentos turísticos e a interrupção injustificada das obras constituem as duas outras causas de caducidade do licenciamento criadas pelo POT.

<sup>1111</sup> É-lhes assinalado um período máximo de vigência de 10 anos.

<sup>1112</sup> Art.º 19.º.

<sup>1113</sup> Art.º 20.º.

turísticos, aprovada em Março de 2008, em que aquelas três realidades se fundem num só conceito, para além de o turismo de natureza perder a sua marca característica de sustentabilidade ambiental e passar a abranger todas as tipologias, sem excepção, mesmo as que implicam uma maior carga e consumo de solo.

Corporizando o POTRAA uma dispersão territorial das unidades de alojamento e demais componentes do sistema turístico, assente em tipologias que são admitidas em determinados espaços mas interditas noutros, esta questão da modificação da legislação dos empreendimentos turísticos que está na sua base assume uma enorme importância.

A questão seria inócua se a alteração de 1997 para 2008 respeitasse tão somente a moradias turísticas ou motéis, sub-tipologias não consagradas ao nível regional, mas o turismo no espaço rural que constitui agora um dos tipos de empreendimentos turísticos já não comporta o limite de trinta quartos ou *suites* nos hotéis rurais e o turismo de natureza está completamente desfigurado em razão da sua desmesurada amplitude tipológica.

Também o figurino turismo de habitação, em que bastante se aposta ao nível regional, foi substancialmente modificado. Enquanto na versão subjacente ao POTRAA apenas se pode desenvolver em zonas rurais, na actual, para além de ter sido autonomizado do turismo no espaço rural, pode desenvolver-se nos espaços urbanos.

De forma pioneira introduz-se o conceito de capacidade de carga turística, estabelecendo-se a partir do número de camas existentes em cada uma das nove ilhas em 2005 (no total 8.093), o número máximo por ilha a atingir até 2015, o que perfaz na totalidade 15.500 camas. Para além deste limite estabelece-se uma *reserva adicional* de 10% (1.551 camas também divididas por cada ilha) para obviar às dinâmicas de crescimento insusceptíveis de previsão a esta distância e ou projectos com especial significado estratégico. Empreendimentos ligados a campos de golfe ou portos de recreio e empreendimentos integrados preencherão, em condições normais, a bolsa.

Possibilita-se que não contem para a capacidade de carga turística, não automaticamente mas através de um acto do Governo regional, duas tipologias consideradas menos agressivas, o turismo no espaço rural e o turismo de natureza. Não basta, porém, a tipologia tendo ainda de preencher o requisito da *reutilização de imóveis* com particulares características arquitectónicas (reconhecido interesse histórico e ou arquitectónico). A protecção do património arquitectónico e facto de não se consumirem mais recursos territoriais tornam a solução bastante acertada, para além de inovadora.

Existem cinco unidades de organização territorial:

- Os *espaços urbanos de eventual desenvolvimento turístico* correspondendo a áreas urbanas e urbanizáveis delimitadas pelos PDM e outros instrumentos, nas quais são

admitidas todas tipologias de alojamento turístico, restauração, serviços de informação turística e outros equipamentos e serviços de apoio à recepção e estada turística.

- Os *espaços específicos de vocação turística* que mercê das suas características urbanas, naturais e ou paisagísticas, são especialmente vocacionadas para o uso turístico. Complementarmente são aptas para uso habitacional e comercial, constituindo, por último, a localização preferencial de empreendimentos integrados. Tratando-se de solos urbanos ou urbanizáveis o uso é o que resultar do respectivo PMOT; outras classificações de solo apenas empreendimentos integrados ou quando se aproveite imóveis existentes para outras tipologias, nomeadamente empreendimentos de turismo no espaço rural e turismo de natureza.
- Os *espaços rurais e outros não diferenciados* delimitam-se por exclusão de partes, ou seja, excluem-se todas as áreas integradas nas outras unidades de organização territorial e incluem-se as áreas rurais e naturais, sem estatuto de áreas protegidas, e áreas de ocupação humana distinta das áreas urbanas ou urbanizáveis, todas com boa aptidão para a utilização turística. O turismo no espaço rural e o turismo de natureza são sempre permitidos enquanto a instalação de empreendimentos turísticos está muito condicionada.
- Os *espaços ecológicos de maior sensibilidade* constituem áreas de maior sensibilidade biofísica, com aptidão muito limitada para a utilização turística e fortes condicionamentos à edificabilidade. Permitem-se por exemplo a instalação de casas de natureza.
- Por último, os *espaços de potencial conflito* constituem áreas que em razão do seu uso – pedreiras, portos, aeroportos, aterros sanitários, áreas industriais, parques eólicos – são incompatíveis com a fixação de estruturas e equipamentos de natureza turística interditando-se, em regra, a sua instalação.

O POTRAA constitui um excelente instrumento de gestão territorial que pela sua qualidade estratégica e grau de fundamentação constituirá certamente um marco no ordenamento do território turístico português. Uma grande densidade técnico-política reforçada pela ausência de paradigmas tão em moda como o papel estruturante das companhias aéreas *low cost* ou do turismo residencial.

O regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos na Região Autónoma dos Açores foi recentemente aprovado através do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2012/A, de 1 de Março está moldado no POTRAA. Também a Madeira havia já publicado as adaptações ao RJET (Decreto Legislativo Regional n.º 12/2009/M, de 6 de Maio) na sequência do art.º 78.º do RJET que prevê a sua aplicação às regiões autónomas, abrindo, no entanto, a possibilidade de adaptações decorrentes da estrutura própria da

administração regional autónoma. Sucede que os dois diplomas vão muito para além do mencionado art.º 78.º, designadamente através da modificação de aspectos centrais como as tipologias de empreendimentos turísticos.

Com interesse, a definição logo no art.º 2.º, n.º 1, al. a) dos serviços de alojamento turístico, tratando-se da oferta ao público em geral da locação por períodos inferiores a 30 dias de um imóvel ou de sua fracção que se encontra adequadamente mobilado e equipado para dormida.

A definição de empreendimentos turísticos<sup>1114</sup> é muito abrangente – prestação de serviços de alojamento turístico mediante remuneração – e na linha do RJET, fazendo a ligação às tipologias previstas no diploma. Ou seja, as tipologias traduzem-se nas várias possibilidades em que tem de se integrar a oferta de alojamento turístico nos Açores<sup>1115</sup>.

Não existe também uma diferença relativamente à definição da nova figura do alojamento local<sup>1116</sup> através do qual se pretende trazer para as malhas da legalidade turística a oferta paralela clandestina ou não classificada. Surge, no entanto, com carácter inovador a explicitação de que devem dispor de *autorização de utilização habitacional*, ou seja, de que do ponto de vista urbanístico se encontrem adequadamente enquadrados apesar naturalmente de não reunirem os requisitos para poderem ser considerados empreendimentos turísticos.

As definições de estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos, turismo de habitação, turismo no espaço rural e parques de campismo e de caravanismo são idênticas às do RJET<sup>1117</sup>.

Com muito interesse surge a referência às Normas de Execução do POTRAA e as figuras da dotação de camas, bolsa de camas e cativação de camas.

Tabela 77 – Figuras do POTRAA	
Dotação de camas	o número máximo de camas de empreendimentos turísticos que podem ser instaladas e exploradas em cada ilha dos Açores, segundo o POTRAA
Bolsa de camas	o número de camas que pode ser adicionado à dotação de camas de cada ilha
Cativação de camas	o acto administrativo do director regional competente em matéria de turismo pelo qual um determinado número de camas é afecto a um empreendimento turístico novo ou existente, com a consequente alteração da respectiva dotação e ou bolsa de camas, conferindo ao promotor do projecto do empreendimento um direito à sua utilização exclusivamente para a execução do projecto apreciado

**Fonte:** Elaboração própria.

<sup>1114</sup> Art.º 2.º, n.º 1, al. b).

<sup>1115</sup> *Idem*.

<sup>1116</sup> *Idem*, al. c).

<sup>1117</sup> Tendo o legislador suprimido a possibilidade do atravessamento por linhas ferroviárias secundárias, dada a inexistência deste meio de transporte na Região Autónoma dos Açores, corrigindo esse excesso do RJET.

A delimitação negativa do conceito de empreendimento turístico constante no n.º 2 do art.º 2.º é claramente importada do RJET.

Quer pela localização sistemática quer pela formalização expressa merece destaque o art.º 3.º relativo à *reserva da exploração de alojamento turístico* o qual só pode ser prestado nos empreendimentos turísticos e no alojamento local. Um princípio fundamental que nos surge logo no início e de forma inequívoca no diploma regional comparativamente à formulação algo hesitante do RJET.

Os requisitos mínimos do alojamento local são definidos em sede regulamentar e o seu registo é condição indispensável para a sua comercialização quer directamente – a entidade<sup>1118</sup> que o explora – ou por intermédio de agência de viagens.

A identificação é obrigatoriamente realizada através da menção “alojamento local” estando absolutamente interdita expressões como “turismo”, “turístico” e, de forma inovadora comparativamente ao RJET, os termos “rural” e “natureza”, vedando-se quaisquer outras que sejam próprias de um sistema de classificação ou qualificação oficiais ou que com estas se confundam. Deste modo, a designação de *hostel*, que passa pelo crivo do RJET, esbarra com esta legislação mais exigente pela confundibilidade com o termo “hotel”.

A enumeração das tipologias<sup>1119</sup> é muito semelhante à do RJET, exceptuando o turismo de natureza que passa para um mecanismo de qualificação<sup>1120</sup>. Temos, assim, sete tipos de empreendimentos turísticos, em vez de oito como no RJET.

Com carácter também inovador surge-nos o art.º 6.º que, em matéria de requisitos de localização dos empreendimentos turísticos, veda a sua instalação na proximidade de estruturas urbanas degradadas recuperando a solução do art.º 16.º da LET.

Se a definição de unidade de alojamento se assemelha bastante ao RJET é inovador a fixação do limite da ocupação de quatro pessoas por quarto, estabelecendo-se também um limite de três camas fixas. Não se opera a caracterização de cada uma das referidas unidades de alojamento.

A fixação da capacidade também não sofre distorção operando-se através do número de camas fixas e convertíveis instaladas nas unidades de alojamento, exceptuando os parques de campismo e de caravanismo em que é determinada pela área útil<sup>1121</sup>.

Os requisitos dos equipamentos de uso comum são remetidos para o campo regulamentar<sup>1122</sup> e os requisitos para a instalação de estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços

---

<sup>1118</sup> Pessoas colectiva ou simples.

<sup>1119</sup> Art.º 5.º.

<sup>1120</sup> Art.º 20.º.

<sup>1121</sup> Art.º 8.º.

não diferem do fixado no plano nacional, ou seja, são idênticos ao RJET – o seu número e localização não afectarem a função das áreas.

Nos estabelecimentos hoteleiros<sup>1123</sup>, para além da supressão operada pelo RJET (pensões, estalagens e motéis) são eliminados os hotéis-apartamentos ou aparthotéis, existindo apenas dois grupos ou sub-tipologias: os hotéis e as pousadas. Esta tipologia mantém sem alterações o número mínimo de unidades de alojamento e a possibilidade de ocupar uma parte independente de um edifício ou que num mesmo edifício sejam instalados estabelecimentos hoteleiros de diferentes categorias.

Se as limitações à construção em altura nos aldeamentos turísticos são as tradicionais, ocorre uma redução do limiar mínimo de unidades de alojamento de dez para sete.

Não se alterando a caracterização da tipologia apartamentos turísticos é reduzido para seis unidades de alojamento o limite mínimo. Com muito interesse surge a possibilidade de no caso de se tratar do aproveitamento de construções existentes – desde que situadas em núcleo urbano e cujo valor arquitectónico seja reconhecido – poder ser autorizado um número inferior de unidades de alojamento. Intervém igualmente o critério da qualidade porquanto tal possibilidade é limitada aos estabelecimentos de quatro e cinco estrelas.

Os componentes dos conjuntos turísticos são idênticos vigorando também a interdição da componente habitacional e recupera-se eufemisticamente as moradias turísticas através da figura dos edifícios autónomos de carácter unifamiliar<sup>1124</sup>. No turismo de habitação surge-nos o mesmo limite máximo das 15 unidades de alojamento<sup>1125</sup>. Ao nível do turismo no espaço rural aos tradicionais grupos – casas de campo, agroturismo e hotéis rurais – é aditada a nova figura do alojamento rural<sup>1126</sup>.

É muito importante o enfoque legislativo na preservação, recuperação e valorização do património arquitectónico, histórico, natural e paisagístico que é alcançado por via da recuperação de construções tradicionais reconstruindo-as, reabilitando-as ou ampliando-as impondo-se a sua integração na envolvente.

Os hotéis rurais caracterizam-se – para além da localização em espaços ou aglomerados rurais – pela sua traça arquitectónica e materiais de construção que devem respeitar as características dominantes da localidade onde estão implantados.

As casas de campo e o agroturismo estão limitados a quinze unidades de alojamento.

---

<sup>1122</sup> Art.º 9.º.

<sup>1123</sup> Art.º 11.º.

<sup>1124</sup> Art.º 15.º.

<sup>1125</sup> Art.º 16.º.

<sup>1126</sup> *Idem*.



Prevê-se a possibilidade de construção nova, ou seja, de edifícios complementares cujos requisitos serão fixados em sede regulamentar. A nova figura do alojamento rural resulta da impossibilidade da sua subsunção a qualquer das sete tipologias de empreendimentos turísticos previstos no n.º 1 do art.º 5.º. Mediante proposta da direcção regional de turismo ao membro do governo regional a *classificação* como alojamento rural deve observar os seguintes requisitos:

- adequada integração na paisagem rural;
- qualidade das instalações;
- outros indicadores a fixar em sede regulamentar.

Muito interessante é a fixação para duas tipologias (turismo no espaço rural e turismo de habitação) de uma *zona de protecção* traduzida num raio de 100 metros a partir dos limites exteriores de qualquer edifício onde se alojam hóspedes interditando actividades que possam afectar a sua tranquilidade e bem estar<sup>1127</sup>.

O figurino dos parques de campismo e de caravanismo é idêntico ao do RJET. Distinguem-se entre público e privado e podem ter instalações de carácter complementar desde que não ultrapassem determinada área<sup>1128</sup>. O turismo de natureza é tratado de forma diferente do RJET onde constitui a oitava tipologia surgindo como uma qualificação oficial. Enuncia-se uma concreta localização: áreas classificadas ou outras com valores naturais que devem dispor de um conjunto de instalações, estruturas, equipamento e serviços complementares<sup>1129</sup>.

As competências da administração regional encontram-se fixadas no art.º 21.º destacando-se a aplicação do sistema de gestão das capacidades máxima de alojamento turístico a que se reporta o capítulo XI<sup>1130</sup>. Intervêm ainda na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, emite parecer sobre as operações de loteamento que envolva empreendimentos turísticos, fixa a capacidade máxima, atribui a classificação e aprova o nome dos empreendimentos turísticos.

O art.º 22.º fixa a competência das câmaras municipais exercendo as competências atribuídas pelo RJUE e são competentes em matéria de turismo de habitação, turismo no espaço rural (exceptuando os hotéis rurais) e parques de campismo e de caravanismo.

---

<sup>1127</sup> Art.º 18.º.

<sup>1128</sup> Art.º 19.º

<sup>1129</sup> Art.º 20.º.

<sup>1130</sup> Artigos 60.º e seguintes.

Os processos de licenciamento observam o disposto no RJUE com as especificidades da legislação turística regional<sup>1131</sup> sendo estas últimas aplicadas aos estabelecimentos de restauração e de bebidas que integram os empreendimentos turísticos<sup>1132</sup>.

O mecanismo previsto no art.º 25.º assume bastante interesse. Trata-se da comunicação pelos municípios no prazo de 5 dias a admissão liminar de pedidos ou comunicação dos promotores dos projectos que possam afectar a cativação de camas<sup>1133</sup>, o faseamento e ordenação dos pedidos<sup>1134</sup> ou o faseamento dos projectos<sup>1135</sup>. Os actos constitutivos de direitos ou que possam gerar expectativas no controlo prévio de projectos de empreendimentos, a rejeição ou indeferimento de pretensões ou a revogação, anulação devem também ser comunicados pelos municípios.

Por seu turno, a direcção geral competente em matéria de turismo deve comunicar aos municípios a revogação, anulação e caducidade dos actos de captação de camas.

Nenhuma particularidade a assinalar no que respeita ao pedido de informação prévia<sup>1136</sup> sobressaindo nas consultas obrigatoriamente realizadas pela câmara municipal a observação do plano sectorial do ordenamento turístico regional. A direcção regional do turismo em simultâneo com a emissão do parecer sobre o pedido de informação prévia ou projecto de arquitectura determina a inerente cativação de camas. No segundo caso, aprova ainda o nome, a classificação provisória e fixa a capacidade máxima. Inverte-se a regra, ou seja, ocorre o indeferimento tácito se a câmara municipal não comunicar o seu parecer à câmara ou ao interessado no prazo de 30 dias.

Nenhuma especificidade no que respeita às operações urbanísticas relativas a conjuntos turísticos que podem ser submetidos em conjunto ou individualmente<sup>1137</sup> e às obras no interior dos empreendimentos turísticos<sup>1138</sup>.

A classificação entre uma e cinco estrelas é fixada para os estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos bem como para os parques de campismo e de caravanismo e assenta na distinção entre requisitos mínimos obrigatórios e opcionais que con-

---

<sup>1131</sup> Art.º 23.º.

<sup>1132</sup> Art.º 24.º.

<sup>1133</sup> Art.º 61.º.

<sup>1134</sup> Art.º 62.º.

<sup>1135</sup> Art.º 64.º.

<sup>1136</sup> Art.º 26.º.

<sup>1137</sup> Art.º 28.º.

<sup>1138</sup> Art.º 29.º.

ferem pontuação. Prevê-se a auditoria de classificação bem como o tradicional mecanismo de atenuação da rigidez consubstanciado na dispensa de requisitos<sup>1139</sup>.

A importância dos destinos europeus conduziria, em princípio, a um sistema de classificação uniforme que tornasse o sistema mais transparente para os consumidores, operadores turísticos e inclusivamente ao nível do ordenamento do território turístico, unificando critérios em todo o espaço europeu transformando o sistema de estrelas num indicador fiável da qualidade e das características dominantes dos estabelecimentos hoteleiros.

Nesta linha, a Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de Novembro de 2007, sobre uma política de turismo europeia renovada – rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa, consagra várias iniciativas no domínio da *Harmonização das normas de qualidade para o alojamento turístico na Europa*:

“19. Regista a multiplicidade de regimes de classificação nos Estados-membros da União Europeia e considera que esta situação, do ponto de vista do consumidor, tem um impacto negativo na fiabilidade do sector e na transparência;

20. Nota que os consumidores consideram o sistema de classificação como um instrumento importante na escolha de hotel ou outro alojamento; por conseguinte, considera importante que os consumidores tenham fácil acesso a informações precisas sobre o significado da classificação nos vários países e que as suas necessidades sejam tidas especialmente em conta;

21. Considera recomendável e possível estabelecer uma base comum e critérios comuns que permitam ao consumidor fazer uma opção, com base em critérios de classificação claros e verificáveis, na altura em que decide viajar para o estrangeiro;

22. Observa, neste contexto, que, dado o elevado número de critérios tidos em conta em alguns sistemas nacionais e regionais, a simplificação das normas actuais permitiria clarificar e facilitar as informações para o consumidor e garantir níveis de transparência mais elevados no que respeita ao alojamento turístico;

23. Convida o sector hoteleiro europeu a:

a) continuar a sua avaliação comparativa dos aspectos-chave dos vários sistemas de classificação e prosseguir os seus esforços no sentido de aproximar estes sistemas, sem causar disfunções nos sistemas existentes, o que seria prejudicial para os consumidores e o sector;

b) prosseguir os seus esforços no sentido de facilitar a compreensão do significado das "estrelas" nos diferentes Estados-membros;

c) informar periodicamente as instituições comunitárias sobre os progressos realizados;

24. Convida as autoridades locais, regionais e nacionais, em todos os seus contributos para os sistemas de classificação, a apoiarem, no quadro de parcerias público-privadas adequadas, o trabalho actualmente desenvolvido pelo sector hoteleiro europeu no que se refere à transparência e aproximação, mediante uma avaliação comparativa, dos actuais sistemas de classificação;

---

<sup>1139</sup> Art.º 38.º.

25. Tem consciência de que seria muito difícil estabelecer um sistema comum de classificação a nível da União Europeia, dada a variedade de tipos de hotéis e alojamentos turísticos resultante da diversidade das exigências, culturas e sensibilidades locais, e dadas as estruturas muito diferentes dos planos de classificação actuais;

26. Considera, no entanto, que uma série de orientações baseadas em critérios comuns e uniformes para toda a União Europeia poderia ter em conta os interesses dos consumidores, respeitando o ambiente e as características locais;

27. Convida a Comissão, em cooperação com as organizações hoteleiras e de *catering* como, por exemplo, a HOTREC (Hotéis, Restaurantes e Cafés na Europa), e com as organizações europeias de defesa do consumidor, a estabelecer uma metodologia para criar essas normas mínimas em matéria de segurança e de qualidade dos serviços de alojamento;

Salienta que uma metodologia desse tipo poderia incluir a introdução de uma marca CE para o alojamento que englobaria critérios comuns pan-europeus por forma a dar ao consumidor garantias quanto ao nível mínimo de qualidade que se pode esperar, independentemente do Estado-Membro da União Europeia visitado;”.

Mas será possível que vinte e sete Estados-membros construam um consenso sobre uma uniformidade classificatória que eles próprios não conseguem impor no interior das suas fronteiras? Basta atentarmos no exemplo português, vigorando no continente uma classificação que apresenta especificidades nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, como também no exemplo de Espanha ou de Itália em consequência das autonomias e regiões.

A base de dados de acesso público dos empreendimentos turísticos encontra-se consagrada no Registo Regional de Empreendimentos Turísticos<sup>1140</sup>.

O capítulo da exploração e funcionamento consagra regras relativas às características dos nomes<sup>1141</sup> de uma única entidade exploradora<sup>1142</sup>. Também é consagrado no novo paradigma da exploração turística<sup>1143</sup>, bem como numa perspectiva mais adequada, a figura do director de hotel num critério alternativo: o número de unidades de alojamento (mais de 80) ou a classificação de topo (5 estrelas). A regra vale para todas as tipologias<sup>1144</sup>. Os deveres da entidade exploradora<sup>1145</sup>, a liberdade de acesso aos empreendimentos turísticos<sup>1146</sup> ou a livre fixação dos períodos de funcionamento<sup>1147</sup> são outras regras consagradas com o conteúdo que lhes é habitual. O mesmo sucede com os sinais normalizados<sup>1148</sup> e com o livro de recla-

---

<sup>1140</sup> Art.º 39.º.

<sup>1141</sup> Art.º 40.º.

<sup>1142</sup> Art.º 41.º.

<sup>1143</sup> Art.º 42.º.

<sup>1144</sup> Art.º 44.º.

<sup>1145</sup> Art.º 43.º.

<sup>1146</sup> Art.º 45.º.

<sup>1147</sup> Art.º 46.º.

<sup>1148</sup> Art.º 47.º.

mações<sup>1149</sup> com a particularidade de a folha dever ser enviada à entidade fiscalizadora, ou seja, à Inspeção Regional do Turismo<sup>1150</sup>.

## 18. O PENT

Mercê de um conturbado e criticável processo legislativo, não existe uma inteira correspondência entre os pólos previstos no PENT e os consagrados no Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril que cria o novo regime das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico. Para a plena compatibilização a revisão do PENT deverá consagrar o pólo Leiria-Fátima e aditar um novo produto estratégico: o turismo religioso.

Recorde-se que, no essencial, o PENT tem como horizonte temporal 2015 e como principais metas um crescimento anual do número de turistas em 5% (+ de 20 milhões de turistas estrangeiros) e das receitas em 9% (mais de 15 mil milhões de euros) representando então mais de 15% do PIB e do emprego.

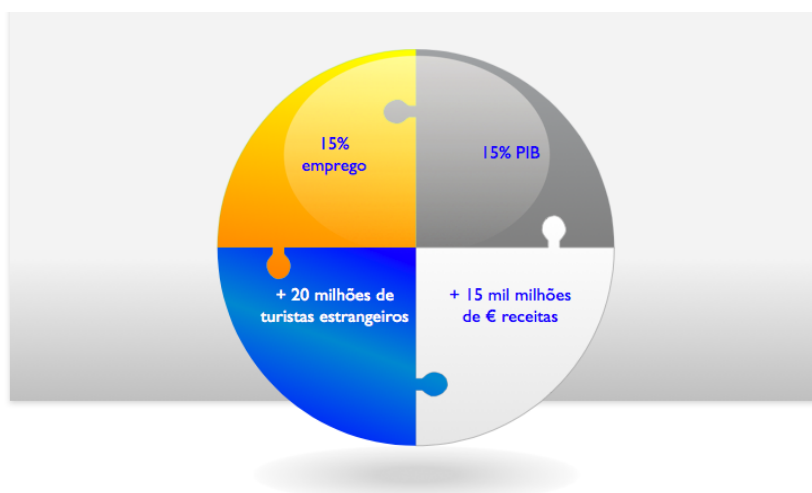
A estagnação, ou mesmo o decréscimo, do número de turistas estrangeiros (desde 2007 que não há estatísticas neste importante e indispensável indicador, apontando as estimativas mais realistas para 11 a 12 milhões) e as dúvidas quanto ao volume das receitas, ou seja, mesmo que se trate de 7,5 mil milhões de euros teriam de duplicar em 5 anos, levam a que, sem abandonar expressamente estes objectivos, se venha agora falar dissimuladamente, como quem não quer a coisa, de hóspedes em vez de turistas e da importância do turismo nas exportações em vez do peso no PIB e no emprego. A flutuação de conceitos ao longo do documento obsta a uma análise minimamente rigorosa.

Planear o turismo na ausência do número de turistas estrangeiros ou com dúvidas quanto às receitas transporta-nos um pouco para a planificação grosseira do merceeiro que assenta os seus juízos comerciais sobre o dinheiro existente na gaveta.

---

<sup>1149</sup> Art.º 48.º.

<sup>1150</sup> Art.º 52.º.

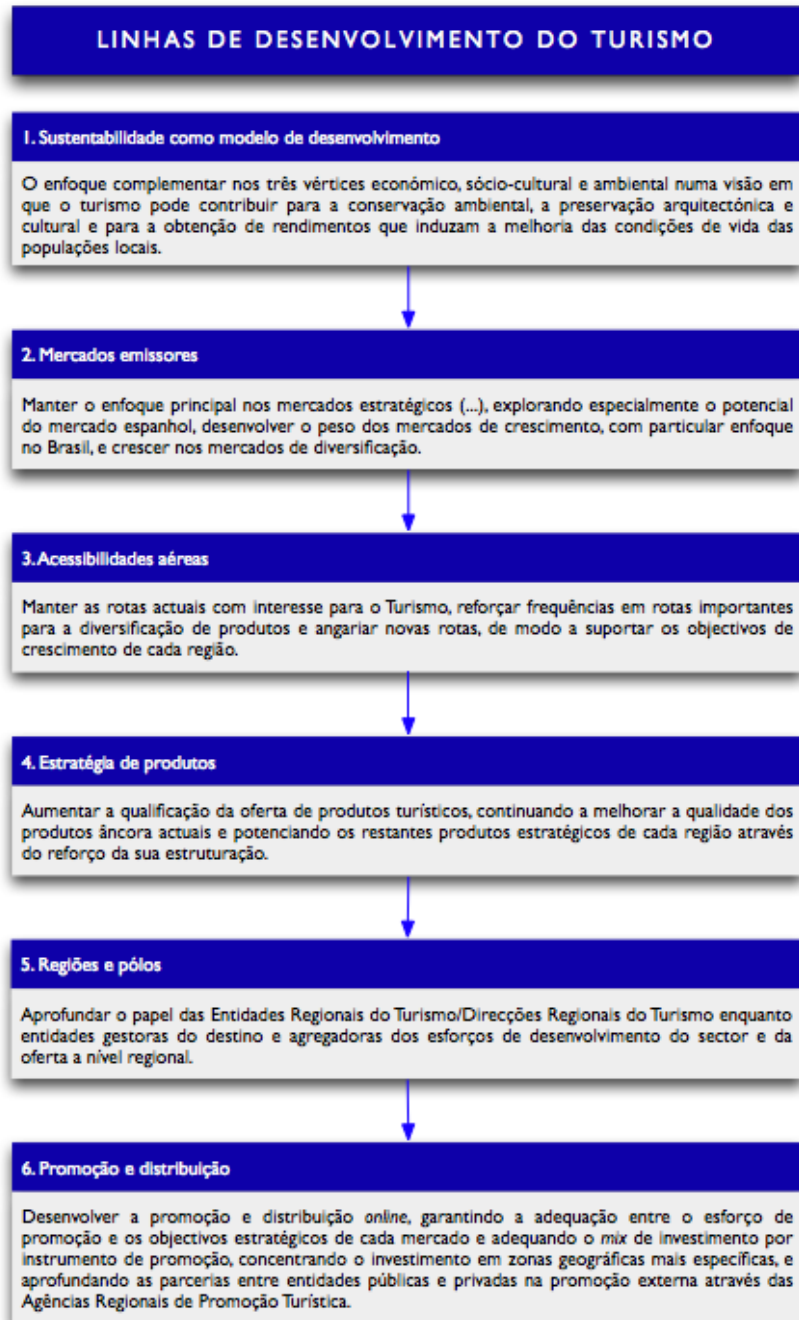
**Figura 53 – Objectivos do PENT para o turismo em 2015**

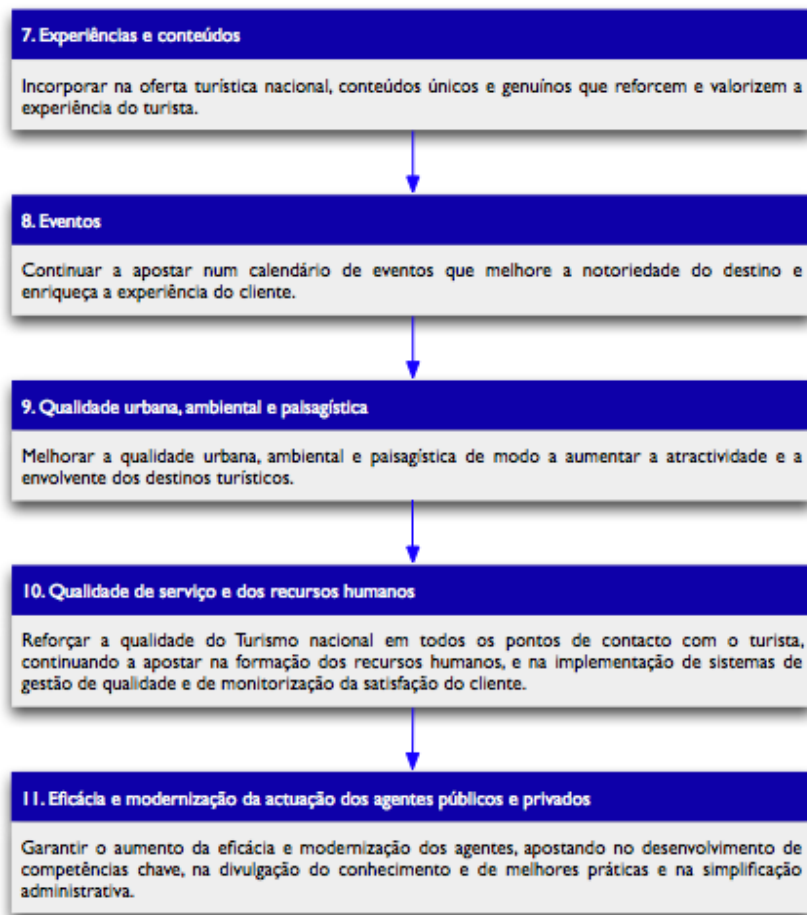
Fonte: PENT (2007).

Há que repensar o antinómico turismo residencial extraíndo da crise actual as devidas ilações e tomando em consideração o novo paradigma da exploração turística consagrado no art.º 45.º do RJET que erradicou a vertente residencial nos empreendimentos turísticos.

Importa, assim, encarar o planeamento do turismo como uma actividade que exige sólidos conhecimentos científicos do sector e sub-sectores, uma visão holística e prospectiva, erradicando metas à partida irrealistas, com fins de propaganda política e envoltas, as mais das vezes, num misto de linguagem poético-panfletária.

Num período de acentuada e crescente crise política, o anterior Governo apresentou na Bolsa de Turismo de Lisboa de 2011 as *Propostas para Revisão no Horizonte 2015 – versão 2.0* – relativas ao Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) aprovado em 2007. Uma das grandes inovações é a da sustentabilidade encabeçar as linhas de desenvolvimento do turismo.

**Figura 54**



**Fonte:** Elaboração própria.

No entanto, o prazo de um mês (até 31 de Março de 2011) para a sociedade civil discutir um documento que o Governo preparou ao longo de um ano afigura-se manifestamente insuficiente, o que impediu uma discussão minimamente alargada e aprofundada.

Por forma a suscitar algum debate organizei uma conferência, em 21 de Março de 2011 na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, intitulada “A Revisão do PENT” tendo como oradores Lício Cunha, Vítor Neto, Correia da Silva, Ceia da Silva, António Carneiro, Pedro Machado e Francisco Vieira. A moderação coube a Rúben Obadia (director do jornal *Publituris*) e Pedro Ribeiro da Silva (director do jornal *Planeamento e Cidades*).

Também não se compreende a razão pela qual o documento governamental não incorporou os pontos de vista das *entidades regionais de turismo* que podiam e deviam ter contribuído activamente para a proposta no decurso da sua prolongada gestação anual. Não foram ouvidas apesar da relevância e indispensabilidade do plano regional do turismo atenta a sua proximidade, leitura dos territórios, produtos turísticos e comportamentos dos consumidores e de conhecerem como ninguém a diversidade e especificidade dos destinos turísticos. Também a Confederação do Turismo Português, as associações, empresas e universidades,



designadamente os centros de estudos de turismo, deveriam ter sido ouvidos e ter participado activamente, o que não ocorreu.

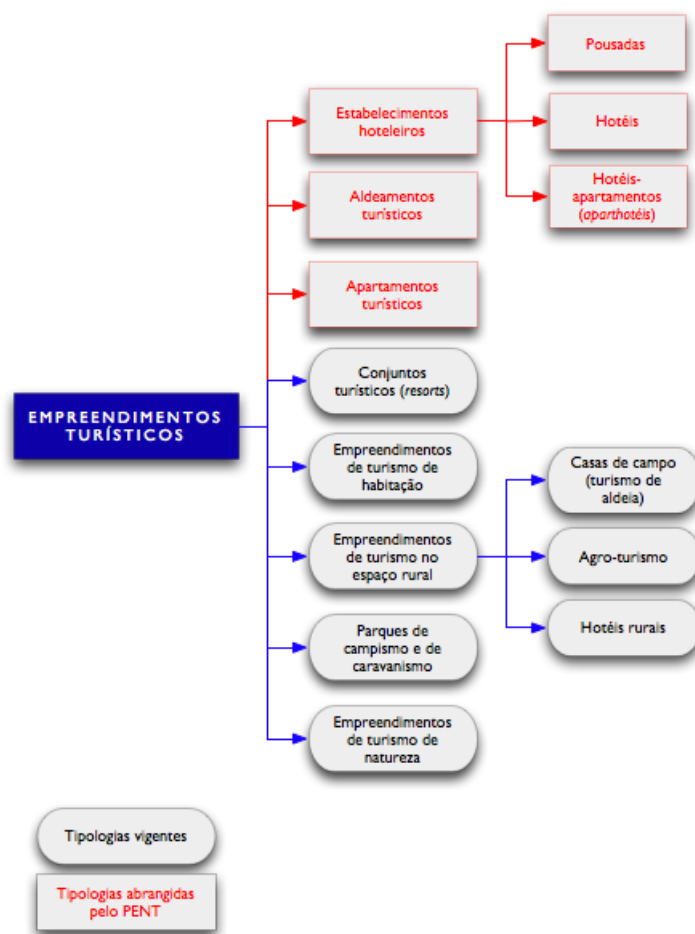
**Figura 55 – A actuação para implementação do Plano Estratégico Nacional do Turismo está estruturada em cinco eixos estratégicos**



Fonte: PENT (2007).

As metodologias *bottom-up* que estruturam o moderno planeamento turístico recomendam uma participação activa dos diferentes actores públicos e privados, envolvendo-os e co-responsabilizando-os nas soluções adoptadas. Por seu turno, o art.º 8.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de Agosto, que estabelece as bases das políticas públicas de turismo e define os instrumentos para a respectiva execução (vulgarmente designada *Lei de Bases*), determina que na “elaboração do Plano Estratégico Nacional do Turismo devem ser ponderados os interesses económicos, sociais, culturais e ambientais e assegurada a participação das entidades representativas de tais interesses”.

Uma parte significativa das tipologias de empreendimentos turísticos fica à margem do PENT e a proposta inexplicavelmente não faz qualquer menção à Lei de Bases do Turismo, omissão reveladora de alguma ligeireza na abordagem destas importantes matérias. Ou seja, o PENT, mesmo depois da proposta de revisão, não reflecte a Lei de Bases do Turismo. Começou por construir-se a casa pelo telhado, aprovando-se o PENT antes da Lei de Bases do Turismo, e agora não há sequer o cuidado de corrigir as suas fundações.

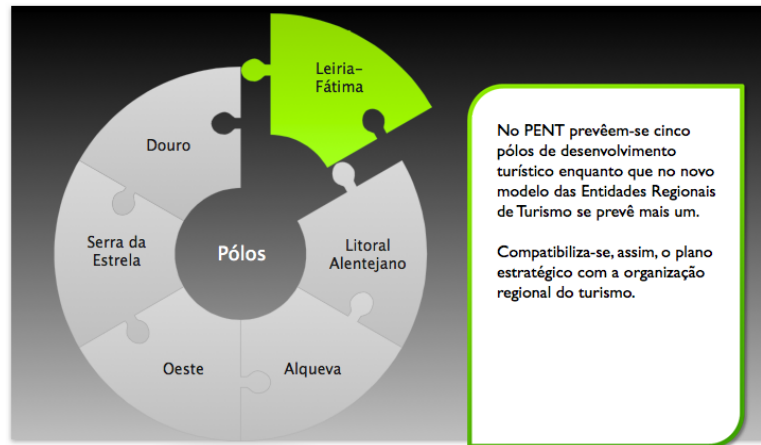
**Figura 56 – Tipologias dos empreendimentos turísticos abrangidas pelo PENT**

Fonte: Elaboração própria.

O fim de um ciclo político tem suscitado fundadas dúvidas quanto à manutenção pela nova maioria política de um plano estratégico que nunca foi consensual, que viveu de um entusiasmo desproporcionado dos seus fautores relativamente às respectivas potencialidades, em que se misturaram projecções científicas com ficção política, perspectivas de evolução com política virtual e auto-elogio. A monitorização por uma entidade independente pode constituir um importante factor de credibilização e parece-me que mais vale ter este plano do que nenhum, devendo fazer-se um esforço para a sua preservação apesar da mudança política.

Embora de forma dissimulada, a proposta de revisão procede ao ajustamento do PENT com a nova realidade regional do turismo português em matéria de pólos de desenvolvimento turístico, acrescentando o pólo Leiria-Fátima. Deste modo, o PENT reflecte o Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de Abril, que aprovou o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental e dos pólos de desenvolvimento turístico, mas este diploma não alude ao plano estratégico.

**Figura 57 – Compatibilização dos pólos do PENT com os previstos na nova organização regional do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Aliás, os pólos de desenvolvimento turístico assentaram mais em razões de oportunidade e conveniência política do que num estudo da sua implementação com base em critérios turísticos. Basta pensar que na apresentação das linhas gerais do PENT o então Secretário de Estado do Turismo, Bernardo Trindade, apenas aludiu aos pólos do Oeste e Alqueva e que na organização regional do turismo português foram consagrados *last minute* em Conselho de Ministros, com a particularidade de um deles ter nascido entre São Bento e Belém.

Uma postura de dissimulação também ao nível dos dez produtos estratégicos em que, em vez de se autonomizar o turismo religioso – constituindo o 11.º produto estratégico –, opta-se por uma cosmética transformação, *touring* cultural e religioso, como se este último não fosse alvo de uma forte especialização e segmentação.

**Figura 58 – Produtos turísticos estratégicos**



**Fonte:** Elaboração própria.

Perante a questão dos produtos também eleitos pelos entrevistados e da respectiva relação com o consumo do solo e a sustentabilidade surgem-nos, como seria expectável, diferentes perspectivas.

Para Adília Lisboa “os 10 produtos estratégicos que o PENT tinha seleccionado com base na procura internacional são os que considero com maior potencial de crescimento a nível nacional. Creio que os únicos que têm maior impacto no consumo do solo serão os *resorts* e o Golfe, mas creio que tem havido uma evolução positiva nas medidas adoptadas para combate e minimização dos efeitos dos impactos negativos.”

Compreensivelmente Filipe Rocha elege nos “Açores, o mar, a natureza e a gastronomia. No caso do mar, o *whale watching*, iatismo, passeios de barco ou *big game fishing*, têm do meu ponto de vista pouco impacto na sustentabilidade. No caso da natureza, designadamente os passeios pedestres e desportos de aventura, o maior impacto poderá ter a ver com o lixo que o excesso de turistas pode trazer. Tendencialmente são actividades que não exercem grande tipo de pressão sobre a natureza/solo. Quanto à gastronomia, e no caso particular de produtos raros e de grande sensibilidade como nos Açores podem ser o caso das cracas, lapas, cavaco, etc., é um produto turístico que pode ter grande impacto no solo e sustentabilidade. A procura de determinados produtos pode ser benéfica em termos económicos, nomeadamente aumentando a produção agrícola ou a pesca, mas poderá também ter impactos negativos provocados pelos excessos.”

Já para Licínio Cunha a “criação de produtos turísticos é um ‘acto produtivo’ que deve subordinar-se, no mínimo a:

- objectivos que se pretendem alcançar;
- possibilidades de rendibilidade;
- recursos existentes;
- existência de mercado (ou de segmentos de mercado);
- necessidades (ou não) de criar infra-estruturas;
- capacidade para as promover.

Não são, portanto, uma lista mais ou menos imaginativa. Há possibilidade de fazer listas de dezenas de produtos que, a maior parte das vezes, não serve rigorosamente para nada.

Contudo, tendo em consideração os desequilíbrios do turismo português, os recursos de que dispomos, a nossa capacidade para estruturar produtos viáveis e comercializá-los elegeria (sem ordem de prioridades ou importância):

- golfe;
- turismo de saúde;
- turismo cultural;
- turismo de natureza;

- turismo no espaço rural;
- turismo de negócios;
- enoturismo.

Depois destes consolidados avançaria com outros mas é irrealista supor que temos capacidade para, nos termos e condições acima, ir mais além. Acrescentaria, no entanto, a renovação do ‘sol e mar’ porque continuará a ser o mais importante. O maior consumidor do solo é o golfe mas pode não ser impeditivo da garantia de sustentabilidade.”.

Numa abordagem mais simplista Manuel Quintas defende que sobre “os produtos turísticos mais interessantes ou mais vendáveis, não há que complicar. São os habituais, ou seja, os que podem motivar, por si só, as pessoas a deslocarem-se a Portugal: sol e praia; negócios; golfe; ‘short-breaks’ (turismo lazer/cultural). Tudo o resto é para distrair ou ocupar o visitante, sem prejuízo do reconhecimento da sua importância como factor de enriquecimento ou valorização da oferta (ex: gastronomia, animação). Só o golfe apresenta problemas do ponto de vista da ocupação do solo e sustentabilidade. Quanto ao chamado ‘turismo residencial’, trata-se essencialmente de um negócio imobiliário que, no caso dos projectos PIN, se traduz por territórios ‘sagrados’ ou ‘enclaves’, com que se retalha o país. Áreas extensíssimas, que funcionam como se fossem ‘clubes privados’, guardadas por ‘polícia’ própria, onde o Zé Povinho não pode pôr o pé...”.

Nuno Aires focaliza na sua região considerações para “além dos produtos estratégicos ‘sol e mar’, ‘golfe’, ‘congressos e incentivos’, ‘turismo náutico’, ‘turismo residencial’, ‘turismo de saúde e bem-estar’, existe uma apetência especial do Algarve para produtos como o ‘turismo de natureza’ e mesmo para o ‘turismo cultural’, os quais se bem desenvolvidos não agridem a natureza. Outro produto (se é que se pode chamar de produto dado que é transversal a todos os outros) que pode ter uma enorme importância estratégica para o Algarve é a aposta no ‘turismo acessível’, o qual integra todos os turistas com mobilidade reduzida.”.

Para Susana Amador os “produtos devem ser determinados, acima de tudo, pela natureza e potencial do território e sua base económica, numa relação qualitativa e quantitativa a delimitar pelo sensato planeamento.”.

A revisão pelos novos responsáveis políticos é uma oportunidade para a manutenção do PENT, pois mais vale dispor de um plano estratégico revisto e actualizado do que não ter nenhum, transformando-o, desejavelmente, num instrumento estratégico sectorial de todos para todos. A actual Secretária de Estado do Turismo tem sido bastante evasiva quanto à revisão do PENT.

Quanto aos benefícios da implantação de um plano de desenvolvimento do turismo Adília Lisboa refere que “não são mensuráveis em prazos curtos já que os seus efeitos de vão

fazendo sentir ao longo dos anos da sua implementação e após a sua concretização. Contudo, diria que se fazem sentir na melhoria da qualidade de vida das populações, (que após a introdução das melhorias, depressa esquecem as dificuldades anteriores), na preocupação com a estética da região, dos empregos gerados, e no movimento do comércio em função da procura turística, etc. Evidentemente que todos os benefícios podem ser minimizados com os efeitos de crise como os que estamos a viver na actualidade...”.

Nuno Aires refere que o “Algarve dispõe de um plano de turismo. Actualmente a realidade turística está em constante mutação, pelo que é necessário uma permanente monitorização para efectuar os ajustamentos necessários aos planos em vigor. Mesmo assim, a existência de um plano é importante porque permite uma melhor gestão e definição de estratégias. Há poucos anos um plano poderia ter uma vigência maior do que agora dado que a realidade modifica-se mais rapidamente.

Um bom planeamento permite aproveitar melhor as nossas próprias potencialidades!”.

## 19. O NOVO REGIME DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS

### 19.1. Unificação

Embora não alcançando o patamar de um *Código do Turismo* ou de uma *Lei Geral do Turismo*, é de aplaudir o esforço de unificação legal com o objectivo de “tornar mais fácil o acesso às normas reguladoras da actividade”, como o legislador anuncia no preâmbulo do RJET.

Tenho sustentado, desde pelo menos 2005, a necessidade de um *Código do Turismo* que sistematize, unifique e dê um rumo de coerência ao elevado número de diplomas legais que disciplinam um sector da actividade económica tão importante para o futuro do País. Que ponha termo à instabilidade legislativa e à existência de camadas de legislação que provindo de diferentes épocas e orientações políticas não se harmonizam entre si.

Num desses escritos intitulado “Um Código do Turismo para o primeiro quartel do Século XXI”<sup>1151</sup>:

*“1) Condições políticas ímpares para a criação de uma legislação do turismo consensual, estável e acessível aos cidadãos*

Encerrado um ciclo político, creio que a actual Legislatura, mercê das condições políticas ímpares decorrentes duma confortável maioria parlamentar, pode e deve gerar uma legislação do turismo que reúna o *consenso* dos principais intervenientes do sector, públicos e privados, a qual *perdure* no tempo imune às efémeras modas que estão associadas à entrada de novos governantes, dirigentes associativos, empresários, autarcas, imprensa especializada, etc..

---

<sup>1151</sup> *Turisver*, Ano XX, n.º 636, de 20 de Maio de 2005.

A crescente importância do turismo para o futuro do país pressupõe *legislação simples, estável e consensual*, de molde a que as atenções se centrem em torno das múltiplas questões que todos os dias a evolução deste poderoso sector da economia suscita e não em caústicas afirmações de pendor genérico sobre um alegado carácter paralisador da legislação, cerceador do investimento e emprego. Com efeito, não tem qualquer interesse para um desenvolvimento harmonioso do sector a manutenção de um recorrente coro de críticas ao edifício normativo existente sem que se avance construtivamente um conjunto de propostas concretas para a sua modificação, isto é, *identificando com precisão o que está mal e propondo, em sua substituição, concretas soluções materiais*.

Muito recentemente, um alto dirigente associativo, conhecido pela sua moderação e lucidez, declarou que *oitenta por cento* dos problemas da legislação hoteleira decorrem fundamentalmente do *incumprimento de prazos* por parte das entidades competentes e que até aceita a manutenção da lei actual na condição de serem observados os prazos nela previstos.

Partilho deste ponto de vista quanto ao carácter globalmente positivo do conjunto de regras existentes em matéria de legislação hoteleira em particular e dos empreendimentos turísticos em geral, embora seja possível melhorar significativamente o seu acesso e inteligibilidade para a generalidade dos destinatários. Afigura-se-me, no entanto, que as verdadeiras novidades legislativas, as *regras de direito material de conteúdo inovador* que podem ser introduzidas numa reforma legislativa não serão certamente em elevado número.

Adepto confesso da *estabilidade legislativa*, não posso deixar de tomar em linha de conta que em 2007 se cumprem dez anos sobre a publicação da actual normação do turismo. Um ciclo de vida equivalente ou mesmo superior ao da *lei hoteleira* (Decreto-Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, o qual foi complementado e desenvolvido pelo Decreto-Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março).

*Simplificar, melhorar o acesso dos cidadãos ao direito do turismo*, tornar as regras existentes mais inteligíveis constitui um dos grandes objectivos de um *Código do Turismo*. Para mais, sendo o sector maioritariamente constituído por PME, que, em regra, não dispõem de recursos humanos na vertente jurídica, tal simplificação torna-se ainda mais premente.

*Simplificação legislativa* que se encontra na ordem do dia ao nível comunitário, tendo a Comissão Europeia lançado no passado dia 18 de Março uma iniciativa para simplificar e desburocratizar a legislação comunitária – destacando-se nos primeiros 18 blocos legislativos a 6ª Directiva do IVA (atente-se nas taxas dos diferentes serviços turísticos e no *regime especial da margem* aplicável às agências de viagens) – na sequência da Estratégia de Lisboa, no pressuposto de que tal facilitará a vida das empresas *maxime* as PME, aumentando o crescimento e o emprego. O tema será prioritário na presidência britânica que terá lugar no segundo semestre do corrente ano.

2) *Evoluir de uma multiplicidade de diplomas legais, nem sempre coerentes entre si, para um repositório único*

A circunstância de a actual legislação se encontrar dispersa por múltiplos diplomas, que se sucederam no tempo, suscita para além de um problema *quantitativo* a questão da *coerência*, da *visão de conjunto* entre eles.

Para não me alongar excessivamente, vejamos a paradigmática disciplina do *alojamento*. Na modalidade mais comum e significativa, ou seja, em sede de *empreendimentos turísticos*,

deparamo-nos para além de um *diploma base* (LET, DL n.º 167/97, de 4 de Julho) com *quatro decretos-regulamentares*, um por cada tipo (estabelecimentos hoteleiros, meios complementares de alojamento, parques de campismo e conjuntos turísticos). No *turismo no espaço rural*, dois diplomas e três no âmbito do *turismo de natureza*. Várias *portarias* complementam tal disciplina, designadamente em matéria de segurança contra riscos de incêndio, procedimentos de instrução nos pedidos de licenciamento, implantação, organização e registo, modelo de alvará de licença de utilização turística e placas de classificação.

Numa patente tautologia normativa, um significativo número de normas materiais repete-se em cada um dos diplomas apontados (e noutros) *v.g.* em sede de instalação, funcionamento e acesso aos empreendimentos.

O Código do Turismo permitirá condensar esse conjunto de diplomas, expurgando as sucessivas duplicações normativas e tornando mais inteligível o seu conteúdo. Não só a sistematização e simplificação do direito do turismo existente, a *reunião num único diploma do conjunto de regras vigentes*, constitui uma significativa mais valia de um código do turismo, como também a *inserção de algumas medidas inovadoras* que sejam consensuais e que resultem de um sereno, cuidado e exaustivo processo de preparação legislativa em que *intervenham todos os interessados*, sem os tradicionais secretismos ou favorecimento de interlocutores.

### *3) Inclusão da organização institucional do turismo, ambiente, ordenamento do território e fiscalidade do turismo*

O Código do Turismo atento o seu carácter tendencialmente exaustivo da legislação turística, deverá incorporar toda a matéria relativa à administração do turismo no plano central, regional e local. Ou seja, as matérias relativas às grandes instituições do turismo português, designadamente a DGT, regiões de turismo, INFTUR e o novel Instituto do Turismo de Portugal devem figurar no código.

Também as normas ambientais directamente relacionadas com o turismo deverão ser incluídas no código, assim como as do ordenamento do território, sobretudo em sede de instrumentos de gestão territorial, o plano sectorial do turismo.

Naturalmente que em razão da transversalidade do turismo, nem todas as matérias com ele relacionadas poderão figurar no código, mas tão-somente as que possuam uma forte conexão como as acima referidas. Assim, continuarão compreensivelmente fora da legislação turística um conjunto de diplomas em matéria de saúde, transportes, património cultural, segurança alimentar, etc..

Quanto à fiscalidade do turismo, que tudo indica entrará inevitavelmente na ordem do dia nos próximos tempos, também deverá figurar no código.

...”.

Em *sentido técnico*, código respeita à organização sistemática das normas jurídicas aplicáveis a uma determinada área de regulação jurídica, sendo que esta pode ou não encontrar-se autonomizada como ramo do Direito. Agrupam-se normas jurídicas que, do ponto de vista material, têm uma ligação entre si, estabelecendo-se com carácter tendencialmente exaustivo uma disciplina sintética e unificadora. Constitui, assim, a disciplina fundamental de certa matéria ou ramo do Direito elaborada de forma científico-sistemática e unitária.



Etimologicamente, código tem a sua origem em *codex*, expressão que no Direito Romano designava uma colecção ou compilação de leis. É, porém, outro o sentido moderno que resulta do movimento codificador de finais do século XVIII, no qual se destaca o célebre e ainda vigente Código de Napoleão.

Com efeito, o Código Civil francês, publicado em 1804, ainda vigora nos nossos dias, não se falando por ora na sua substituição. Com intervenção pessoal de Napoleão Bonaparte na sua feitura, obedece à trilogia racionalista e prática dos três ss “sistemático, científico e sintético”, que o Direito fosse acessível aos cidadãos. É de uma leitura fácil e apelativa, mesmo para os não juristas. Numa curiosa carta de Stendhal a Balzac, o primeiro confessava que todas as manhãs lia duas ou três páginas do *Code*, leitura que o ajudava a tornar-se o mais natural possível no seu estilo literário.

Existem *outras realidades normativas* que precederam ou podem coexistir com os códigos, mas que com ele não se confundem, porquanto lhe faltam alguns atributos. A saber:

1. *Compilação ou colectânea*: consiste numa mera reprodução de leis e costumes pertencentes a diferentes ramos do Direito de harmonia com um critério cronológico e/ou material (fundamentalmente empíricos enquanto num código encontramos um plano sistemático longamente meditado e amadurecido pela ciência jurídica). A sua elaboração não obedecia a qualquer perspectiva de unificação ou de sistematização. Constituem exemplos para além da Lei das XII Tábuas ou as Ordenações do Reino, o *Codex Gregorianus*, o *Codex Theodosianus* e o *Codex de Justiniano*.
2. *Consolidação*: texto cientificamente ordenado e com carácter oficial, representando um meio termo entre a compilação e o código, reunindo-se ordenadamente num texto normativo único as leis que vigoram num determinado ramo do Direito. Difere do código pela falta de carácter inovador, porquanto embora consista num texto unitário cientificamente organizado, limita-se a ordenar sistematicamente as regras pré-existentes. Podem apontar-se como exemplos a Consolidação das Leis Civis brasileiras, publicada em 1858 e, mais recentemente, no âmbito do Direito Comunitário as sucessivas modificações de regulamentos e directivas têm suscitado complexos problemas de identificação do Direito vigente, os quais têm sido obviados mediante a publicação da versão consolidada dos textos.
3. *Estatuto*: lei que regula determinada matéria, *v.g.* actividade, carreira ou profissão, de uma forma unitária e sistemática mas sem a dignidade, a abrangência reguladora e a estabilidade que caracterizam um código. Encontramos exemplos destes conjuntos de normas materialmente homogéneo no Estatuto dos Benefícios Fiscais, no Estatuto da Ordem dos Advogados, no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no Estatuto dos Magistrados Judiciais.

4. *Lei orgânica*: à semelhança do estatuto, procede à organização e regulação de forma sistemática e unitária de uma determinada realidade, neste caso o funcionamento de um serviço. Exemplos: Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, do Ministério Público e da DGT.
5. *Microcódigo*: encontramos as características de um código mas a realidade que disciplina é mais incipiente não cobrindo todo um ramo do Direito. É o caso do Regime do Arrendamento Urbano (RAU).

Como qualquer realidade, a codificação comporta *vantagens e desvantagens*.

Quanto às primeiras, ou seja, às vantagens de um código, podemos alinhar os seguintes argumentos:

1. Facilita consideravelmente o conhecimento do Direito aplicável, tornando mais segura a sua aplicação;
2. Encerra uma reflexão profunda e fundamentada numa perspectiva de sistematização e de soluções unitárias de molde a formar um todo coerente, evitando incongruências entre as normas jurídicas;
3. A sua estrutura permite inferir os grandes princípios os quais articulados com as respectivas normas constituem as suas traves-mestras;
4. Facilita a integração mediante o recurso à analogia;
5. Permite a unificação do Direito quer no plano interno quer no plano internacional.

Em contrapartida são apontadas as seguintes desvantagens:

1. Rigidez da solução pouco atreita a modificações do seu normativo;
2. O intérprete adopta em regra uma postura interpretativa fundamentalmente exegética, pouco criativa, vergando-se à autoridade destes monumentos legislativos.
3. A função unificadora (apontada como um dos aspectos positivos da codificação) pode afinal revelar-se desvantajosa face a realidades económicas, sociais e culturais assaz distintas.

Entende-se, no entanto, que as vantagens superam largamente os inconvenientes porquanto um código “postula adensação e completude, complementação e acabamento” podendo “até dizer-se que a codificação (a recondução do material normativo a fórmulas sintéticas dotadas de virtualidades generativas e orientadoras) constitui o resultado a que tende todo o esforço da ciência jurídica” (Machado, 1982).

A heterogeneidade da legislação do turismo e a necessidade de melhorar o acesso dos cidadãos à normação do turismo motivou que, em Outubro de 2000, os responsáveis políticos franceses tivessem tomado a decisão de elaborar um Código do Turismo. Pesou nessa decisão a importância do turismo no conjunto das actividades económicas.

Em Outubro de 2001 o grupo de trabalho submeteu um projecto do respectivo plano ao organismo que supervisiona a codificação, tendo-se concluído os trabalhos da parte legislativa do código em Maio de 2003, envolvendo numerosas concertações interministeriais. Através da *Ordonnance n.º 2004-1391*, de 20 de Dezembro de 2004, foi finalmente publicada a disciplina base do Código.

O objectivo de unificação dos diplomas legais, corporizado no RJET, uma concentração das matérias do alojamento turístico que facilita a sua apreensão pelos destinatários, designadamente pelos investidores, foi *comprometido por um excessivo número de portarias*<sup>1152</sup>. Tal como referi aquando da aprovação afigura-se-me inadequada a forma regulamentar aprovada<sup>1153</sup>, quer do ponto de vista *hierárquico* (portaria em vez de decreto regulamentar) quer do *quantitativo* (o ideal seria que se *concentrasse* a disciplina regulamentar em vez de a dividir, isto é, que nela também vingasse o tal carácter unificador que o legislador tanto valorizou).

A insuficiente discussão pública de tão importante matéria como a de um novo regime jurídico do alojamento turístico é outro dos pontos a registar, tendo, no essencial, ficado confinada a uma associação empresarial.

## 19.2. Alojamento local

A nova figura do alojamento local permite resolver uma parte significativa do problema do alojamento paralelo, clandestino ou não classificado, criando um modelo simples e expedito para trazer para as malhas da legalidade turística esse preocupante fenómeno e simultaneamente enquadrar a pequena oferta de alojamento.

A Portaria n.º 517/2008, de 25 de Junho, vem estabelecer os requisitos mínimos a observar pelo alojamento local, uma das *mais significativas inovações* da recente reforma legislativa

---

<sup>1152</sup> Embora não exista tipicidade constitucional de formas e competências regulamentárias, sendo apenas as que a lei estabelecer (art.º 112.º, n.º 6 da Constituição), do ponto de vista da legística, é evidente que não estamos perante o mesmo tipo de matérias quando se regula sinais normalizados (art.º 50.º), se disciplina um importante instituto como o da declaração de interesse para o turismo (art.º 65.º) ou os requisitos de instalação ou classificação dos empreendimentos turísticos (art.º 4.º). Daí que se impusesse, um pouco à semelhança da Lei Hoteleira cujo figurino é retomado pelo RJET, um único decreto regulamentar, tendencialmente exaustivo – constitui a forma mais solene dos regulamentos governativos, competindo a sua elaboração ao Governo como um todo, promulgado pelo Presidente da República, sujeito a referenda do Governo e carecendo de publicação no *Diário da República*. Sem prejuízo, naturalmente, de uma outra matéria de pormenor, mais sujeita a actualização frequente, assumir a forma de portaria.

<sup>1153</sup> No n.º 3 do artigo *Linhas fundamentais do Anteprojecto do Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos (RJET) – 1.ª Parte (Publuris n.º 990, de 14 de Setembro de 2007)* constato que a facilitação do acesso às normas alcançada através da reunião no RJET da disciplina dos empreendimentos turísticos e do TER é, porém, inflectida pela dispersão decorrente do elevado número de portarias previsto.

dos empreendimentos turísticos, figura que compreende *três modalidades ou tipologias: moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem.*

A necessidade de licença ou autorização de utilização constitui um dos requisitos da figura, fazendo o n.º 1 do art.º 3.º depender o registo da existência de *autorização ou de título de utilização válido do imóvel.* Existe uma excepção de natureza temporal, ou seja, os imóveis construídos antes da vigência do Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951, não carecem de licença de utilização. Não se indica, porém, que tipo de licença ou autorização de utilização devem dispor os edifícios que se projecta utilizar no domínio do alojamento local.

Quando se trate de uma *licença de utilização turística* nenhuma dúvida se suscita, como será o caso daquele conjunto menos qualificado das pensões ou dos motéis que o RJET eliminou do elenco dos empreendimentos turísticos. Uma parte daqueles estabelecimentos que não lograrem a sua classificação como hotéis, já dispõem de licença de utilização turística e, como tal, preencherão este requisito para integrarem o alojamento local.

Não conhecendo estudos neste domínio, penso que uma parte significativa dos apartamentos, designadamente os localizados na região do Algarve, não dispõem de licença de utilização turística, mas para fins habitacionais ou comerciais. Daí que surja a interrogação, podem ou não os edifícios que disponham de licença de utilização, que não a turística, aceder ao alojamento local?

Se apenas puderem aceder os que dispuserem de licença de utilização turística, uma parte considerável da oferta de alojamento continuará à margem da lei, pouco se avançando com a nova lei dos empreendimentos turísticos no combate ao preocupante fenómeno do alojamento paralelo, clandestino ou não classificado. Ora, parece resultar, designadamente dos trabalhos preparatórios, uma perspectiva integradora do alojamento paralelo, pelo que qualquer finalidade da licença de utilização será adequada para efeitos de acesso ao alojamento local. Caso não disponham de qualquer licença ou autorização de utilização então não podem aceder ao alojamento local. Pode igualmente colocar-se a questão de, no futuro, a autorização de utilização comportar a finalidade de alojamento local, ou seja, a par da autorização de utilização turística existir a autorização de utilização para alojamento local, inclinando-me para uma resposta positiva. Não existe propriamente um *processo de licenciamento para alojamento local* tal como o estabelecido para os empreendimentos turísticos. Em sua substituição a lei estabelece um *sistema de registo a cargo da câmara municipal.*

Na linha do expedito mecanismo de comunicação de abertura vigente no domínio dos empreendimentos turísticos e dos estabelecimentos de restauração e de bebidas, o requerimento acompanhado, claro está, da respectiva documentação, constitui aqui o *título válido de abertura ao público.* Pode, no entanto, existir uma intervenção da câmara municipal por forma a verificar se o estabelecimento reúne efectivamente os requisitos para a modalidade

de alojamento local. Em caso de incumprimento, originário ou superveniente, ou seja, quando se constata no local, *ab initio* ou em momento ulterior, que o estabelecimento não reúne ou não conserva os requisitos mínimos estabelecidos na portaria ou, no caso dos estabelecimentos de hospedagem, os requisitos adicionais estabelecidos pela câmara, é *cancelado o registo*, algo semelhante à cassação de uma licença.

O artigo 5.º ocupa-se dos requisitos gerais, ou seja, daqueles requisitos mínimos que são aplicáveis a qualquer tipologia de estabelecimento de alojamento local, designadamente os edifícios onde se encontram instalados os estabelecimentos bem conservados, quer exterior quer interiormente, o que equivale a dizer que não podem ser adstritos a esta modalidade de alojamento edifícios que denotem uma manutenção deficiente ao nível das pinturas, rebocos, canalizações, escadas, telhados, etc.

As câmaras municipais podem fixar requisitos adicionais mas só na tipologia dos estabelecimentos de hospedagem, o que lhes permitirá adaptar a disciplina do alojamento local às necessidades e realidades locais e, eventualmente, colocar um travão ao crescimento deste tipo de oferta.

Constata-se uma menor exigência comparativamente aos estabelecimentos hoteleiros ao determinar-se que os serviços de arrumação e limpeza da unidade de alojamento se efectuem uma vez por semana ou quando ocorra mudança de utente. Tal periodicidade aplica-se à mudança de toalhas e de roupa de cama.

Enquanto nos empreendimentos turísticos a placa identificadora surge obrigatoriamente no exterior junto à entrada principal, em sede de alojamento local a sua instalação no exterior, junto ao acesso principal, apresenta-se com *carácter facultativo*.

A circunstância desta categoria ser engrossada pelo movimento de desqualificação como empreendimento turístico decorrente da supressão de tipologias levado a cabo pelo RJET, designadamente ao nível das pensões, parece-me negativo, contribuindo não só para o *aumento do número de estabelecimentos* como também para a sua *heterogeneidade*.

### 19.3. O fim do solo turístico-residencial

O art.º 43.º consubstancia uma situação de *monopólio do alojamento turístico* nos empreendimentos turísticos, com a excepção do alojamento local<sup>1154</sup>. A oferta de alojamento turístico – dormida, serviços de limpeza e recepção por períodos inferiores a 30 dias –

---

<sup>1154</sup> Uma solução algo contraditória pois, por um lado, os estabelecimentos de alojamento local prestam alojamento turístico mas está-lhes interdita a qualificação *turismo* ou *turístico* (art.º 3.º, n.º 6).

apenas pode ocorrer em qualquer das tipologias de empreendimentos turísticos constante da *facti species* do art.º 4.º.

O n.º 2 contém uma *presunção legal*<sup>1155</sup> da prestação de serviços de alojamento turístico quando se verificarem cumulativamente as seguintes situações: o imóvel<sup>1156</sup> estar mobilado e equipado, ser oferecido ao público em geral surgindo a dormida<sup>1157</sup> não isoladamente mas acompanhada de serviços de limpeza e recepção, cuja periodicidade seja inferior a trinta dias<sup>1158</sup>. Trata-se de uma preocupação constante da legislação dos empreendimentos turísticos, designadamente da anterior<sup>1159</sup>, que agora terá maior exequibilidade mercê da consagração da figura do alojamento local.

O princípio da *administração única*<sup>1160</sup> mantém-se, sem prejuízo das regras particulares dos conjuntos turísticos. Com efeito, o n.º 1 do art.º 44.º consagra a *regra da unidade de exploração* de cada empreendimento turístico, dispondo esta que deve ser atribuída a uma *única entidade*.

É indiferente para a lei a *natureza jurídica* da entidade exploradora, podendo, pois, tratar-se de uma pessoa singular ou colectiva, e nesta última hipótese em qualquer das formas legalmente admitidas, *v.g.*, no Código das Sociedades Comerciais.

---

<sup>1155</sup> Relativa ou *iuris tantum*.

<sup>1156</sup> Ou sua fracção.

<sup>1157</sup> A disponibilização do espaço, mesmo com mobiliário e equipamentos, mas desacompanhado de serviços configuraria um arrendamento.

<sup>1158</sup> Ou seja, cabe na previsão legal não só a periodicidade diária mas também a semanal e a quinzenal o que alarga consideravelmente a aplicação da norma abrangendo o comum das situações de *vacation rental*.

<sup>1159</sup> A matéria das entidades legalmente aptas à prestação de serviços de alojamento turístico era disciplinada no art.º 43.º da LET. De harmonia com o n.º 1, a prestação de tais serviços apenas era permitida em edifício ou parte dele que constituísse ele próprio um empreendimento turístico, consagrando-se, no entanto, várias excepções, a saber, o turismo no espaço rural, as casas de natureza, os quartos particulares e os estabelecimentos de hospedagem. Estabelecia-se também uma *presunção* de exploração de serviços de alojamento quando se verificassem determinadas situações que indiciavam tal actividade.

A primeira situação que permitia inferir a prestação de tais serviços era a existência de uma estrutura física, constituída por edifícios, no interior dos quais se encontrava o mobiliário e equipamento normalmente utilizados para a hospedagem, ou seja, a cedência de um local acompanhada da prestação de alguns serviços. A segunda situação, aliás decorrente da anterior, que indiciava a exploração de serviços de alojamento prendia-se com a existência de *serviços de arrumação e limpeza*. Por último, tais serviços eram anunciados ao público, directamente ou através de qualquer meio de comunicação social, para serem locados, diariamente ou com uma duração limitada, a turistas.

A locação a turistas podia realizar-se por contratação directa do próprio empreendimento ou através de intermediário ou agência de viagens. Permitia-se que a DGT, oficiosamente ao constatar o condicionalismo anteriormente descrito, podia classificar tais instalações como empreendimentos turísticos. A actuação da DGT podia ser despoletada a pedido dos órgãos regionais ou locais de turismo, da Confederação do Turismo Português ou das associações patronais do sector. Este mecanismo que permitia combater o alojamento paralelo não teve grande aplicação prática.

<sup>1160</sup> Na legislação anterior cfr. artigos 43.º da LET e 207.º e seguintes do Decreto Regulamentar n.º 8/89.

O facto de já não se consagrar expressamente a regra de que a unidade de exploração não é impeditiva de a propriedade das suas várias fracções imobiliárias pertencerem a diferentes proprietários não tem implicações, pois constituía uma simples explicitação de um princípio geral.

Outra disposição inovadora respeita ao art.º 45.º segundo o qual as unidades de alojamento dos empreendimentos turísticos estão *permanentemente em regime de exploração turística*, matéria com importantes consequências, consagrando uma viagem de 180.º, o fim do solo turístico-residencial. Com efeito, uma das maiores preocupações em matéria de turismo tem sido a crescente permeabilidade desta actividade económica à imobiliária, no figurino da *segunda residência* ou, mais recentemente, no denominado *turismo residencial*. Se, numa fase inicial, a *imobiliária* constituiu uma forma de *alavancar o pesado investimento* nas indispensáveis infra-estruturas de alojamento de turistas, tem constituído ultimamente a *exclusiva motivação de investimentos alegadamente turísticos*: os crescentes obstáculos criados pelos instrumentos de gestão territorial tornaram o turismo o único passaporte para a *betonização* de territórios com elevada sensibilidade ambiental, sobretudo nas zonas costeiras.

Com efeito, nos últimos anos surgiu um conjunto de empreendimentos, que apesar de se integrarem numa tipologia turística – aldeamentos ou conjuntos turísticos mas também apartamentos e a extinta tipologia das moradias turísticas –, o investidor prosseguiu um modelo de negócio caracteristicamente imobiliário, ou seja, a venda de lotes para a construção ou de moradias e apartamentos prontas a habitar. O funcionamento do modelo dependia apenas de encontrar quem investisse na edificação do alojamento ou equipamentos turísticos e quanto mais notória fosse a cadeia hoteleira melhor do ponto de vista da estratégia e do *marketing* do negócio imobiliário.

Em cerca de dois decénios, assistiu-se a uma completa inversão de valores: de uma pequena componente imobiliária destinada a suavizar o pesado investimento turístico, passou-se para uma situação diametralmente oposta, com o turismo legitimando o negócio imobiliário, acarretando elevados consumos de solo, comprometendo, assim, a sua própria sustentabilidade. Tornando-o, por essa atitude predatória, alvo da desconfiança de pequenos mas activos e crescentes grupos de influência como os ambientalistas.

O sistema que vigorava até à publicação do novo Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos permitia que alguns tipos de empreendimentos operassem uma distinção entre as unidades de alojamento que se encontravam afectas à exploração turística e as que se encontravam adstritas a fins residenciais.

O sistema de percentagens de afectação à exploração turística incidia em três tipos de empreendimentos turísticos, apresentando uma significativa amplitude: a obrigatória dispo-

tabilização permanente para locação diária a turistas das unidades de alojamento nos hotéis-apartamentos ou aparthotéis era de 70%, nos aldeamentos turísticos 50% e nos conjuntos turísticos 35%. O que equivale a dizer que nos hotéis-apartamentos 30% das unidades poderiam ser vendidas e afectas pelos seus proprietários a fins residenciais, subindo para metade das unidades de alojamento nos aldeamentos turísticos. Nos conjuntos turísticos a percentagem era ainda mais generosa, ou seja, 65% das moradias ou apartamentos poderiam ser *afectos a residência principal ou secundária*.

No preâmbulo do RJET refere-se com destaque o *novo paradigma de exploração dos empreendimentos turísticos*, plasmado no art.º 45.º, o qual assenta na unidade e continuidade da exploração por parte da entidade exploradora e na permanente afectação à exploração turística de todas as unidades de alojamento que compõem o empreendimento, independentemente do regime de propriedade em que assentam e da possibilidade de utilização das mesmas pelos respectivos proprietários. Ou seja, mesmo nos hotéis-apartamentos, aldeamentos e conjuntos turísticos (*resorts*) não haverá, a partir da publicação do RJET, a possibilidade de afectar unidades de alojamento a fins residenciais embora se respeitem, como seria de esperar, as situações pretéritas constituídas ao abrigo do modelo dualista exploração turística / afectação residencial<sup>1161</sup>.

Ainda, de harmonia com a explicação avançada pelo legislador em sede preambular, a afeição deste modelo assenta no dever da entidade exploradora assegurar que as unidades de alojamento se *encontram permanentemente em condições de serem locadas para alojamento a turistas* – o que pressupõe naturalmente uma decoração padrão e a interdição de objectos pessoais do proprietário no interior da unidade de alojamento – e de que nela são prestados os serviços obrigatórios da categoria atribuída ao empreendimento turístico<sup>1162</sup>. Veda-se a celebração de contratos que comprometam o *uso turístico* das unidades de alojamento<sup>1163</sup>. Do ponto de vista contra-ordenacional, prevêem-se coimas de 2.500,00 € a 3.740,98 € no caso de pessoa singular, e de 25.000,00 € a 44.891,82 € para pessoa colectiva.

Em suma, trata-se de uma *revolução*, porquanto o modelo vigente é agora de um *elevado purismo quanto à utilização turística* das unidades de alojamento, excluindo qualquer outra, operando um corte radical com o sistema de percentagens de afectação à exploração turística. *Tranquila* porquanto, embora certamente com diferentes motivações, os protagonistas do processo legislativo aceitaram, sem alarde na opinião pública, uma inovadora solução com profundas consequências, não apenas na actividade imobiliária mas na própria sustentabilidade do turismo.

---

<sup>1161</sup> Art.º 75.º, n.º 7.

<sup>1162</sup> Art.º 45.º, n.º 2.

<sup>1163</sup> *Idem*, n.º 6.



A actual conjuntura económica, em razão da menor pressão dos interesses imobiliários, poderá contribuir para a estabilização e consolidação do novo paradigma de exploração dos empreendimentos turísticos<sup>1164</sup>.

#### 19.4. Figuras não enquadradas

Em sede de planeamento turístico podemos encontrar algumas modalidades com expressão que suscitam interesse por parte dos turistas estrangeiros que nos visitam e nas quais existe uma oferta mais ou menos significativa nos territórios turísticos.

---

<sup>1164</sup> Na campanha eleitoral de 2009, uma das medidas preconizadas pelo Bloco de Esquerda foi o combate à especulação fundiária e aos mega-projectos turístico-imobiliários referindo-se que “a implantação de projectos turísticos de forte componente residencial obedece à lógica de construção de grandes condomínios privados em zonas privilegiadas sem as obrigações que assistem às operações urbanísticas. Isto implica uma grande carga sobre o território e ambiente e sobre a administração pública, pois representam ocupação residencial fora dos perímetros urbanos e maiores necessidades de infra-estruturas e serviços públicos (transportes, saúde, protecção civil, etc.). Além disso, este tipo de turismo de grandes condomínios tem uma criação limitada de empregos (geralmente precários), gera poucas receitas para a região onde estão implantados (a articulação com o comércio local é nula ou diminuta já que o condomínio presta todos os serviços), inviabiliza o desenvolvimento de projectos e actividades ambientais e territoriais com maior sustentabilidade e ganhos para a região”.

Para além da revogação do regime dos PIN e PIN+, surgiram as seguintes medidas: limitação da componente residencial dos empreendimentos turísticos e a sua sujeição à exploração turística, impedindo a conversão de unidades de alojamento turística em habitação; os conjuntos turísticos com componente residencial devem obedecer ao regime das operações de loteamento e à apresentação de plano de pormenor; eliminação de benefícios fiscais (exemplificando-se com o IMI) a este tipo de empreendimentos e aumentar o contributo fiscal da componente residencial.

A escolha dos projectos turísticos a desenvolver deve ter como principais critérios a criação de emprego permanente e a articulação e potenciação das actividades económicas e geradoras de emprego na região. Devem ainda obedecer à estratégia para a sustentabilidade e aos instrumentos de gestão territorial.

O carácter fundamental da comunicação horizontal e vertical entre os departamentos culturais e turísticos dos organismos descentralizados da administração pública e das autarquias.

No programa do Bloco de Esquerda avultam o turismo cultural como uma das seis áreas prioritárias de abertura da sociedade de informação e da cultura, dinamizando-o sobretudo nas cidades de pequena dimensão e inflectindo a subordinação do Ministério da Cultura ao turismo em razão da escassez orçamental.

Expressa a sua apreensão face à carga dos sistemas de saúde dos países menos favorecidos pelo denominado turismo de saúde em consequência da eventual aprovação da directiva sobre cuidados de saúde transfronteiriços a qual prevê a livre circulação de doentes, com direito a reembolso pelo país de origem e sem necessidade de autorização prévia.

Os grandes projectos turísticos devem cumprir uma percentagem de produção renovável (painéis térmicos e fotovoltaicos) para auto-consumo e preconiza a mudança da actual legislação do turismo de natureza, que autoriza hotéis, apartamentos, *resorts* e centros comerciais nas áreas protegidas.

As iniciativas locais de emprego devem surgir prioritariamente nalgumas áreas designadamente no turismo de natureza, rural, de aventura, cultural, gastronómico e cinégetico.

Surge também a definição em processos participativos da estratégia para o desenvolvimento dos serviços ambientais e das actividades territoriais, em especial do turismo e articular com os planos de gestão territorial (ao nível municipal o PDM, no regional o PROT) a definição de áreas destinadas a essas funções avançando-se especificamente o zonamento de áreas destinadas ao turismo, parques de lazer e outras actividades.

Recorde-se que as oito tipologias de alojamento turístico fixadas no art.º 4.º do RJET balizam a vertente do alojamento turístico em sede de planeamento, havendo, assim, que encontrar resposta para significativas modalidades de alojamento que despontam em Lisboa, como os *hostels*, e de outras que suscitam um forte interesse num dos nossos maiores mercados emissores, como é o caso dos *holiday parks* e das residências secundárias de elevada qualidade. Estas últimas multiplicam-se na linha Sintra-Cascais ombreado com o alojamento hoteleiro de topo, um segmento de elevado poder de compra.



**Foto 5** – *Hostel*.

Os *hostels*, têm registado um considerável desenvolvimento em termos internacionais e são alvo de uma crescente atenção por parte dos responsáveis políticos. É o caso de Lisboa onde foram eleitos os 1.º, 2.º e 8.º melhores do mundo em 2008, continuando nos anos subsequentes a somar distinções. Constituindo um alojamento barato (*cheap logement*), todos os espaços são partilhados, ou seja, para além da cozinha e sala de estar para os hóspedes, inclusivamente o próprio quarto de dormir no qual estão instaladas várias camas ou camaratas pelo que não podem ser considerados empreendimentos turísticos. Com efeito da definição de unidade de alojamento constante do n.º 1 do art.º 7.º do RJET flui que se trata do espaço delimitado destinado ao uso exclusivo e privativo do utente do empreendimento turístico. Numa fase inicial, muito próximos dos albergues da juventude, nota-se uma crescente utilização indiferenciada em termos de faixas etárias e uma aproximação ao segmento *gls*.

O art.º 43.º do RJET consubstancia uma situação de *monopólio do alojamento turístico* nos empreendimentos turísticos, com a exceção do alojamento local. Não reunindo os requisitos para poderem ser qualificados como empreendimentos turísticos, os *hostels*, só podem ser comercializados sob as vestes da abrangente figura do alojamento local.



**Foto 6** – *Holiday park.*

Os *parques de férias* constituem uma significativa forma de alojamento turístico em alguns países – como é o caso do Reino Unido, um dos nossos principais mercados emissores – que aliam um forte poder de compra dos seus cidadãos a políticas de respeito pelo ambiente e que são norteados por princípios e práticas quotidianas de desenvolvimento sustentável. Nos parques de férias encontramos um terreno delimitado por meios naturais ou artificiais, em que são introduzidas instalações de alojamento uniformes do ponto de vista arquitectónico, volumetria, número, área e disposição interna das suas divisões.

O RJET faculta a existência nos parques de campismo e de caravanismo de áreas destinadas a *instalações de alojamento* fixando, porém, o limite máximo de 25% da área total do parque destinada aos campistas<sup>1165</sup> o que inviabiliza a figura dos *holiday parks*. Os materiais utilizados nestas instalações de alojamento, o seu carácter amovível, bem como o muito moderado consumo de solo comparativamente ao turismo residencial, aldeamentos e conjuntos turísticos (*resorts*), recomendam um estudo aprofundado desta realidade. O enorme crescimento previsto para o turismo de natureza reforça tal necessidade.

Outra questão importante é o aproveitamento turístico das residências secundárias. Várias têm sido as tentativas no plano internacional, designadamente em França, o maior destino turístico mundial, de trazer para o campo turistas, para residências secundárias. Estas não são objecto de locação por parte dos seus proprietários, *maxime* do parque imobiliário de qualidade situado no litoral.

---

<sup>1165</sup> Art.º 19.º, n.º 4.



**Foto 7** – Residência secundária, Penedo, Sintra, Portugal.

*Sites* como *Homelidays*, *VRBO* ou *HomeAway* evidenciam a pujança de um mercado de comercialização turística de residências secundárias, que têm registado um forte crescimento. Com efeito, a utilização pelos seus donos confina-se a um período muito limitado do ano, sendo que a sua utilização por turistas, sobretudo pelos estrangeiros, permite efeitos muito interessantes nas economias locais, designadamente ao nível dos serviços de limpeza e manutenção das instalações, como também nos restaurantes, lojas e consumo dos produtos da região.

Um crescente número de turistas de elevado rendimento preferem *alojamento de pendor mais intimista* tal como o turismo no espaço rural ou residências particulares com instalações de grande qualidade embora, naturalmente, sem os correspondentes requisitos de serviço.

A fiscalidade tem sido um dos instrumentos, estimulando ou penalizando os proprietários de imóveis em municípios ou pólos turísticos que não os disponibilizem para locação a turistas através de agências de viagens ou de mediadores imobiliários. Vários obstáculos jurídicos, designadamente o art.º 43.º do RJET, ombreiam com a tendência dos proprietários se mostrarem relutantes a rentabilizarem os seus imóveis (o equivalente ao *buy to use to let* do turismo residencial). A *sustentabilidade económica* (aumento do rendimento ligado a um imóvel que permanece desabitado boa parte do ano), *social* (as populações locais prestam os seus serviços e comercializam os seus produtos aos turistas) e *ambiental* (não se consome mais solo em edificações para turistas aproveitando-se as construções existentes) da solução conduz à necessidade de superar tais obstáculos.

A fiscalidade no turismo é um campo de crescente problematidade entre as associações empresariais e os municípios que pretendem a cobrança de taxas pelo alojamento de turistas, como sucedeu recentemente em Aveiro ou em Vila Real de Sto. António.

A escolha dos destinos turísticos pode ser influenciada por pequenas flutuações de preços imputáveis à componente fiscal. De harmonia com a OMT é preferível uma fiscalidade

baseada numa percentagem do valor de consumo (ex: IVA) e não num valor fixo de taxas turísticas específicas.

#### *§ Correção do mercado e obtenção de receitas*

A máxima de Benjamin Franklin segundo a qual só há duas certezas na vida, a morte e os impostos, não sofre excepção no turismo.

Tal como na maioria dos casos, os impostos ou taxas de turismo são cobrados por duas razões principais: para corrigir falhas de mercado (situação de monopólio, consumo de bens públicos e externalidades) e/ou gerar receitas.

Vários estudos referem que muitos países se encontram numa situação de monopólio sobre o turismo internacional mercê da natureza diferenciada dos seus produtos. Tal diferenciação do produto turismo decorre dos tipos e qualidade dos atractivos, bens e serviços existentes no país.

Distingue-se entre o turismo *wanderlust*, no qual se vê ou faz algo que é exclusivo do destino, e o turismo *sunlust*, que se refere aos destinos *sol e mar*. O primeiro tende a apresentar um maior grau de diferenciação do produto e, conseqüentemente, um maior poder de mercado, gerando substanciais benefícios económicos que uma vez captados pela tributação são usados para corrigir a deficiente distribuição de recursos.

O forte crescimento do turismo tornou-o apetecível para os governos, sobretudo na componente do turismo internacional pois cifrando-se numa tributação das exportações não causa impactos eleitorais, uma vez que o turista cidadão estrangeiro não vota no país que o tributa e, também, pela facilidade de arrecadação do imposto (aquisição da passagem de avião, na entrada do aeroporto ou no pagamento da factura do hotel).

A tributação também pode ser usada para resolver as externalidades, que incluem o aumento do congestionamento nas estradas e a degradação ambiental. A investigação da fiscalidade no turismo mostra-nos que, nalguns casos, o impacto prejudicou a actividade e noutros as verbas arrecadadas acabaram por ser inferiores às que se registaram antes do lançamento do imposto.

#### *§§ Sensibilidade aos preços*

O sector do turismo caracteriza-se por uma elevada sensibilidade aos preços, na medida em que o consumidor dispõe de uma vasta gama de produtos que pode comprar. Uma pequena variação poderá provocar alte razões nos destinos.

Num estudo da *British Tourist Authority* a elasticidade dos preços em matéria de férias é de - 1,5%, o que equivale a dizer que um corte de preços de cerca de 10% provocaria um aumento de 15% na procura turística.

## §§§ Fragilidade

Não obstante a sua dimensão mundial e forte crescimento o turismo apresenta algumas fragilidades, designadamente um elevado número de empresas de pequena dimensão, tendência para modas efémeras e carácter perecível do produto turístico, imprevisibilidade da procura e elevada sazonalidade.

Tabela 78 – Tipologia dos impostos/taxas sobre o turismo		
Sector	Nome do imposto	Sujeito passivo
Impostos de entrada e saída	Imposto de partida do residente e imposto de viagem do estrangeiro Vistos e autorização de viagem	Cliente Cliente
Viagem de avião	Imposto sobre passageiro aéreo (APD) Imposto de bilhete aéreo ( <i>airticket tax</i> ) Imposto de combustível (transporte aéreo)	Cliente Cliente Empresa
Aeroporto/Porto marítimo/Portagens de estradas	Imposto de saída Imposto do passageiro Imposto de segurança do aeroporto Imposto de estacionamento do aeroporto Imposto de trânsito Imposto de <i>trekking</i> /montanhismo	Cliente Cliente Cliente Cliente Cliente Cliente
Hotéis/Alojamento	Imposto de dormida Imposto por cama Imposto de ocupação Diferencial da taxa do IVA Sobretaxa Imposto sobre as vendas Imposto de serviço Imposto sobre o volume de negócios Imposto sobre os hotéis e restaurantes Imposto sobre o alojamento temporário Imposto sobre o alojamento em hotel Imposto de alojamento Benefício fiscal Imposto sobre as gorjetas Alfândega e imposto sobre o consumo	Cliente Cliente Cliente Cliente Cliente Cliente Empresa Cliente Cliente Cliente Cliente Empresa Empresa Empresa Empresa
Restaurantes	Imposto sobre as vendas/IVA Imposto/direito sobre bebidas	Cliente Empresa
Imposto sobre as estradas	Portagens Imposto/direito sobre o combustível	Cliente Empresa
Aluguer de automóveis ( <i>rent-a-car</i> )	Imposto municipal/local Imposto sobre compras Imposto sobre gasolina/gasóleo	Cliente Empresa Cliente
Autocarros	Imposto sobre compras Imposto adicional específico Imposto sobre o transporte de turistas	Cliente Empresa Cliente
Atracções turísticas	Imposto sobre atracções dos visitantes IVA e imposto sobre vendas	Cliente Cliente
Formação profissional	Imposto sobre a formação profissional Imposto de <i>catering</i>	Empresa Empresa

Ambiente	Imposto de eco-turismo Imposto de carbono Imposto de ocupação	Empresa Empresa Empresa
Jogo	Imposto sobre apostas Imposto sobre casino	Empresa Cliente

**Fonte:** Elaboração própria.

### §§§§ Conclusões gerais da Organização Mundial do Turismo

- A fiscalidade é um importante instrumento das economias modernas, um meio necessário para disponibilizar verbas para o investimento em infra-estruturas e serviços requeridos pelo turismo.
- Não obstante, a indústria do turismo está sendo afectada por um número crescente de impostos sem atender à carga fiscal já existente e aos seus efeitos na distorção da concorrência.
- A imposição de encargos discriminatórios ou não equitativos pode afectar a competitividade do sector, não apenas relativamente a outras indústrias mas também a destinos concorrentes.
- Os impostos lançados sobre o turismo são, nalguns casos, de difícil justificação. Apesar do *quantum* tributário em termos absolutos ser pequeno ele é importante no contexto da viagem no seu conjunto. A aplicação destes impostos tem demonstrado um efeito sobre a procura (e, assim, um impacto ulterior indirecto sobre as actividades económicas do apoio ao turismo).
- É necessária uma cuidadosa observação dos governos relativamente a todos os impostos (*v.g.* IVA) que afectam o turismo evitando que se produza um efeito cumulativo negativo na procura turística (União Europeia e as diferentes taxas de IVA para o alojamento e restauração e a questão do regime especial da margem para os agentes de viagens).
- O importante é apurar onde reside o ponto de equilíbrio entre a potenciação da procura e dos ingressos fiscais e a arrecadação de impostos para financiar o investimento.
- Evitar a aprovação de impostos sem a antecedência necessária para que os operadores turísticos e o canal de distribuição os possam reflectir nos preços.
- São necessários estudos mais detalhados para medir e quantificar o impacto que as modificações da fiscalidade do turismo tem sobre o sector e a economia no seu conjunto.
- O senso comum é uma preciosa ajuda pois a proliferação de impostos numa indústria em expansão dificulta o seu desenvolvimento e funcionamento.
- Procurar um imposto razoável, facilmente aceite pelos destinatários e de fácil arrecadação. Actualmente, se os impostos não forem neutros e eficientes poderão distorcer a concorrência e prejudicar a competitividade relativa do país ou região.

- Tomar em consideração as diferentes situações do turismo internacional e fiscalidade, bem como as condições locais.
- Analisar a equidade, neutralidade e custo de arrecadação do imposto e o seu impacto económico no emprego e na distorção da concorrência.

#### §§§§§ *A distinção entre taxa e imposto e a constituição de um fundo de garantia*

No âmbito da discussão das alterações à lei das agências de viagens motivadas pela implementação da Directiva *Bolkestein*, cujo texto foi recentemente apresentado à APAVT, sobressai a proposta da constituição de um fundo de garantia em substituição do actual sistema de caução.

A ideia já tinha sido aflorada pelo Dr. Luís Patrão quando foi ouvido na AR a propósito do caso Marsans, apresentando-se agora com contornos muito preocupantes. Embora o texto não esteja disponível no site do TP ou da SET – na linha do secretismo legiferante que infelizmente vem caracterizando esta governação do turismo –, aparentemente propõe-se que todos os agentes de viagens e operadores turísticos deverão contribuir com 1% da sua facturação do ano anterior, sem um limite máximo mas com um limite mínimo de 12.500 €. O sistema não é restrito ao campo das viagens organizadas (vulgo pacotes turísticos) abrangendo indiscriminadamente todos os serviços prestados pelas agências e, pasme-se, a contribuição das empresas seria sempre em dinheiro excluindo-se, assim, instrumentos mais flexíveis como as garantias bancárias.

Sabendo-se que, a uma das maiores crises económicas de que há memória, estas empresas ainda têm de somar as profundas alterações do acesso ao mercado ditadas por *Bolkestein*, a proposta é de uma insensibilidade gritante e de uma total desadequação.

Existindo actualmente um sistema de garantias – caução e seguro de responsabilidade civil – que observa a Directiva n.º 90/314/CEE porquê alterá-lo? Se não existem garantias quando um consumidor adquire directamente um bilhete numa transportadora aérea que entra numa situação de insolvência ou quando obtém serviços pela via crescente do *dynamic packaging* porquê agravar a situação de muitos agentes de viagens em que a renovação anual da caução tem vindo a depender, nalguns casos, de hipotecarem a sua casa ou outros imóveis pessoais?

A inexistência de um limite máximo tem como consequência a penalização dos operadores turísticos nacionais relativamente aos seus concorrentes, sobretudo os espanhóis, os quais de harmonia com a Directiva dos Serviços podem livremente estabelecer-se e exercer a sua actividade em Portugal apenas com as garantias decorrentes da sua legislação que cumpre os parâmetros da Directiva n.º 90/314/CEE. Também as PME's são afectadas, bastando atentar que o montante mínimo (12.500 €) significa voltar a pagar a taxa do alvará: ainda para mais



com a ironia de tal acontecer justamente quando o mercado é indiscriminadamente aberto a todos os prestadores de serviços.

Retomo agora a proposta que tal fundo, a formar-se, assente fundamentalmente numa parte substancial das taxas que o TP vem cobrando pela constituição de agências de viagens e sucursais de operadores europeus ao abrigo da Portaria n.º 784/93, de 6 de Setembro, em que o Estado se terá apropriado ilegitimamente de milhões de euros. Com efeito, na taxa, diferentemente do imposto, existe umnexo de reciprocidade, constituindo o pagamento de um serviço prestado pelo Estado tratando-se, por essa circunstância, de uma remuneração manifestamente desproporcionada dado o baixo custo administrativo da verificação formal dos requisitos de que depende a emissão de um alvará para o exercício da actividade das agências de viagens e turismo. A desproporção da verba auferida pelo TP é acentuada pelo incumprimento da obrigação que impende sobre a autoridade turística nacional, desde 2007, da disponibilização no seu sítio da internet, do registo das agências de viagens licenciadas e do substancial atraso com que são proferidas as decisões da comissão arbitral.

A ponderação desta questão do custo desproporcionado, na primitiva versão da lei das agências de viagens terá levado, em 1997, à previsão de que uma parte da taxa fosse aplicada em instituições de apoio ao agente de viagens, intenção legislativa que inexplicavelmente nunca foi levada à prática. A ser constituído o fundo de garantia é uma boa ocasião para o Estado, como pessoa de bem, devolver ao sector das agências de viagens uma verba muito significativa que ilegitimamente lhe cobrou, beneficiando igualmente os consumidores portugueses. A quantificação é muito simples, bastando verificar o número de alvarás que foram emitidos quer de agências de viagens nacionais quer de sucursais europeias.

Doutro modo, aos devastadores efeitos no sector da Directiva *Bolkestein* seguir-se-ia um sugante e letal fundo de garantia *Frankenstein*.

Importa também compatibilizar o uso residencial sénior activo com o uso turístico pois com o aumento da esperança de vida saudável, criam-se objectivamente condições para um *mix* de alojamento turístico e residencial sénior, em que Portugal pode oferecer qualidade e diferenciação.

Actualmente, conhecer com um mínimo de profundidade a multifacetada actividade económica do turismo constitui uma tarefa ciclópica<sup>1166</sup>. Já não basta atender à qualidade da oferta e/ou prever o seu crescimento sustentado, há que antecipar as tendências, forçar as oportunidades, inovar e gerir numa perspectiva sistémica.

---

<sup>1166</sup> Seria interessante que o Turismo de Portugal, IP colocasse no seu moderno centro de documentação a *NetLibrary* por forma a que um conjunto de representativos e incontornáveis *eBooks* ficassem disponíveis para serem considerados nos estudos sobre turismo desenvolvidos em Portugal, tal como sucede no Reino Unido, Espanha ou França.

Na economia e *marketing* do turismo, segmentação significa dividir o mercado em grupos com características e interesses semelhantes. Mercê do fenómeno do progressivo envelhecimento de população europeia, as residências sénior despertam a atenção e a oportunidade de investimento de grandes grupos económicos como é o caso, entre nós, dos grupos Mello e Espírito Santo e também do Montepio. Constata-se, no entanto, que o *hardware* (características das edificações) e o *software* (serviços disponibilizados) do alojamento turístico e das residências sénior são muito idênticos e em regra compatíveis.

Tabela 79 – *Hardware e software das residências sénior*

Instalações	Serviços
Edifícios com dignidade arquitectónica e adequada localização (litoral ou parte nobre das cidades)	F&B incluindo <i>room service</i>
	Limpeza
Unidades de alojamento: a) quartos b) <i>suites</i> c) apartamentos	Lavandaria
	Segurança
	Portaria/recepção
Áreas de utilização comuns, salas de estar e de refeições, bares, ginásio, campos de ténis, mini-golfe, etc.	Cabeleireiro
	Animação/entretenimento

**Fonte:** Elaboração própria.

As residências sénior confluem a dignidade arquitectónica dos edifícios (materiais utilizados, traça, volumetria) e a sua localização, em regra, em locais aprazíveis no litoral ou nas partes mais nobres das cidades. Se não diferem no exterior dos edifícios, também no seu interior as unidades de alojamento (quartos, *suites* ou apartamentos), corredores e áreas de utilização comum designadamente restaurantes, piscinas, ginásios, spas apresentam características idênticas.

Ao nível do investimento nos edifícios – preferencialmente recuperação/reconversão dos existentes nas nossas cidades contribuindo, assim para a recuperação urbanística das cidades – a prestação de entrada (*entry fee*), que tem um carácter meramente obrigacional (ou seja, não opera a transferência da propriedade da unidade de alojamento mas o direito de utilizá-la por um período, em regra, enquanto o utente viver), a despender pelos residentes séniores pode constituir uma forte alavancagem, bem como os custos de exploração serem atenuados pelas prestações mensais (*monthly fee*). Clima, segurança e hospitalidade podem gerar interessantes fluxos de cidadãos europeus e nacionais com vista à aquisição deste produto híbrido do nosso turismo que poderá apresentar assinalável qualidade e diferenciação.

É sobretudo com o aumento da esperança de vida saudável que estas sinergias entre a hote-laria e as residências sénior apresentam maior interesse. Com efeito, os denominados

séniore independentes, autónomos ou activos (é cada vez mais frequente encontrarmos pessoas com 75 ou 80 anos praticando golfe ou mesmo BTT com notável desenvoltura física e na plena posse das suas faculdades mentais) constituem, pelo seu nível de rendimento e capacidade aquisitiva, um importante conjunto de consumidores. Ora, os séniore autónomos encaram com alguma resistência o ingresso em residências exclusivamente adstritas ao seu alojamento e à prestação de um conjunto de serviços, em que predomina a sua faixa etária, como uma espécie de antecâmara da morte ou depósito geriátrico. Este desconforto pode ser atenuado pela acentuada diluição ou integração da vertente residencial sénior no estabelecimento hoteleiro, no qual se cruzam todas as faixas etárias, mantendo, assim, a transversalidade geracional que caracteriza o nosso quotidiano.

Ao nível da legislação turística e do ordenamento do território deverá partir-se da compatibilidade dos usos turístico e residencial sénior. A figura do paradigma da exploração turística consagrada no art.º 45.º do RJET carecerá, assim, de alguma adaptação.

Atenuar a sazonalidade tem sido um dos principais óbices ao desenvolvimento do turismo, com impactes significativos ao nível da criação de emprego estável e remunerado ao longo de todo o ano. Este *mix* entre o alojamento turístico e o residencial sénior permite rentabilizar o investimento e aumentar a empregabilidade do turismo.

Acordos entre empresas permitirão uma mobilidade que sirva simultaneamente os interesses dos utentes séniore – gostam de viajar, de gozar a vida, não estando sempre confinados ao mesmo local – e liberte as unidades de alojamento nos picos de utilização turística.

Naturalmente que esta compatibilidade de usos se vai esbatendo à medida que os utentes séniore vão perdendo qualidade de vida, passando a necessitar de permanentes e especializados cuidados de saúde. Há, no entanto, o período da esperança de vida saudável em que podem desfrutar deste híbrido produto turístico de que já vão despontando discretamente algumas soluções no terreno.

Há que estudar esta confluência de interesses, verificar a sua adequação ao interesse público e eventualmente apoiar iniciativas no âmbito das políticas de turismo, criando as melhores condições para o seu desenvolvimento, designadamente ao nível da utilidade turística ou na vertente de *marketing*.

### **19.5. A regressão na figura do director de hotel e o aproveitamento das edificações existentes**

Com o RJET alargou-se consideravelmente o âmbito de aplicação da figura de director de hotel, até então confinada aos hotéis e aparthotéis de cinco estrelas e aos estabelecimentos hoteleiros com 100 ou mais unidades de alojamento. Não apenas os estabelecimentos hote-

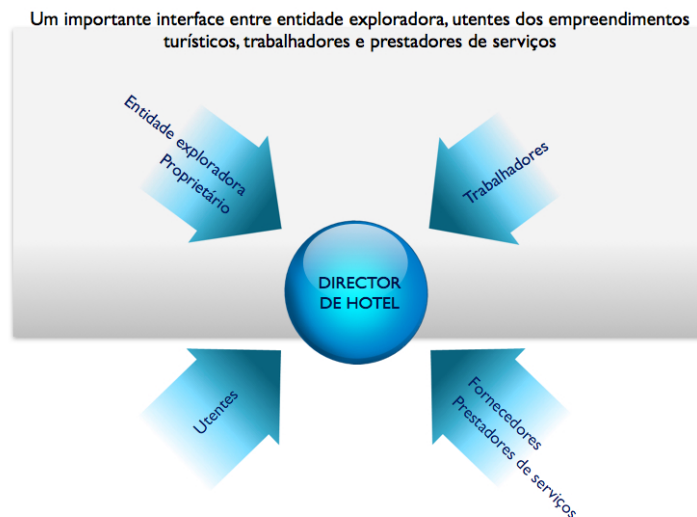
leiros mas todos os empreendimentos turísticos passaram a ser abrangidos pela figura do director de hotel, desde que a sua classificação se situe entre três e cinco estrelas e, porventura com alguma imponderação, deixou de atender-se ao número de unidades de alojamento. Um sinal claro de aposta do Governo em recursos humanos de alto nível, indispensáveis a um turismo nacional que cada vez mais se tem de afirmar pela qualidade e que despoletou um significativo conjunto de acções de formação por todo o território nacional, quer ao nível dos cursos de graduação em direcção hoteleira quer de pós-graduações em instituições universitárias.

Considera-se importante o *hardware* em que Estado e empresários investiram significativamente nos últimos anos, criando um conjunto de infra-estruturas que nos permitem competir à escala global, elas só podem desempenhar cabalmente a sua função se forem acompanhadas do adequado *software*, isto é, de uma qualidade de serviço, também ela de elevado nível. Ora, no centro do complexo fenómeno hoteleiro encontra-se o director de hotel, uma figura transversal a quem compete acautelar os interesses do investidor, salvar e efectivar as diferentes vertentes de actuação da entidade exploradora, maximizar a satisfação dos utentes do empreendimento turístico<sup>1167</sup> e relacionar-se com um significativo número de fornecedores e prestadores de serviços, optimizando complexos fluxos de relações.

---

<sup>1167</sup> Como se refere no *Relatório de Sustentabilidade* do Grupo Pestana no âmbito das políticas de qualidade e serviço em ordem à fidelização de hóspedes e colaboradores:

“Pautamos a nossa actividade por padrões elevados de qualidade do serviço, inovando permanentemente de forma a irmos sempre ao encontro das necessidades e desejos dos nossos clientes. Para isso realizamos um acompanhamento constante das nossas condições de manutenção e gestão e dotamos os nossos colaboradores da formação necessária para responder da melhor forma aos desafios que as funções lhes colocam. Incentivamos ainda os nossos clientes ao preenchimento de um inquérito de satisfação, que monitorizamos através do nosso Programa de gestão da satisfação dos clientes, de forma a identificar continuamente os aspectos com potencialidade de melhoria.”

**Figura 59 – Director de hotel**

**Fonte:** Elaboração própria.

Os cursos de gestão hoteleira são, no ensino superior público, os que maiores médias de ingresso requerem, tendo-se formado desde a década de oitenta um elevado número de alunos com conhecimentos específicos de gestão na área do turismo, estudando com profundidade, entre outras matérias, a legislação do sector, nutrição, higiene e segurança alimentar, animação turística, organização de eventos, mercados turísticos, enogastronomia, técnicas de produção na hotelaria, gestão de alimentos e bebidas, publicidade e *marketing* turísticos, para além da complexa e exigente introdução ao turismo, sustentabilidade na hotelaria e um maior cuidado nas línguas estrangeiras.

Sem a mínima fundamentação, num curto período de dois meses, o Secretário de Estado do Turismo do XVIII Governo Constitucional propôs-se, numa primeira fase, abrir a profissão a todo o tipo de licenciaturas e, numa segunda fase, eliminar a obrigatoriedade do responsável operacional ter a categoria de director de hotel. Deitando, assim, por terra uma figura que remonta a 1982 e que inclusivamente deu o pontapé de saída para uma das maiores reformas de sempre do turismo português.

A incoerência da linha de acção governativa é manifesta: primeiro o RJET em 2008 alarga a exigência da profissão de um hotel de cinco estrelas para todas as tipologias de empreendimentos com a classificação entre três e cinco estrelas, mesmo que com um reduzido número de unidades de alojamento, em finais de 2010, o Secretário de Estado do Turismo apresenta uma proposta que esvazia a especialização pressuposta pela figura, sendo que, passados dois meses, opta inexplicavelmente pela sua extinção.

A eliminação da obrigatoriedade do responsável operacional dos empreendimentos turísticos, entre três e cinco estrelas, ter a categoria de director de hotel, para além de sur-

preendente é contraditória com o esforço de especialização e qualificação dos altos quadros do turismo realizado pelo Estado ao longo de décadas.

No preâmbulo da Lei da Utilidade Turística o legislador reconhece expressamente que a remodelação, beneficiação ou reequipamento constituem iniciativas muitas vezes mais úteis e merecedoras de estímulo do que a construção de empreendimentos novos. Uma das razões será certamente a ausência ou o menor consumo de solo decorrente daquelas iniciativas, numa linha da legislação do turismo orientada para o desenvolvimento sustentável, que regista alguns afloramentos posteriores como o da nova legislação dos empreendimentos turísticos em que o *aproveitamento das construções existentes* confere pontos no âmbito de um novo sistema de classificação. Assim, o aproveitamento/valorização de edificações existentes, com interesse individual ou de conjunto conferem a pontuação mais elevada (15 pontos) nos hotéis, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos<sup>1168</sup>.

## **20. PLANEAMENTO**

### **20.1. O desenvolvimento turístico sustentável como orientação mestra**

Não obstante a vocação natural do nosso país para o turismo, assente num clima ameno e numa acentuada diversidade de recursos naturais ao longo de uma pequena extensão territorial, a actividade não se desenvolve por si própria, antes carece de orientação firme e ininterrupta envolvendo, de forma participada, cidadãos e empresas, orientação o mais possível consensual e imune às flutuações político-ideológicas associadas às mudanças governamentais ou da administração pública do turismo.

Como nota Adília Lisboa: “A articulação entre o planeamento e o desenvolvimento turístico sustentável remete-nos para a importância que tem o processo de planeamento. Com efeito, o planeamento em Turismo constitui uma ferramenta particularmente relevante da política de desenvolvimento sustentável, na medida em que é decisivo para a concepção e estratégias do dito desenvolvimento. O Turismo na actualidade é considerado como uma das mais importantes actividades da economia global, sendo até para muitos países e regiões encarado como ‘uma tábua de salvação’. A verdade é que o Turismo pressupõe um conjunto de actividades que as regiões encaram como imprescindíveis para o seu próprio desenvolvimento e, em consequência, o planeamento assume um papel da maior relevância. Se esta actividade económica é um agente de mudança económica em qualquer sociedade, resulta óbvio que terá que evoluir segundo um planeamento concertado. Há que reconhecer, todavia, que o planeamento turístico é uma tarefa complexa, já que é transversal a toda a sociedade e é difícil

---

<sup>1168</sup> Respectivamente n.ºs 135 do Anexo I, 104 do Anexo II e 105 do Anexo III da Portaria n.º 327/2008, de 28 de Abril.

de identificar para onde o movimento turístico se vai expandir, e prever tudo o que o pode influenciar.

A questão coloca-se, ainda, segundo o nosso ponto de vista, no tipo de planeamento a adoptar para o Turismo, que defendemos seja um planeamento estratégico, integrador, participativo e pluralista no sentido de envolver as dimensões sociais, económicas e físicas.

Defendemos ainda que o planeamento do Turismo deverá sempre levar em conta as características de cada país ou região a que se destina, a sua localização, o mercado turístico e os recursos existentes.”.

Por seu turno, Licínio Cunha: “O planeamento do turismo é um instrumento indispensável à adopção de estratégias de desenvolvimento que garantam um crescimento equilibrado e em função dos objectivos das políticas de desenvolvimento económico. Nomeadamente:

- o planeamento pode evitar ou atenuar os impactos negativos do turismo;
- deve antecipar as mudanças e estabelecer as condições para lhes dar resposta adequada;
- pode promover o ordenamento do desenvolvimento e criar sinergias com vista a aumentar os benefícios ambientais, sociais e económicos;
- estabelece as condições para eliminar ou atenuar desequilíbrios nefastos;
- pode eliminar os riscos e atenuar a incerteza bem como disciplinar as intervenções que afectem o turismo.”.

Também para Nuno Aires: “O planeamento em turismo é essencial. Só conhecendo a realidade, com os seus constrangimentos e com as suas oportunidades, se poderá gerir um território e definir estratégias de desenvolvimento turístico.

Não considero que existam inconvenientes no planeamento. Isso só existiria se esse planeamento não fosse flexível. Obviamente que quando se planeia tem que se estar preparado para mudar de estratégia se as condições-base se alterarem. A crise actual é um bom exemplo disso. Mas isso não é um inconveniente porque está intrínseco ao próprio conceito de planeamento.”.

Já para Susana Amador: “No mundo complexo em que vivemos, qualquer actividade de ser planeada ou seja, deve formular-se uma estratégia na qual se definem objectivos e o modo de os alcançar. Como já se referiu, para haver turismo terá que haver objecto que motive a actividade turística. Esse aspecto diferencia logo qualquer estratégia para o turismo. Em função disso então se definirá uma política de promoção turística. Ou seja, sem planeamento será difícil implementar uma política para o turismo.”.

A experiência diz-nos que quando se equacionam investimentos de diferente índole os argumentos que conduzem à preferência da actividade turística em detrimento, por exemplo, de uma actividade industrial ou mineira, um dos aspectos mais decisivos é o de se tratar de uma

actividade que pressupõe, para se desenvolver com sustentabilidade, a conservação do ambiente.

O sistema *planificação do uso do solo* depende de um conjunto de condicionantes desde as circunstâncias políticas ao quadro legal, dos níveis de corrupção ao grau de eficiência administrativa e até da própria natureza da propriedade.

O ponto cardeal do planeamento turístico é o desenvolvimento sustentável desta actividade económica que representa actualmente cerca de 10% do PIB e 11% do emprego, tornando-se assim uma das mais promissoras para o nosso futuro colectivo. Por outro lado, o discurso político começa a gravitar em torno da sustentabilidade do turismo e não de modelos de elevado consumo de solo como o antinómico turismo residencial.

A *sustentabilidade do turismo* é, nos nossos dias, uma temática incontornável, encontrando-se associada à *planificação do uso do solo* e ao *controlo do desenvolvimento turístico*, dois dos principais meios de intervenção dos governos para determinar a natureza e intensidade do seu desenvolvimento. Quanto maior for a cobertura daqueles dois meios maior será a probabilidade de alcançar uma actividade turística mais sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental. É a questão do *âmbito* da planificação, isto é, no limiar máximo todas as parcelas do território são objecto de planeamento ou este restringe-se a determinadas zonas, designadamente às zonas urbanas ou certas áreas protegidas.

A protecção das áreas naturais como objecto do planeamento turístico entrando-se no aspecto da gestão das visitas para atenuar os danos no meio ambiente é afluída por vários entrevistados.

Adília Lisboa refere que consoante “as diferenças existentes entre as várias áreas protegidas, devem ser monitorizadas os fluxos de visitantes no tempo e no espaço, criando-se, em função da carga existente um limite de numero de visitas nas duas dimensões. Conveniente será ainda introduzir um conjunto de boas práticas que promovam o uso de transportes públicos, bicicleta, e a pé quando possível, eliminando-se a utilização de viaturas particulares.”.

Filipe Rocha sustenta que “a melhor forma é, em determinados casos de grande sensibilidade limitar o n.º de visitas, e noutras regular as visitas com acompanhamento permanente.”.

Para Nuno Aires a “postura conservacionista que as entidades responsáveis pela gestão das áreas protegidas tinham até há pouco tempo, levou a um fraca dinamização turística destes espaços (ou quase um abandono de alguns). A utilização turística destas áreas, de forma ordenada e controlada, poderá contribuir para o financiamento da sua conservação e valorizar a sua imagem junto dos visitantes.”.

Susana Amador busca o indispensável equilíbrio: “Existindo áreas naturais protegidas, os especialistas saberão definir um plano ou método para as visitas a esses locais sem que se



danifiquem, pois esse é o objectivo. Porém, nesse plano ou método, não poderemos esquecer que, a par disso, se deve encontrar soluções facilitadoras para os visitantes sob pena de não haver visitantes e, portanto não haver turismo.”.

Quanto à eficácia da regulamentação para proteger as áreas naturais e os sítios arqueológicos Adília Lisboa opina que “sob o ponto de vista de regulamentação, existe já uma preocupação acentuada de protecção desses sítios arqueológicos ou históricos, que me parece eficaz, e desconheço a competência do pessoal dos organismos tutelares, mas acredito que estejam ao nível do pessoal dedicado a outras matérias.”.

Filipe Rocha desconhecendo a legislação duvida da sua eficácia pela circunstância de não existir “pessoal no terreno suficiente para assegurar uma vigilância adequada às áreas naturais.”.

Susana Amador adverte que “as coisas não acontecem somente por decreto. Parece que há falta de informação e de formação nos serviços centrais, nos locais, mas também nos técnicos que intervêm pela iniciativa privada.”.

Quanto às técnicas de participação das comunidades locais Adília Lisboa refere a sua existência ao nível municipal “mas nem por isso muito participadas” enquanto Filipe Rocha refere que “existem campanhas de sensibilização, mas não há uma acção concertada e consequente de envolvimento da população nestas questões.”.

Nuno Aires destaca que embora a legislação preveja essa participação “a população nem sempre tenha motivação para exercer esse seu direito.”.

As despesas realizadas pelos turistas criam uma reacção em cadeia que produz benefícios económicos adicionais e têm um impacto positivo nas populações locais. No entanto, pode existir a necessidade de empregar técnicas específicas para aumentar esses benefícios.

Apesar da criação de riqueza e de emprego ao nível nacional e internacional é apontada a pouca atenção que os governos lhe têm dispensado e o excessivo enfoque no equilíbrio na balança de pagamentos.

Os objectivos do turismo sustentável são, de forma sucinta, os seguintes:

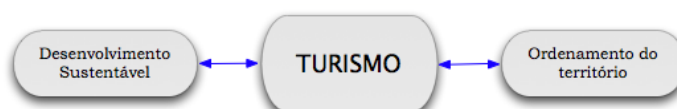
- Melhorar a qualidade de vida das populações;
- Oferecer ao visitante uma elevada qualidade de experiências;
- Manter a qualidade ambiental da qual dependem não apenas as populações locais mas também os fluxos turísticos.

O desenvolvimento sustentável não é um processo rígido mas sim em constante mutação em que as alterações na exploração dos recursos, na gestão dos investimentos e nas orientações ao nível institucional são geridas coerentemente atendendo não apenas às necessidades

actuais mas também às futuras, isto é, numa perspectiva intergeracional identificada no relatório Brundtland.

A componente da sustentabilidade ambiental do turismo deve preceder a componente económica.

**Figura 60 – Focalização do turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

A circunstância de as atenções nos últimos cinquenta anos se terem concentrado nas políticas de transportes, habitação, serviços públicos e desenvolvimento económico explica, de algum modo, o *carácter recente* das políticas públicas de ordenamento do território turístico. A tomada de consciência do incontornável papel desta actividade só ocorre depois dos anos noventa quando se torna a primeira actividade mundial de serviços, aproximando-se das indústrias petrolífera e automóvel. Com efeito, apesar da actividade turística representar a nível mundial mais de 10% do PIB, 8% do emprego e 12% das exportações, não tem sido adequadamente reconhecida a sua importância. Por outro lado, o carácter recente das políticas de ordenamento do território turístico entronca no despertar do *regionalismo turístico*, da repartição de competências entre o poder central e o regional, designadamente no que toca à organização da actividade e ao urbanismo turístico.

O poder local passa a investir no turismo como um novo e promissor campo de intervenção económica e de ordenamento do espaço urbano e rural, verificando-se concomitantemente uma irreversível interacção entre o turismo e o desenvolvimento sustentável e o ordenamento do território. Por seu turno, as populações libertaram-se da espartilhante concepção clássica do ordenamento turístico e a, evolução para modelos de descentralização e de regionalização (Espanha, Itália e França) dão ao poder local um novo estatuto, ocorrendo a fragmentação da acção pública em que diversas formas de governação optam pela contractualização de projectos e operações.

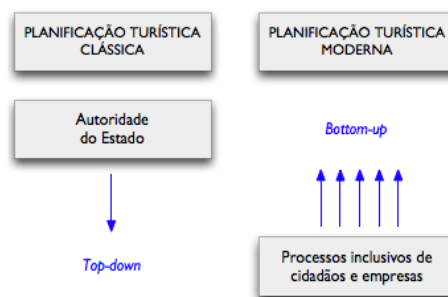
O modelo europeu de acção pública foi durante muito tempo prescritivo, centralizador e pouco pluralista e, só muito recentemente e, de uma forma gradual, a intervenção dos poderes públicos foi negociada à escala dos territórios, dos actores e das populações locais. O centralismo perde o exclusivo da representação do interesse geral com o advento do mecanismo do *contrato* que coloca o poder local no mesmo plano que o do Estado-nação.

O *contrato* inicia, numa primeira fase, a descentralização francesa (1981) e a espanhola (1985) criando mecanismos – há muito conhecidos de países do norte da Europa e da Itália – para a formulação de acordos colectivos em torno de projectos locais. A intervenção turística marca particularmente bem esta deslocação progressiva nos últimos 30 anos, de um movimento de ordenamento descendente (*top-down*) concebido em torno de uma organização espacial do território nacional e do seu zonamento funcionalista para ter em conta reivindicações ou iniciativas ascendentes (*bottom-up*). A participação das populações torna-se um dos princípios estruturantes do ordenamento turístico, convocando diferentes públicos, retirando o monopólio da actuação a políticos e elites administrativas, fazendo intervir um número crescente de especialistas e líderes de opinião, enriquecendo o *iter* decisório e obtendo consensos mais alargados. Há, assim, que encontrar o ponto de equilíbrio entre a orientação descendente concebida há 40 anos no quadro de um centralista Estado-nação e as fortíssimas pulsões regionais e locais de sentido ascendente.

Um dos aspectos mais importantes é o do relacionamento das estratégias de turismo com os planos do uso do espaço.

A planificação turística clássica e a actual são bem distintas. A clássica funda-se na autoridade do Estado, que unilateralmente estabelece rígidos planos directores em que a adscrição à actividade turística decorre do binómio características físicas do solo e facilidades de acesso aos turistas. É o movimento planificatório descendente, de uma só via (*top-down*). A moderna planificação turística não decorre da inspiração da distante autoridade estadual mas da consulta às populações locais, preferindo aos rígidos planos directores planos estratégicos flexíveis apoiados na conhecida trilogia de factores económicos, sociais e ambientais. Temos agora vários feixes planificatórios orientadores de sentido ascendente (*bottom-up*).

**Figura 61 – Planificação turística**



**Fonte:** Elaboração própria.

A experiência demonstra que, por esse mundo fora, os territórios turísticos objecto de planeamento têm-se desenvolvido melhor mantendo a satisfação dos seus visitantes enquanto

outros, onde não teve lugar, enfrentam problemas ambientais e sociais, os quais afectam os residentes e dissuadem os turistas ocasionando problemas no mercado e reduzindo as receitas. Com efeito, existe uma diferença significativa entre o desenvolvimento incontrolado – em que se geram imprevisíveis e nefastos impactos – e o desenvolvimento planeado dos destinos turísticos. É certo que os primeiros podem ser objecto de um plano de recuperação mas as intervenções correctoras implicam significativas perdas de tempo e dinheiro. De alguma forma, a ausência de planeamento pode explicar-se pela circunstância de nalguns países o turismo ser ainda uma actividade económica recente em que falta experiência por parte dos governos e da iniciativa privada.

Sobre os efeitos do desenvolvimento do turismo na região do entrevistado Adília Lisboa reportando-se à capital entende que além “da concentração da edificação no centro da cidade, com efeitos a nível de poluição do ambiente e impermeabilização dos solos, promove por outro lado efeitos positivos de revitalização da urbe através da animação turística, com vista à atracção turística, que combate a desertificação da cidade cujos residentes locais dela se foram afastando, e que a ela começam a regressar com o desenvolvimento em curso.”.

Na mesma linha Filipe Rocha sustenta que no “estádio de desenvolvimento actual dos Açores, não tenho percepção que o turismo exerça efeitos relevantes sobre o ambiente.”.

Já para Nuno Aires “a actividade turística tem sido o motor da economia no Algarve, o que se traduz em diversos efeitos positivos a nível económico e social.

No entanto, o desenvolvimento do turismo, no sentido lato da expressão, está inevitavelmente associado à construção de novas infra-estruturas e equipamentos que induzem impactes negativos no ambiente. A obrigação dos responsáveis é adoptarem medidas que permitam minimizar os impactes negativos dos projectos contribuindo assim para o desenvolvimento geral da região (económico, social, e ambiental) que se pretende sustentável.”.

Para Susana Amador a “região da AML é uma área metropolitana que, por coincidência ou não, detém enormes recursos com enorme potencial para o turismo. Ambos os factores se fazem sentir mas parece haver, na generalidade, suficientes mecanismos de protecção. Há apenas que aperfeiçoá-los e faze-los cumprir. No caso de Odivelas a pressão do turismo não se coloca.”.

Quanto à atenuação e prevenção dos efeitos negativos Adília Lisboa crê “que poderiam multiplicar-se os espaços verdes e potenciar de forma significativa a nossa frente ribeirinha, bem como diminuir significativamente a circulação de veículos no centro da cidade, através de um sistema de transportes eficiente.

Através de um planeamento eficaz e integrado das soluções a adoptar, tendo como objectivo minimizar os efeitos negativos que são do conhecimento técnico dos especialistas responsáveis por esta área.”.

Noutro registo Susana Amador sustenta que “em primeiro lugar há que dar sentido económico ou seja, para que serve e quem suporta cada pedaço do território. Depois, desenvolver um sistema de gestão territorial que coloque cada um desses pedaços nas mãos certas e dispondo da fonte de financiamento apropriada. Por fim, como já se disse no ponto anterior, apenas há que fazer cumprir com determinação.”.

Para Nuno Aires um “bom planeamento em turismo deverá incluir um diagnóstico da situação actual e uma previsão de resultados, para que os projectos possam ser desenvolvidos de forma a potenciar os aspectos positivos e a minimizar os constrangimentos existentes. Os problemas actuais resultantes do crescimento da actividade turística no Algarve devem-se ao fraco planeamento que se verificou entre os anos 60 e 80 do século XX. É certo que nem sempre é possível antecipar todos os impactes de determinado projecto ou política. No entanto, as ferramentas tecnológicas e o maior conhecimento existente permitem, hoje, fazer uma boa previsão de resultados.”.

Questionado sobre se as infra-estruturas se encontram suficientemente desenvolvidas no Algarve para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo Nuno Aires sustenta: “O conhecimento existente, actualmente, sobre o comportamento da procura turística no Algarve permite às Câmaras Municipais e outras entidades equipar a região com infra-estruturas de abastecimento de água, de tratamento de efluentes e gestão de resíduos, devidamente dimensionadas para fazer face às necessidades reais do território, especialmente, durante a época alta do turismo.

Os problemas existentes resultam, em grande parte, da dificuldade real em fazer face ao acréscimo de custos associados à manutenção do grau de atendimento e capacidade de resposta das infra-estruturas durante o Verão, quando se verifica um aumento exponencial de população. Isso comporta custos elevados!”.

## **20.2. A multiplicidade de usos, o quadro legal e as etapas da planificação**

O planeamento turístico pressupõe a resolução de conflitos entre a localização de diferentes tipos de investimento, a opção pelo mais adequado e ainda uma perspectiva multi-usos das infra-estruturas de molde a servirem a comunidade e os turistas.

Segundo Edward Inskip (1991) um dos *princípios do planeamento turístico* aponta para, sempre que possível, as infra-estruturas e equipamentos proporcionem múltiplos usos, servindo não apenas os turistas mas a generalidade dos cidadãos. Um bom exemplo da aplicação deste princípio vem do município espanhol de Múrcia que aprovou a construção de um jardim público de molde a que um hotel que estava a ser construído nas imediações se valorizasse tornando-se mais atractivo para os seus potenciais clientes. Por seu turno, o hotel da

cadeia NH suportou metade dos custos de construção da zona verde com a área aproximada de três campos de futebol, um espaço até então utilizado pelos feirantes que chegavam à cidade, tendo para o efeito modificado o *Plan General Urbano de la ciudad de Murcia*. São bons exemplos do turismo ao serviço da revitalização das cidades permitindo a qualificação dos seus espaços públicos que ficarão adstritos à utilização dos seus cidadãos e dos turistas que as visitam. Muito ganhariam os turistas e os cidadãos de Lisboa com uma solução similar para os terrenos da antiga Feira Popular, os quais se encontram numa degradação crescente, designadamente a prostituição ostensiva no seu interior.

O planeamento em turismo deve ser encarado como um processo flexível e contínuo. É criado pelas autoridades governamentais no plano nacional, regional ou local. Existe um conjunto de normas com o escopo da sustentabilidade como o volume dos edifícios, localização, distâncias de segurança, limites verticais (construção em altura), materiais a utilizar (eficiência ecológica), obrigatoriedade de um conjunto de serviços, saneamento e recolha de lixos. Ao nível da sustentabilidade social existem normas como as que prevêm o alojamento para os funcionários.

Nalguns países os edifícios não podem ocupar mais de determinada percentagem da zona terrestre (por exemplo 20%), os limites verticais dos edifícios não podem exceder a altura das árvores, obriga-se à manutenção e preservação da vegetação costeira com o duplo objectivo de manter o aspecto natural das ilhas e evitar a erosão, impõe-se a observância de determinados detalhes na arquitectura e os novos investimentos já passam pelo crivo da avaliação do impacto ambiental.

*Uma planificação mais sustentável do uso do solo* pressupõe a observância de várias etapas. Na sua base encontra-se o *programa para o turismo sustentável* que norteia as *decisões estratégicas* em matéria de turismo. Estas por seu turno determinam o pretendido *desenvolvimento turístico* seguindo-se a fase da *planificação*. O corolário de toda esta actividade é o *investimento turístico*.

A planificação não encerra apenas aspectos de *controlo* do desenvolvimento de actividades, sabendo-se que o turismo pode acarretar a destruição de valores naturais ou uma inadmissível alteração do modo de vida das populações. Comporta também uma vertente *positiva* identificando os espaços para as novas iniciativas e produtos turísticos com uma matriz de sustentabilidade.

Podem utilizar-se conjuntamente outros instrumentos criando-se *áreas prioritárias de desenvolvimento turístico* nas quais sejam concedidos *incentivos económicos* para a criação de produtos enquadráveis no paradigma de sustentabilidade.

O *princípio da precaução* é incontornável, designadamente na planificação costeira em consequência das alterações climáticas e da previsível subida do nível das águas, assegurando-se o futuro e prevenindo-se, nos demais casos, todo um conjunto de eventos naturais adversos, designadamente os leitos de cheia.

A flexibilidade do plano a acontecimentos mundiais imprevisíveis que alterem o padrão de comportamento dos turistas e a previsão de mecanismos de revisão a partir de certos limites, são outros dos aspectos a considerar. Os indicadores são igualmente importantes destacando-se o EMAS (*European Environmental Management System*).

### **20.3. Limites à criação de oferta de alojamento turístico. *Ratio* turística, zona turística saturada e reformulação do alojamento local**

As limitações à oferta de alojamento turístico são há muito utilizadas em planeamento do turismo e em nada afectam, antes beneficiam, a iniciativa privada e a liberdade empresarial.

O desenvolvimento turístico ibérico tem-se baseado num modelo de crescimento extensivo, assente no aumento continuado do número de visitantes sem atender à capacidade de carga do território, entre nós raramente fixada, com as notáveis excepções dos planos de ordenamento turístico da Madeira e dos Açores.

Conferiu-se prioridade aos benefícios de curto prazo, à criação de uma oferta homogénea e estandardizada e à escassa presença da cultura e das tradições locais na configuração dessa oferta assim como uma forte pressão ambiental que provoca impactos na qualidade ambiental e paisagística do território. Trata-se de um modelo pouco sustentável que perdurou ao longo de cinco décadas.

Em Portugal assistimos nos últimos dez anos a um significativo crescimento da oferta hoteleira apesar de uma estagnação dos fluxos de turistas estrangeiros. Nesta matéria tem sido avançado, com alguma frequência, o argumento de que não cabe ao Estado limitar o investimento, isto é, condicionar a liberdade empresarial de investir em mais camas turísticas, designadamente na cidade de Lisboa e de que ninguém vai fazer um investimento de milhões sem analisar cuidadosamente a sua viabilidade. Trata-se, porém, de um argumento que ignora a compatibilidade, para não dizer indispensabilidade, de um sistema de *planeamento turístico com a liberdade de empresa*.

Sem intuito exaustivo refiro de seguida algumas limitações possíveis.

A *ratio* turística consiste numa técnica que exige uma determinada superfície de solo edificável por cada nova cama de alojamento turístico, de tal forma, que se um empreendedor pretende construir um hotel de 300 camas e a *ratio* for de 60 m<sup>2</sup>/cama, necessitará de

18.000 m<sup>2</sup> de solo edificável. Se não dispuser dessa superfície a alternativa é reduzir o número de camas. Esta técnica limitativa pode ser conjugada com outras restrições ao nível do planeamento urbanístico, designadamente a construção em altura (máximo, por exemplo, de três andares) e/ou um determinado coeficiente de edificabilidade.

A *ratio* turística comporta um duplo objectivo:

1. Um requisito de qualidade dos estabelecimentos hoteleiros porquanto introduz um mecanismo que tende a reduzir o número de camas, um menor número de clientes na mesma superfície, conseqüente maior espaço e comodidade. A parte não edificada é destinada a zonas verdes e desportivas para utilização comum. Grosso modo, actualmente, entram as camas que cabem no edifício existente ou a edificar, cujas características físicas são determinadas pela legislação urbanística e não pela turística que se limita a definir as áreas mínimas dos quartos consoante as diferentes classificações e outros aspectos básicos.
2. Um factor limitativo da densidade populacional numa determinada zona turística.

A declaração de zona turística saturada, que se traduz em limitações de novas actividades turísticas *maxime* o alojamento, poderá afectar os municípios ou localidades em que ocorra alguma das seguintes circunstâncias:

- Ultrapassar a capacidade de carga estabelecida, tendo em conta o número de camas turísticas por habitante ou a densidade populacional;
- Existir uma procura que crie situações de incompatibilidade com a legislação ambiental.

Trata-se de uma figura crescentemente utilizada nos planos de ordenamento turístico da vizinha Espanha.

Outro dos princípios do planeamento é a procura de um turismo de maior qualidade através do aumento dos parâmetros exigíveis, induzindo a melhoria e modernização dos estabelecimentos. Uma das ideias chave é a de exigir mais e melhores requisitos aos estabelecimentos turísticos procurando que tenham a dimensão e estejam dotados de instalações que permitam um turismo de maior qualidade.

Uma das medidas para melhorar a qualidade dos estabelecimentos é a fixação de densidade mínima, por exemplo de 30 m<sup>2</sup> de solo por cada cama turística (*ratio* turístico, Baleares, 1984), a necessidade da criação de zonas verdes de uso privado, instalações desportivas e recreativas para os clientes e uma piscina com determinadas dimensões e características.

Em 1987, nas Baleares, aumentou-se a *ratio* turística para 60 m<sup>2</sup> por cama impondo-se outras restrições à construção e abertura de estabelecimentos de alojamento:



- autorização prévia para os estabelecimentos de alojamento turístico antes de lhes ser concedida a licença municipal de obras;
- 60 m<sup>2</sup> por cama, devendo uma parte destinar-se a jardins e instalações desportivas ou recreativas de uso comum para os clientes;
- piscina com determinadas dimensões;
- apenas permitir a instalação de estabelecimentos no topo da classificação (quatro e cinco estrelas);
- mecanismos para fomentar a reconversão de hotéis obsoletos, permitindo em certas circunstâncias a sua substituição por outros com melhor categoria.

**Figura 62 – Medidas de política de turismo**



**Fonte:** Elaboração própria.

Uma das maiores inovações do RJET consistiu na introdução da figura do alojamento local, um instrumento com grandes potencialidades para enquadrar o denominado alojamento paralelo, clandestino ou não classificado<sup>1169</sup>.

Um fenómeno de dimensão muito significativa, estimando-se que no nosso principal destino turístico, as denominadas *camas paralelas* ultrapassem largamente as classificadas<sup>1170</sup>.

No entanto, as dificuldades burocráticas sentidas pelos empresários ao nível do licenciamento de empreendimentos turísticos, tem motivado que algum investimento em novas unidades tenha vindo a ser canalizado para esta figura, pois, tratando-se de um processo de simples registo nas câmaras municipais, é bastante mais rápido e menos oneroso. Trata-se de

<sup>1169</sup> Art.º 3.º.

<sup>1170</sup> Ver a este propósito *Estudo Sobre o Alojamento Não Classificado no Algarve (1991-1997)*. Faro: Universidade do Algarve (1998). A estimativa apontava para 312.493 camas no alojamento paralelo enquanto os dados oficiais registavam 85.100 camas no alojamento classificado.

um desvirtuamento da figura que importa inflectir. As intenções que presidiram à sua criação – recuperar para a legalidade uma oferta significativa há muito existente no terreno – e o perigo de um abaixamento da qualidade da nossa oferta de alojamento turístico são razões mais que suficientes.

No novo sistema de classificação introduzido em 2008 a utilização de edifícios existentes para novos empreendimentos turísticos é premiada com 15 pontos. Apesar de a medida ser muito positiva, importa reforçá-la indo até ao máximo de 30 pontos. A poupança de solo e a recuperação/reconversão dos nossos centros urbanos justificam plenamente o reforço da medida.

#### **20.4. Plano Nacional de Turismo Sustentável. Congelamento de novas camas e expropriação de edificações**

Inexistindo entre nós a figura da *zona turística saturada*, que corresponde a um movimento de travagem de uma política de turismo, a possibilidade de eliminação dos *pólos de desenvolvimento turístico*, figura que em abstracto pode corresponder a um poderoso e selectivo movimento de aceleração, carece de aprofundada reflexão.

Esta poderá constituir a primeira discussão alargada com a sociedade civil numa nova política de turismo inclusiva e participativa. Tenho sérias dúvidas que o critério económico seja *de per se* suficiente para justificar a extinção dos pólos porquanto até a nossa mais poderosa região turística, o Algarve, reclama do estrangulamento financeiro.

Podem existir pólos e zonas saturadas como instrumentos de grande utilidade para além e independentemente do actual modelo das entidades regionais do turismo, uma solução em que efectivamente poucos se revêem e que carece de modificações. Importa, pois, separar as águas, perceber que pelo facto de existir um mau modelo de governação regional do turismo, que pode e deve ser melhorado de forma participada, isso não deve conduzir automaticamente à eliminação de bons instrumentos de planificação e gestão da actividade reconhecidos ao mais alto nível, designadamente pela OMT.

Sobre a possibilidade de saturação de uma ou várias zonas turísticas Adília Lisboa refere que se devem “Adoptar as medidas susceptíveis de impedir o aparecimento de mais oferta na zona em consideração.”.

Para Filipe Rocha há que “Limitar o acesso. Promover o desenvolvimento de actividades de qualidade superior, permitindo aumentar os preços, reduzindo a pressão e mantendo as mais-valias económicas.”.

Já para Nuno Aires a solução está no “Planeamento integrado. Isso significa o envolvimento das entidades públicas e das empresas privadas de forma a ser possível agir antes de haver saturação.”.

Apesar da miopia e isolacionismo político dos seus fautores, de ter sido transformado frequentemente em fastidiosa autopromoção política, o PENT tem certamente aspectos positivos que devem ser preservados. Pode evoluir-se para um *Plano Nacional de Turismo Sustentável* e ponderar a sua inclusão num destacado capítulo do Código do Turismo (uma excelente iniciativa que não se confina à mera compilação e sistematização da legislação existente).

Travar o aumento da oferta de alojamento turístico que degrada progressivamente as receitas constitui outra discussão prioritária. Desta discussão poderá decorrer o congelamento durante um período alargado – porventura 10 anos – de novas edificações para alojamento turístico de molde a corrigir o excesso de oferta de alojamento que degrada progressivamente os preços, evitando um maior consumo de solo de harmonia com um princípio de sustentabilidade.

No que respeita à fixação de limites à criação de camas turísticas Adília Lisboa refere: “Posso concordar com fixação de limites, provavelmente não concordarei com os critérios adoptados para a fixação desses limites, já que o planeamento não respeitou os pressupostos que considero indispensáveis a um bom planeamento, e que atrás ficaram enunciados.”.

Também Filipe Rocha concorda “com o limite à criação de camas, sobretudo se forem tidos em consideração critérios que tenham em conta as questões ambientais, e a dimensões geográfica e demográfica dos espaços. Deverão ser tidos em conta critérios que influenciem a economia, nomeadamente a concorrência, sendo que os excessos podem provocar a delapidação dos preços e conseqüentemente das mais-valias para a economia. Devendo por outro lado procurar assegurar um nível de concorrência que permita a permanente preocupação pela inovação e qualidade de serviço. Em determinados casos, poderiam ser impostos critérios relacionados com a qualidade dos empreendimentos (estrelas), bem como tipologia/conceito.”.

Já para Licínio Cunha: “Depende das situações e dos locais onde se desenvolve o turismo. No entanto não é preciso limitar o número de camas mas antes estabelecer condições que podem variar o seu grau de restrição, consoante as situações concretas de cada realidade: uma coisa é limitar o número de camas em Lisboa ou junto ao Alqueva, outra é limitá-la na Serra de Sintra ou no Parque do Gerês, na Serra da Estrela ou em Albufeira.

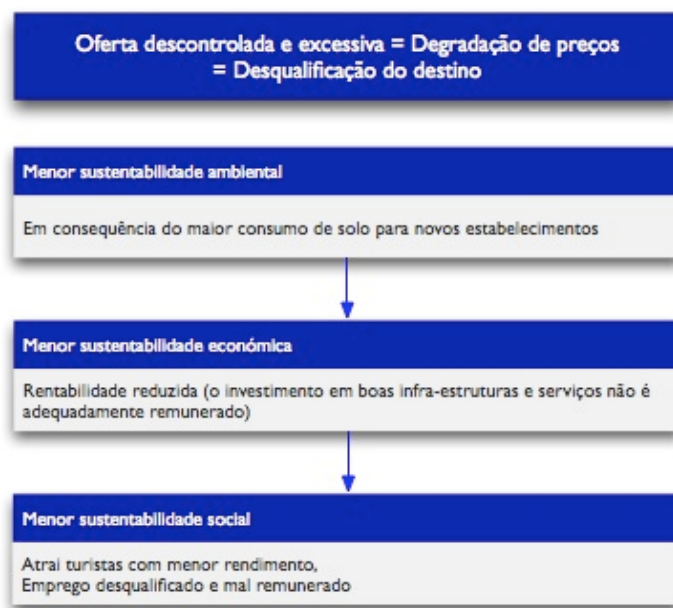
Tal como para as camas pode haver restrições ou limitações a outros tipos de equipamentos turísticos ou actividades (por exemplo: corridas ou provas de automóveis todo o terreno).”.

Manuel Quintas refere que: “Há muito que sou defensor da fixação de um limite à criação de camas turísticas em zonas específicas do país em que a oferta hoteleira se encontre saturada, e algumas há. A criação de barreiras administrativas neste sentido foi já adoptada em vários sítios da Europa como se sabe. Durante o tempo considerado apropriado, não seria autorizada a criação de novas unidades hoteleiras, salvo se se destinarem a substituir outras antigas. Deste modo, não só se evitaria um excesso de oferta, responsável quase sempre por um abaixamento das tarifas e sobretudo da qualidade das prestações, como se conseguia a requalificação do parque hoteleiro, nesse espaço do território, com a substituição das unidades obsoletas. Num país ‘das mais amplas liberdades’ e das mais amplas asneiras, esta medida dificilmente será adoptada. Sabe-se já que não conta com a Associação dos Hotéis de Portugal – porventura a única opinião que se lhe conhece, sobre qualquer coisa!”.

Nuno Aires num ponto de vista algo diferente: “Concordo embora o próprio mercado se encarregue de regular o número de camas turísticas. Eventualmente poderiam ser introduzidas mais exigências no âmbito da qualidade. Mas, o cumprimento da própria legislação acaba por ser uma garantia de qualidade dada a sua própria exigência.”.

Finalizando, Susana Amador: “Tal como já se referiu, esse tipo de limitações parece ser inevitável se quisermos manter uma regulação com vista à sustentabilidade quer ambiental quer económica do próprio sector. Contudo tais mecanismos têm de ser geridos de forma inteligente e assertiva em função dos diferentes contextos e políticas, implicando critérios de justa equidade e de gradualidade no tempo. O planeamento ao estabelecer-se um limite de camas terá de prevenir que essa capacidade seja distribuída de forma justificada por critérios de acessibilidade pelos diversos estratos de procura e continuada no tempo.”.

**Figura 63 – Excesso de oferta**



**Fonte:** Elaboração própria.

Como é natural, terão de existir excepções, designadamente empreendimentos no topo da classificação em zonas carenciadas de alojamento turístico, mediante uma efectiva auscultação das populações afectadas e dos pareceres favoráveis das associações empresariais do alojamento, restauração e distribuição bem como da Confederação do Turismo Português. Há também que estabelecer uma clara regra de preferência na utilização das edificações existentes quando se impuserem novas camas, surgindo a construção nova apenas em situações de manifesta impossibilidade ou inadequação de aproveitamento dos imóveis existentes.

Por outro lado, a oferta obsoleta de alojamento turístico afecta o preço e a imagem do destino. Aliado ao congelamento de camas novas e à fixação regional da capacidade de carga pode intervir um mecanismo em que as novas camas só podem ser autorizadas em substituição das obsoletas que são abatidas. Pode assim discutir-se, por exemplo, a solução do abate de camas próprias ou adquiridas a terceiro na proporção de uma cama nova por 1,5 camas abatidas a funcionar legalmente durante um certo período por exemplo há mais de 15 anos. Ou o abate de um certo número de camas do alojamento paralelo conferir um número inferior de camas novas classificadas.

Importa também reflectir sobre a fixação da capacidade de carga em cada área regional de turismo. Como mecanismo dissuasor a nulidade dos negócios jurídicos que a desrespeitem, a demolição judicialmente ordenada a expensas do empreendedor e responsabilidades civil e criminal pessoal dos titulares das autarquias que viabilizaram o licenciamento.

Parece-me interessante alargar as potencialidades da expropriação por utilidade particular de edifícios devolutos e/ou degradados, sobretudo nos centros urbanos, permitindo a instalação de estabelecimentos hoteleiros no topo da classificação (4 ou 5 estrelas) ampliando-se, assim, um instrumento há muito previsto em sede de utilidade turística, que se tem confinado quase exclusivamente à Madeira.

Muitas outras possibilidades podem debater-se numa actividade cada vez mais importante para o futuro do nosso país.

Relativamente à utilidade de técnicas como o zonamento, capacidade de carga e limites da mudança aceitável (LAC) surgem diferentes contributos dos entrevistados.

Licínio Cunha aflora a possibilidade de cumulação considerando que: “A capacidade de carga e os LAC não são incompatíveis, mas são cada vez mais a via para impedir que os destinos sejam repudiados pelos consumidores turísticos conduzindo ao seu declínio. A utilização destes conceitos é a melhor via para impedir que os destinos atinjam uma situação tal que a sua renovação ou recuperação se torne impossível pelos custos a que obriga.

A melhor via é a de determinar a capacidade de carga de um destino antes que se verifiquem impactos negativos. É, no entanto, a via mais difícil mas é preferível adoptar um processo de crescimento mais lento (como advoga a LAC) do que atingir um ponto de não retorno.”.

Nuno Aires mais sucinto refere que: “Dentro de limites, é claro que um território tem uma capacidade de carga a partir da qual se entra em desequilíbrio. Assim, as técnicas de zonamento, são úteis para uma gestão do território adequada.”.

Susana Amador faz notar que se trata: “de mecanismos de planeamento e gestão territorial para o turismo que têm estado a ser implementados, especialmente nas regiões turísticas sujeitas a maior pressão ou por razões de protecção ambiental. Parecem ser necessárias e entre nós estão ainda algo imaturas, especialmente porque os serviços da administração têm ainda pouco treino na sua aplicação de forma razoável porque não podem deixar de ter uma dose de subjectividade mas também pelos empreendedores ou promotores que ainda estão pouco familiarizados com eles.”.

Joandre Ferraz mostra algumas reservas: “Sim, considero úteis, embora não esteja convencido sobre a cientificidade dessas técnicas, pois tenho presenciado, por exemplo, alterações na capacidade de carga de certos locais turísticos que sugerem falta de critério ou equívoco, na origem ou na mudança!”.

**PARTE VI**  
CONCLUSÕES





## CONCLUSÕES

### a) A importância do turismo

A essência da actividade turística prende-se com o *movimento de pessoas* – o elemento dinâmico – e a sua *estada* – o elemento estático – em diferentes destinos. A estes acresce um terceiro elemento: o teleológico, a *finalidade* da deslocação, que nos introduz no complexo campo das motivações. Quer a *deslocação* quer a *estada* são realizadas fora do local habitual de residência e trabalho e têm um carácter *temporário*, ou seja, a deslocação ocorre durante um período de dias, semanas ou meses, findo o qual se regressa ao respectivo domicílio, ao local onde habitualmente reside (efeito de *boomerang*).

Uma vez apurados os elementos característicos do turismo constatámos a sua crescente importância económica ao nível mundial, europeu e nacional, o seu contributo para o PIB, a criação de emprego e a relação positiva com outros sectores da economia como alimentação e bebidas, comércio e construção civil.

Uma notável *performance* se atentarmos que em 1950 existiam tão somente 25 milhões de turistas internacionais registando-se no novo milénio 700 milhões e no ano da apresentação desta tese ultrapassando certamente a barreira de um bilião, apesar de uma parte do mundo estar megalhado numa profunda crise económica.

No plano europeu, embora se reconheça a importância do turismo, muito há a fazer. Ausente do Tratado de Roma (1957), e conseqüentemente desprovido de uma *política comunitária comum*, é nos anos oitenta que a Europa, principal destino turístico mundial, começa a prestar atenção à actividade em razão da entrada da Grécia, Espanha e Portugal e só muito recentemente, em 2007, foi consagrado no Tratado de Lisboa.

Estimando-se que o número de turistas estrangeiros em Portugal ronde os 11 milhões – abaixo, portanto, dos 12 milhões da viragem do século – não é admissível que o país não disponha desde 2007 de um dos mais importantes indicadores, a par das receitas, do turismo internacional, tendo descido 14 lugares no *ranking* mundial pela falta de estatísticas nesse domínio.

Portugal detém o 24.º lugar no *ranking* mundial de receitas do turismo internacional, mas vê essa vantagem parcialmente anulada com o 34.º lugar no das *despesas* (turistas portugueses no estrangeiro). Uma escassa diferença de 11 lugares pelo que o desejável *crescimento do saldo da balança turística* passará pela maior atractividade do turismo interno, captando uma parte dos turistas portugueses que fazem férias no estrangeiro e que apresentam, em média, acentuada propensão para o consumo, dando-se ao mais alto nível, designadamente nos titulares de cargos públicos, sinais de consumo dos nossos produtos turísticos.

Campanhas perdulárias e ineficientes são apontadas como uma das causas da estagnação ou mesmo refluxo da captação de turistas estrangeiras e do incremento do turismo interno.

*b) O PRACE e a nova organização institucional do turismo*

A organização institucional do turismo assume um importante papel estruturando-se em três planos: o nacional, o regional e o local. O modelo de concentração que no plano nacional inspira o Turismo de Portugal, IP não obedeceu a qualquer discussão ou consenso com os *stakeholders* e no plano regional constata-se um substancial esvaziamento de atribuições e permanente instabilidade aliados à insuficiência de recursos financeiros.

O PRACE, no que ao turismo respeita, foi marcado pelo seu carácter unilateral, em que um conjunto de medidas, para além de conflitarem com o próprio Programa do Governo, tiveram profundas repercussões no sector, não foram precedidas por uma prévia auscultação dos seus destinatários. Quando existiu, a fundamentação das medidas foi inversamente proporcional à sua importância, o que teve efeitos devastadores sobre a credibilidade dos seus mentores. A ideia mestra de *concentração* no turismo, passando-se de três (DGT, INFTUR e ITP) para uma única estrutura – e da extinção das regiões de turismo apesar de situadas não no plano nacional como erradamente se supôs mas no regional – foi apresentada de forma fantasiosa como a da *grande casa do turismo português* para responder às críticas que se iam perfilando em torno da errática derrocada institucional. Os sectores associativo e empresarial não reagiram adequadamente a um Governo que se mostrava forte, mas parco em fundamentação, não apresentando atempadamente contra-propostas.

Importa alcançar o *equilíbrio* entre as duas linhas de força na administração pública do turismo português: o *centralismo* e o *regionalismo*. Se a projecção da imagem de um país no exterior tem de provir de uma orientação unitária, não é menos verdade que a diversidade de produtos que diferencia os destinos turísticos é fortemente potenciada pelos *órgãos de proximidade*, os que em melhor posição se encontram para promoverem a singularidade das suas características. Daí que se encontre há muito consolidada a existência e a indispensabilidade de três planos distintos na administração do turismo: o nacional, o regional e o local.

*c) Evolução do plano infra-municipal e regional*

O actual enquadramento das entidades regionais de turismo traduz-se numa regressão perante a paulatina evolução, ao longo de várias décadas, das figuras que o antecederam, ou seja, das comissões de iniciativas (1921), das zonas de turismo (1945) e das regiões de turismo (1982 e 1993).

No plano municipal, as *comissões de iniciativas* instituídas na I República, visando o desenvolvimento das estâncias, executando *obras de interesse geral* ou *iniciativas* para aumentar a sua frequência e o fomento do turismo, eram constituídas por impulso dos *stakeholders*, tendo os representantes do sector privado uma posição de paridade ou até excedendo o número de representantes das entidades públicas. A solução de proximidade, auscultação das populações e participação dos hoteleiros, proprietários e comerciantes bem como o princípio da gratuidade dos cargos são traços distintivos desta figura.

Em 1940, o Código Administrativo, uma das traves mestras do Estado Novo, não é indiferente ao sector e cria a figura das *zonas de turismo* que atingiu notável longevidade – sobreviveram até 2008 – em que a distinção entre *comissões municipais* e *juntas de turismo* provinha do critério da sede do organismo coincidir ou não (caso de praias e termas) com a sede do concelho, beneficiando, em qualquer dos casos, de uma gestão própria e distinta da administração municipal comum. O impulso tanto poderia provir da câmara municipal ou dos serviços centrais e embora consagrando a representação do sector privado fá-lo em menor proporção comparativamente às comissões de iniciativas.

Entre o plano dos interesses turísticos *locais* e o plano *nacional* interpunha-se, como salientou a Câmara Corporativa, um outro, o dos interesses turísticos *regionais*, que conduziu à criação de organismos de nível territorial supramunicipal: as *regiões de turismo* cuja *iniciativa* poderia partir do próprio Governo ou de proposta conjunta de todas ou de algumas câmaras municipais ou juntas de turismo interessadas. Actuando no plano supramunicipal, as *comissões regionais de turismo*, que constituíam o *órgão de administração* das regiões de turismo, incorporavam uma menor representação dos interesses privados não constituindo ainda verdadeiros órgãos autárquicos em matéria de turismo mas de órgãos da administração estadual do turismo.

É também nesta ocasião que o Estado Novo consagra o funcionamento junto da Presidência do Conselho de um órgão consultivo – o *Conselho Nacional de Turismo* – cujos vogais eram, na sua esmagadora maioria, representantes de entidades privadas. Meio século depois, o PRACE extinguiria um órgão consultivo semelhante: o Conselho para a Dinamização do Turismo. O vazio de um órgão consultivo de representação alargada – associações empresariais, sindicatos e universidades – perdura desde então.

#### *d) A experiência-piloto da regionalização turística*

Enquanto nas I e II Repúblicas assistimos a um claro predomínio dos órgãos locais de turismo sobre os regionais, tal tendência inverte-se no dealbar da III República mercê da profunda reformulação do regime jurídico das regiões de turismo – o Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto – na sequência natural da profunda mutação registada no quadro normativo

das autarquias locais decorrente do 25 de Abril. Configurando-se como uma *lei da regionalização turística*, as grandes inovações consistem na atribuição de *personalidade jurídica* às regiões de turismo, agora consideradas pessoas colectivas de direito público, e no princípio da *exclusiva iniciativa municipal* no despoletamento do seu processo de criação embora não se prescindia da vontade governamental para a criação do ente jurídico regional. Outros dos princípios estruturantes desta experiência-piloto do regionalismo, para além daquela *confluência das vontades municipal e governamental*, são os da *supremacia municipal* no controlo dos órgãos das regiões de turismo e o da *representação minoritária* do Estado.

A promoção turística no estrangeiro, que é invariavelmente uma causa expressa ou implícita da destruição dos modelos de organização pública do turismo, encontrou nas regiões de turismo uma equilibrada solução dualista. No que respeita ao *mercado interno*, as regiões de turismo desfrutavam de inteira liberdade. Na *promoção externa*, o estatuto era assaz diferente, ou seja, de proibição de execução directa de planos de promoção turística no estrangeiro, impondo-se ainda nesta sede um *dever de colaboração* com a administração central.

A área das regiões de turismo era objecto de um conjunto de *requisitos*, nomeadamente a existência de *condições* e *potencialidades* de interesse para o turismo e a *homogeneidade* ou pelo menos *complementaridade* entre as áreas dos municípios, avançando-se indicadores como os aspectos geográficos, ecológicos, etnográficos, históricos e culturais. Exigia-se também a capacidade do ente regional gerar receitas para prover às suas despesas.

O princípio da *supremacia municipal* significa que na assembleia do ente regional de turismo, o conjunto dos representantes dos departamentos do Estado, entidades públicas e entidades privadas dispunham de um número igual ou inferior ao dos representantes dos municípios que integravam a região de turismo.

Com a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro) ocorreu a municipalização *in totum* do imposto de turismo, uma modificação assaz importante no financiamento dos órgãos regionais e locais de turismo retirando-lhes a sua independência financeira.

Adeptos da regionalização e seus adversários conviveram pacificamente com o regime de regionalização turística que, no essencial, vigorou por um quarto de século e que indubitavelmente descentralizava e permitiu aproximar a administração do turismo dos cidadãos e empresas, mais eficazmente em certos domínios, comparativamente à administração central ou autárquica.

As regiões de turismo brotam da exclusiva iniciativa dos municípios mas nascem de um acto normativo do Governo e estão sujeitas a tutela administrativa. A sua arquitectura jurídica, sedimentada numa evolução normativa quase secular de participação local dos cidadãos na

administração do turismo, permite uma intersecção assaz profícua dos interesses governamentais e municipais.

Além do mais, a circunstância de se tratar de pessoas colectivas de direito público não afasta a representação dos interesses privados. Ao invés, postula, numa razoável proporção, a representação de entidades privadas, *maxime* dos empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas e agências de viagens. A representação de interesses privados não se confina, porém, à assembleia das regiões de turismo, permitindo inclusivamente que intervenham no seu órgão de governo, isto é, que possam integrar a comissão executiva.

Confluem, assim, nas regiões de turismo, os interesses dos municípios, que despoletaram o seu processo de criação e constituem a sua força dominante, do Governo, que, entre outros aspectos, lhes conferiu existência jurídica e exerce relativamente a elas tutela administrativa, e dos representantes dos interesses privados, na esteira da longa tradição de participarem activamente na formação das decisões em matéria turística.

#### *e) O modelo top-down instituído em 2008*

Num anacrónico movimento *top-down* o actual modelo das entidades regionais de turismo de *base estatística* – temperada por critérios de natureza turística no caso dos pólos de desenvolvimento turístico – e de *imposição governamental* substitui o vigente até 2008, no qual as dezanove regiões decorriam da vontade concordante dos municípios interessados e do Governo e tinham na sua génese critérios de natureza turística, ou seja, de os respectivos territórios apresentarem condições e potencialidades para o turismo bem como de afinidades geográficas, ecológicas, históricas e culturais.

Já numa fase muito avançada do processo legislativo – entre a aprovação em Conselho de Ministros e a promulgação pelo Presidente da República – foi inserido o *pólo de desenvolvimento turístico Leiria-Fátima*, não previsto no PENT, pelo que foram suprimidas todas as referências a este último em vez de o rever aditando o *turismo religioso* que inexplicavelmente o omite. Sem tal harmonização, o diploma fica sem qualquer fundamentação relativamente ao critério da inserção dos pólos de desenvolvimento turístico – que não haviam sido equacionados no anteprojecto – e o PENT continua a evidenciar uma falha inexplicável no que respeita aos *produtos estratégicos* não sendo exaustivo em matéria de *pólos*.

Em matéria de *atribuições* da nova figura destaca-se *valorização turística* das respectivas áreas ou regiões e o *aproveitamento sustentável* dos recursos turísticos da região, sendo tal valorização enquadrada no plano central da política de turismo pelas directrizes e orientações governamentais bem como dos planos plurianuais. Foram, no entanto, suprimidos os planos de *acção turística da região* e a *definição dos produtos*. A incipiente introdução de novas

atribuições como a da *monitorização da oferta turística regional* – em bom rigor, poderá considerar-se implícita na disciplina de 1991 – e a dinamização e potencialização dos valores turísticos regionais, não contrabalançam, de nenhuma forma, a perda daquelas significativas e estruturantes atribuições. No domínio do *turismo no espaço rural*, do *turismo de habitação* e dos *parques de campismo e de caravanismo*, onde não existe intervenção do Turismo de Portugal, IP, o equivalente ao parecer vinculativo desta entidade poderia, com grande utilidade, ser atribuído às entidades regionais de turismo.

Tal como em 2006 no plano central em 2008 ocorreu a *derrocada do regionalismo turístico* até então vigente, surgindo as novas entidades regionais do turismo com um núcleo de atribuições inferior comparativamente às regiões de turismo e numa *lógica de dependência* do Turismo de Portugal, IP, aspecto que é agravado pelo garrote financeiro.

Os municípios só podem aderir à respectiva área ou pólo em que se encontram territorialmente integrados ainda que consigam demonstrar um interesse turístico manifesto em integrar outra. Como consequência desta *rigidez normativa* verificam-se algumas resistências ao nível dos municípios que determinaram a alteração da LERT, como sucedeu no caso dos municípios da Nazaré e Alcobaça que se recusavam a integrar o pólo Leiria-Fátima e almejavam a sua participação no pólo Oeste. Coimbra e Figueira da Foz não integram a Entidade Regional de Turismo do Centro nem o município da Covilhã, o pólo da Serra da Estrela, o que evidencia o carácter forçado da solução *top-down*.

No programa do XIX Governo não se prevê qualquer modificação do modelo organizacional vigente, seja no plano nacional, regional ou local. Foi, assim, com surpresa despoletada pelo Ministro Miguel Relvas a extinção do modelo das entidades regionais de turismo e dos pólos de desenvolvimento turístico. Com um âmbito mais limitado, confinada sobretudo à extinção dos pólos, foi mais tarde secundada pela Secretária de Estado do Turismo. A especulação e as versões contraditórias multiplicam-se aquando da apresentação desta tese, adiando-se oficialmente o assunto por mais uns meses.

#### *f) A boa governação e as traves mestras do alojamento turístico*

Sendo possível identificar mais de quarenta características ou dimensões distintivas da *boa governação do turismo*, elegeram-se a responsabilização ou prestação de contas, transparência, envolvimento e participação dos interessados, estrutura, eficácia e poder político legitimado, actuante e periodicamente renovado, há que procurar implementá-las. O défice de auscultação e participação dos cidadãos é um dos aspectos que importa corrigir, ao nível orgânico e no quotidiano das políticas de turismo.

As tipologias de empreendimentos turísticos constituem *filtros* entre a actividade económica do turismo e o território. Em determinados territórios, designadamente os urbanos, imperam

sobretudo os estabelecimentos hoteleiros enquanto em solo rural é o campo de eleição do turismo no espaço rural. Tipologias perfeitamente definidas incorporando os traços identitários da região – caso paradigmático das *Quintas da Madeira* no plano regional – preservando o essencial da tradição e os traços distintivos do destino turístico são essenciais à planificação turística.

O RJET foi assim alvo de uma análise detalhada apreendendo o essencial das regras do alojamento turístico enquanto no capítulo do planeamento apurámos os traços estruturantes da distribuição turística (agências de viagens/operadores turísticos – empresas de animação turística) e dos estabelecimentos de restauração e de bebidas.

Há que reintroduzir na normação dos empreendimentos turísticos a apreciação pela entidade licenciadora ou pela autoridade turística nacional de um conjunto de aspectos com bastante acuidade em sede turística como a *afecção do meio ambiente* ou *património arquitectónico*, a proximidade de actividades incompatíveis, *v.g.* uma cimenteira, fábrica poluente ou uma odora exploração de suínos, se existem adequadas vias de acesso ao empreendimento, suficientes estruturas hospitalares nas imediações ou a proximidade de zonas urbanas degradadas.

É positiva a criação da figura do alojamento local, pois, permite integrar num quadro de legalidade e transparência o relevante fenómeno da oferta de alojamento paralelo ou não classificado, problema estrutural do nosso turismo já com vários decénios criando-se um quadro normativo simples e expedito que permite a um conjunto de pequenas e médias empresas e mesmo a particulares desenvolverem um pequeno modelo de negócio na área do alojamento turístico.

Soluções similares à dos *gîtes de France* ou *bed & breakfast*, sobretudo em áreas rurais deprimidas, são agora de rápida e fácil implementação pois dispõem de um ágil e facilitador enquadramento legal.

Podem, no entanto, as maiores dificuldades ao nível do licenciamento dos estabelecimentos hoteleiros e de outras tipologias de empreendimentos turísticos, designadamente do turismo no espaço rural, contrastando com a menor exigência do alojamento local – aliadas à inexistência de restrições quanto ao número máximo de unidades de alojamento –, canalizar para esta modalidade uma parte não despicienda dos novos investimentos, com reflexos negativos ao nível da quantidade e qualidade do alojamento clássico.

A monitorização da implementação da lei é, por isso, de extrema utilidade de molde a introduzir, se for caso disso, as medidas que corrijam as distorções, seja pela introdução de novos requisitos mínimos ou pelo estabelecimento de um número máximo de unidades de alojamento para os novos estabelecimentos.

O enquadramento de alguma oferta de alojamento turístico, como é o caso dos *hostels*, *holiday parks* bem como o aproveitamento turístico de residências secundárias e a compatibilização dos usos turísticos e residencial sénior activo é também importante na óptica da sustentabilidade dos significativos investimentos realizados em *hardware*.

Com projecção no território turístico surge a oferta complementar consubstanciada nos estabelecimentos, iniciativas ou projectos susceptíveis de serem *declarados de interesse para o turismo* e o importante instrumento para induzir a qualidade do alojamento turístico que constitui a *utilidade turística* há muito consagrado mas cujo interesse é manifesto no actual quadro.

*g) De Estocolmo a Joanesburgo. A Agenda 21 para o Turismo*

A crescente gravidade dos problemas ambientais decorrentes da produção industrial do pós-guerra conduz à primeira iniciativa internacional, em 1972, no âmbito da ONU, a *Conferência de Estocolmo*, surgindo em 1987 no *Relatório Brundtland* a definição mais consensual de desenvolvimento sustentável, na qual se destaca a perspectiva intergeracional.

Vinte anos depois de Estocolmo, a *Conferência do Rio* (1992) aprova três importantes documentos: a Declaração do Rio, os Princípios da Floresta e a Agenda 21.

No ano seguinte surge a *Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo*, um marco para o sector na confluência de três importantes organizações: o Conselho da Terra, o WTTC e a OMT.

A Parte I define o papel da indústria de viagens e turismo na prossecução dos objectivos da Agenda 21 enfatizando a importância da parceria entre os governos e outras organizações analisando a sua importância estratégica e económica e procurando demonstrar os enormes benefícios que indústria pode alcançar, os quais não se confinam ao ecoturismo. A Parte II contém o programa de acção. O Capítulo I dirige-se aos governos, administrações públicas do turismo (no plano nacional, regional e local) e associações empresariais, enquanto o Capítulo II é dirigido às empresas.

Relativamente aos primeiros, nas nove áreas prioritárias de acção avultam o quadro legal e económico, as implicações ambientais, culturais e económicas da sua actuação, a educação e sensibilização públicas, o planeamento, a partilha de informação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a participação da sociedade, o *design* sustentável, a monitorização dos resultados e a indispensável criação de parcerias.

No que tange às empresas preconiza-se a criação de sistemas e procedimentos de gestão que coloquem o desenvolvimento sustentável da actividade turística em todos os aspectos organizacionais, enumerando-se dez áreas prioritárias de acção, designadamente os resíduos e a



reciclagem, a eficiência energética, a gestão dos recursos hídricos e das águas residuais, os transportes e a gestão e planeamento do uso do solo. Tal como nos governos, nas administrações públicas do turismo e associações empresariais surge o envolvimento dos recursos humanos das empresas, dos seus clientes e das comunidades locais nas questões ambientais, a criação de um *design* para as questões da sustentabilidade e o estabelecimento de parcerias.

Por *desenvolvimento turístico sustentável* podemos entender, apoiando-nos na consensual formulação de Brundtland, um modelo de desenvolvimento que permite às gerações actuais explorarem nas diferentes vertentes o sector do turismo sem que com isso ponham em risco a possibilidade das gerações futuras continuarem a desenvolvê-lo.

Em 2002 a *Conferência de Joanesburgo* foca a necessidade de implementar no terreno os avanços registados na Cimeira da Terra, designadamente a necessidade de equilíbrio dos aspectos económicos, sociais e ambientais.

#### *h) Europa: a progressiva afirmação da sustentabilidade*

No plano europeu, o *Tratado CEE* aponta o *desenvolvimento sustentável* como uma das tarefas da Comunidade estatuidando-se que a sua acção compreenda medidas no domínio do turismo para alcançar os fins enunciados no Tratado enquanto o Tratado de Lisboa identifica claramente os três pilares do desenvolvimento sustentável.

A resposta da Comunidade à *Cimeira da Terra* corporizou-se no V Programa de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1993-2000), preconizando que as actividades económicas se orientassem mais para os objectivos ambientais e que o esforço na componente ambiental deveria concentrar-se em cinco sectores prioritários: indústria, energia, transportes, agricultura e turismo.

Na *Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia*, um dos objectivos respeita aos *transportes sustentáveis* em que uma das medidas mais emblemáticas se corporiza na Directiva n.º 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008 que alterou a Directiva n.º 2003/87/CE por forma a *incluir as actividades da aviação* – a partir de 1 de Janeiro de 2012 – no *regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade* [UE Emissions Trading Scheme (ETS)], enquanto elemento central da política europeia em matéria de luta contra as *alterações climáticas*.

Constata-se a incapacidade das normas ambientais face à procura crescente no turismo e o envolvimento das populações é amiúde enfatizado no percurso da sustentabilidade. A monitorização sustentável é alicerçada em indicadores comuns europeus.

A *Carta de Aalborg* (1994) representa a concretização da Agenda 21 no plano das cidades europeias onde vivem aproximadamente 80% da população. Na declaração de princípios

aponta-se para a preservação do capital natural, para a existência de problemas específicos que reclamam respostas individualizadas em ordem à sustentabilidade introduzindo-se um processo criativo, local e equilibrado.

Outras etapas do percurso são a *Conferência de Lisboa* e a *Agenda Habitat* que visou o aprofundamento da Agenda 21 Local tendo como ponto de partida a Carta de Aalborg e a autoridade local como impulsionadora do processo.

Não obstante a progressiva consciencialização do consumidor em matéria ambiental ser cada vez maior, a escolha das viagens em razão dos seus impactos, designadamente dos ambientais, é ainda pouco expressiva e as empresas do sector do turismo têm evidenciado uma fraca receptividade à temática da sustentabilidade. Apenas as de maior dimensão desenvolvem algumas medidas no campo da *responsabilidade social corporativa* mas só uma pequena percentagem procura ser reconhecida pelas suas práticas ambientais e/ou sociais. Alguns operadores turísticos, sobretudo os que desenvolvem produtos para consumidores mais sensíveis neste âmbito, já contratam os prestadores de serviços que incorporam nos seus processos critérios de sustentabilidade.

Assim sendo, o objectivo passa por manter a actividade competitiva interiorizando que a longo prazo a competitividade depende da sustentabilidade conduzindo a uma possível alteração dos paradigmas de produção e consumo da actividade. Mantendo-se ou aumentando as receitas turísticas – o Programa do Governo focaliza-se nesta vertente – mas com menores custos para o ambiente e maiores ganhos para as sociedades que preservam os seus traços característicos.

Os problemas do turismo – um fenómeno global cuja forma é ditada localmente – carecem sobretudo de resolução no plano regional e local, o mesmo se passando com a sustentabilidade.

Como se refere na *Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo*, a sustentabilidade é um objectivo de longo prazo, mas as suas fundações devem ser implantadas o mais rápido possível.

#### *i) Ordenamento do território e turismo*

Um dos *princípios constitucionais* que enformam a *política de ordenamento do território e do urbanismo* é o da *sustentabilidade e solidariedade intergeracional*. Destaca-se igualmente o da *subsidiariedade*, isto é, privilegiando o nível decisório mais próximo dos cidadãos e a participação destes em todas as fases desde a elaboração, monitorização e revisão dos instrumentos de gestão territorial apresentando-se o PENT como um dos instrumentos de política sectorial.

Ocorrendo uma cuidadosa filtragem das actividades não agrícolas que podem ser desenvolvidas na RAN em matéria de alojamento turístico são admitidos, no campo do alojamento turístico, *os empreendimentos de turismo no espaço rural, turismo de habitação e turismo de natureza* numa perspectiva de complementaridade à actividade agrícola. Sucede que a enorme abrangência do turismo de natureza é pouco consentânea com as limitações de interesse público ínsitas à delimitação da RAN.

Em matéria de REN surge a possibilidade de abertura de trilhos e caminhos pedonais/cicláveis destinados à educação e interpretação ambiental e de descoberta da natureza bem como a instalação de campos de golfe.

No que respeita aos objectivos que norteiam a classificação do solo como urbano, surge-nos à cabeça a sustentabilidade, a valorização e o pleno aproveitamento das áreas urbanizáveis que observam os imperativos da economia do solo e demais recursos territoriais.

O *Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira* (POTM) visa orientar as estratégias de desenvolvimento turístico. O *modelo territorial*, em ordem a garantir a *sustentabilidade* dos sistemas, fixa até 2012 um limite máximo do alojamento turístico de 35.000 camas na ilha da Madeira e de 4.000 camas na ilha de Porto Santo, distribuindo-se as tipologias de forma diferente nos três tipos de espaços contemplados (urbanos, agro-florestais e naturais/áreas protegidas). Na linha de sustentabilidade, em que a LUT foi precursora e mais recentemente do RJET quanto ao *aproveitamento das construções existentes*, outro critério do plano regional é o da recuperação de edifícios com interesse patrimonial e quintas, a integrar em pequenas unidades hoteleiras.

Consagra-se um *princípio de preferência* dos estabelecimentos hoteleiros do tipo *resort* na apreciação e licenciamento dos projectos de empreendimentos turísticos no que concerne à gestão da sua distribuição territorial e, com o objectivo do controlo dos limites de capacidade de alojamento, determina-se o *registo centralizado dos licenciamentos* já realizados ou a realizar. As suas normas *vinculam* as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território determinando-se a *nulidade* dos actos de licenciamento ou autorização de projectos ou actividades com que ele conflituem.

No *Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores* (POTRAA) a conjugação da sustentabilidade sócio-económica com a ambiental leva a que uma das orientações estratégicas base seja a *desaceleração dos ritmos de crescimento*. Introduce-se o conceito de *capacidade de carga turística*, partindo-se do número de camas existentes em cada uma das nove ilhas em 2005 e do número máximo por ilha a atingir até 2015.

j) *As Bases do turismo e o PENT*

Na *Lei de Bases do Turismo* enfatiza-se o *princípio da sustentabilidade*, com expressa alusão à tripla vertente ambiental, económica e social que enforma o turismo, reforçando a *coesão territorial* e a *identidade nacional*, surgindo uma clara distinção entre o *plano nacional, regional e local* da administração pública do turismo português.

Impondo-se a manutenção do PENT, há que estudar aprofundadamente e de um ponto de vista multidisciplinar os produtos turísticos a manter e a criar, os territórios a afectar preferencialmente de harmonia com as previsíveis tendências de evolução de um mundo que se deverá nortear por princípios de maior rigor e de desenvolvimento sustentável, a adequação de um modelo de *sol e praia* sedimentado num trio de núcleos territoriais, acentuadamente dependente de operadores turísticos ou de sucedâneos como as *low cost*, o crescente abandono da vertente hoteleira e a forte penetração dos interesses imobiliários, qual o peso relativo do turismo receptor e da desprezada vertente doméstica.

Os objectivos do PENT relativamente ao crescimento anual do número de turistas em 5% – ultrapassando os 20 milhões de turistas estrangeiros em 2015 – e das receitas em cerca de 9% – superando os 15 mil milhões de euros e representando, em 2015, mais de 15% do PIB e 15% do emprego nacional são inalcançáveis, revelando-se a vertente das receitas a de maior concretização.

Em razão do criticável processo legislativo não existe uma inteira correspondência entre os pólos previstos no PENT e os consagrados no novo regime das áreas regionais de turismo e dos pólos de desenvolvimento turístico. Para a plena compatibilização a revisão do PENT deverá consagrar o pólo Leiria-Fátima e aditar um novo produto estratégico: o turismo religioso.

Impõe-se uma maior participação dos interessados – empresas e profissionais do turismo, universidades – numa lógica *bottom-up*, transformando o PENT num programa de todos e para todos. Na sua feitura, e aparentemente na sua revisão, o secretismo e a indeterminação tem sido a nota dominante, confiando-se excessivamente em consultoras internacionais, desprezando-se as universidades, associações empresariais e sindicais e demais *stakeholders*.

Há que repensar o antinómico *turismo residencial* extraindo da crise actual as devidas ilações e tomando em consideração o *novo paradigma da exploração turística* consagrado no art.º 45.º do RJET que erradicou a vertente residencial nos empreendimentos turísticos.

Uma das grandes inovações constantes da proposta de revisão do PENT é a da *sustentabilidade* encabeçar as linhas de desenvolvimento do turismo. Sucede que parte significativa das tipologias de empreendimentos turísticos fica à margem do PENT e a proposta inexpli-

cavelmente não faz qualquer menção à Lei de Bases do Turismo, omissão reveladora de alguma ligeireza na abordagem destas importantes matérias.

Importa, assim, encarar o planeamento do turismo como uma actividade que exige sólidos conhecimentos científicos do sector e sub-sectores, uma visão holística e prospectiva, erradicando metas à partida irrealistas, com fins de propaganda política e envoltas, as mais das vezes, num misto de linguagem poético-panfletária.

#### *k) Algumas propostas*

A participação dos cidadãos pressupõe a criação de um órgão consultivo de representação alargada, um *Conselho Nacional do Turismo*. A complexidade e o carácter transversal da actividade determinam um permanente envolvimento dos diferentes agentes económicos, não sendo actualmente possível criarem-se políticas do turismo verdadeiramente eficazes e que produzam transformações na sociedade que não sejam precedidas da auscultação e do envolvimento dos seus destinatários. Há, assim, que desenvolver e implementar novos modelos de gestão pública descentralizada que, simultaneamente, representem um substancial reforço da participação dos cidadãos das empresas e do associativismo. Um órgão do tipo *Conselho Nacional do Turismo* pode corporizar essa nova visão prospectiva e partilhada da administração pública do turismo pretendendo-se, entre outros aspectos, que o Conselho funcione como um verdadeiro fórum de reflexão e debate, no qual sejam analisadas e discutidas em profundidade as propostas de medidas governamentais com impacto no sector.

Funcionando em Plenário ou em Secções especializadas deverá, o Conselho Nacional do Turismo, sem se substituir aos órgãos instituídos, assumir um papel pró-activo podendo, observado determinado condicionalismo, apresentar propostas de medidas legislativas ou de outra natureza, as quais depois de debatidas internamente serão remetidas para as instâncias competentes.

Como órgão meramente consultivo, as suas deliberações não têm carácter vinculativo, sem embargo da considerável autoridade que lhe advém da representação alargada do sector, devendo ser presidido pelo membro do Governo com a tutela do turismo incorporando um alargado número de conselheiros representativos dos diferentes organismos da administração pública do turismo, empresas, universidades, escolas, associações empresariais e sindicatos.

No actual contexto de contenção da despesa pública e por forma a assegurar a sua longevidade não deverá gerar *despesa pública* significativa não dispondo de quadro próprio ou serviços, funcionando na directa dependência do órgão do Governo que tutela o turismo, o qual lhe assegurará os meios de funcionamento, designadamente o secretariado e as instalações destinadas à reunião dos seus membros.

Um instrumento como o *Código do Turismo* comporta significativas vantagens, designadamente remover os desajustamentos entre as várias camadas de legislação produzidas pelos sucessivos Governos nem sempre harmónicas entre si. Pressupõe uma perspectiva global e sistémica que pode ser muito vantajosa na regulação da actividade e os destinatários devem ser activamente envolvidos na sua preparação.

O *desenvolvimento sustentável* não é um processo rígido mas em constante mutação no qual as alterações na exploração dos recursos, na gestão dos investimentos e nas orientações ao nível institucional são geridas coerentemente atendendo não apenas às necessidades actuais mas também às futuras, isto é, numa perspectiva intergeracional identificada no relatório Brundtland.

A participação das populações torna-se um dos princípios estruturantes do ordenamento turístico, convocando diferentes públicos, retirando o monopólio da actuação a políticos e elites administrativas, fazendo intervir um número crescente de especialistas e líderes de opinião, enriquecendo o *iter* decisório e obtendo consensos mais alargados. Há, assim, que encontrar o ponto de equilíbrio entre a orientação descendente concebida há 40 anos no quadro de um centralista Estado-nação e as fortíssimas pulsões regionais e locais de sentido ascendente.

Haverá que criar condições para uma maior pujança do *mercado interno* e para a atenuação da *sazonalidade*, através de medidas estruturantes, dentre as quais se destaca o incremento do turismo sénior e o *cheque férias*. Este último, implantado nos anos sessenta em França, constitui ainda hoje uma experiência de sucesso susceptível de recriação e adaptação à realidade portuguesa, nomeadamente associando-lhe alguns benefícios fiscais que tornem verdadeiramente atractiva a sua aplicação no campo das relações de trabalho como um sucedâneo do pagamento de horas extraordinárias ou de *fringe benefits*.

Um conjunto de instrumentos permitem um melhor desenvolvimento do sector. É importante debatê-los aprofundadamente por forma a que o maior número possível de destinatários se identifique com as políticas de turismo. Podem existir pólos e zonas saturadas como instrumentos de grande utilidade para além e independentemente do actual modelo das entidades regionais do turismo, uma solução em que efectivamente poucos se revêem e que carece de modificações. Importa, pois, separar as águas, perceber que pelo facto de existir um mau modelo de governação regional do turismo, que pode e deve ser melhorado de forma participada, isso não deve conduzir automaticamente à eliminação de bons instrumentos de planificação e gestão da actividade reconhecidos ao mais alto nível, designadamente pela OMT.

Apesar da miopia e isolacionismo político dos seus fautores, de ter sido transformado frequentemente em fastidiosa autopromoção política, o PENT tem certamente aspectos posi-

tivos que devem ser preservados. Pode evoluir-se para um *Plano Nacional de Turismo Sustentável* e ponderar a sua inclusão num destacado capítulo do Código do Turismo (uma excelente iniciativa que não se confina à mera compilação e sistematização da legislação existente).

*Travar* o aumento da oferta de alojamento turístico que degrada progressivamente as receitas constitui outra discussão prioritária. Dessa discussão poderá decorrer o *congelamento* durante um período alargado – porventura 10 anos – de novas edificações para alojamento turístico de molde a corrigir o excesso de oferta que degrada progressivamente os preços, evitando um maior consumo de solo.

Como é natural, terão de existir excepções, designadamente empreendimentos no topo da classificação em zonas carenciadas de alojamento turístico, mediante uma efectiva auscultação das populações interessadas e dos pareceres favoráveis das associações empresariais do alojamento, restauração e distribuição bem como da CTP.

Há também que estabelecer uma clara regra de preferência na utilização das *edificações existentes* quando se impuserem novas camas, surgindo a *construção nova* apenas em situações de manifesta impossibilidade ou inadequação de aproveitamento dos imóveis existentes.

Por outro lado, a *oferta obsoleta* de alojamento turístico afecta o preço e a imagem do destino. Aliado ao congelamento de camas novas e à fixação regional da capacidade de carga pode intervir um mecanismo em que *as novas camas só podem ser autorizadas em substituição das obsoletas que são abatidas*.

Importa também reflectir sobre a *fixação da capacidade de carga* em cada área regional de turismo. Como mecanismo dissuasor a nulidade dos negócios jurídicos que a desrespeitem, a demolição judicialmente ordenada a expensas do empreendedor e responsabilidades civil e criminal pessoal dos titulares das autarquias que viabilizaram o licenciamento.

Por último, alargar as potencialidades da *expropriação por utilidade particular de edifícios devolutos e/ou degradados*, sobretudo nos centros urbanos, permitindo a instalação de estabelecimentos hoteleiros no topo da classificação (4 ou 5 estrelas) ampliando-se, assim, um instrumento há muito previsto em sede de utilidade turística, que se tem confinado quase exclusivamente à Madeira.

Tabela 80 – Quadro explicativo das linhas fundamentais da sustentabilidade jurídica para o problema da investigação (a determinação de um quadro institucional e jurídico para o desenvolvimento do Turismo Sustentável) no proposto Código do Turismo

Vantagens da codificação do Turismo	Um acesso mais fácil dos cidadãos e empresas, removendo os desajustamentos entre as várias camadas de legislação produzidas pelos sucessivos Governos nem sempre harmónicas entre si. Um instrumento legislativo que pressupõe uma perspectiva global e sistémica que pode ser muito vantajosa na regulação da actividade impondo-se que os destinatários sejam activamente envolvidos na sua feitura. Incorporando na parte geral a Lei de Bases do Turismo, o <i>princípio da sustentabilidade</i> com expressa alusão aos pilares económico, ambiental e social deverá figurar de forma destacada.
Conselho Nacional do Turismo	Em ordem a garantir no plano nacional a <i>participação dos cidadãos e empresas</i> impõe-se a criação de um órgão consultivo de representação alargada, verdadeiro fórum de reflexão e debate, no qual sejam analisadas e discutidas em profundidade as propostas de medidas governamentais com impacto no sector.
PENT	Manutenção e evolução para um <i>Plano Nacional de Turismo Sustentável</i> consagrando pólos de desenvolvimento turístico e zonas turísticas saturadas, o equivalente a movimentos de aceleração ou de travagem nos territórios turísticos.
Flexibilidade do processo e ajustamento às particularidades de cada destino	O <i>desenvolvimento do turismo sustentável</i> não é um processo rígido mas em constante mutação no qual as alterações na exploração dos recursos, na gestão dos investimentos e nas orientações ao nível institucional são geridas coerentemente atendendo não apenas às necessidades actuais mas também às futuras numa perspectiva intergeracional identificada no Relatório Brundtland.
Cheque-férias	Criando condições para uma maior pujança do tradicionalmente desprezado <i>mercado interno</i> e para a atenuação da <i>sazonalidade</i> , um instrumento implantado nos anos sessenta em França que constitui ainda hoje uma experiência de sucesso susceptível de recriação e adaptação à realidade portuguesa, nomeadamente associando-lhe alguns benefícios fiscais que tornem verdadeiramente atractiva a sua aplicação no campo das relações de trabalho como um sucedâneo do pagamento de horas extraordinárias ou de <i>fringe benefits</i> .
Princípio de preferência no aproveitamento das edificações existentes	Quando for insuficiente a oferta de alojamento turístico o recurso à <i>construção nova</i> e ao <i>consumo do solo</i> deverá ocorrer apenas em situações de manifesta impossibilidade ou inadequação de aproveitamento dos imóveis existentes.
Fixação da capacidade de carga em cada área regional de turismo	Como mecanismo dissuasor a nulidade dos negócios jurídicos que a desrespeitem, a demolição judicialmente ordenada a expensas do empreendedor e responsabilidades civil e criminal pessoal dos titulares das autarquias que viabilizaram o licenciamento.
Utilidade Turística	Alargar as potencialidades da <i>expropriação por utilidade particular de edifícios devolutos e/ou degradados</i> , sobretudo nos centros urbanos, permitindo a instalação de estabelecimentos hoteleiros no topo da classificação (4 ou 5 estrelas).
Planos administração pública do turismo	Existência e a indispensabilidade dos planos nacional, o regional e local alcançando o <i>equilíbrio</i> entre as duas linhas de força na administração pública do turismo português: o <i>centralismo</i> e o <i>regionalismo</i> . Se a projecção da imagem de um país no exterior tem de provir de uma orientação unitária, não é menos verdade que a diversidade de produtos que diferencia os destinos turísticos é fortemente potenciada pelos <i>órgãos de proximidade</i> , os que em melhor posição se encontram para promoverem a singularidade das suas características.
Recuperação do modelo <i>bottom-up</i> do regionalismo turístico	Que vigorou por um quarto de século e que indubitavelmente descentralizava e permitiu aproximar a administração do turismo dos cidadãos e empresas, mais eficazmente em certos domínios, comparativamente à administração central ou autárquica. Brotando da exclusiva iniciativa dos municípios mas nascem de um acto normativo do Governo e estão sujeitas a tutela administrativa. A sua arquitectura jurídica, sedimentada numa evolução normativa quase secular de participação local dos cidadãos na administração do turismo, permite uma intersecção assaz profícua dos interesses governamentais e municipais. Na sua base a existência de <i>condições e potencialidades</i> de interesse para o turismo e a <i>homogeneidade</i> ou pelo menos <i>complementaridade</i> entre as áreas dos municípios, avançando-se indicadores como os aspectos geográficos, ecológicos, etnográficos, históricos e culturais.



Alojamento local	Monitorização e eventual restrição ao enquadramento da oferta já existente.
<i>Hostels, holiday parks e outros</i>	O enquadramento de alguma oferta de alojamento turístico, como é o caso dos <i>hostels, holiday parks</i> bem como o aproveitamento turístico de residências secundárias e a compatibilização dos usos turísticos e residencial sénior activo é também importante na óptica da sustentabilidade dos significativos investimentos realizados em <i>hardware</i> .

**Fonte:** Elaboração própria.



## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. (1913). *V Congreso Internacional de Turismo: Memoria general, Madrid, 24 al 30 de Octubre de 1912*. Madrid: La Asociación.
- AA. VV. (1991). *International symposium on architecture of tourism in the mediterranean: Policies, planning design*. Volume 3. Istambul: Yildiz University Press.
- AA. VV. (1999). *I Congreso universitario de turismo. Turismo: Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AA. VV. (2000). *III Congreso de turismo universidad y empresa. Municipios turísticos: tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AA. VV. (2002). *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Em: LÓPEZ (Dir.). Madrid: Civitas.
- AA. VV. (2002). *IV Congreso de turismo universidad y empresa. La diversificación y desestacionalización del sector turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AA. VV. (2003). *Desarrollo turístico integral de ciudades monumentales*. Granada: Patronato Provincial de Turismo de Granada.
- AA. VV. (2003). *V Congreso de turismo universidad y empresa. La calidad integral del turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- AA. VV. (2004). *Derecho y turismo*. Em: MELGOSA (Ed.). Salamanca: Aquilafuente/Ediciones Universidad de Salamanca.
- AA. VV. (2005). *Turismo sostenible: Un enfoque multidisciplinar e internacional*. GUZMÁN e VICENTE (Coord.) Cordova: Universidad Córdoba.
- AA. VV. (2006). *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Em: FONSECA (Coord.): *Homenagem à Professora Doutora Carminda Cavaco*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- AA. VV. (2008). *The 4<sup>th</sup> world conference for graduate research in tourism, hospitality and leisure*, Kozak.
- ABAIGAR, V. U. (1998). Planificación y participación ciudadana. Em: *Jornadas sobre planificación social en la Administración Local*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- ABAZA, H. e HAMWEY, R. (2001). Integrated assessment as a tool for achieving sustainable trade policies. *Environmental Impact Assessment Review*, 21.
- ABELA, J. M. M. (1995). *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*. Barcelona: Praxis.
- ABRAM, S. (1998). Introduction. Em: ABRAM e WALDREN (Eds.), *Anthropological Perspectives on Local Development*. Londres: Routledge.
- ABREU, S. P. (1990). Os Planos Municipais e a problemática do Ordenamento do Território fora dos perímetros urbanos. *Ordenamento do Território: Implicações para o planeamento urbano*. Lisboa.
- AGUILO, E. (1996). Research into policies on tourism. *Tourist Review*, 51(1).
- AKEHURST, G. (1998). Tourism planning and implementation in the Polish city of Kalisz. Em: LAWS, FAULKNER e MOSCARDO (Eds.), *Embracing and managing change in tourism: International case studies*. Londres: Routledge.
- AKEHURST, G., BLAND, N. e NEVIN, M. (1993). Tourism policies in the European Community member states. *International Journal of Hospitality Management*, 12(1).
- ALCUBILLA, M. M. (1868). *Diccionario de la administración española*. 4.<sup>a</sup> Edição. Madrid.
- ALFONSO, L. P. (1987). La Organización Administrativa de la Ordenación del Territorio. *Revista de Derecho Urbanístico*, Outubro-Novembro-Dezembro.
- ALFONSO, L. P. (1995a). Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. *Ponencia Marco, Primero Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Sevilla.
- ALFONSO, L. P. (Dir.) (1999b). *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Universidad Carlos III, Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de Canarias. Madrid: Marcial Pons.

- ALIPOUR, H. (1996). Tourism development within planning paradigms: The case of Turkey. *Tourism Management*, 17(5).
- ALISEDA, J. M. (1992). *La organización del territorio extrémeno: Economía, población y medio físico*. GASTÓN (Prol.). Cáceres: JMA.
- ALMEIDA, C. A. N. (2010). *Do contrato de transporte aéreo e da responsabilidade civil do transportador aéreo*, Ph.D. Thesis. Coimbra: Almedina.
- ÁLVAREZ, J. F. (1974). *Curso de derecho administrativo turístico*. Tomo I. Madrid: Editora Nacional.
- AMARAL, D. F. (1994). *Curso de direito administrativo*. Volume I. 2ª Edição. Coimbra: Almedina.
- AMARAL, F. K. (1961). Nuvens negras sobre o futuro do Algarve. *Diário de Lisboa*, 23 de Fevereiro de 1961.
- AMOS, C. J. e POTTS, T. D. (1992). *Home town discovery: A development process for tourism*. *Clemson University Cooperative Extension Service*. Columbia, S.C.: S. C. Department of Parks, Recreation and Tourism.
- ANDRÉS, A. A. P. (1998). *La Ordenación del territorio en el estado de las Autonomías*. Madrid: Marcial Pons.
- ANDRÉS, A. A. P. (2000a). El anteproyecto de ley de ordenación urbanística frente a la ley de ordenación del Territorio. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 39.
- ANDREU, J. M. C. (1992). La participación ciudadana en la Administración Pública: (Estudio del artículo 105-A de la Constitución). *Revista Vasca de Administración Pública*, 34.
- ANDRIOTIS, K. (2000). *Local community perceptions of tourism as a development tool: The Island of Crete*, Ph.D. Thesis. Bournemouth: Bournemouth University.
- ANDRIOTIS, K. (2001a). Tourism planning and development in Crete: Recent tourism policies and their efficacy. *Journal of Sustainable Tourism*, 9(4).
- ANTUNES, A. P. (1996). *Lições de planeamento territorial: Conceitos e princípios fundamentais*, Texto policopiado. Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra.
- ARANDA, J. T. (2001). Calidad y renovación del concepto de ley. *Revista de las Cortes Generales*, 52.
- ARCOS, F. J. M. (2001). Integración del medio ambiente en el sector turístico. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número Extraordinario.
- ARÉVALO, M. C. (1970). Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico*, 17.
- ARIÑO, O. B. (2006). Mecanismos participativos contra actos de las Corporaciones Locales que atentan contra el medio ambiente. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 130.
- ARIÑO, O. B. (2006a). *Ordenación del territorio y turismo*. Barcelona: Atelier.
- ARIÑO, O. B. (2007b). *Planificación turística autonómica*. COMA (Pról.). Colección Urbanismo y Derecho. Madrid: REUS.
- ARMSTRONG, H. W. e VICHERMAN, R. W. (1995). *Convergence and divergence among European regions*. Londres: Pion.
- ARONSSON, L. (2000). *The development of sustainable tourism*. Londres: Continuum.
- ASCENSÃO, J. O. (1989). O urbanismo e o direito de propriedade. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- ASHWORTH, G. J. e DIETVORST, A. G. J. (1995). *Tourism and spatial transformations: Implications for policy and planning*. Oxon: CAB International.
- ATACH-ROSCH, I. (1984). *Public planning for tourism: A general method for establishing economic, environmental, social and administrative criteria*. Ph.D. Thesis. Washington: University of Washington.
- ATIENZA, M. (2004). Argumentación y legislación. Em: MENÉNDEZ e PEDRÓN (Dir.), *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Colegio Libre de Eméritos. Madrid: Civitas.

- ÁVILA, J. M. A. (2002). El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica. Em: CRIADO (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ÁVILA, R., INIESTA, A., HERRERO, D., JUAN, J., AGUIRRE, G., GUEREÑA, A., MORERA, C., BELUCHE, G., AGUILAR, P., ZAMBRANO, D., RUIZ, R., BUGLASS, L., KAMP, C. e GIRALDO, Á. (2002). Turismo sostenible. *Colección Problemas Internacionales*, 28. Universidad Antonio de Nebrija. Madrid: IEPALA.
- AYDALOT, P. (1984). *Crise et Espace*. Paris: Economica.
- AYDALOT, P. (1985a). *Économie Régionale et Urbaine*. Paris: Economica.
- AZORÍN, J. D. B. e SUEIRAS, J. C. (2001). *Turismo y medio ambiente*. Madrid: Civitas.
- BACKMAN, K. F. e POTTS, T. D. (1993). *Profiling nature-based travelers*. Strom Thurmond Institute of Government and Public Affairs. Clemson: Clemson University.
- BÁEZ, A. e ACUÑA, A. (2003). *Guía para las mejores prácticas de ecoturismo en áreas protegidas*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- BAIDAL, J. A. I. (2003). *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Barcelona: Síntesis.
- BAKER, I. (1988). The objective tree in tourism planning. *Journal of Development Administration*, 28(2).
- BAQUER, L. M. R. (1975). Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 6.
- BAQUER, S. M. R. (1966). Antecedentes del concepto de plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX. *Revista de Administración Pública*, 49.
- BAQUER, S. M. R. e SALAS, J. (1973). El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica. Em: *Descentralización administrativa y Organización Política*. Volume III. Madrid: Alfaguara.
- BARAHONA, A. G. (1999). Régimen jurídico administrativo de la planificación regional. Em: ROCA (Coord.), *Derecho público de Castilla y León*. Valladolid: Secretariado de publicaciones e intercambio científico Universidad de Valladolid.
- BARBASA, Y. (1970). Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace littoral. *Annales de Géographie*.
- BARBERÁ, J. B. (2001). Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento. *Revista General de Derecho*.
- BARDIN, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARREIRO, K. M. (2008). *El régimen de defensa del consumidor en la actividad turística*. Colección Derecho del Turismo. Buenos Aires: Ladevi.
- BARREIRO, K. M. (2008a). *Protección legal del turista en el derecho comparado*. Buenos Aires: Ladevi.
- BARROS, J. C. (2002). *Realidade e ilusão no turismo português*. Lisboa: UTL-ISCSP.
- BARTHES, C. (2005). *Méthode et outils pour bâtir: Une stratégie touristique de territoire*. La Lettre du cadre territorial. Dossier d'Experts.
- BARTOLL, J. N. (1990). Espacios naturales y medio ambiente. *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, 247.
- BASSOLS, M. (1989). História do direito do urbanismo na Europa. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- BAUD-BOVY, M. (1982). New concepts in planning for tourism and recreation. *Tourism Management*, 3(4).
- BAUD-BOVY, M. e LAWSON, F. (1977). *Tourism and recreation: A handbook of physical planning*, Boston: CBI.
- BAUD-BOVY, M. e LAWSON, F. (1998a). *Tourism & recreation: Handbook of planning and design*, Architectural Press.
- BAUM, T. (1994). The development and implementation of national tourism policies. *Tourism Management*, 15(3).
- BELL, S. (2005). *Design for Outdoor Recreation*, Taylor & Francis e-Library.

- BENI, M. C. (2007). *Análise estrutural do turismo*. 12.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Senac.
- BERNÁLDEZ, F. G. (1992). Turismo y medio ambiente. *Revista Valenciana d'Estudios Autonómicos*, 13.
- BIGNÉ, E., FONT, X. e ANDREU, L. (2000). *Marketing de destinos turísticos. Análisis y estrategias de desarrollo*. Madrid: Esic.
- BIHL, L. (1981). *Droit des hôtels, restaurants et campings*. Tours: Editions Litec.
- BLACK, R. (1993). *Evaluating Social Research*. Londres: Sage.
- BLANCO, Á. (1996). Convergencia interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007. *Revista de Administración Pública*, 77.
- BLAND, N. e NEVIN, M. (1995). Successful tourism policies. *Journal of Vacation Marketing*, 1(1).
- BOER, W. (1993). Introduction to the round table on planning sustainable tourism development. *Round Table on Planning Sustainable Tourism Development. 10<sup>th</sup> General Assembly, Bali 30 September - 9 October*. Madrid: WTO.
- BOLANOS, T. R. (1986). Modos de participación ciudadana en la gestión ambiental: aspectos jurídicos e institucionales. Em: *Simposio Iberoamericano sobre medio ambiente y municipio (1.º, 1986, Buenos Aires)*, Trabajos y documentación aportada: segunda entrega. Madrid.
- BOTES, L. e RENSBURG, D. V. (2000). Community participation in development: nine plagues and twelve commandments. *Community Development Journal*, 35(1).
- BOTTERILL, D. (2001). The epistemology of a set of tourism studies. *Leisure Studies*. 20(3): 199-214.
- BOUDEVILLE, J. (1968). *L'espace et les pôles de croissance*. Paris: PUF.
- BOUIN, F. (1999). Les schémas de mise en valeur de la mer, le tourisme et l'environnement. *Tourisme & Droit*, 10.
- BOULLÓN, R. C. (1990). *Planificación del espacio turístico*. 2.<sup>a</sup> Edição. Buenos Aires: Trillas.
- BOYER, M. (1997). Tourism, a specific epistemology. *Loisir et Société*, 20(2): 455-477.
- BRAMWELL, B. e SHARMAN, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*, 26(2).
- BRITO, A. J. S. L. (1997). *A protecção do Ambiente e os Planos Regionais de Ordenamento do Território*. Coimbra: Almedina.
- BRITO, M. (1967). *Código civil anotado*. Volume I. Lisboa.
- BRITO, S. P. (2003). *Notas sobre a evolução do viajar e a formação do turismo*. Volumes I e II, Lisboa: Medialivros.
- BRITO, S. P. (2009a). *Território e turismo no Algarve*. Centro Internacional de Investigação em Território e Turismo da Universidade do Algarve. Lisboa: Colibri.
- BRITO, S. P. (2011b). *Direcção-Geral do Turismo: Contributos para a sua História*. Lisboa: Turismo de Portugal, IP.
- BRIZ, M. G. G. (1989). *A arquitectura de veraneio: Os Estoris - 1880-1930*. Texto policopiado. Tese de Mestrado em História da Arte. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- BRUNET, L. (1963). *Villégiature et tourisme*. Collection Bibliothèque des Guides Bleus. Paris: Librairie Hachette Éditions.
- BRYMAN, A. (2001). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- BRYMAN, A. e BURGESS, R. (1994). *Analysing qualitative data*. Londres: Routledge.
- BURKART, A. J. e MEDLIK, S. (1981). *Tourism: Past, present and future*. 2.<sup>a</sup> Edição. Londres: Butterworth-Heinemann.
- BURUAGA, G. S. (1969). *Ordenación del territorio: El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Madrid: Guadiana.
- BUTLER, R. W. (1991). Tourism, environment and sustainable development. *Environmental Conservation*, 18(3).

- CABALLERO, T. M. N. (2003). La autonomía local en el trámite de aprobación del planeamiento urbanístico general (a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 712/2000, de 29 de septiembre y de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de octubre de 2003). *Revista de Estudios de la Administración Local*, 292-293.
- CABANILLAS, J. O. (2004). Consideraciones sobre la adecuada realización de la evaluación de impacto ambiental en determinados proyectos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24.
- CABRAL, N. R. (1995). O novo modelo de gestão da Orla Costeira. *Sociedade & Território*, 22.
- CABRITA, E. (1998). *Descentralização regionalização e reforma democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território.
- CAETANO, M. (1982). *Manual de direito administrativo*. Volume I. Tomo I. 10ª Edição. Coimbra: Almedina.
- CAETANO, M. (1997a). *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 2ª reimpressão portuguesa. Coimbra: Almedina.
- CALS, J. (1974). *Turismo y política turística en España: Una aproximación*. Barcelona: Ariel.
- CALUENTE, Y. G. (2007). *Aspectos tributarios del turismo residencial*. Barcelona: Bosch.
- CAMACHO, J. M. S. (2001). *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- CAMACHO, J. M. S. e PRATS, B. T. (2003). La planificación turística en la legislación general sobre turismo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 3.
- CANALETA, C. G., ARZOZ, P. P. e GARATE, M. R. (1998). La política de infraestructuras y equipamiento en la Unión Europea. Em: MÁRQUEZ (Coord.), *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI*. Associação Espanhola de Ciência Regional. Madrid: Akal.
- CANOTILHO, J. J. G. (2007). *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ª Edição. 7.ª Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J. J. G. e MOREIRA, V. (2007a). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARAMÉS, J. G. (2002). Algunos aspectos de la protección jurídica del turista. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 115.
- CARAVITA, B. (1990). *Diritto Pubblico dell'Ambiente*. Bolonha.
- CARDELUS Y MUÑOZ-SECA (1978). La Planificación Ambiental. *Documentación Administrativa*, 179.
- CARDONA, F. S. e RUBALCABA, J. J. O. (1999). La necesidad de resucitar la ordenación territorial como amalgama de las políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio y la conservación. *Homenaje a Don Ángel Ramos Fernández (1926-1998)*. Madrid: Real Academia de Ciencias exactas, físicas y naturales-Academia de Ingeniería-Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes.
- CARO, S. F. U. (2002). La evaluación de impacto ambiental y el Plan Hidrológico Nacional como instrumentos para la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Em: MANAS (Dir.), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Madrid: Civitas.
- CARRASCO, J. (1971). Promoção Turística. *Cadernos de temas turísticos*, 1. Lisboa: Centro Nacional de Formação Turística e Hoteleira.
- CASTILLO, F. R. (1965). Aspectos socio-legales y administrativos del Turismo. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 143.
- CASTILLO, M. J. G. (2001). La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación. *Documentación Administrativa*, 259-260.
- CASTRO, A. S. (1997). La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta. Em: ARANDA (Dir.): *Estudios sobre el*

- régimen jurídico del turismo*. Diputación Provincial, Departamento de Desarrollo y Medio Ambiente. Huesca.
- CAZES, G. (1998). *Tourisme et développement: du modèle intégrée au modèle soutenable*. Em: *Tourisme, touristes, sociétés*. Paris: L'Harmattan.
- CAZES, G., LANTZUAR, R. e RAYNOCIARD, Y. (2001). *L'aménagement touristique et le développement durable*. Que sais-je?. Paris: PUF.
- CERVEIRA, M. (1991). *Cartografia da REN*. Coimbra: Comissão de Coordenação da Região Centro.
- CHADWICH, G. (1971). *A system view of planning*. Oxford: Pergamon Press.
- CHIZZOTTI, A. (2003). A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: Evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*, 16(2): 221-236.
- CHON, K. C. e OPPERMANN, M. (1996). Tourism development and planning in Philippines. *Tourism Recreation Research*, 21(1).
- CHOY, D. J. L. (1991). National tourism planning in the Philippines. *Tourism Management*, 12(3).
- CHOY, D. J. L. (1991a). Tourism planning: The case for market failure. *Tourism Management*, 12(4).
- COELHO, M. (1992). *Administração pública do turismo em Portugal*. Volume I. Ph.D. Thesis. Lisboa: ISCSP.
- COLE, S. (1999). Education for participation: the villager's perspective. Case study from Ngada, Flores, Indonesia. Em: BRAS, DAHLES, GUNAWAN E RICHARDS (Eds.), *Entrepreneurship and Education in Tourism*, ATLAS Asia conference proceedings, Bandung, Indonesia.
- COLLADO, P. (1991). La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución. Em: *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV del Poder judicial. Organización Territorial del Estado. Madrid: Civitas.
- COMA, M. B. (1991): Ordenación del territorio y medio ambiente: Aspectos jurídicos. *Revista de Administración Pública*, 95.
- COMA, M. B. (1998a). Artículo 131. La planificación de la actividad económica general. Em: VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa.
- CONDESSA, B. e NICOLAU, R. (1995). A informação como condicionante do processo de planeamento municipal. *Sociedade & Território*, 22.
- CONDESSO, F. R. (2005). *Ordenamento do território: Administração e políticas públicas, direito administrativo e desenvolvimento regional*. Lisboa: ISCSP.
- CONNELL, J. e LOWE, A. (1997). Generating grounded theory from qualitative data: the application of inductive methods in tourism and hospitality management research. *Progress in Tourism and Hospitality Research*, 3: 165-173.
- COOPER, C. e FLETCHER J. (2005). *Tourism: Principles and practice*. 3.<sup>a</sup> Edição. Essex: Prentice Hall/Pearson Education.
- CORCHERO, M. (2008). *Derecho del turismo*. Madrid: Iustel.
- CORCHERO, M. e MORA, L. S. (2002). La regulación de los recursos turísticos. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Actualidad Administrativa*, 47-48.
- CORDINI, G. (1990). O direito do ambiente em Itália. Em: *Direito do Ambiente*. Lisboa: INA.
- CORREIA, F. A. (1993). *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*. Coimbra: Coimbra Editora.
- COSTA, A. A. (1997). Portugal: Cities by the sea. Em: GRAAF e CAMP (Eds.), *Europe: Coast Wise. An anthology of reflections on architecture and tourism*. Rotterdam: O10 Publishers.
- COSTA, C. (1991). *Planning for tourism in Portugal – A comparison between the tourist organization in Portugal and England*. Guildford: Universidade de Surrey.
- COSTA, C. (1996a). *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks. The case of Portugal*. Ph.D. Thesis. Guildford: Universidade de Surrey.
- COSTA, C. (1999b). *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 de Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo – Património e Turismo, p. 143-163.
- COSTA, C. (2001c). An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *International Journal of tourism research*, 3(6).
- COSTA, C. (2001d). *Avaliação do II Quadro Comunitário de Apoio – Componente do Turismo*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- COSTA, C. (2001e). O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o Turismo em Portugal. Em: *Seminário – Novas Estratégias para o Turismo*, p. 65-87. Porto: Associação Empresarial de Portugal.
- COSTA, C. (2002f). *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. (2003g). *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*. Coimbra: Edições Instituto Politécnico de Coimbra.
- COSTA, C. (2005h). *Turismo e cultura: avaliação das teorias e práticas culturais do sector do turismo (1990-2000)*. *Análise Social*, Vol. XI (175), p. 279-295.
- COSTA, C. (2006i). Tourism planning, development and the territory. Em: *Tourism management dynamics: trends, management and tools*, p. 236-243. Burlington: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- COSTA, C., BREDA, Z. e COSTA, R. (2006). Do clusters and networks make small places beautiful? The case of Caramulo (Portugal). Em: *Tourism Local Systems and Networking*, p. 67-82. Oxford: Elsevier.
- COURLET, C. (1999). Territoire et développement. *Revue de Economie Régional et Urbaine*, 3.
- CRAIG, P. P. (2003). *Administrative law*. 5.ª Edição. Londres: Thomson-Sweet & Maxwell.
- CRIADO, D. B. (1999). *Derecho del turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CRIADO, D. B. (2002a): *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Londres: Cañada Blanch.
- CRIVE, J. L. A. (1993). *La ordenación del territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid: Civitas.
- CRUZ, J. B. (1995). Planeamento e administração do território. Em: *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública, Fórum 2000 – Renovar a Administração*. Lisboa: ISCSP.
- CRUZ, L. B. (1995). Relações do planeamento regional com os outros níveis de planeamento. Em: *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa: ISCSP.
- CUADRADO, J. R. (1994). Cuatro décadas de economía del crecimiento regional en Europa: Principales corrientes doctrinales. Em: DELGADO (Coord.), *Economía española, cultura y sociedad: Homenaje a Juan Velarde Fierles*. Madrid: Eudema.
- CUESTA, R. E. (1969). Dictamen acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros de Interés Turístico Nacional. *Revista de Derecho Urbanístico*, 13.
- CULLINGWORTH, B. (2003). *Planning in the USA: Policies, issues and processes*. 2.ª Edição. Nova Iorque: Routledge.
- CUNHA, L. (2001). *Introdução ao turismo*. Lisboa: Verbo.
- CUNHA, L. (2006a). *Economia e política do turismo*. Lisboa: Verbo.
- DAHDÁ, J. (2006). *Publicidad turística*. Colección de empresa y turismo. Buenos Aires: Trillas.
- DALLEN, T. (1998). Cooperative tourism planning in a developing destination. *Journal of Sustainable Tourism*, 6(1).
- DANN, G. (1997). Paradigms in tourism research. *Annals of Tourism Research*, 24: 472-474.
- DANN, G. e PHILLIPS, J. (2001). Qualitative tourism research in the late twentieth century and beyond. Em: FAULKNER, MOSCARDO e LAWS (Eds.), *Tourism in the Twenty-First Century: Reflections on Experience*. Londres: Continuum.
- DASMANN, R. F., MILXON, J. E. e FREEMAN, P. H. (1973). *Ecological principles for economic development*. Washington DC: John Wiley & Sons.
- DATZIRA-MASIP, J. (1998). Tourism policy in Spa. *Tourist Review*, 1.

- DAVIES, B. (2003). The role of quantitative and qualitative research in industrial studies of tourism. *International Journal of Tourism Research*, 5: 97-111.
- DECROLY, J. M., DUQUESNE, A. M., DELBAERE, R. e DIEKMANN, A. (2006). *Tourisme et société: Mutations, enjeux et défis*. Bruxelles: Université de Bruxelles.
- DECROP, A. (1999). Triangulation in qualitative tourism research. *Tourism Management*, 20: 157-161.
- DEKETELAERE, K. (1997). Environmental planning and spatial planning from a European Community perspective. *European Environmental Law Review*, 10.
- DELGADO, J. F. M. (2002). Los campos de golf (una aproximación al tratamiento jurídico de su construcción). Em: CRIADO (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DENZIN, N. e LINCOLN, Y. (1998). *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- DERN, J. Q. (1992). Turismo Culte?. *Quaderns (Colonitzacions)*, 194.
- DERYCKE, P. H. (1994). L'intégration de l'espace dans le champ économique. Em: AURAY e ALTERI (Coord.), *Encyclopédie d'économie spatiale : Concepts, comportements, organisations*. Paris: Economica.
- DIAS, F. e SOIFER, J. (2009). O futuro do turismo: Território, património, planeamento. Em: FERREIRA (Coord.), *Estratégias Criativas. Coleção Ciências do Turismo 2*. Porto: APTUR.
- DÍAZ, J. L. B. (1998). Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero. *Revista Vasca de Administración Pública*, 52.
- DÍAZ, J. O. (1966). El desarrollo económico regional, la "Administración de misión" y las Diputaciones provinciales. *Revista de Administración Pública*, 50.
- DÍAZ, R. L. S. (1999). Ciudadanos pasivos y participación ciudadana. *Sistema*, 150.
- DIEREN, W. V. (1995). *Taking nature into account – A report to The Club of Rome: Toward a sustainable national income*. Nova Iorque: Copernicus/Springer Verlag.
- DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO (2001). *Turismo em Portugal: Política, estratégia e instrumentos de intervenção – Turismo sustentável e de qualidade com empresas modernas e competitivas*. Lisboa: DGT/Ministério da Economia.
- DOBSON, A. (1998). *Justice and the environment: Conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*. Oxford: Clarendon.
- DOHERTY, B. e DEUS, M. (1996). *Democracy and green political thought: Sustainability, rights and citizenship*. Londres: Routledge.
- DORDIO, P. (1994). As terras prometidas. *Forum Ambiente*, 6.
- DOWLING, R. (1993). Tourism planning, people and the environment in Western Australia. *Journal of Travel Research*, 31(4).
- DREDGE, D. (1999). Destination place planning and design. *Annals of Tourism Research*, 26(4).
- DUARTE, C. S. (1969). Hotel da Balaia. *Arquitectura*, 108.
- DUARTE, M. L. D. (2003). *Introdução ao estudo do direito. Sumários desenvolvidos*. Lisboa: LEX Edições Jurídicas.
- DUMAZEDIER, J. e IMBERT, M. (1967). *Espace et Loisir dans la société française d'hier et de demain - Tome 1*. Paris: Centre de Recherche d'Urbanisme.
- DUQUE, C. C. (1976). El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente. *Ciudad y Territorio*, 4.
- ECHAVARRI, J. P. (1987). El planeamiento ante el espacio portuario, situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana. *Ciudad y Territorio*, octubre-diciembre.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1988). *Spatial planning for recreation and tourism in the countries of the ece region*. Ginebra: Serviços de Publicações Oficiais da União Europeia.

- EDGELL, D. L. (1984). US government policy on international tourism. *Tourism Management*, 5(1).
- EDGELL, D. L. (1990a). *International Tourism Policy*. Nova Iorque: Van Nostrand Reinhold.
- ELÍAS, S. e FERNÁNDEZ, M. R. (2011). Tourism specialization and economic growth: An empirical analysis. Em: SARMENTO e MATIAS (Dir.), *Economics and management of tourism: Trends and recent development*, Coleção Manuais. Lisboa: Universidade Lusíada.
- ENTERRÍA, E. G. (1983). Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio Artístico y Cultural. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39.
- ENTERRÍA, E. G. (1985a). El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones. Em: *Estudios sobre las Autonomías Territoriales*. Madrid: Civitas.
- ENTERRÍA, E. G. e ALFONSO, L. P. (1979). *Lecciones de derecho urbanístico I*. Madrid: Civitas.
- ENTERRÍA, E. G. e FERNÁNDEZ, T. R. (2004). *Curso de Derecho Administrativo I*. 12.<sup>a</sup> Edição. Madrid: Civitas.
- ESTEVE, A. B. (2002). Planificación y gestión del territorio de las Islas Baleares. Em: CRIADO (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- EUROPEAN COMMISSION (1996). *Tourism and the European Union: A practical guide*. Bruxelas: European Commission.
- EYSTER, J. (1976). Economic development and public policy: Tourism as an alternative. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 17(3).
- FALUDI, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon.
- FARINHA, J. (1995). Ambiente urbano e recuperação urbana. *Gestão autárquica: Um desafio, uma aposta (Ciclo de conferências 1994)*. Lisboa: CCRL-VT.
- FENNELL, D. A. e EBERT, K. (2004). Tourism and the Precautionary Principle. *Journal of Sustainable Tourism*, 12(6).
- FERRISSON, J. (1999). A gestão dos processos de desenvolvimento regional em Portugal: Constrangimentos e práticas inovadoras. *Regiões e Cidades na União Europeia*. Coimbra: APDR.
- FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. (2005). *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos (régimen jurídico)*. Ph.D. Thesis. BLANCO (Prol.), Junta de Andalucía.
- FERNÁNDEZ, A. J. F. (1997). Comentario a la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de promoción y ordenación del turismo en Galicia. *Revista Jurídica Galega*, 16.
- FERNÁNDEZ, A. J. F. e LÓPEZ, A. N. (2001). Aspectos jurídicos para un desarrollo sostenible. *Documentación Administrativa*, 259-260.
- FERNÁNDEZ, J. M. P. (2004). La ordenación de las actividades turísticas en el litoral. Em: *Derecho Público del Turismo*. Elcano: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1989). O direito do urbanismo em Espanha. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- FERNÁNDEZ, T. R. (2001a). *Urbanismo y urbanización: Estudios de derecho ambiental y urbanístico. RU y E: monografía*. Elcano: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ-SANZ, A. V. (1980). La ordenación de playas y otros espacios costeros. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 27.
- FERRANDO, J. D. (2002). *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volume I: Planteamientos constitucionales*. Madrid: El Justicia de Aragón-Prensas Universitarias de Zaragoza-Civitas.
- FERRARI, E. (2002). Planning, building and environmental law after the recent Italian devolution. *European Public Law*, 8(3).
- Ferreira, E. M. S. (2008): *O turismo sustentável*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Ferreira, J. M. (1990). *O ordenamento do território e as áreas protegidas*. Lisboa: DGOT.
- Ferro, G. C. (2007). *Derecho y turismo*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas.
- FIRMINO, M. B. (2007). *Turismo: Organização e gestão*. Lisboa: Escolar Editora.
- FISCHER, T. B. (2003). Strategic environmental assessment in post-modern times. *Environmental Impact Assessment Review*, 23(2).
- FLICK, U. (1998). *An introduction to qualitative research*. Londres: Sage.

- FORN, M. (1989). Evolución de la planificación y programación de las administraciones públicas: Los planes estratégicos. *La Revista Municipal*, 108.
- FORSTHOFF, E. (1974). “Sobre medios y métodos de la planificación moderna”, *Planificación - I. Estudios jurídicos y económicos* (Edición de la obra alemana “Planung”, preparada por Gaspar Ariño Ortiz y Alfredo Gallego Anabitarte. Ed. Joseph H. Kaiser). Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- FRADE, C. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Série “Estudos e Documentos”. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- FRAGA, J. J. (1995). *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch.
- FRANCESCHELLI, V. e MORANDI, F. (2010). *Manuale di diritto del turismo*. 4.<sup>a</sup> Edição. Torino: G. Giappichelli Editore.
- FREITAS, A. P. (1961). Nem sempre é com edificações que se valorizam os sítios. *Diário de Lisboa*, 22 de Fevereiro de 1961.
- FRIEDMANN, J. e DOUGLASS, M. (1978). Agropolitan development: Towards a new strategy for regional planning in Asia. Em: LO e SALIH (Eds.), *Growth Pote: Strategy and Regional Development Policy*. Oxford: Pergamon.
- FRIEDMANN, J. e WEAVER, C. (1981). *Territorio y función: La evolución de la planificación regional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- FULLANA, P. e AYUSO, S. (2002). *Turismo sostenible*. Barcelona: Rubes.
- FYALL, A., GARROD, B. e LEASK, A. (2003). *Managing visitor attractions: New directions*. Oxford: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- GAGO, M. I. J. (2003). El plan general sobre el turismo de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 52.
- GARCÍA, A. N. (1975). La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo. *Revista de Administración Pública*, 76.
- GARCÍA, A. O. (1970). Aplicación de la ley del suelo a la tramitación de planes de ordenación urbana de centros turísticos. *Revista de Derecho Urbanístico*, 16.
- GARCÍA, F. A. (2004). *Calidad y gestión integral de destinos turísticos*. Em: V Congreso Galego da Calidade, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- GARCÍA, J. e DÍAZ, M. (2008). *Planificación turística autonómica: Dimensiones y perspectivas*. Oviedo: Septem Ediciones.
- GARCÍA, M. C. A. (1995). *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA, M. C. A. (2002a). La nueva regulación de la evaluación de impacto ambiental (Ley 6/2001, de 8 de mayo). *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, 14.
- GARCÍA, R. A. (2001). El soft law comunitario. *Revista de Administración Pública*, 154.
- GARNER, J. F. (1989). O direito do urbanismo em Inglaterra. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- GARTNER, W. C. (1996). *Tourism development: Principles, processes and policies*. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- GASPAR, J. (1996). O novo ordenamento do território: Geografia e valores. *Dinamismos sócio-económicos e reorganização territorial: processos de urbanização e reestruturação produtiva*. Coimbra: Instituto de Estudos Geográficos.
- GAUSA, M. (1997). O espaço turístico: Paisagem no limite. Em: COSTA e LANDROVE (Dir.), *Arquitectura do Movimento Moderno: Inventário DOCOMOMO Ibérico 1925-1965*, [s.l.], Associação dos Arquitectos portugueses/Fundação Mies Van der Rohe/DOCOMOMO Ibérico.
- GAVÍRIA, M. (1974). *España a go-go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Madrid: Ediciones Turner.
- GAZIER, F. e CANNAC, Y. (1983-1984). Etude sur les autorités Administratives indépendantes. *Études et documents du Conseil d'État*, 35.

- GETZ, D. (1987). Tourism planning and research: traditions, models and futures. Em: *Paper Presented at The Australian Travel Research Workshop, 5-6 November*. Western Australia: Bunbury.
- GETZ, D. (1992a). Tourism planning and destination life cycle. *Annals of Tourism Research*, 19(4).
- GODFREY, K. B. (1998). Attitudes towards “sustainable tourism”, UK: A view from local government. *Tourism Management*, 19(3).
- GOELDNER, C. R. e RITCHIE, J. R. B. (2009). *Tourism: Principles, practices, philosophies*. 11.ª Edição. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- GOMES, A. D. (1971). Rigidez e maleabilidade dos Planos de Urbanização. *Revista de Direito Administrativo* 1, Tomo XV.
- GOMES, J. O. (1985). *Plano Director Municipal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- GÓMEZ, J. M. L. (1989). La participación privada en la formación de planes de ordenación urbana. *Revista de Derecho Urbanístico*, Julho-Agosto-Setembro.
- GÓMEZ, V. B. (1988). *Turismo en espacio rural: rehabilitación sociocultural y de la economía local*. Madrid: Editorial Popular.
- GÓMEZ, V. B. (1990a). *Planificación económica del turismo: De una estrategia masiva a un artesanal*. Buenos Aires: Trillas.
- GONÇALVES, F. (1989). Evolução histórica do direito do urbanismo. Em: *O Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- GONZÁLEZ, M. P. R. (2004). Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible. Em: MELGOSA (Ed.), *Derecho y Turismo*. Salamanca: Aquilafuente/Ediciones Universidad de Salamanca.
- GOODALL, B. (1987). Tourism policy and jobs in the United Kingdom. *Built Environment*, 13(2).
- GOYTRE, R. E. (1999). *Manual de derecho urbanístico: Tras la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: Doctrina, legislación y jurisprudencia*. Granada: Editorial Comares.
- GRAGLIA, R. (1990). *Droit de l'entreprise hôtelière - Bep-Bac Pro-Bth - Formation Continue*. Paris: Editions BPI.
- GRAINGER, A. (1997). Assessing the Environmental Impacts of National Development. Em: KIRKPATRICK e LEE, *Sustainable: Development in a Developing World: Integrating Socio-Economic, Appraisal and Environmental Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- GRARD, L. (1996). *Droit communautaire des transports aériens*. Dossiers Joly. Paris: GLN Joly.
- GREEN, D. H. e HUNTER, C. (1991). Environmental impact and tourism developments. *International Symposium on architecture of tourism in the Mediterranean*. Volume 2. Istanbul: Yildiz University Press.
- GREFFE, X. (1994). *Territoires en France: Les enjeux économiques de la décentralisation*. Paris: Economica.
- GUBA, E. e LINCOLN, Y. S. (1998). Competing paradigms in qualitative research. Em: DENZIN e LINCOLN (Eds.), *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- GUEDON, M. J. (1991). *Les Autorités Administratives Indépendantes*. Paris: LGDJ.
- GUERRA, R. P. e MARTÍN, M. M. C. (2006). *Derecho de las actividades turísticas*. Barcelona: Editorial UOC.
- GUERRA, R. P., MARTÍN, M. M. C. e CASTANYS, M. L. R. F. (2002). La planificación de la actividad turística en los espacios naturales protegidos. Em: *Memoria del N Congreso Andaluz de Turismo* (Jaén, 22 y 23 de noviembre de 2001). Concierto de Cámaras de Comercio de Andalucía-Junta de Andalucía, Andalucía.
- GUIRADO, E. S. (1965). *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*. Madrid: Secretaria General Técnica Ministerio de la Vivienda.
- GUNN, C. A. e VAR, T. (2002). *Tourism planning: Basics, concepts, cases*. Nova Iorque: Routledge.

- GUY, R. (1981). *Sociologia geral*. 3.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Editorial Presença.
- HAGER, E. (1980). *Economie du développement*. Paris: Economica.
- HAGERSTRAND, T. (1967). *Innovation diffusion as a spatial process*. Chicago: University of Chicago Press.
- HAIGH, N. (1984). *EEC environmental policy and Britain*. Londres: Environmental Data Services.
- HALL, C. M. (1991). *Tourism in Australia: Impacts, planning and development*. Melbourne: Longman.
- HALL, C. M. (1996a). Political effects of tourism in the Pacific. Em: HALL e PAGE (Dir.), *Tourism in the Pacific: Issues and cases*. Londres: Thomson.
- HALL, C. M. (2000b). *Tourism planning: Policies, processes and relationships*. Essex: Prentice Hall/Pearson Education.
- HALL, C. M. (2005c). *Tourism: Rethinking the social science of mobility*. Essex: Prentice Hall/Pearson Education.
- HALL, C. M. e JENKINS, J. (1995). *Tourism and public policy*. Londres: Routledge.
- HALL, C. M. e LEW, A. A. (1998). *Sustainable tourism: A geographical perspective*. Londres: Longman.
- HALL, C. M. e LEW, A. A. (2009a). *Understanding and managing tourism impacts: An integrated approach*. Londres: Routledge.
- HALL, C. M. e PAGE, S. J. (2006). *The geography of tourism and recreation*. 3.<sup>a</sup> Edição. Londres: Routledge.
- HANNAM, K. e DIEKMANN, A. (2010). *Beyond backpacker tourism: Mobilities and experiences*. Bristol: Channel View Publications.
- HANNAM, K. e KNOX, D. (2010). *Understanding tourism: A critical introduction*. Londres: Sage.
- HARRIS, R., GRIFFIN, T. e WILLIAMS, P. (2002). *Sustainable tourism: A global perspective*. Londres: Butterworth-Heinemann.
- HARRISON, L. C. e HUSBANDS, W. (1996). *Practicing responsible tourism: International case studies in tourism planning, policy, and development*. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- HAWKES, J. (1986). Tourism planning and development. *Planning for Tourism and Tourism in Developing Countries*, PTRC 14<sup>th</sup> Summer Annual Meeting, July 1986.
- HAWKINS, R. (1992). *The planning and management of tourism in Europe: Case studies of planning, management and control in the coastal zone*. Ph.D. Thesis. Bournemouth University, Bournemouth.
- HAYLLAR, B., GRIFFIN, T. e EDWARDS, D. (2008). *City space - Tourist places: Urban tourism precincts*. Oxford: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- HAYWOOD, K. M. (1988). Responsible and responsive tourism planning in the community. *Tourism Management*, 9(2).
- HAZEBROUCQ, J. M. (2003). *Management dos projectos de turismo e de lazer*. Lisboa: Instituto Piaget.
- HENDERSON, K. (2006). *Dimensions of choice: A qualitative approach to recreation, parks and leisure research*. College Park, PA: Venture Publishing.
- HENRIQUES, J. M. (1990). Subdesenvolvimento local, iniciativa municipal e planeamento territorial: Controlo de uso dos solos em áreas urbano-metropolitanas sem autodeterminação selectivas. *Sociedade e Território: Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 12, Ano 4, Maio 1990
- HERMES, G. (2002). The German law of planning: An Overview. *European Public Law*, 8(3).
- HERNÁNDEZ, E. A. (2009). *Planificación turística. Un enfoque metodológico*. Cidade do México: Editorial Trillas.
- HERNÁNDEZ, M. G. (2003). *Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de los flujos de visitantes*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- HERRANZ, F. J. B. (1999). Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III.
- HERRARTE, I. L. (2001). En torno al valor jurídico de las directrices de ordenación territorial (DOT), Nota a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1033/2000. *Revista Vasca de Administración Pública*, 60.
- HERRARTE, I. L. e BROTONS, I. L. (2002). El plan territorial sectorial eólico: Análisis crítico de su regulación. *Revista Vasca de Administración Pública*, 64.
- HERRARTE, I. L., URETA, A. G. e BROTONS, I. L. (2004). *Derecho ambiental. Parte general*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- HERVADA, J. e ZUMAQUIERO, J. M. (1980). *Textos constitucionales españoles (1808-1978)*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- HILDENBRAND, A. (1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla. Sevilla: Consejería de Obras y Transportes de la Junta de Andalucía.
- HILHORST, J. (1967). *Regional Development Theory, an Attempt to Synthesis*. Paris: Monton.
- HIMER, D., COLTON, C. W., WAVER, G., GILLESPIE G. A. e COX, B. T. (1986). *Tourism USA: Guidelines for tourism development*. University of Missouri: Department of Recreation and Park Administration, University Extension, U. S. Department of Commerce, 14<sup>th</sup> and Constitution, Room 1865, Washington, D.C. 20030.
- HITCHCOCK, M. (1993). Tourism in South East Asia: introduction. Em: HITCHCOCK, KING e PARNWELL (Eds.), *Tourism in South East Asia*. Londres: Routledge.
- HOLDEN, A. (2008). *Environment and tourism*. 2.<sup>a</sup> Edição. Londres: Routledge.
- HOLLINSHEAD, K. (1996). The tourism researcher as bricoleur: the new wealth and diversity in qualitative inquiry. *Tourism Analysis*, 1 (1): 67-74.
- HOLLOWAY, J. C. (1989). *The business of tourism*. 3.<sup>a</sup> Edição. Londres: Pitman Publishing.
- HOLLOWAY, J. C. (2004a). *Marketing for tourism*. 4.<sup>a</sup> Edição. Londres: Prentice Hall/Pearson Education.
- HOWARD, E. (1948). *Garden cities of to-morrow*. Londres: Faber & Faber.
- HUGHES, G. (1995). The cultural construction of sustainable tourism. *Tourism Management*, 16(1): 49-59.
- HUNTER, C. e GREEN, H. (1995). *Tourism and the Environment: A Sustainable Relationship?*. Londres: Routledge.
- IBÁÑEZ, M. C. A. (2005). Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble. Monografía asociada a la *Revista Urbanismo y Edificación*, 11. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- IBÁÑEZ, S. G. V. (2004). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Madrid: Aranzadi.
- IBÁÑEZ, S. G. V. (2005a). La gestión territorial. *Revista de Administración Pública*, 166.
- IBÁÑEZ, S. G. V. (2007b). *Urbanismo y ordenación del territorio*. 4.<sup>a</sup> Edição. Navarra: Aranzadi.
- INSKEEP, E. (1987). Environmental planning for tourism. *Annals of Tourism Research*, 14(1).
- INSKEEP, E. (1991a). *Tourism planning: An integrated and sustainable development approach*. Nova Iorque: Van Nostrand Reinhold.
- INSTITUTO DO TURISMO DE PORTUGAL (2003). *Novos consumos / novos produtos turísticos – Actas*. Lisboa: ITP.
- IOANNIDES, D. (1995). Planning for international tourism in less developed countries: Towards sustainability?. *Journal of Planning Literature*, 9(3).
- IRIBAS, J. (2000). Touristic Urbanism. MVRDV, *Costa Ibérica*. Barcelona: ACTAR.
- JAFARI, J. e AASER, D. (1988). Tourism as the subject of doctoral dissertations. *Annals of Tourism Research*, 15(3): 407-429.
- JAMAL, T. e GETZ, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1).
- JAMAL, T. e HOLLINSHEAD, K. (2001). Tourism and the forbidden zone: the underserved power of qualitative inquiry. *Tourism Management*, 22: 63-82.

- JENKINS, J. (1993). Tourism policy in rural New South Wales: Policy and research priorities. *Geojournal*, 29(3).
- JIMÉNEZ, E. (2004). Las actividades turísticas en los espacios naturales protegidos. Em: *Derecho Público del Turismo*. Elcano: Thomson-Aranzadi.
- JORDÁN, D. A. (1997). Disposiciones normativas en el ámbito turístico ¿Ley o Reglamento?. Em: ARANDA (Dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*. Huesca: Diputación Provincial de Huesca.
- JUAN, M. D. B. (2002). Participación ciudadana: enfoque constitucional y rendimiento en el orden administrativo. Em: MUÑOZ e CASTIELLA (Dir.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI: Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*. Madrid: BOE, Instituto Nacional de Administración Pública.
- JURADO, D. J. V. (2000). Actividad Turística y Espacios Naturales Protegidos. Em: MARTÍN (Coord.), *Derecho y Turismo: III Jornadas de Derecho Turístico: Málaga 1998-1999*. Andalucía: Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte.
- JURADO, E. N. (2005). Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística. *Annals of Tourism Research en Español*, 7 (2).
- JUSTO, A. S. (2006). *Introdução ao Estudo do Direito*. 3.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- KAISER, C. e HELBER, L. E. (1978). *Tourism: Planning and Development*. Boston: CBI Publishing.
- KELLER, P. (1995). Marché immobilier et développement touristique: Le cadre conceptuel. Em: Rapports présentés au 45<sup>e</sup> Congrès de l'AIEST, Gran Canaria (Espagne), 24-30 septembre 1995. *Publication de L'AIEST 37*. S<sup>t</sup> Gall: AIEST.
- KEOGH, B. (1990). Public participation in community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 17(3).
- KERR, B., BARRON, G. e WOOD, R. C. (2001). Politics, policy and regional tourism administration: a case examination of Scottish area tourist board funding. *Tourism Management*, 22(6).
- KERR, W. R. (2003). *Tourism public policy, and the strategic management of failure*. Advances in Tourism Research Series. Oxford: Pergamon/Elsevier.
- KISS, A. e SHELTON, D. (1997). *Manual of European Environmental Law*. 2.<sup>a</sup> Edição. Cambridge: University of Cambridge.
- KNOWLES, T., DIAMANTICS, D. e EL-MOURHABI, J. B. (2001). *The globalization of tourism and hospitality: A strategic perspective*. Londres: Continuum.
- KNUDSEN, B. T. e WAADE, A. M. (2010). *Re-investing authenticity: Tourism, place and emotions*. Bristol: Channel View Publications.
- KOLPRUN CONSULTANTS (1991). *Physical Planning Systems in the EC member States: A global Survey*. Bruxelas: DGXVI European Commission.
- KOMILIS, P. (1987). *The spatial structure and growth of tourism in relation to the physical planning process: The case of Greece*. Ph.D. thesis. Glasgow: University of Strathclyde.
- KOMILIS, P. (1992). The spatial structure of tourism and physical planning practices in Greece. *Paper Presented in the International Congress of Tourism and Environment*. Lesbos 23-24 October.
- KRIEG, E. e FABER, D. (2004). Not so black and white: Environmental justice and cumulative impact assessments. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(7-8).
- KRIPPENDORF, J. (1982). Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. *Tourism Management*, 3(3).
- KUKLINSKI, A. (1970). Regional development, regional policies and regional planning. *Regional Studies*, Volume IV.
- LACAZE, J. P. (1998). *O ordenamento do território*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LAJUGIE, J., DELFAUD, P. e LACOUR, P. (1985). *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris: Dalloz.
- LAMIC, J. (2008). *Tourisme durable: Utopie ou réalité?*. Paris: L'Harmattan.



- LANDA, J. (1988). Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: El caso de la Comunidad Autónoma Vasca. Em: *Actas de II Congreso Mundial Vasco sobre "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente"*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LANDA, J. (2000a). *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco. Bilbao: Servicio Editorial.
- LASARTE, J., ESEVERRI, E., ADAME, F. e MARTÍN, J. (2001). *Turismo y financiación autonómica y local*. Granada: Comares.
- LAWRENCE, D. (1992). The Need for a EIA Theory-Building. *Environmental Impact Assessment Review*, 17(2).
- LESLIE, D. e MUIR, F. (1997). *Local Agenda 21, local authorities and tourism: a United Kingdom perspective*. Glasgow: Glasgow Caledonian University.
- LEW, A., HALL, C. e WILLIAMS, A. (2004). *A companion to tourism*. Oxford: Blackwell.
- LIER, H. N. e TAYLOR, P. D. (1993). *New challenges in recreation and tourism planning*. European Geophysical Society Series on Hydrological Sciences. Volume 6. Oxford: Elsevier.
- LIET-VEAUX, G. (1989). O Direito do Urbanismo em França. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- LILAIA, C. e BATISTA, J. (1984). Desenvolvimento regional, ordenamento do território e rede urbana. *Planeamento*, 6(1/2).
- LIMA, S., EUSÉBIO, C. e PARTIDÁRIO, M. (2011). Tourism and poverty alleviation: The role of the international development assistance. Em: SARMENTO e MATIAS (Dir.), *Economics and management of tourism: Trends and recent development*. Coleção Manuais. Lisboa: Universidade Lusíada.
- LLORENTE, V. G. (1988). El planeamiento territorial en la comunidad de Madrid. Em: *El espacio metropolitano*, Colección de Temas de administración Local 39. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial.
- LLOVET, T. F. (1985). Algunas funciones de la idea de participación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 45.
- LOBO, C., PARDAL, S., CORREIA, P. e LOBO, M. (1995). *Normas urbanísticas: Princípios e conceitos fundamentais*. Volume I. 2.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: GOT/UTL.
- LOBO, M. C. (1989). Noções fundamentais. Conceitos técnicos. Habitação e seus espaços de vivência. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- LÔBO, M. S. (1995). *Planos de urbanização: A época de Duarte Pacheco*. Porto: DGOTDU/FAUP Publicações.
- LOPES, E. (2005). *Reinventando o turismo em Portugal: Estratégia de desenvolvimento turístico português no 1º quartel do século XXI*. Lisboa: Confederação do Turismo Português.
- LOPES, E. R. (2010). *A constelação do turismo na economia portuguesa*. Em: Portugal desafios nos alvares do Séc. XXI. Lisboa: Edição Jornal Sol.
- LOPES, H. M. S. (1997). Considerações sobre o ordenamento do território. *Revista Millennium Internet* 7. [http://www.ipv.pt/millennium/ect7\\_hmsp.htm](http://www.ipv.pt/millennium/ect7_hmsp.htm).
- LOPES, R. G. (1989). *Planeamento municipal e intervenção autárquica no desenvolvimento local*. Lisboa: Escher.
- LÓPEZ-GUZMÁN, T., CAÑIZARES, S. M. S. e VÁSQUEZ, V. P. (2011). Community-based tourism as a tool of cooperation to national development. A study of case. Em: SARMENTO e MATIAS (Dir.), *Economics and management of tourism: Trends and recent development*. Universidade Lusíada, Coleção Manuais. Lisboa: Universidade Lusíada.
- LÓPEZ, A. N. (1999). La ordenación del territorio y los recursos turísticos. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III.
- LÓPEZ, J. M. P. (1989). Planeamiento y ordenación urbanística en los puertos de interés general. *Ciudad y Territorio*, 80(2).
- LÓPEZ, M. M. (1999). La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo. *Política y Sociedad*, 31.
- MACHADO, J. B. (1982). *Introdução do direito e ao discurso legitimador*. Coimbra: Almedina.

- MACHADO, J. L. P. (1960). *Planos regionais e planeamento territorial*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Centro de Estudos de Urbanismo.
- MACHADO, S. M. (1977). Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista de Administración Pública*, 84.
- MACHADO, V. M. R. (2009). *Direito, turismo e poder: Os territórios turísticos* (documento provisório). Dissertação de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Aveiro.
- MACHO, R. G., CASTELLS, A. R. e LAVALL, M. V. P. (2000). *Lecciones de Derecho del Turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MACKENZIE, A. (1836). *Spain revisited*. Nova Iorque: Harper & Brothers.
- MADIOT, Y. (1993). *L'aménagement du territoire*. Paris: Masson.
- MADIOT, Y. (1994a). L'aménagement du territoire et le droit. *Revue Française de Droit Administratif*, 10(5).
- MAGALHÃES, M. R. (2000). A Reserva Ecológica Nacional como uma componente da ecologia da cidade. *Iniciativa*, Número especial, Abril.
- MAILLAT, D. (1995). Meios inovadores e as Novas Gerações de políticas Regionais. *Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local*. Lisboa: ISC.
- MAMEDE, G. (2002). *Direito do turismo: Legislação específica aplicada*. 2.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Atlas.
- MANSFIELD, E. (1968). *The economics of technical change*. Nova Iorque: W. W. Norton.
- MAÑAS, J. L. P. (2002). El desarrollo sostenible como principio jurídico. Em: MANAS (Dir.), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Madrid: Civitas.
- MARCOULIER, D. W. (1997). Toward integrative tourism planning in rural America. *Journal of Planning Literature*, 11(3).
- MARIÑAS, P. G. (2002). El reto de la participación ciudadana. Em: MUÑOZ e CASTIELLA (Dir.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Madrid: BOE, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MARTÍN, M. M. C. (2002). Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística. Em: MUÑOZ e CASTIELLA (Dir.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI: Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Madrid: BOE, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MARTÍNEZ, A. C., CASIÓN, I. G. e FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L. R. (2006). *Casos prácticos de derecho de las actividades turísticas*. Barcelona: Editorial UOC.
- MARTÍN-RETORTILLO, C. (1945). La riqueza artística municipal y la reforma interior de poblaciones. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 40.
- MARTINS, A. O. (1991-1992). Planificación municipal y ordenación del territorio en Portugal. *Estado e Directo*, 7(10).
- MARX, A. (1997). Towards sustainability? The case of tourism in the EU. *European Environmental Law Review*, 6(6).
- MASON, P. (2008). *Tourism, impacts, planning and management*. 2.<sup>a</sup> Edição. Oxford: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- MASSÉ, P. (1967). *O plano, aventura calculada*. Lisboa: Livraria Moraes.
- MATEO, R. M. (1980). La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional. *REVL*, 106.
- MATEO, R. M. (1988a). Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio. *Revista de Derecho Urbanístico*, XXII.
- MATEO, R. M. e REBOLLO, J. F. V. (1989). Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial. *Revista de Derecho Urbanístico*, 114.
- MATEO, R. M., MARTÍN-RETORTILLO, L. e PALASÍ, J. L. V. (1970). Aspectos jurídico-administrativos del turismo. Em: *Primer Congreso Ítalo-Español de profesores de Derecho Administrativo Sevilla 1966*. Madrid: Ministerio de Información y Turismo.
- MATHEWS, F. (1996). *Ecology and democracy*. Londres: Frank Cass.

- MATHIESON, A. e WALL, G. (1982). *Tourism: Economic, physical and social impacts*. Londres: Longman Scientific & Technical.
- MATTEI-DAWANGE, G. e REZENTHEL, R. (1987). La Loi du 3 janvier 1986 relative a l'aménagement, la protection et la mise en valeur du Littoral. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Janeiro-Fevereiro.
- MAZÓN, T. e ALEDO, A. (2005). *Turismo residencial y cambio social – Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. CAM, FRAX, Universidad Alicante. Alicante: Editorial Agua Clara.
- McCOOL, S. F. e MOISEY, R. N. (2001). *Tourism, Recreation and Sustainability: Linking Culture and the Environment*. Oxford: CABI Publishing.
- McINTYRE, G., HETHERINGTON, A. e INSKEEP, E. (1993). *Desenvolvimento de turismo sustentável: Manual para organizadores locais*. Série "O Turismo e o Ambiente". Publicação de Turismo e Ambiente. Madrid: OMT.
- McLONGHLIN, J. B. (1971). *Planificación urbana y regional*. Madrid: LEAL.
- MEDINA, F. O. (1981). Espacios naturales y ordenación del territorio. *Estudios Territoriales*, 1.
- MEDLICK, S. (1991). *Managing tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- MEDLICK, S. (1997a). *Understanding tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- MENDES, J. C. (1994). *Introdução ao estudo do direito*. Lisboa: Pedro Ferreira.
- MENDES, J. L. M. F. (1994). *Critérios e indicadores das zonas turísticas saturadas (Critérios de ordenamento para a determinação e controle da capacidade turística – Projecto 3)*. Lisboa: Direcção Geral do Turismo, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Grupo do Ordenamento do Território.
- MENDES, J. L. M. F. (1994a). *Ordenamento turístico da zona litoral do continente (Ordenamento turístico das zonas litorais – Projecto 2)*. Lisboa: Direcção Geral do Turismo, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Grupo do Ordenamento do Território.
- MENDES, J. L. M. F. (1994b). *Planeamento e ordenamento turístico – Critérios e princípios (Metodologia e planeamento das decisões de ordenamento turístico – Projecto 1)*. Lisboa: Direcção Geral do Turismo, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Grupo do Ordenamento do Território.
- MENDES, J. L. M. F. (1996c). *Manual de planeamento e ordenamento turístico*. Lisboa: Direcção Geral do Turismo, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Grupo do Ordenamento do Território.
- MENDES, M. C. (1990). *O planeamento urbano na Comunidade Europeia. Evolução e tendências*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- MÉNDEZ, R. (1997). Propuestas de desarrollo sostenible. Em: *Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel.
- MENDIZÁBAL, C. A. (1996). *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Bilbao: IVAP.
- MENÉNDEZ, P. (1993). *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas.
- MENGOLI, G. (1989). O Direito do Urbanismo em Itália. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- MENY, Y. e THOENING, J. (1989). *Politiques publiques*. Thémis Sciences Politiques. Paris: PUF.
- MERKI, A. (2004). *Teoría general del derecho administrativo*. Granada: Comares.
- MERLIN, P. (2008). *Tourisme et aménagement touristique. Des objectifs inconciliables?*. Em: *Les Études de la Documentation Française*. Paris: La Documentation Française.
- MERLIN, P. e CHOAY, F. (2005). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris: PUF.
- MICHAUD, J. (1983). *Le tourisme face à l'environnement*. Paris: PUF.
- MIDDLETON, V. e HAWKINS, R. (1998). *Sustainable tourism: A marketing perspective*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

- MILL, R. e MORRISON, A. (2009). *The tourism system: An introductory text*. 6.<sup>a</sup> Edição. Dubuque: Kendall Hunt Publishing Company.
- MILLER, G. (2001). The development of indicators for sustainable tourism: results of a Delphi survey of tourism researchers. *Tourism Management*, 22: 351-362.
- MIRANDA, J. (1988). As associações públicas no direito português. Em: *Separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 73.
- MIRANDA, J. (1994a). A constituição e o direito do ambiente. Em: *Direito do Ambiente*. Lisboa: INA.
- MIRANDA, J. e MEDEIROS, R. (2005). *Constituição portuguesa anotada – Tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MIRANDA, M. (2000). *Contrato de viagem organizada*. Coimbra: Almedina.
- MOLINA, P. (2001). El impuesto balear sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento (problemas constitucionales y de Derecho Comunitario). *Revista Técnica Tributaria*, 55.
- MONRÓS, G., GARGONI, C. e TENA, M. (2007). Sostenibilidad y modelos turísticos: Aspectos medioambientales. Em: *Turismo en los espacios litorales 9.º Congreso de Turismo Universidad y Empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MONTANER, L. C. (1973). Acción pública en materia urbanística. *Revista de Administración Pública*, 71.
- MONTANER, L. C. (1991a). Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas.
- MOORE, V. (2002). *A practical approach to planning law*. 8.<sup>a</sup> Edição. Oxford: Oxford University Press.
- MORALES, J. C. G. (2003). *Turismo en España (1905-1931)*. Universidad Carlos III. Madrid: Getafe.
- MORANT, R. G. F. (1975). En torno a los estándares urbanísticos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 4.
- MORATILLA, F. E. (1999). *La estrategia Territorial Europea y las implicaciones para España*. Lições policopiadas do Curso de “Planificación y Desarrollo Sostenible”, Universidade de Cáceres, 15 a 19 de Novembro de 1999.
- MOREIRA, V. (1997). *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MORENA, L. M. (1967). Las competencias compartidas y su articulación: las órdenes conjuntas y los expedientes mixtos: El Decreto de 6 de octubre de 1966 aprobatorio del Reglamento de Centrales Lecheras. *Revista de Administración Pública*, 53.
- MORENO, A. P. (1992). Crisis de la participación administrativa. *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX: Homenaje al profesor Garrido Falla*. Volume I. Madrid: Editorial Complutense.
- MORENO, J. R. (2002). El ámbito de aplicación: los proyectos de obras, instalaciones y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental. *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Civitas.
- MORENO, M. C. (2001). Una aproximación al régimen jurídico de la participación ciudadana en la Administración Pública. Especial referencia al sector medioambiental. *Actualidad Administrativa*, 3.
- MORENO, R. P. (1982). La participación ciudadana en la conservación del medio natural. *Documentación Administrativa*, 194.
- MORGAN, M. S. (1984). Elementos de la participación ciudadana. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 221.
- MORO, N. R. (1966). Problemas que origina la adecuada ordenación de las playas y su mejor utilización por el público. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 148.
- MORON, M. S. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231.

- MORÓN, S. S. (2003). Turismo. Em: REBOLLO (Ed.), *Derecho Público de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria.
- MUMFORD, L. (1975). Geddes, Patrick (1854-1932). Em: WHITTICK (Dir.), *Enciclopedia de la planificación urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- MUÑOZ, J. R. A. (1988). La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: Los Planes Insulares Canarios de Ordenación. *RDU*, 109, julio-agosto-septiembre.
- MUÑOZ, J. R. A. (2001a). La distribución de competencias en materia de turismo. *Documentación Administrativa*, 259-260.
- NASH, D. (2007). *The study of tourism: Anthropological and sociological beginnings*. Tourism Social Science Series. Volume 9. Oxford: Elsevier Science.
- NAVAJAS, T. P. (2004). *La ordenación territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*. Madrid: Marcial Pons.
- NOVO, F. G. (1982). Efectos ecológicos del equipamiento turístico. *Estudios Territoriales*, 5.
- OIAVARES, D. L. (1998). Aproximación a la metodología de la planificación funcional turística de carácter comarcal. Em: *Turismo y planificación del territorio en la Esparza de fin de siglo: actas de las V Jornadas de Geografía de Turismo*. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili.
- OLAECHEA, F. J. E., BIURRUN, P. M. L. e SORABILLA, H. M. N. (1988). Anotaciones a la Ley Foral de Ordenación del Territorio. *Revista Jurídica de Navarra*, 5.
- OLIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2004). Empreendimentos turísticos, planeamento e registo predial: A concretização de um desígnio nacional. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 21/22.
- OLIVEIRA, F. P. e LOPES, D. (2004a). Os instrumentos de planeamento territorial, maxime, o plano de pormenor e a sua execução no caso de empreendimentos turísticos. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 21/22.
- OLIVEIRA, J. A. P. (2003). Governmental responses to tourism development: three Brazilian case studies. *Tourism Management*, 24(1).
- ONIDA, V. (1989). Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, IV(4).
- OOI, C. S. (2002). *Cultural tourism and tourism cultures – The business of mediating experiences in Copenhagen and Singapore*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- OREA, D. G. (1994). Integración ambiental en la ordenación del territorio: las directrices de ordenación del territorio en el País Vasco. *Técno ambiente: Revista profesional de tecnología y equipamiento de ingeniería ambiental*, 43.
- OREA, D. G. (2002a). *Ordenación Territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa e Editorial Agrícola Española.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (1983). *Risks of saturation of tourist carrying capacity overload in holiday destinations*. Madrid: WTO.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (1993). *Desarrollo turístico sostenible. Guía para los planificadores locales*. Madrid: OMT.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (2000). *Data collection and analysis for tourism management marketing and planning - A manual for managers and analyst*. Madrid: OMT.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (2005). *Making Tourism More Sustainable: A guide for policy makers*. Paris-Madrid: UNED-WTO.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (2011). *Políticas y Prácticas para el Turismo Mundial*. Madrid: OMT.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1992). *Tourism Policy and International Tourism in OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1996). *Tourism Policy and International Tourism in OECD Countries (1993-1994)*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

- ORIVE, J. L. A. (1999). La coordinación o armonización atribuida a la ordenación del territorio: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio (1). *Revista Vasca de Administración Pública*, 53.
- ORTIZ, G. A. (1978). Democracia y Administración: (notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión). *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ORY, V. B. (2001). Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio: el caso del Pirineo Aragonés. *Estudios Geográficos*, 245.
- PABLO, M. F. (1987). *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*. Madrid: Montecorvo.
- PAGE, S. J. e DOWLING, R. K. (2002). *Ecotourism*. Londres: Prentice Hall/Pearson Education.
- PAGE, S. J. e HALL, M. (2003). *Managing urban tourism*. Londres: Prentice Hall/Pearson Education.
- PAGE, S. J. e THOM, K. J. (1997). Towards sustainable tourism planning in New Zealand: Public sector responses. *Journal of Sustainable Tourism*, 5(1).
- PALAZÓN, M. M. C. (2007). *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. JIMÉNEZ (Pról.). Barcelona: Atelier.
- PALMA, A. D. (1992). *Manuale di gestione e controllo del territorio*. Roma: Maggioli Editore.
- PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. e ANTON, S. (1997). *Análisis territorial del turismo*. VERA (Coord.) e VALENTÍ (Pról.). Barcelona: Ariel.
- PARRA, F. (1981). Ordenación del territorio. Receta para urbanistas y maquillaje ecológico. *Ciudad y Territorio*, 2.
- PARRY, N. (2002). Delivering Fundamental Change. Planning: A Threat to the Environment?. *European Public Law*, 8(3).
- PARTIDÁRIO, M. R. (1993). A integração da componente ambiental no processo de planeamento. *Sociedade & Território*, 18.
- PASTOR, J. S. (2004). *Principios de derecho administrativo general I*. Madrid: Iustel.
- PAZ, J. G. (1983). Planificación energética versus planificación territorial. *Estudios Territoriales*, 9.
- PEARCE, D. G. (1995). Planning for tourism in the 1990: An integrated, dynamic, multiscale approach. Em: BUTLER e PEARCE (Eds.), *Change in tourism: People, places, processes*. Londres: Routledge.
- PEARCE, D. G. (1995a). *Tourist development*. 2.<sup>a</sup> Edição. Nova Iorque: Longman Scientific & Technical.
- PEARCE, D. G. (1998b). Tourism development in Paris (Public Intervention). *Annals of Tourism Research*, 25(2).
- PEARCE, D. G. e BUTLER, R. W. (2002). *Contemporary issues in tourism development*. Londres: Routledge.
- PECQUEUX, J. L. (1998). Location de meublés à usage touristique: deux législations pour une seule activité. *Tourisme & Droit*, 1.
- PENDER, L. e SHARPLEY, R. (2005). *The management of tourism*. Londres: Sage.
- PÉREZ, A. C. e PAZ, J. J. (1999). Turismo y Urbanismo. Em: MARINÉ (Dir.), *50 anos del turismo español (Un análisis histórico y estructural)*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, Escuela Oficial de Turismo, Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME.
- PÉREZ, F. (2006). *Política turística: La competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ, J. G. (1961). La reforma administrativa en el régimen local. *Problemas políticos de la vida local I*. Madrid: Delegación nacional de provincias del movimiento.
- PÉREZ, J. G., NAVARRO, F. G. e RIVAS, J. G. (1999). *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992*. Madrid: Civitas.
- PETROCCHI, M. (1998). *Turismo: Planejamento e gestão*. São Paulo: Futura.
- PHILIPS, P. e MOUTINHO, L. (1998). *Strategic, planning systems in hospitality and tourism*. Oxford: CABI Publishing.

- PHILLIMORE, J. e GOODSON, L. (2004). *Qualitative research in tourism: ontologies, epistemologies and methodologies*. Londres: Routledge.
- PINHO, P. e MARGALHA, J. (1993). Do Protecționismo da Natureza ao Protagonismo do Desenvolvimento: O Papel do Planeamento do Território face à Natureza dos Fenómenos de Poluição Ambiental. *Sociedade & Território*, 18.
- PINTO, C. M. (1985). *Teoria geral do direito civil*. 3.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina.
- PIQUERAS, V. (1999). Las playas en la gestión sostenible del litoral. *Cuadernos de Turismo*, 4.
- PITSCHIELLER, J. e ABREU, S. (1989). Enquadramento Geral das Intervenções Urbanísticas. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- POON, A. (1993). *Tourism, technology and competitive strategies*. Wallingford: CAB International.
- PORTAS, N. (1995). Os Planos Directores como instrumentos de regulação. *Sociedade & Território*, 22.
- PORTO, M. (1995). *O ordenamento do território face aos desafios da competitividade*. Polycopiado. Coimbra.
- PORTUGAL, IP (1993). *AMB: Agenda 21 e Outros Documentos Aprovados na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Promoção Ambiental.
- PRETTY, J. (1995). The many interpretations of participation. *Focus*, 16; 4-5.
- PRIESTLEY, G. K., EDWARDS, J. A. e COCCOSSIS, H. (1996). *Sustainable tourism? European experiences*. Wallingford: CAB International.
- PRIEUR, M. (1991). *Droit de l'Environnement*. Paris: Dalloz.
- PRZECLAWSKI, K. (1993). Tourism as the subject of interdisciplinary research. Em: PEARCE e BUTLER (Eds.), *Tourism Research: Critiques and Challenges*. Londres: Routledge.
- PUEBLA, A. (1985). La participación ciudadana en el urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico*, 93.
- PUIG, V. (1980). El Medio Ambiente, fundamento racional de la Planificación Territorial. *Documentación Administrativa*, 186.
- PUIGDENGOLAS, J. (1984). La Ley de Política Territorial de la Generalitat do Catalunya: Notas introductorias. *Revista Municipal*. Barcelona: CEMUT.
- PUJADAS, R. e FONT, J. (1998). *Ordenación Y Planificación Territorial*. Colección Espacios y Sociedades, Serie Mayor 8. Madrid: Editorial Síntesis.
- PY, P. (2002). *Droit du tourisme*. 5.<sup>a</sup> Edição. Paris: Dalloz.
- QUADRA-SALCEDO, T. (1989). Los conflictos de competencias. *Ciudad y Territorio*, 80(2).
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. 2.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Gradiva.
- RAMÓN, F. L. (1980). *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Bolonha: Real Colegio de España.
- RAMÓN, F. L. (1995a). *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*. Pamplona: Aranzadi.
- RAMÓN, F. L. (1999b). Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III.
- RAPOSO, H. S. (1987). Ordenamento em Áreas Protegidas. *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*. Lisboa.
- RAPOSO, M. (1994). O direito ao ambiente como direito fundamental. Lisboa: CEJ.
- REBELO, M. S. V. e CARVALHO, L. N. (1985). *Utilidade turística: Legislação anotada*. Lisboa: INFT.
- REBOLLO, J. F. V. (1988). Crisis del poblamiento turístico en el litoral mediterráneo español: Consideraciones sobre su ordenación y rehabilitación. *Urbanismo/COAM (Urbanismo en Áreas Turísticas)*, 4.
- REBOLLO, L. M. (2004). La Ley de Ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. *Justicia Administrativa*, Número extraordinario: El Derecho urbanístico de las Comunidades autónomas.

- REED, M. G. (1997). Power relations and community-based tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 24(3).
- REIS, J. P. (1992). *Lei de Bases do Ambiente anotada*. Coimbra: Almedina.
- REIS, M. e LIMA, A. V. (1998). Desenvolvimento, território e ambiente. Em: VIEGAS e COSTA (Org.), *Portugal, que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora.
- RENARD, V. (2005). Aménagement de la montagne et économie foncière. De la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable. *Revue Française de Droit Administratif*, 21(3).
- REXACH, A. M. (1992). Coordinación de I ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico. *Documentación Administrativos, IV - Administración y Constitución: El Principio de I Coordinación* 30-231, abril-septiembre 1992.
- REXACH, A. M. (1992). Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. *Documentación Administrativa*, 230-231.
- RIBEIRO, J. C. e REMOALDO, P. C. (2011). Cultural heritage and tourism development policies - The Case of a Portuguese UNESCO world heritage city. Em: SARMENTO e MATIAS (Dir.), *Economics and management of tourism: Trends and recent development*. Coleção Manuais. Lisboa: Universidade Lusíada.
- RICHTER, L. e RICHTER, W. (1985). Policy choices in South Asian tourism development. *Annals of Tourism Research*, 12(2).
- RIESCO, J. C. T. (1976). La ordenación integral del territorio en montava (Áreas turístico-recreativas y estaciones de invierno). *Ciudad y Territorio*, 4.
- RILEY, R. e LOVE, L. (2000). The state of qualitative tourism research. *Annals of Tourism Research*, 27(1): 164-187.
- RINCÓN, J. S. (2002). Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. Em: CRIADO (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RIO, C. e ROURA, J. R. C. (1994). *Territorios en Transformación*. Madrid: Feder, CSIC.
- RISSE, N., CROWLEY, M., VINCKE, P. e WAAUB, J. P. (2003). Implementing the European SEA Directive: the Member States' margin of discretion. *Environmental Impact Assessment Review*, 23.
- RITCHIE, J. R. B. e GOELDNER, C. R. (1994). *Travel, tourism and hospitality research: a handbook for managers and researchers*. 2.<sup>a</sup> Edição. Nova Iorque: Wiley.
- RIVERA, W. T. C. (2002). El procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Libro colectivo. *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Civitas.
- ROBERTS, P. e BERESFORD, A. (2003). European Union Spatial Planning and Development Policy: implications for strategic planning in the UK. *Journal of Planning & Environment Law Supp.* (Occasional Papers 31).
- ROBINSON, G. (1993). Tourism and tourism policy in the European Community: an overview. *Hospitality Management*, 12(1).
- ROBINSON, J. e ELVIN D. (2004). The Environmental Assessment of Plans and Programmes. *Journal of Planning & Environment Law*, Aug 2004.
- ROBINSON, M. e BONIFACE, P. (1999). *Tourism and cultural conflicts*. Oxford: CABI Publishing.
- ROCA, E. R. (2001). Administración Pública y Turismo. *Documentación Administrativa*, 259-260.
- ROCA, E. R. e MARTOS, J. P. (1998). Administración municipal y turismo. *XI Congreso Italo-Español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas. Turismo y administración local. Los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*. Cedecs.
- ROCA, E. R., MARTÍN, M. M. C. e MARTOS, R. P. (1998). *La regulación jurídica del turismo en España*. Almería: Universidad de Almería.
- ROCHFORT, M. (1975). *Economie géographique et aménagement du territoire*. Paris: CDU.
- RODRIGO, A. L. (2002). La ordenación del territorio y el urbanismo como medio de organización de redes de telecomunicaciones. Especial atención a las inalámbricas. *Revista Galega de Administración Pública*, 31.



- RODRÍGUEZ, A. S. (2003). El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español. *Urban*, 8.
- RODRÍGUEZ, C. B. (1993). Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección, Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 16.
- RODRÍGUEZ, C. F. (2007). *Derecho administrativo del turismo*. 4.<sup>a</sup> Edição. Madrid: Marcial Pons.
- RODRIGUEZ, R. L. (1985). Notas en torno al proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *RDU*, 92.
- RODRÍGUEZ, T. R. F. (1980). Derecho, medio ambiente y desarrollo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24.
- ROJAS, F. J. V. (2003). La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias. *Actualidad Administrativa*, 24.
- ROTA, D. L. (2003). *Desarrollo sostenible y globalización*. Navarra: Aranzadi.
- ROVIRA, E. A. (1993). Relaciones entre Administraciones Públicas. Em: VILLA e MORÓN (Dir.), *La nueva ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos.
- RYAN, C. (1995). *Researching tourist satisfaction: issues, concepts, problems*. Londres/ Nova Iorque: Routledge.
- RYAN, C., PAGE, S. J. e AICKEN, M. (2005). *Taking tourism to the limits: Issues, concepts and managerial perspectives*. Advances in Tourism Research Series. Oxford: Elsevier.
- SÁ, M. F. (1989). Os Problemas e a Prática do Urbanismo em Portugal. Em: *Direito do Urbanismo*. Lisboa: INA.
- SAGENT, F. O. (1991). *Rural environmental planning for sustainable communities*. Covelo, CA: Island Press.
- SAINT-JULIAN, M. T. (1985). *La diffusion spatiale des innovations*. Montpellier: GIP-RECLUS.
- SALGADO, N. S. (1991). O ordenamento do território e o cumprimento da lei. *Boletim do IGAT*, 4(1).
- SALOM, J. R. P. (2001). Sustainable Tourism: emerging global and regional regulation. *Georgetown International Environmental Law Review*, summer 2001.
- SAMPER, M. R. (2003). Paradores. 75 años de tradición y vanguardia. Madrid: Paradores de Turismo de España.
- SÁNCHEZ, L. A. P. (1995). ¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio? (Comentario de la Ley n.º 95-115, de 4 de febrero, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 6-7.
- SÁNCHEZ, R. C. (2000). *Legislación sobre turismo*. Columbus: McGraw-Hill.
- SANCHO, A. (2001). *Introdução ao Turismo*. São Paulo: OMT/ROCA.
- SANDOVAL, M. L. e ABELLÁN, M. A. (2000). Estudio de la capacidad de acogida y planificación de las áreas recreativas de Calasparra. *Cuadernos de Turismo*, 6.
- SANTANA, A. (2005). *Antropología y turismo*. Barcelona: Ariel.
- SANTIAGO, J. M. R. (2000). *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- SANTOS, C. e VIEIRA, M. (1994). Conservação da natureza e planos de ordenamento do território – Experiência na região do Algarve. Em: *3.º Congresso Nacional de Áreas Protegidas*, Outubro 1994.
- SAURA, P. J. G. (2007). *Desarrollo sostenible y turismo: Análisis del régimen jurídico medioambiental de la legislación turística española*. Em: SÁNCHEZ (Pról.). Navarra: Thomson-Aranzadi.
- SCASSO, R. H. (1982). La planificación estratégica y la ordenación territorial. *Estudios Territoriales*, 6.
- SCHEID, A. H. (1995). Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas. *Ciudad y Territorio*, III(104).

- SCHEID, A. H. (1996a). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- SCHMIDT, G. (1995). Planificación del medio natural. La ordenación de los recursos naturales nel panorama planificador español. *Ciudad y Territorio*, III(104).
- SCHOETTLE, H. E. T. e JOHNSON, C. (1984). *A Field Guide to Jekyll Island*. Marine Extension Service, The University of Georgia. Georgia: Athens.
- SCOTT, N., BAGGIO, R. e COOPER, C. (2008). *Network analysis and tourism: From theory to practice*. Bristol: Channel View Publications.
- SEATON, A. V. (1994). *Tourism: The state of the art*. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- SECALL, R., GARCÍA, R. e ROJO, M. (2006). *Estructura de mercados turísticos*. BERNIER (Coord.). Barcelona: Editorial UOC.
- SEIRA, C. C. (2002). *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de Bolonia.
- SEISDEDOS, G. (2007). *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI: Del city marketing al urban management*. Madrid: Prentice Hall.
- SERRANO, O. H. (1999). El aprovechamiento turístico de las vías pecuarias. *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III.
- SERVIÇO NACIONAL DE PARQUES, RESERVAS E PATRIMÓNIO PAISAGÍSTICO (sem data). *Parques naturais e reservas de Portugal*. Lisboa.
- SETHI, P. (1999). *Tourism planning and development*. New Delhi: Rajat Publications.
- SHARPLEY, R. (2009). *Tourism development and the environment: Beyond sustainability?*. Londres: Earthscan Publications.
- SHEELA e SHAW (2007). Managing coastal tourism resort: A global perspective. *Aspects of Tourism*, 34.
- SIERRA, J. (1988). El derecho urbanístico en las Islas Baleares. *Boletín de Urbanismo: Praxis Urbanístico*, Apéndice 1.1.1988. Barcelona: Praxis.
- SIERRA, R. e LOBA, A. (2005). *El derecho urbanístico del principado de Asturias*. Madrid: Iustel.
- SILVA, J. (1998). O planeamento turístico do Algarve: Um breve balanço. *Sociedade e Território (Territórios do Lazer & do Turismo)*, 28.
- SILVA, R. (1991). Estoril, estação marítima, climática, thermal e sportiva – As Etapas de um Projecto: 1914-1932. *Boletim Cultural do Município*, 10. Cascais: Arquivo de Cascais.
- SIMMONS, D. (1994). Community participation in tourism Planning. *Tourism Management*, 15(2): 98-108.
- SIMPSON, K. (2001). Strategic planning and community involvement as contributors to sustainable tourism development. *Current Issues in Tourism*, 4(1).
- SMITH, L. (1984). Public participation in policy making: The state-of-the-art in Canada. *Geoforum*, 15.
- SMITH, V. L. e EADINGTON, W. R. (1994). *Tourism alternatives: Potentials and problems in the development of tourism*. Reimpressão. Nova Iorque: Wiley & Sons.
- SOUSA, M. (1999). *Lições de direito administrativo*. Volume I. Lisboa: LEX Edições Jurídicas.
- SOUSA, M. e GALVÃO, S. (2000). *Introdução ao estudo do direito*. 5.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: LEX Edições Jurídicas.
- SOUTH CAROLINA COASTAL COUNCIL: *Understanding our coastal environment*, Coastal Council, Columbia, S.C., March 1993
- SPANOUDIS, C. (1982). Trends in tourism planning and development. *Tourism Management*, 3(4).
- SPÍNOLA, L. (2002). Aprobación por ley de las directrices de ordenación de Canarias. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 195.
- STABLER, M. J., PAPTAEODOROU, A. e SINCLAIR, M. T. (2010). *The economics of tourism*. 2.<sup>a</sup> Edição. Londres/ Nova Iorque: Routledge.
- STEELE, J. (2001). Participation and deliberation in environmental law: Exploring a problem-solving approach. *Oxford Journal of Legal Studies*, 21(3).

- STOKES, E. R. (2003). Precautionary steps: The development of the precautionary principle in EU jurisprudence. *Environmental Law & Management*, 15(1).
- STOKES, S. N., WATSON, A. E., KELLER, G. P. e KELLER, J. T. X. (1989). Saving America's Countryside. *A Guide to Rural Conservation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- SUNYER, N., DONAIRE, J., JIMÉNEZ, F., HERNÁNDEZ, M., OLIVARES, D., LLADÓ, J. e BLÁZQUEZ, J. (2005). *Planificación territorial del turismo*. CLAVÉ e REVERTÉ (Coords.). Barcelona: Editorial UOC.
- SWARBROOKE, J. (1995-2000). *The development and management of visitor attractions*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- SWARBROOKE, J. (1999-2002a). *Sustainable tourism management*. Oxford: CABI Publishing.
- SYRATT, G. e ARCHER, J. (2003). *Manual of travel agency practice*. 3.<sup>a</sup> Edição. Oxford: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- TALE, C. (2005). *Contrato de viaje n.ºs 1 e 2 - Responsabilidad de las empresas de turismo por incumplimiento y por daños al viajero*, Responsabilidad Civil 23, Hammurabi - José Luís Depalma. Buenos Aires: Trillas.
- TAYLOR, J. (1992). The plan-past and present. *Journal of Planning & Environment Law*, 19.
- TELLES, G. R. (1987). Ordenamento do território e áreas de paisagem protegida. *Comunicações e Conclusões do 1.º Congresso de Áreas Protegidas*. Lisboa.
- TERÁN, F. (1969). *Ciudad y urbanización en el mundo actual*. Madrid-Barcelona: Editorial Blume.
- TEWDWR-JONES, M. (2004). Spatial planning: Principles, Practices and Cultures. *Journal of Planning and Environment Law*, May 2004.
- TEYSSIÈRE, J. S. (2004). La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 53.
- TEYSSIÈRE, J. S. (2007a). *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. 2.<sup>a</sup> Edição. Junta de Andalucía.
- THERIVEL, R. (1992). *Strategic environmental assessment*. Londres: Earthscan Publications.
- THOMAS, R. (2004). *Small firms in tourism: International perspectives*. Advances in Tourism Research Series. Oxford: Elsevier.
- THOMAS, R. e AUGUSTYN, M. (2007). *Tourism in the new Europe: Perspectives on SME policies and practices*. Advances in Tourism Research. Oxford: Elsevier.
- TIMÓN, D. A. B. (2001). Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las Autonomías. *Estudios Turísticos*, 149.
- TIMOTHY, D. J. (1998). Co-operative tourism planning in a developing destination. *Journal of Sustainable Tourism*, 6(1).
- TIMOTHY, D. J. (1999a). Participatory planning. A view of tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, 26(2).
- TORRES, C. (2001). *Turismo: Legislação fundamental*. Lisboa: CTP.
- TORRES, C. (2003a). *Regiões de turismo*. Lisboa: ANRET.
- TORRES, C. (2005b). *Noções fundamentais de direito para estudantes de turismo*. Volume I. Lisboa: ESHTE.
- TORRES, C. (2007c). *Lei da Restauração e Bebidas: Anotação ao Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de Junho*. Lisboa: ANRET.
- TORRES, C. (2008d). *Lei das Agências de Viagens: Comentário ao Decreto-Lei n.º 209/97, de 13 de Agosto*. Lisboa: CESTUR/ESHTE.
- TORRES, C. (2009e). *Lei da Animação Turística*. audio-book. Lisboa: Turismo do Alentejo, ERT/AHRESP/ADHP/APECATE.
- TORRES, C. (2009f). *Lei da Restauração e Bebida*. audio-book, Lisboa: Turismo do Alentejo, ERT/AHRESP/ADHP/APECATE.

- TORRES, C. (2009g). *Lei das Agências de Viagens*. audio-book. Lisboa: Turismo do Alentejo, ERT/AHRESP/ADHP/APECATE.
- TORRES, C. (2009h). *Manual do Curso de Direcção Hoteleira. Volume I – Empreendimentos Turísticos*. e-book. Lisboa: ADHP/EFTH.
- TORRES, C. (2009i). *Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos*. audio-book. Lisboa: Turismo do Alentejo, ERT/AHRESP/ADHP/APECATE.
- TOSUN, C. e JENKINS, C. (1996). Regional planning approaches to tourism development: The case of Turkey. *Tourism Management*, 17(7).
- TOSUN, C. e JENKINS, C. (1998a). The evolution of tourism planning in third world countries: A critique. *Progress in Tourism and Hospitality Research*, 4(2).
- TOWNER, J. (1984). The grand tour: Sources and a methodology for an historical study of tourism. *Tourism Management*, 5(3).
- TRIBE, J. (2001). Research paradigms and the tourism curriculum. *Journal of Travel Research*, 39: 442-448.
- TRIBE, J. (2004). Knowing about tourism: epistemological issues. Em: PHILLIMORE e GOODSON (Eds.), *Qualitative research in tourism*. Londres: Routledge.
- URBANI, P. (1986). Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.
- URETA, A. (1994). Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente: Un repaso a la Directiva 90/313/CEE. *Revista de Derecho Ambiental*, 13.
- URRUTIA, G. (1988). El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico, deficientemente regulado. *Revista de Derecho Urbanístico*, Volume XXII.
- URRY, J. (1995). *Consuming places*. Londres: Routledge.
- URSO, M. (1990). *Tutela dell'ambiente e pianificazione urbanistica*. Pádua.
- UZARRAGA, M. (2003). La ordenación jurídica del turismo en Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*, 35.
- VAQUERO, D. C. (2002). *La ciudad histórica como destino turístico*. Barcelona: Ariel Turismo.
- VARELA, E., MASEDA, R. e LÓPEZ, C. (2004). *Turismo y ordenación del territorio en el municipio de Ribadeo*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- VEAL, A. J. (1994). *Leisure policy and planning*. Londres: Longman.
- VEAL, A. J. (2006a). *Research methods for leisure and tourism: a practical guide*. 3ª Edição. Essex/Harlow: Prentice Hall/Pearson Education.
- VELARDE, J. (1995). La ley de ordenación del territorio de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 22.
- VELÁZQUEZ, A. (2000). *El turismo: Aspectos institucionales y actividad administrativa*. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- VERA, F. e ANTÓN, S. (1998). Métodos y técnicas para la planificación turística del territorio. Em: OLIVERAS e ANTÓN (Eds.), *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*. Tarragona: Unitat de Geografia de la Universitat Rovira y Virgili.
- VERA, J. (1984). Administración pública y Turismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 223.
- VIEIRA, J. (2007). *Planeamento e ordenamento territorial do turismo*. Lisboa: Verbo.
- VILMORIN, C. (1985). Politique de l'environnement et stratégies territoriales en France. *Revue Française d'Administration Publique*, 35.
- VLÈS, V. (2001). *Service public touristique local et aménagement du territoire*. Paris: L'Harmattan.
- VLÈS, V. (2006a). *Politiques publiques d'aménagement touristique: Objectifs, méthodes, effets*. Bordéus: Presses Universitaires de Bordeaux.
- WAHAB, S. e PIGRAM, J. J. (2000). *Tourism, development and growth: The challenge of sustainability*. Londres: Routledge.
- WALL, G. e MATHIESON, A. (2006). *Tourism: Change, impacts and opportunities*. Essex: Prentice Hall/Pearson Education.

- WALLE, A. (1997). Quantitative versus qualitative research in tourism. *Annals of Tourism Research*, 24(3): 524-536.
- WEAVER, D. B. (2006). *Sustainable tourism: Theory and practice*. Oxford: Butterworth-Heinemann/Elsevier.
- WEAVER, D. e LAWTON, L. (2009). *Tourism management*. 4.<sup>a</sup> Edição. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- WEAVER, R. L. (2001). Concurrency, concurrency alternatives, infrastructure planning and regional solution issues. *Journal of Law and Public Policy Spring*.
- WEIGARTEN, C. e GHERSI, C. A. (2000). *Contrato de turismo: Derechos y obligaciones de la empresa de turismo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- WEIL, P. (1989). *El derecho administrativo*. Madrid: Civitas.
- WILKINSON, P. F. (1997). *Tourism policy and planning: Case studies from the Commonwealth Caribbean*. Nova Iorque: Cognizant Communication Corporation.
- WILLIAMS, A. e MICALLEF, A. (2009). *Beach management: Principles & practice*. Oxford: Earthscan Publications.
- WITT, S. F. e MOUTINHO, L. (1995). *Tourism marketing and management handbook*. Essex: Prentice Hall/Pearson Education.
- WOODWARD, K. (1996). Loving the environment to death: Can law protect the environment from leisure threat?. *European Environmental Law Review*, May 1996.
- YAQUB, Z. e BEDFORD, B. (1997). *European travel law*. Nova Iorque: John Wiley & Sons.
- YOUELL, R. (1998). *Tourism: An introduction*. Londres: Longman.
- YSERN, E. R. (1999). Cultura, patrimonio histórico artístico y turismo. Em: ROCA (Coord.) *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid: Secretariado de publicaciones e intercambio científico de la Universidad de Valladolid.
- YUSKEL, F., BRAMWELL, B. e YUSKEL, A. (1999). Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, *Tourism Management*, 20(3).
- ZORNOZA, C. C. (2004). Estrategias de calidad turística. El papel de los sistemas de acreditación y certificación de calidad. *Mediterráneo Económico*, 5.



# **ANEXOS**





## ANEXO 1

### *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente (Declaração de Estocolmo)*

#### DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE

(Estocolmo - Junho / 72)

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tendo-se reunido em Estocolmo, de 5 a 16 de Junho de 1972, e

Considerando a necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação para guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente,

#### PROCLAMA QUE:

- 1 - O Homem é simultaneamente obra e agente de transformação do meio ambiente que lhe assegura subsistência física e lhe oferece a oportunidade de se desenvolver intelectual, moral, social e espiritualmente. Na longa e sinuosa evolução da espécie humana na Terra, foi alcançado um estágio em que, com o rápido progresso da ciência e da tecnologia, o Homem adquiriu o poder de transformar o ambiente de inúmeras formas e numa escala sem precedentes. Ambos os aspectos do meio ambiente, o natural e o que ele próprio criou, são essenciais ao seu bem-estar e ao desfrutar dos seus direitos fundamentais, em particular do próprio direito à vida.
- 2 - A protecção e a melhoria do meio ambiente são questões fundamentais que afectam o bem-estar dos povos e o desenvolvimento económico do mundo inteiro. São desejos urgentes de todos os povos e deveres de todos os governos.
- 3 - O Homem deve fazer uma análise constante da experiência adquirida ao longo do tempo e continuar a descobrir, inventar, criar e progredir. Actualmente, esta capacidade de transformar o mundo que o cerca, se usada de modo adequado, pode proporcionar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e a oportunidade de melhorar a qualidade de vida. Aplicada de forma errada ou negligente, tal faculdade pode causar danos incalculáveis aos seres humanos e ao seu meio ambiente. Constatamos, em nosso redor, os crescentes danos produzidos pelo Homem nas diferentes regiões da Terra: elevados índices de poluição na água, no ar, na terra e nos seres vivos; perturbações graves e indesejáveis no equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis; e graves deficiências, prejudiciais à saúde física, mental e social do Homem, no meio ambiente construído, particularmente no seu ambiente de vida e de trabalho.

- 4 - Nos países em desenvolvimento, os problemas ambientais são causados, na maioria, pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas continuam a viver muito abaixo dos níveis mínimos necessários a uma existência humana decente, sem alimentação e vestuário adequados, abrigo e educação, saúde e saneamento. Consequentemente, tais países devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, conscientes de suas prioridades e tendo em mente a premência de proteger e melhorar o meio ambiente. Com idêntico objectivo, os países industrializados, onde os problemas ambientais estão geralmente ligados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico, devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento.
- 5 - O crescimento natural da população suscita continuamente problemas na preservação do meio ambiente, pelo que devem ser adoptadas políticas e medidas adequadas para resolver tais problemas. De tudo o que existe no mundo, as pessoas são o bem mais precioso. São elas que impulsionam o progresso social e que criam riqueza, desenvolvem a ciência e a tecnologia e que, através de seu trabalho árduo, continuamente transformam o meio ambiente. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do Homem para melhorar o meio ambiente aumenta dia-a-dia.
- 6 - Atingiu-se um ponto na História em que devemos orientar as nossas acções no mundo inteiro com a maior prudência, tendo em consideração as suas consequências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e nosso bem-estar. Com mais conhecimento e ponderação nas acções, poderemos conseguir para nós e para a posteridade uma vida melhor num ambiente mais adequado às necessidades e esperanças do Homem. São amplas as perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e das condições de vida. Precisamos de entusiasmo, de serenidade e de trabalho intenso mas organizado. Para usufruir plenamente dos benefícios da Natureza, o Homem deve usar o seu conhecimento para criar, em colaboração com ela, um ambiente melhor. Tornou-se imperativo para a humanidade defender e melhorar o meio ambiente, tanto para as gerações actuais como para as futuras, objectivo que se deve procurar atingir de harmonia com os já estabelecidos princípios fundamentais da paz e do desenvolvimento económico e social do mundo inteiro.
- 7 - A consecução deste objectivo ambiental requererá a aceitação de responsabilidade por parte de cidadãos e comunidades, de empresas e instituições, em equitativa partilha de esforços comuns. Indivíduos e organizações, pela junção de seus valores e acções, darão forma ao ambiente do mundo futuro. Às autoridades locais e aos Governos caberá o ónus maior pelas políticas e acções ambientais de mais ampla envergadura nas suas respectivas jurisdições. Também a cooperação internacional se torna necessária para a obtenção de recursos que ajudarão os países em desenvolvimento no desempenho das suas atribuições. Um número crescente de problemas, devido à sua amplitude regional ou mundial ou ainda por afectarem campos internacionais comuns, exigirá ampla cooperação de nações e organizações internacionais visando ao interesse comum. A Conferência convida Governos e povos a se empenharem num esforço comum para preservar e melhorar o meio ambiente, em benefício de todos os povos e das gerações futuras.

## PRINCÍPIOS

Expressa a comum convicção que:

**Princípio 1** – O Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar. Ele tem a obrigação solene de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. Neste respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, o colonialismo e outras formas de opressão e de domínio estrangeiro são condenadas e devem ser eliminadas.

**Princípio 2** – Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações actuais e futuras, mediante um cuidadoso planeamento ou administração adequada.

**Princípio 3** – Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais.

**Princípio 4** – O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e de gerir sabiamente o património representado pela flora e fauna silvestres, bem como do seu “habitat”, que se encontram actualmente em grave perigo pela combinação de vários factores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento económico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluindo a flora e a fauna silvestres.

**Princípio 5** – Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o risco do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

**Princípio 6** – Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias e à liberação de calor, em quantidade ou concentrações tais que não possam ser neutralizadas pelo meio ambiente de modo a se evitarem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve ser apoiada a justa luta de todos os povos contra a poluição.

**Princípio 7** – Os países deverão adoptar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do Homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar.

**Princípio 8** – O desenvolvimento económico e social é indispensável para assegurar ao Homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida.

**Princípio 9** – As deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais ocasionam graves problemas; a melhor forma de atenuar as suas consequências é promover o desenvolvimento acelerado, mediante a transferência maciça de recursos consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna, quando necessária.

**Princípio 10** – Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e o pagamento adequado para produtos básicos e matérias-primas são essenciais à gestão do meio ambiente, uma vez que se deve levar em conta tanto os factores económicos como os processos ecológicos.

**Princípio 11** – As políticas ambientais de todos os Estados deveriam melhorar e não afectar adversamente o potencial de desenvolvimento actual e futuro dos países em desenvolvimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam adoptar providências apropriadas, visando chegar a um acordo, para fazer frente às possíveis consequências económicas nacionais e internacionais resultantes da aplicação de medidas ambientais.

**Princípio 12** – Deveriam ser fornecidos recursos para preservar e melhorar o meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente, nos seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim.

**Princípio 13** – A fim de simplificar a gestão dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adoptar uma abordagem integrada e coordenada dos respectivos planos de desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente, em benefício da sua população.

**Princípio 14** – O planeamento racional constitui um instrumento indispensável, para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

**Princípio 15** – Deve-se aplicar o planeamento aos agrupamentos humanos e à urbanização, tendo em vista evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e à obtenção do máximo de benefícios sociais, económicos e ambientais para todos. Neste respeito, devem ser abandonados os projectos destinados à dominação colonialista e racista.

**Princípio 16** – Nas regiões em que exista o risco da taxa de crescimento demográfico ou das concentrações excessivas de população prejudicarem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou em que a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente e obstar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que representassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

**Princípio 17** – Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio ambiente.

**Princípio 18** – Como parte da sua contribuição ao desenvolvimento económico e social, devem ser utilizadas a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

**Princípio 19** – É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto as gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao sector das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à protecção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem

contribuir para a degradação do meio ambiente e, ao contrário, divulguem informações de carácter educativo sobre a necessidade de proteger e melhorá-lo permitindo que o Homem se possa desenvolver a todos os níveis.

**Princípio 20** – Deve-se fomentar, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação e o desenvolvimento científico, no sentido de solucionar os problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste aspecto, o livre intercâmbio de informação e de experiências científicas actualizadas deve constituir objecto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais; as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga económica excessiva para esses países.

**Princípio 21** – De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as actividades levadas a efeito, dentro da sua jurisdição ou sob o seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

**Princípio 22** – Os Estados devem cooperar para continuar a desenvolver o direito internacional, no que se refere à responsabilidade e à indemnização das vítimas da poluição e de outros danos ambientais, que as actividades realizadas dentro da jurisdição ou sob controle de tais Estados causem em zonas situadas fora da sua jurisdição.

**Princípio 23** – Sem prejuízo dos princípios gerais que possam ser estabelecidos pela comunidade internacional e dos critérios e níveis mínimos que deverão ser definidos a nível nacional, em todos os casos, será indispensável considerar os sistemas de valores predominantes em cada país e o limite de aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que possam ser inadequados e de alto custo social para os países em desenvolvimento.

**Princípio 24** – Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à protecção e melhoria do meio ambiente. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as actividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio ambiente, levando em conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

**Princípio 25** – Os Estados devem assegurar que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e melhoria do meio ambiente.

**Princípio 26** – Deve-se livrar o Homem e o seu meio ambiente dos efeitos de armas nucleares e dos demais meios de destruição maciça. Os Estados devem procurar chegar rapidamente a um acordo, nos organismos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição dessas armas.



## ANEXO 2

### DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento tendo-se reunido no Rio de Janeiro de 3 a 14 de Junho de 1992,

- *Reafirmando* a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, aprovada em Estocolmo em 16 de Junho de 1972, e procurando avançar a partir dela,
- *Com o objectivo* de estabelecer uma aliança mundial nova e equitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os sectores-chave das sociedades e das pessoas,
- *Procurando alcançar* acordos internacionais em que se respeitem os interesses de todos e se proteja a integridade do sistema ambiental e de desenvolvimento mundial,
- *Reconhecendo* a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar,

PROCLAMA QUE:

**Princípio 1** – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a Natureza.

**Princípio 2** – Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos segundo as suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que as actividades realizadas sob a sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.

**Princípio 3** – O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

**Princípio 4** – A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a protecção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada.

**Princípio 5** – Todos os Estados e todos os povos devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

**Princípio 6** – A situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental, devem receber prioridade especial. Nas medidas internacionais que se adoptem com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento também se deve ter em conta os interesses e as necessidades de todos os países.

**Princípio 7** – Os Estados devem cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em vista que tenham contribuído nomeadamente para a degradação do meio ambiente mundial, os

Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões que as suas sociedades exercem no meio ambiente mundial e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

**Princípio 8** – Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados deveriam reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

**Princípio 9** – Os Estados deveriam cooperar para reforçar a criação de capacidades endógenas para obter um desenvolvimento sustentável, aumentando a compreensão científica mediante o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, intensificando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, entre estas, tecnologias novas e inovadoras.

**Princípio 10** – O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda a pessoa deve ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as actividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adopção de decisões. Os Estados devem facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser proporcionado acesso efectivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes.

**Princípio 11** – Os Estados devem aprovar leis eficazes sobre o meio ambiente. As normas ambientais, e os objectivos e prioridades em matérias de regulamentação do meio ambiente, deveriam reflectir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas e representar um custo social e económico injustificado para outros países, em particular para os países em desenvolvimento.

**Princípio 12** – Os Estados devem cooperar para promover um sistema económico internacional favorável e aberto que levará ao crescimento económico e ao desenvolvimento sustentável de todos os países, a fim de abordar de forma melhor os problemas de degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não deveriam constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável nem uma restrição velada do comércio internacional. Deveriam ser evitadas medidas unilaterais para solucionar os problemas ambientais que se produzem fora da jurisdição do país importador. As medidas destinadas a tratar os problemas ambientais transfronteiriços ou mundiais deveriam, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

**Princípio 13** – Os Estados devem desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indemnização referente às vítimas da poluição e de outros danos ambientais. Os Estados devem cooperar de forma inteligente e mais decidida na elaboração de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indemnização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas actividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

**Princípio 14** – Os Estados devem cooperar efectivamente para desencorajar ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer actividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana.



**Princípio 15** – Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme as suas capacidades. Quando houver ameaça de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente.

**Princípio 16** – As autoridades nacionais devem procurar fomentar a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos económicos, tendo em conta o critério de que o que polui deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, tendo devidamente em conta o interesse público e sem distorcer o comércio nem os investimentos internacionais.

**Princípio 17** – Deve empreender-se uma avaliação do impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer actividade proposta que provavelmente produza um impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeito à decisão de uma autoridade nacional competente.

**Princípio 18** – Os Estados devem notificar imediatamente os outros Estados acerca dos desastres naturais e de outras situações de emergência que possam produzir efeitos nocivos significativos no meio ambiente desses Estados. A comunidade internacional deve fazer todo o possível para ajudar os Estados que sejam afectados.

**Princípio 19** – Os Estados devem fornecer informação pertinente e notificar previamente e de forma oportuna os Estados que possam vir a ser afectados por actividades passíveis de ter consideráveis efeitos ambientais nocivos transfronteiriços, e devem celebrar consultas com estes Estados logo que possível e de boa fé.

**Princípio 20** – As mulheres desempenham um papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. É, portanto, imprescindível contar com a sua plena participação para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

**Princípio 21** – É necessário mobilizar a criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo inteiro para forjar uma aliança mundial orientada, obter-se o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

**Princípio 22** – Os povos indígenas e as suas comunidades, assim como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento devido aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses e oferecer condições para a sua efectiva participação na obtenção do desenvolvimento sustentável.

**Princípio 23** – O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

**Princípio 24** – A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Em consequência, os Estados devem respeitar o direito internacional proporcionando protecção ao meio ambiente em épocas de conflito armado, e cooperar para o seu posterior melhoramento, conforme for necessário.

**Princípio 25** – A paz, o desenvolvimento e a protecção do meio ambiente são interdependentes e indissociáveis.

**Princípio 26** – Os Estados devem resolver pacificamente todas as suas controvérsias ambientais, utilizando os meios apropriados e em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

**Princípio 27** – Os estados e os povos devem cooperar de boa fé e com espírito de solidariedade na aplicação dos princípios consagrados nesta declaração e no posterior desenvolvimento do direito internacional na esfera do desenvolvimento sustentável.

### **ANEXO 3**

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS

O Programa Nacional para as Alterações Climáticas – PNAC

A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade – ENCNB

A Estratégia Nacional para o Mar – ENM

O Plano Nacional da Água – PNA

O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego – PNACE

O Plano Nacional de Emprego – PNE

O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural – PENDR

A Estratégia Nacional para as Florestas – ENF

O Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação – PANCD

Tabela 81 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável  
 ENDS 2015 e Plano de Implementação  
 Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007  
 In Diário da República n.º 159, de 20 de Agosto de 2007 – Série I

Pág. 5408	Diversos outros programas sectoriais foram elaborados ou estão em preparação e visam dar resposta a dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável como a eficiência energética, a gestão integrada da zona costeira, a conservação da natureza e da biodiversidade, a gestão das florestas, o <i>turismo</i> sustentável, bem como a promoção da igualdade de oportunidades, da equidade, da integração das pessoas com deficiência, da igualdade de género e do desenvolvimento cultural. De entre estes programas de acção são de destacar, pelo seu especial contributo para o desenvolvimento sustentável, a Estratégia Nacional para o Mar, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento Rural e, de modo muito especial, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).
Pág. 5410	<p><i>Pontos fortes na situação de partida portuguesa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Um património histórico, cultural, arquitectónico e de relacionamento com áreas emergentes da economia mundial, bem como na esfera da cultura e das artes, criadores e artistas de referência a nível mundial, criando condições sólidas para o desenvolvimento de actividades <i>turísticas</i> e para o intercâmbio com espaços emergentes na economia mundial.</li> <li>- O acesso a um espaço oceânico que abre múltiplas oportunidades para actividades científicas e tecnológicas (ligadas às ciências do mar), económicas e <i>turísticas</i> (vd. Cruzeiros, pesca, vela, desportiva, mergulho, etc.).</li> <li>- Condições climáticas e paisagísticas favoráveis à atracção de pessoas e actividades e ao desenvolvimento <i>turístico</i>.</li> </ul>
Pág. 5411	<p><i>Pontos fracos na situação de partida portuguesa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Um padrão de actividades «internacionais», onde se incluem indústrias baseadas na intensidade do trabalho e nas baixas qualificações, com fraca incorporação de inovação e conhecimento e baixos níveis de investimento em I&amp;D: vestuário, calçado, cablagens etc.; na combinação de recursos naturais com reservas de expansão limitadas e baixas qualificações do trabalho – madeira, cortiça, papel, cerâmicas – e em serviços baseados em recursos naturais e baixas qualificações – nomeadamente o <i>turismo</i> «sol-praia», visto como oferta isolada.</li> </ul>
Pág. 5412	<p><i>Riscos que podem dificultar a melhoria da situação de partida portuguesa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afectação excessiva de espaços ao <i>turismo</i> afluente, com risco de consumo excessivo de recursos naturais.</li> </ul>
Pág. 5413	<p><i>Oportunidades que podem impulsionar uma evolução mais favorável para o desenvolvimento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de ofertas <i>turísticas</i> que se caracterizem pela promoção das acessibilidades dos edifícios e respondam às necessidades específicas dos <i>turistas</i> com mobilidade reduzida, incapacidades ou deficiência (<i>turismo</i> acessível).</li> </ul>
Pág. 5428	<p><i>Uma visão de organização do território de Portugal continental no horizonte 2015</i>  <i>Promover o policentrismo urbano e a coesão territorial</i></p> <p>Neste sentido, importará: primeiro, reforçar a rede de cidades do Centro Litoral e as suas funções de charneira entre aqueles dois grandes espaços metropolitanos e de indução do desenvolvimento do interior; segundo, requalificar e valorizar o sistema urbano algarvio como factor de competitividade das actividades <i>turísticas</i> e de diversificação para serviços de acolhimento e para actividades mais intensivas em conhecimento; e, terceiro, integrar na estrutura e dinâmica urbanas nacionais o desenvolvimento de centralidades e de sistemas urbanos do interior, através da consolidação e promoção de redes de suporte à comunicação e cooperação entre cidades não só no sentido transversal (litoral-interior) mas também no sentido interior-interior, como se assinala na figura V, nomeadamente com o realce dado aos dois Eixos Interiores longitudinais.</p>
Pág. 5441	<p>2.º objectivo – <i>Crescimento sustentado e competitividade à escala global investimentos e medidas de referência</i>  <i>I – Um novo impulso à inovação empresarial</i></p> <p>No Vector «Incentivos à Inovação e à Dinamização de Clusters/Pólos de Competitividade, Reforçando a Ligação entre a Investigação e a Inovação Empresarial» incluem-se:</p> <p>6. Lançamento de iniciativas específicas de dinamização de <i>clusters/pólos</i> de competitividade, incluindo actividades exportadoras tradicionais – do <i>Turismo</i> ao Têxtil/Vestuário.</p>
Pág. 5442	<p>10. Lançamento, por concurso nacional, de um processo de constituição de <i>Pólos de Competitividade /Parcerias</i> para a Globalização, entre regiões portuguesas e algumas das regiões mais inovadoras e internacionalizadas da Europa (vd – Suécia, Hessen, Baden Wurtemberg, Baviera, Suíça e Lombardia/Piemonte). O objectivo é a constituição, em torno de um investimento de grande dimensão por parte de empresas multinacionais que tenham nessa região europeia a sua base ou núcleos fundamentais de actividade de três componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma parceria entre cidades da região portuguesa e da região onde está instalada a empresa multinacional no sentido de um forte intercâmbio cultural, desportivo, <i>turístico</i>.</li> </ul> <p>No vector «Utilização do Ciberespaço como Alavanca de Competitividade e Internacionalização das Empresas» inclui-se:</p> <p>17. Apoio e incentivo às empresas e outras entidades – do sector financeiro aos outros serviços; da indústria ao <i>turismo</i> e património cultural – que pretendam reforçar e inovar na sua presença no ciberespaço e no desenvolvimento de e-business – incluindo a criação de uma «rede de agentes» de suporte em e-business em PME.</p>
Pág. 5443	<p>No Vector «Melhoria da Eficiência Energética e de Uso de Recursos Naturais nos Sectores da Energia, Indústria, Comércio e Serviços, Contribuindo para Reduzir as Emissões de Gases com Efeito de Estufa» incluem-se:</p> <p>33. Apoio à instalação obrigatória de soluções de aproveitamento de energia solar para aquecimento e produção de electricidade no sector habitacional das áreas metropolitanas e nos complexos <i>turísticos</i>.</p>

Pág. 5448	No Vector «Conservação e Valorização de Áreas Protegidas e da Rede Natura e da Paisagem Rural e Implementação do Plano Sectorial da Rede Natura» incluem-se: 24. Concessão de incentivos à localização de actividades <i>turísticas</i> sustentáveis que permitam a valorização económica das principais Áreas Protegidas e das áreas da Rede Natura 2000 e possam contribuir para o financiamento da sua manutenção.  No Vector «Promoção do Turismo para o desenvolvimento Rural»: Ver Medidas Complementares e Plano Estratégico Nacional do Turismo 2006-2015.
Págs. 5454- 5455	No Vector «Racionalização e Segurança da Rede Hospitalar» incluem-se: 12. Investimento na construção de novos hospitais com duas orientações prioritárias – regiões com maior densidade populacional e com cobertura hospitalar inferior à média do país, em quantidade e qualidade; regiões onde se espera virem a concentrar-se actividades de <i>turismo</i> sénior e residencial, e que se encontrem mal servidas para responder à procura adicional arrastada por este tipo de actividades.
Pág. 5465	No Vector «Aprofundamento dos Laços Culturais, Políticos e Económicos com os Estados-membros da CPLP e com as Organizações Regionais em que Estes se Inserem», incluem-se: 37. Reforçar o papel do <i>turismo</i> , no aprofundamento das relações económicas e empresariais com os Países CPLP, na esteira da dinâmica de investimentos já efectuados pelas empresas <i>turísticas</i> portuguesas nos Países membros da CPLP.
Pág. 5471	<p><i>Economia regional baseada em vantagens competitivas</i></p> <p>O reforço da competitividade externa, na qual a tecnologia, a produtividade e a qualidade representem os eixos fundamentais, será o único modelo que garante a viabilidade da Região Autónoma dos Açores. As vantagens naturais da Região (e.g. paisagem e imagem de qualidade ambiental, capacidades no domínio da pecuária e lacticínios, singularidade como destino <i>turístico</i>, recursos do mar) devem ser potenciadas para o exterior como um «cluster» regional.</p> <p>A capacidade de encontrar elementos que permitam um diferenciamento no mercado nacional e internacional constitui um factor chave com potencial de fidelização de clientes. O papel a desempenhar pelas empresas privadas é, naturalmente, o mais forte, mas a atracção e fixação de novas actividades carece, ainda, de um apoio estratégico por parte do Estado (o estabelecimento de parcerias público-privadas pode ser um ponto de apoio adicional para a criação de valor).</p> <p>O sector da economia social tem alguma tradição da Região e pode desempenhar um papel ainda mais relevante na dinamização socioeconómica.</p> <p><i>Objectivos gerais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolução da agricultura e agropecuária para sistemas de transformação e comercialização de crescente valor acrescentado, em resultado de uma maior ligação entre as empresas, associações de interface e a universidade;</li> <li>- Segmentação da oferta de lazer-<i>turismo</i>, atenuando a sazonalidade e potenciando a sofisticação do serviço (e.g.: modelos diferenciados do tipo <i>ecoturismo</i> e <i>packages</i> para empresas ou eventos internacionais);</li> <li>- Aposta na qualidade, desenvolvimento da «marca Açores» e esforço em nichos de mercado.</li> </ul> <p><i>Componente ambiental como factor de diferenciação nuclear dos Açores</i></p> <p>A primeira vantagem competitiva dos Açores é a sua imagem de elevada qualidade ambiental (e.g.: qualidade da paisagem natural e urbana, qualidade das águas e qualidade do ar, qualidade dos recursos costeiros e marinhos). O valor ambiental regula um conjunto estratégico de actividades económicas na Região e é imediato considerá-lo como essencial para a indústria de <i>turismo</i> e lazer, por motivos de posicionamento de mercado. O mesmo conceito se aplica à produção agropecuária, condicionada pela crescente preocupação dos consumidores em termos de segurança alimentar.</p> <p>A protecção da qualidade ambiental, enquanto recurso transversal às actividades humanas, exige uma atitude proactiva, pelo que a visão territorial do planeamento e ordenamento deve constituir o elemento integrador das políticas sectoriais. A aplicação generalizada dos princípios ambientais consagrados na Lei de Bases do Ambiente e dos princípios socioeconómicos e financeiros, para os quais se requer uma maior eficácia dos instrumentos de tutela é, neste contexto, essencial.</p> <p><i>Objectivos gerais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concretização e gestão eficiente de todas as infra-estruturas básicas na área dos resíduos, abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas e industriais;</li> <li>- Protecção dos ecossistemas sensíveis, gestão integrada do solo e preservação da biodiversidade terrestre e marinha;</li> <li>- Transformação de preocupações ambientais em oportunidades de investimento e criação de emprego, apoiando actividades económicas que potenciem a gestão (sustentável) de recursos endógenos (pesca, floresta, agricultura, <i>turismo</i>).</li> </ul>
Pág. 5472	<p><i>Madeira: Património social e cultural enquanto espírito da região</i></p> <p><i>Objectivos gerais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventariação do património cultural e edificado, implementação de programas de valorização do património construído e classificado (beneficiando a recuperação de edifícios em vez de nova construção) e apoio a actividades que fomentem a preservação de valores e expressões culturais, tendo em conta o seu papel como vectores estratégicos para promover a identidade açoriana;</li> <li>- Promoção de um núcleo de eventos culturais de qualidade, preferencialmente dinamizados com sociedades locais de cultura e recreio, que favoreça o intercâmbio inter-ilhas e com o exterior;</li> <li>- Consideração dos recursos culturais como elementos complementares dos recursos naturais e económicos da Região, potenciando o seu contributo para o emprego e a competitividade externa (e.g.: <i>turismo</i> vs. património arqueológico subaquático).</li> </ul>
Pág. 5474	A transversalidade da prioridade atribuída à inovação implica que se destaquem as seguintes orientações principais: - Apostar no <i>turismo</i> , na cadeia alimentar, nos recursos naturais e culturais tradicionais e nas tecnologias de informação e comunicação, encarados numa perspectiva integrada como sectores estratégicos.

Pág. 5475	<p>O reforço da capacidade competitiva da Região pode ser considerado o objectivo instrumental para o desenvolvimento, que concretize as medidas de inovação e do conhecimento. A competitividade apresenta múltiplas formas e uma dinâmica bastante forte, dado que o quadro relevante de avaliação é o da competitividade nos mercados concorrentes. Reforçar a competitividade implica valorizar, diversificar e modernizar a estrutura económica da Região para promover o desenvolvimento e garantir a sua sustentabilidade através da diversificação da economia regional com base num modelo que promova a «clusterização» dos sectores estratégicos. Este reforço envolve duas vertentes complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A continuidade das actuações directa e indirectamente dirigidas ao <i>turismo</i> (designadamente significativas no que se refere à disponibilização de infra-estruturas e equipamentos de apoio, ao aumento das capacidades formativas, ao estímulo ao consumo de produtos da Região, à animação e à promoção da Madeira nos mercados europeus e internacionais), à prestação de serviços internacionais (acolhimento e expansão de iniciativas empresariais, disponibilidade de infra-estruturas, prestação de serviços de apoio, qualificação profissional) e o estímulo e incentivo à instalação de actividades produtivas na RAM que, valorizando os seus recursos e potencialidades específicas, contribuam para assegurar a transformação e modernização da matriz de especialização económica regional.</li> </ul>
	<p><i>Desenvolvimento sustentável – dimensão ambiental</i></p> <p>Enquanto elemento transversal destaca-se a relação entre as actividades económicas e a biodiversidade e conservação da natureza. Com efeito, as peculiaridades da flora e fauna do Arquipélago da Madeira e dos seus ecossistemas e paisagens naturais e humanizadas, são factores diferenciadores fundamentais, sobre as quais assenta a formatação dos produtos que promovem a distinção do destino Madeira face a outros mercados e destinos competidores. Neste sentido, apresenta-se de grande relevância a definição de um conjunto de elementos/unidades de gestão/temas que, de forma integrada, correspondam a instrumentos da oferta em termos de uso <i>turístico</i> e de lazer e, ao mesmo tempo, constituam exemplos únicos de conservação da natureza e da biodiversidade.</p>
Pág. 5476	<p><i>No âmbito do Desporto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribuir ao Desporto Escolar um papel muito mais relevante no processo de coordenação do processo de formação desportiva;</li> <li>- Melhorar a gestão do parque desportivo regional;</li> <li>- Promover o Desporto como veículo de promoção e atracção <i>turística</i> para a Madeira;</li> <li>- Reforçar as actividades de investigação no domínio das actividades físicas e desportivas (formação, detecção de talentos, bem-estar das populações), com a intervenção privilegiada dos estabelecimentos de Ensino Superior da RAM.</li> </ul>
Pág. 5477	<p><i>Cultura e património</i></p> <p>A cultura e o património constituem dimensão transversal de inequívoca relevância para a Região Autónoma da Madeira. Para além da importância específica desta dimensão transversal da estratégia de desenvolvimento da RAM, deverá por um lado assinalar-se que as cada vez mais significativas manifestações da globalização económica e social tendem a atenuar (ou, mesmo, a eliminar) os traços característicos e individualizadores de cada região – considerando-se portanto da maior importância proceder à valorização pró-activa da cultura e do património, como elementos distintivos e que substanciam a identidade da Madeira.</p> <p>Por outro lado, a inerente afirmação da identidade e da especificidade da RAM representa uma mais valia de enormes repercussões e impactos em inúmeros sectores de actividade económica e social regional – cujos efeitos foram já salientados em diversos enquadramentos, particularmente relevantes no quadro das actividades <i>turísticas</i>.</p>
Pág. 5478	<p><i>Os objectivos a prosseguir e as medidas a concretizar no âmbito da cultura e do património são os seguintes:</i></p> <p>Valorização e dinamização da oferta cultural – a realização de eventos, designadamente grandes Festivais, com carácter regular, susceptíveis de integrarem um calendário anual de animação cultural com efeitos na elevação dos níveis culturais da população e com impactos no <i>turismo</i>, corresponde a um enriquecimento da oferta cultural, capaz de ampliar a participação de novos públicos, dinamizar a actividade artística e o emprego, criar intercâmbios no âmbito da cultura e dinamizar o potencial <i>turístico</i> – cultural da Região para atrair novos mercados.</p>

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007.

Tabela 82 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015  
I.º Relatório Intercalar de Execução – Fevereiro de 2008

Págs. 15-16	<p><i>Para a integração da conservação da natureza nas outras políticas, nomeadamente de desenvolvimento urbano, de obras públicas e de desenvolvimento rural, destacam-se:</i></p> <p>(a) protocolo EDP/ICNB e ONG para minimização do impacte das linhas de distribuição de energia na avifauna (estudos, monitorização e minimização); (b) normativo para instalação de linhas eléctricas; (c) normativo de apreciação de projectos de infra-estruturas lineares (excepto linhas eléctricas) na biodiversidade; (d) apreciação de projectos e planos em sede regulamentar, incluindo o desenvolvimento de programas de monitorização e medidas de minimização e compensação (AIA e legislação específica); (e) lançamento do projecto de identificação de Intervenções Territoriais Integradas para a gestão agro-florestal da Rede Natura 2000. Para a promoção do <i>turismo</i> para o desenvolvimento rural foi aprovado um novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos de <i>turismo</i> de natureza e <i>turismo</i> no espaço rural.</p>
----------------	---

Fonte: ENDS 2015.

Tabela 83 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015  
2.º Relatório Intercalar de Execução – Dezembro de 2008

Págs. 7-8	A taxa de crescimento do emprego, que regista um valor nulo em 2007, indicia algum crescimento no primeiro semestre de 2008 face aos valores negativos anteriores a 2006, sintoma de alguma retoma. Estes valores poderão, no entanto, vir a ser alterados com os efeitos da crise económica e financeira iniciada no segundo semestre de 2008. Contudo, são de registar positivamente as taxas de emprego das mulheres e dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) em 2007, respectivamente 61,9% e 50,9%, que são mais elevadas do que a média da UE=27. Por outro lado, as variações do emprego indiciam comportamentos económicos diferentes a nível regional e sectorial, sendo observável uma variação negativa dos sectores primário e secundário em quase todas as regiões – com excepção do Algarve, no sector primário – e uma variação positiva do sector terciário nas regiões a norte do Tejo. Há que contar ainda com o factor sazonalidade, uma vez que ainda não são visíveis os impactos das actividades agrícolas e <i>turísticas</i> que habitualmente decorrem no terceiro trimestre.
-----------	--

Fonte: ENDS 2015.

Tabela 84 – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015  
1.º Relatório Bienal – Junho de 2009

Pág. 16	Como modalidades de educação e formação de nível secundário com carácter profissionalizante, contam-se as seguintes: cursos de educação e formação de jovens, cursos profissionais, cursos tecnológicos, cursos de aprendizagem, e cursos das escolas de hotelaria e <i>turismo</i> .
Pág. 51	Importa ainda referir a promoção da competitividade das zonas de pesca costeira em vertentes associadas a iniciativas empresariais, como seja o <i>ecoturismo</i> , bem como o ordenamento das actividades específicas da orla costeira, numa perspectiva de requalificação ambiental e de desenvolvimento económico e social, apoiadas através do PO PESCA 2007-2013.
Pág. 66	<p>3.5.4. <i>Promoção do turismo para o desenvolvimento rural</i></p> <p>Foi aprovado um novo Regime Jurídico dos Empreendimentos <i>Turísticos</i> (Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março). Este diploma reviu o regime da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos <i>turísticos</i> em geral, permitindo novas tipologias de empreendimentos de <i>turismo</i> de natureza e <i>turismo</i> no espaço rural, e simplificando o seu licenciamento. Integra um conjunto de práticas diversificadas que vão desde o alojamento em casas tradicionais (<i>Turismo</i> no Espaço Rural e Casas de Natureza, estas últimas exclusivas da Rede Nacional de Áreas Protegidas – RNAP), à interpretação, contemplação e usufruto da natureza nas suas diferentes vertentes (ex: passeios a pé, de bicicleta, a cavalo, de barco, observação de aves, canoagem, espeleísmo, escalada, orientação, etc), ao contacto com o ambiente rural e com as populações e tradições locais. A ENDR contempla o desenvolvimento de actividades <i>turísticas</i> e de lazer, incluído numa prioridade relacionada com a diversificação da economia e do emprego em meio rural.</p> <p>De igual modo, na vertente da animação <i>turística</i>, foi aprovado o novo Regime Jurídico das Empresas de Animação <i>Turística</i> e dos Operadores Marítimo-<i>turísticos</i>, em que é redefinido o conceito de <i>turismo</i> de natureza, com vista à dinamização do Programa Nacional de <i>Turismo</i> de Natureza. O reconhecimento de actividades de animação <i>turística</i> como <i>turismo</i> de natureza e a organização dessas actividades na Rede Nacional de Áreas Protegidas passaram a estar isentos do pagamento de taxas específicas, anteriormente cobradas por cada área protegida em que as empresas pretendessem actuar, antes ficando cobertos pelas taxas genéricas de animação <i>turística</i>, e adoptou-se a orientação comunitária de – balcão único, com simplificação e desmaterialização de procedimentos.</p> <p>O Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) desenvolvido pelo MAOTDR, com vista a fomentar a competitividade dos territórios de baixa densidade, é um instrumento de política com impactos significativos na promoção do <i>turismo</i> em áreas rurais. No âmbito deste Programa foram aceites 27 candidaturas a formalização como estratégias de eficiência colectiva pela respectiva Comissão de Avaliação. Todas as candidaturas envolvem espaços rurais como territórios-alvo e a generalidade configura projectos de investimento que visam, com maior ou menor intensidade, a exploração da componente <i>turística</i> dos territórios abrangidos.</p>
Pág. 111	Com a finalidade de promover de redes de cooperação entre cidades vizinhas e desenvolver a cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais e à constituição de parcerias público-privadas está em desenvolvimento um projecto inovador apresentado pelo IGESPAR, em parceria com os municípios de Tomar, Alcobaça, Batalha e Lisboa visando a criação da – Marca Mosteiros Portugueses Património da Humanidade, um produto <i>turístico</i> – cultural de projecção mundial destinado a reforçar a atractividade de Portugal, suportado num património único, em espaços urbanos vibrantes, em recursos de excelência e numa rede de municípios solidários.
Pág. 113	As 27 candidaturas aceites à Comissão de Avaliação para reconhecimento formal como Estratégias de Eficiência Colectiva PROVERE respeitam todas elas a estratégias que envolvem espaços rurais, que se estendem pelas regiões Norte, Centro, Alentejo e Algarve, com vista à exploração das suas potencialidades nas perspectivas <i>turística</i> , cultural, ambiental e energética, entre outras.
Pág. 131	<p><i>Facilitação de procedimentos no Turismo</i></p> <p>Uma aposta significativa foi feita na área do <i>turismo</i>: o desenvolvimento de actividades de animação <i>turística</i> está agora facilitado com a criação de um balcão único que concentra os procedimentos de autorização relacionados com o exercício destas actividades; foi criado o ‘canal do <i>turismo</i> para as empresas’, que, para além do suporte aos processos de análise, acompanhamento de execução e encerramento, permite o acesso <i>on-line</i> a toda a informação relevante para a gestão das candidaturas e para o planeamento de investimentos futuros; foi implementado um processo de recolha e tratamento de formandos que constituem a oferta na área de <i>turismo</i>; para ao acesso aos apoios financeiros no âmbito do QREN, foi ainda concentrada toda a informação e procedimentos ligados ao ciclo de vida de uma candidatura, aos termos da sua homologação e contratação, à geração <i>on-line</i> do contrato de apoio e ao subsequente envio <i>on-line</i> de relatórios de prestação de contas.</p>

Fonte: ENDS 2015.

Tabela 85 – Programa Nacional para as Alterações Climáticas Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008 In Diário da República n.º 3, de 4 de Janeiro de 2008 – Série I	
Pág. 131	Ilha de Porto Santo – foram considerados para a Central Térmica de Porto Santo os dados fornecidos pela EEM, dado o impacto na procura de electricidade dos projectos de desenvolvimento <i>turístico</i> em curso, não lhe tendo sido aplicado nenhum esforço de redução face à reduzida dimensão e potencial técnico de introdução de renováveis no sistema eléctrico.

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008.

Tabela 86 – Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 In Diário da República n.º 236, de 11 de Outubro de 2001 – Série I-B	
Pág. 6426	Esta situação, que é um fenómeno global, verifica-se também na Europa, onde se registou nas últimas décadas uma grave redução e perda de biodiversidade, afectando numerosas espécies e diferentes tipos de <i>habitats</i> , como é o caso das zonas húmidas. Segundo o relatório Dobris, sob a égide da Agência Europeia do Ambiente, este declínio da biodiversidade na Europa ficará a dever-se, essencialmente, às modernas formas de intensiva utilização agrícola e silvícola do solo, à fragmentação dos <i>habitats</i> naturais por força de urbanizações e diversos tipos de infra-estruturas e à exposição ao <i>turismo</i> de massas, bem como aos efeitos da poluição de componentes ambientais como a água e o ar.
Pág. 6427 e 6428	A Estratégia da Comunidade Europeia enuncia algumas áreas ou sectores políticos mais relevantes para a prossecução dos seus objectivos: a conservação dos recursos naturais; a agricultura; as pescas; a política regional e de ordenamento do território; as florestas; a energia e os transportes; o <i>turismo</i> e a cooperação económica e para o desenvolvimento.
Pág. 6433	Neste domínio, é de primordial importância assegurar que o <i>turismo</i> se desenvolva de forma sustentável nas áreas protegidas, ou seja, evitando a pressão excessiva em áreas sensíveis, no respeito da capacidade de carga do meio natural. Tal objectivo exige uma gestão territorial cuidada, infra-estruturas de apoio adequadas, incentivos à manutenção e valorização dos produtos regionais ou locais e das actividades económicas tradicionais compatíveis com a conservação da Natureza e da biodiversidade, bem como acções de sensibilização e fiscalização eficazes. Convergentemente, cumpre prosseguir o Programa Nacional de <i>Turismo</i> da Natureza, assegurando a articulação entre as diversas entidades intervenientes, fomentando o envolvimento público e privado e promovendo as acções necessárias para atingir uma oferta integrada de alojamento e de animação ambiental, consentânea com os objectivos de conservação da Natureza, de desenvolvimento local sustentável e de diversificação e qualificação da actividade <i>turística</i> .
Pág. 6434	g) Desenvolver, por articulação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território com o Ministério da Economia e com o Ministério do Planeamento, as regiões de <i>turismo</i> e as autarquias locais, o Programa Nacional de <i>Turismo</i> da Natureza, optimizando as infra-estruturas de alojamento e de apoio, incluindo parques de merendas, miradouros ou observatórios, instalando e divulgando percursos e promovendo actividades de animação ambiental.
Pág. 6440	As grandes questões que se põem à interligação entre a política de conservação da Natureza e a política de saúde mereceram, também, referência, designadamente a propósito do aprofundamento do conhecimento sobre os organismos vivos geneticamente modificados e suas implicações na biodiversidade, na segurança alimentar e na saúde pública (opção n.º 1), bem como a propósito da legislação em vigor nesta matéria e que importa fazer cumprir (opção n.º 5). Por outro lado, já foram igualmente assinalados os contributos das políticas de defesa e de segurança para os objectivos visados pela presente Estratégia (sobretudo nas opções n.ºs 3 e 4), designadamente no que se refere à fiscalização da área marítima e à intervenção das autoridades policiais na fiscalização em meio terrestre, em todo o território nacional, mas também no domínio da prevenção e combate aos fogos florestais. Aliás, os recursos humanos afectos ao desenvolvimento das políticas de defesa e segurança contribuem de modo muito relevante para o reforço dos meios humanos ao serviço da execução da presente Estratégia, como adiante se dará conta, no Capítulo IV. Todavia, cumpre aqui fazer referências adicionais a propósito das políticas de ordenamento do território e urbanismo, cidades, litoral e ecossistemas marinhos, recursos hídricos, desenvolvimento regional, agricultura, florestas, caça, pescas e aquicultura, <i>turismo</i> , indústria, energia, alterações climáticas e transportes.
Pág. 6446	33. Política de <i>turismo</i> : No que diz respeito à integração das preocupações da política de conservação da Natureza na política de <i>turismo</i> , já noutra ocasião se teve oportunidade de referir (opções n.ºs 3 e 4) as especificidades desta problemática nas áreas protegidas e classificadas. Nessas áreas sensíveis é necessário um esforço adicional para alcançar um equilíbrio respeitador dos valores naturais em presença, promovendo assim um <i>turismo</i> verdadeiramente sustentável. Não se retomarà aqui, naturalmente, a indicação das orientações e das directivas de acção já atrás referidas para estas áreas. Contudo, convirá destacar a necessidade de valorizar o <i>turismo</i> da Natureza e o próprio conceito de <i>turismo</i> sustentável no planeamento estratégico da política de <i>turismo</i> , bem como no ordenamento e no desenvolvimento das actividades <i>turísticas</i> , especialmente nas áreas protegidas e classificadas e nas demais zonas sensíveis, tais como zonas de montanha e ecossistemas costeiros e marinhos. De um modo geral, porém, vale a pena sublinhar que a preservação dos valores naturais, para além de uma exigência que se coloca ao <i>turismo</i> como a qualquer outra actividade económica, reveste-se para este sector de uma importância vital, já que a conservação da Natureza e da paisagem contribuem de modo decisivo para a imagem do País e para a valorização da própria oferta <i>turística</i> . A integração de políticas passa aqui, como noutros domínios, pelo ordenamento do território, incluindo o ordenamento do litoral, e pelos procedimentos de avaliação do impacto ambiental, assentes numa ponderação dos valores em presença e na consideração da capacidade de carga do território.



Pág. 6446	<p>Por outro lado, importa potenciar a utilização na área do <i>turismo</i> das medidas de qualificação ambiental previstas no Programa Operacional da Economia, no âmbito do III QCA.</p> <p>De importância crescente são os segmentos do <i>turismo</i> no espaço rural, do <i>ecoturismo</i> (onde se pode incluir o <i>turismo</i> da Natureza, tal como definido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98, de 25 de Agosto) e de outras formas de <i>turismo</i> baseadas na valorização e divulgação do património natural e cultural, bem como da paisagem rural, da maior relevância para combater a desertificação do interior e promover o desenvolvimento local sustentável.</p> <p>Paralelamente, o estabelecimento de códigos de conduta, de mecanismos de reconhecimento formal da qualidade ambiental da oferta <i>turística</i> e de programas adequados de formação tendo em vista favorecer comportamentos consentâneos com a ideia de <i>turismo</i> sustentável, são de extrema utilidade para os objectivos a atingir.</p> <p>Finalmente, refira-se a necessidade de promover opções sustentáveis nas actividades colaterais à actividade <i>turística</i>, designadamente em matéria de transportes, publicidade, alojamento, animação e restauração.</p>
--------------	---

**Fonte:** Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001.

**Tabela 87 – Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável  
sobre o Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da  
Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade  
7 de Julho de 2009**

Pág. 9	<p><i>Da vertente de sustentabilidade</i></p> <p>25. A informação disponível no Relatório não permite avaliar objectivamente resultados ou tendências da vertente de sustentabilidade da promoção do património natural, da construção de alternativas económicas às populações residentes no Sistema Nacional de Áreas Classificadas ou da redução da dependência do Orçamento de Estado nas tarefas da conservação da natureza. É o caso de áreas como a do <i>turismo</i> de natureza, da agricultura biológica e dos produtos agropecuários com certificação de origem, que poderiam contribuir para a valorização sócio-económica do património natural nacional.</p>
--------	--

**Fonte:** Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável sobre o Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da ENCNB, 7 de Julho de 2009.

**Tabela 88 – Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade  
ICNB – Relatório de Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB  
27 de Julho de 2009**

Págs. 15-16	<p>Este Programa de Visitação e Comunicação insere-se no âmbito do desenvolvimento do Programa Nacional de <i>Turismo</i> da Natureza (PNTN), criado em 1998, o qual resulta de uma parceria pioneira em Portugal entre as Secretarias de Estado do Ambiente e do <i>Turismo</i>, sendo direccionado para o desenvolvimento sustentável das Áreas Protegidas. Tem sido feito um esforço digno de registo no respeitante ao licenciamento de actividades de animação ambiental e identificação de percursos pedestres e trilhos. É de destacar o papel chave que desempenham as cartas de desporto de natureza a elaborar para cada Área Protegida, estando, até à data, apenas publicadas as do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (PNSAC) e do Parque Natural de Sintra Cascais (PNSC). Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira foram publicados os Planos de Ordenamento <i>Turístico</i> destas Regiões Autónomas respectivamente a 11 Agosto de 2008, através do Decreto Legislativo Regional n.º 38/2008/A, e a 29 de Agosto de 2002, através do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2002.</p>
Pág. 16	<p>Acresce ainda a iniciativa LEADER, com particular destaque para o projecto de cooperação transnacional – “Club Biored” o qual promove a difusão do património natural e cultural dos territórios abrangidos assim como bens e serviços, nomeadamente produtos agro-alimentares, artesanais e ainda o <i>turismo</i> rural. Este projecto pretende assim impulsionar actividades económicas tradicionais e eco-compatíveis.</p>
Pág. 19	<p>Finalmente e apesar de não ter sido elaborado um programa de acções de sensibilização e esclarecimento sobre o processo da Rede Natura 2000, conforme previsto na ENCNB, merece uma referência especial o trabalho desenvolvido, tanto no Continente, como nas Regiões Autónomas, no âmbito da iniciativa “Dias Verdes”. Esta iniciativa é resultado do envolvimento de diversos parceiros, nomeadamente as ONGA e as empresas de <i>turismo</i> de natureza, tendo em vista sensibilizar a sociedade civil para a importância da Rede Natura 2000. São ainda de salientar outras acções desenvolvidas, tais como, a elaboração de materiais vários de apoio à divulgação e promoção da Rede Natura 2000 (Anexo I) e a realização de sessões públicas de informação, em particular nas Regiões Autónomas, sobre os sítios, espécies e habitats marinhos da Rede Natura 2000.</p>
Págs. 29-30	<p>Como instrumentos próprios de planeamento estratégico (Anexo I) essenciais para a integração dos princípios da Conservação da Natureza e da Biodiversidade nas políticas Sectoriais relevantes: (a) litoral e ecossistemas marinhos, (b) recursos hídricos, (c) desenvolvimento regional, (d) agrícola, (e) florestal, (f) caça, (g) pescas e aquicultura, (h) <i>turismo</i>, (i) indústria, (j) energia e dos (k) transportes (rodoviários, marítimo-portuários, ferroviários e aeroportuários), destacam-se:</p> <p>(h) Plano Estratégico Nacional de <i>Turismo</i> (PENT), Programa Nacional de <i>Turismo</i> Natureza (PNTN) e, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o Plano de Ordenamento <i>Turístico</i> da Região Autónoma dos Açores (POTRAA) e o Plano de Ordenamento <i>Turístico</i> da Região Autónoma da Madeira (POT), respectivamente.</p>

**Fonte:** ICNB – Relatório de Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB, 27 de Julho de 2009.

Tabela 89 – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade  
Grupo Português da ProGEO  
European Association for the Conservation of the Geological Heritage

Pág. 9	12. No ítem “Política de desenvolvimento regional” (pág. 53), não podemos deixar de referir que, a experiência de outros países prova que o património geológico, por si só, é gerador de riqueza. Só para dar um exemplo, nos EUA, o Parque Nacional do Grand Canyon (também ele Património Mundial da UNESCO) gera um movimento anual de 30 milhões de <i>turistas</i> . Convém recordar que a preservação do Património Geológico é, em muitos casos, extremamente barata: basta deixar que os processos naturais decorram ao seu próprio ritmo, sem interferências antrópicas. Pensamos que todos os mecanismos de potencial financiamento devem prever, desde já, a possibilidade de protecção/conservação do património geológico, <i>sensu lato</i> .
	13. Na “Política de <i>turismo</i> ” (pág. 61), e no seguimento das ideias expostas no parágrafo anterior, dever-se-ia introduzir o conceito de <i>geoturismo</i> , ou seja, uma das vertentes do chamado <i>ecoturismo</i> . A nossa experiência profissional mostra que existe um enorme potencial neste tipo de actividades, desde que devidamente preparadas quer para um público não especialista, quer para um público já alertado para a salvaguarda do património natural. A iniciativa “Geologia no Verão” do Ministério da Ciência e da Tecnologia revela, desde há alguns anos, que as acções de divulgação da geologia são muito atractivas para o público em geral.

Fonte: ENCNB. Grupo Português da ProGEO.

Tabela 90 – Estratégia Nacional para o Mar  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006  
In Diário da República n.º 237, de 12 de Dezembro de 2006 – Série I

Pág. 8316	A estratégia nacional para o mar tem de ser enquadrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais, nomeadamente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Tecnológico, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira, os planos de ordenamento da orla costeira, o Livro Branco Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI e as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, o Plano Estratégico Nacional de <i>Turismo</i> , o Programa Nacional de <i>Turismo</i> de Natureza, a Estratégia Nacional para a Energia, o Programa Nacional de Desporto para Todos e o Plano Estratégico Nacional das Pescas.
Pág. 8317	A título de exemplo, embora o <i>turismo</i> surja como um dos sectores com maior importância nos estudos sobre o emprego, a estimativa do seu real impacte económico no que respeita às actividades ligadas ao mar é difícil, uma vez que os seus efeitos se propagam a vários subsectores da actividade económica, como sejam os transportes, a restauração, o comércio, a hotelaria e os eventos culturais e desportivos. Um dos objectivos da presente Estratégia Nacional para o Mar é precisamente o de criar as ferramentas e condições para dar resposta actualizada e permanente a esta ausência de informação necessária para a tomada de decisões estratégicas e para o reforço e atracção de novos investimentos.
Pág. 8318	Só numa perspectiva sustentável é possível a criação de riqueza económica e emprego através de actividades como o transporte marítimo, a actividade portuária, a indústria naval, a pesca, o <i>turismo</i> , as energias renováveis, a ciência, tecnologia e inovação, a biotecnologia e a exploração de recursos vivos ou não vivos.
Pág. 8319	<p>Uma estratégia nacional para o mar tem de ser enquadrada, articulada, coordenada e integrada com as restantes estratégias, políticas e programas nacionais, assim como com outros planos globais decorrentes de compromissos assumidos internacionalmente e transpostos para o âmbito nacional, nomeadamente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, o Plano Tecnológico, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira, os planos de ordenamento da orla costeira, o Livro Branco Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI e as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, o Plano Estratégico Nacional de <i>Turismo</i>, o Programa Nacional de <i>Turismo</i> de Natureza, a Estratégia Nacional para a Energia, o Programa Nacional de Desporto para Todos e o Plano Estratégico Nacional para as Pescas.</p> <p>A definição das acções e medidas prioritárias da Estratégia Nacional para o Mar dá sequência ao trabalho que Portugal tem vindo a fazer nos últimos anos a nível nacional e internacional. O trabalho da Comissão Estratégica dos Oceanos fez um levantamento exaustivo da situação existente em Portugal no que respeita às actividades ligadas ao mar, analisando as situações dos recursos e dos vários sectores. Apresenta diagnósticos síntese que contêm uma análise dos pontos fortes e fracos, desafios e oportunidades, ameaças, riscos e constrangimentos. Adicionalmente, aponta um conjunto de recomendações e propostas com vista ao aproveitamento das oportunidades identificadas, nomeadamente nas áreas da aquicultura, da indústria transformadora de pescado, do desenvolvimento dos portos, da construção e reparação naval, da qualificação do <i>turismo</i> e do desenvolvimento da náutica de recreio, da tecnologia e da energia renováveis, da cultura, da diplomacia, da defesa nacional, do ambiente, da ciência e da governação do oceano. Assim, para que a Estratégia Nacional para o Mar seja efectiva, torna-se agora necessário efectuar uma análise global e intersectorial que permita promover objectivos comuns e encontrar formas efectivas de coordenação e articulação dos assuntos marcadamente transversais, bem como analisar e promover a resolução de potenciais conflitos decorrentes da aplicação de medidas estritamente sectoriais.</p>

Pág. 8322	e) O aproveitamento de janelas de oportunidade para o desenvolvimento de novas actividades e utilizações do oceano e das zonas costeiras, minimizando, por antecipação, potenciais conflitos de utilização entre os vários usos e actividades que utilizam o mar para os seus objectivos ou como recurso, como o <i>turismo</i> , o recreio e o lazer, os desportos náuticos, os cruzeiros <i>turísticos</i> marítimos e fluviais, o transporte marítimo, as dragagens e obras de protecção da costa, a conservação da natureza e da biodiversidade, a arqueologia subaquática, a pesca comercial e lúdica, a aquicultura, as energias renováveis, a prospecção e extracção de recursos geológicos, a passagem de cabos, oleodutos e emissores, os portos comerciais, de pesca e marinas, a investigação científica e tecnológica, a engenharia e construção naval, os exercícios militares, a utilização de recursos genéticos, <i>inter alia</i> pela biotecnologia.
Págs. 8323- 8324	h) <i>Turismo</i> , lazer, desportos e náutica de recreio: valorizando o mar como diferenciador da oferta <i>turística</i> e estimulando as actividades associadas ao mar que permitam a ocupação de tempos livres, o lazer e o desporto, desenvolvendo condições para um fácil e natural acesso ao mar; promovendo o <i>turismo</i> náutico e oceânico através da aposta na organização de provas desportivas internacionais de grande prestígio e em actividades marítimo- <i>turísticas</i> , como a vela, o remo, a canoagem, a náutica de recreio, o mergulho e a observação de aves e cetáceos; fomentando o <i>turismo</i> associado à actividade da pesca; tirando partido das importantes áreas naturais classificadas existentes na nossa costa, onde assumem um importante papel as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para dinamizar o <i>turismo</i> de natureza; promovendo o <i>turismo</i> de cruzeiros, em franca expansão no nosso país.
Pág. 8327	Valorizar o mar como elemento diferenciador da oferta <i>turística</i> , criando as condições para o melhor aproveitamento do oceano e zonas costeiras e apostando na qualidade e diversidade da oferta dos produtos <i>turísticos</i> .

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006.

Tabela 91 – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos Parte I – 15 de Março de 2004	
Pág. 15	<p><i>Introdução</i></p> <p>Já numa perspectiva nacional, o Oceano é indubitavelmente o mais importante <i>recurso natural</i> de Portugal. É por ele, através das infra-estruturas portuárias, que nos chega a grande maioria das mercadorias e da energia que importamos. O Mar é factor determinante da indústria <i>turística</i> nacional, e dele vive ainda hoje uma das maiores comunidades de pescadores de toda a Europa. Com base no conhecimento da sua rica biodiversidade poderemos vir a desenvolver uma indústria de biotecnologia.</p> <p>Todavia, da análise dos recursos e dos sectores relativos ao Oceano <i>salta-nos à vista</i> um amplo e surpreendente <i>leque de desafios e oportunidades</i>. <i>Oportunidades</i> no desenvolvimento da aquicultura e da indústria transformadora de pescado, no desenvolvimento de portos nacionais, na construção e reparação naval, na qualificação do <i>turismo</i> e no desenvolvimento da náutica de recreio, na tecnologia e nas energias renováveis, na cultura, na diplomacia e na defesa, no ambiente, na ciência e na própria governação do Oceano. <i>Oportunidades</i> que estão à espera de serem aproveitadas. Que não se limitam a um potencial conhecido, mas incluem as <i>oportunidades</i> de novos usos do futuro.</p>
Págs. 18-21	<p><i>A Visão e a Missão</i></p> <p>Para além disso, o Oceano encerra dimensões a que se associa cada vez mais uma perspectiva de modernidade e de futuro: o Oceano como um activo crítico ao desenvolvimento sustentável do planeta; factor ambiental por excelência; “última fronteira” da ciência e da tecnologia; e espaço privilegiado de <i>turismo</i>, de cultura e de lazer.</p> <p>Por um lado, a duplicação demográfica dos últimos cinquenta anos, a explosão do crescimento das cidades costeiras e de actividades económicas no litoral, o declínio dos <i>stocks</i> pesqueiros, os riscos associados ao incremento de mercadorias transportadas por Mar, a degradação do ambiente e a destruição dos ecossistemas marinhos tornam a temática prioritária sob o ponto de vista ambiental. Por outro lado, o rápido crescimento do <i>turismo</i> marítimo, a expansão da aquicultura, o aumento exponencial das trocas comerciais por Mar, o interesse crescente e a utilização dos recursos energéticos, genéticos e minerais existentes nos fundos marinhos agravam a equação ambiental, mas reforçam a importância económica crescente dos Oceanos.</p> <p>Assim, no contexto da <i>Visão</i> e da <i>Missão</i> indicadas, e na linha de um rumo estratégico que lhes esteja subjacente, Portugal deve ser capaz de adoptar, de forma integrada, políticas conducentes ao desenvolvimento de pólos de vanguarda no campo da investigação científica e tecnológica, que lhe permita proceder a uma exploração sustentável e efectiva das riquezas minerais e biológicas dos seus fundos marinhos. Portugal deve também internacionalizar e modernizar os seus portos, com vista a utilizar o território nacional como porta de acesso e placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados europeus. Deve procurar relançar a sua frota mercante, que nos últimos trinta anos reduziu drasticamente a sua capacidade. Desenvolver as indústrias de construção e reparação naval, bem como outras que lhes estão associadas. Edificar um sistema de forças capaz de garantir a segurança e a defesa dos interesses nacionais no Mar. Gerir os recursos vivos do Mar através de uma política de pescas sustentáveis e do desenvolvimento da aquicultura; e criar um <i>cluster</i> integrante de todas as actividades dos Oceanos, sendo que, de entre estas, o sector do <i>turismo</i> deverá merecer particular atenção.</p>
Págs. 23-24	<p><i>Objectivos Estratégicos</i></p> <p>No âmbito dos <i>Vectores Estratégicos</i> seleccionados destacam-se, muito sinteticamente, os seguintes elementos principais:</p> <p>A promoção e o desenvolvimento dos sectores económicos ligados directamente ao Mar, com vista à sua contribuição para o crescimento económico e do emprego em Portugal, incluindo o <i>turismo</i>, a pesca e a aquicultura, os portos, as plataformas logísticas multi-modais e as suas ligações ferroviárias, os transportes marítimos, a construção e a reparação naval, a biotecnologia e os recursos minerais e energéticos.</p>

Págs. 35-40	<p><b>Objectivo Estratégico III</b>  “Promover o Desenvolvimento Sustentável de Actividades Económicas Através da Implementação de Políticas e Medidas de Desenvolvimento Económico Sectorial”</p> <p>Neste trabalho, não obstante, e de acordo com os resultados obtidos, afirma-se que “... a economia marítima tem uma expressão muito significativa na economia portuguesa, em termos de produto e de emprego.” E, é com efeito com alguma surpresa que nele se lê que a economia marítima, tal como foi definida, representou em 2001, de forma directa, quase 5% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) e 5% do emprego. O <i>Turismo</i> directamente relacionado com o Mar, só por si, representou nesse ano 2,2% do VAB e 3,1% do emprego.</p>
	<p>Entre estas indústrias encontra-se nomeadamente a indústria da construção civil e do imobiliário, indústrias produtoras de bens de exportação que beneficiem, em termos de escoamento e distribuição do seu produto, da proximidade de infra-estruturas portuárias – designadamente porque exportam para outros continentes – e indústrias ligadas ao <i>turismo</i> e ao lazer.</p>
	<p>Este potencial de desenvolvimento é particularmente visível em sectores tais como os do <i>turismo</i>, da náutica de recreio e, também de algum modo, da aquacultura e da biotecnologia.</p>
Pág. 53	<p><b>Principais Linhas de Acção</b>  Feita esta ressalva, salientam-se as seguintes <i>Linhas de Acção</i> relativas à implementação de políticas de desenvolvimento económico sectorial na área do Oceano:</p> <p>No <i>turismo</i>, náutica de recreio e actividades marítimo-turísticas – desenvolver uma ligação genuína entre a indústria de <i>turismo</i> e o Oceano, concebendo e desenvolvendo um novo produto <i>turístico</i>, complementar do produto <i>Sol &amp; Praia</i>, designado <i>Turismo Oceânico</i>; adoptar políticas de incentivo e promoção ao desenvolvimento da náutica de recreio e das actividades marítimo-turísticas, nomeadamente desenvolvendo infra-estruturas, repensando a legislação aplicável, e reduzindo a burocracia e as formalidades onerosas que impendem, em geral, sobre todas as actividades de lazer ligadas ao Mar.</p>
	<p><b>Objectivo Estratégico V</b>  “Construir uma Estrutura Institucional Moderna de Gestão do Oceano, que Assuma o Desígnio Oceânico de Portugal”  “Princípios Enformadores de uma Estratégia Nacional para o Oceano”</p> <p>Deve-se também apontar que estes <i>Princípios</i> emergem como resposta conceptual aos difíceis desafios que se colocam a uma Estratégia Nacional para o Oceano, designadamente: a situação de risco em que se encontra o Oceano ao nível da sua “saúde” intrínseca, do seu equilíbrio ambiental e dos seus recursos vivos; a falência do modelo de gestão e exploração do Oceano e dos seus recursos adoptado durante o século XX; o impacto da explosão demográfica nas orlas costeiras; a expansão do <i>turismo</i> mundial; o efeito da globalização; a nova atitude social e de responsabilização; as necessidades de reajustamentos institucionais e legais; a participação numa governação internacional; e as ameaças e acções criminais (v.g. crimes contra o ambiente, tráfico de drogas, migração clandestina).</p>

**Fonte:** Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte I. 15 de Março de 2004.

Tabela 92 – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos  
Parte II – 15 de Março de 2004

Pág. 13	<p><b>Objectivo Estratégico I</b>  “Valorizar a Associação de Portugal ao Oceano como Factor de Identidade”  Vector Estratégico 1.1.  “Divulgar a Imagem de Portugal como Nação Oceânica da Europa”  1.1.1. A Imagem e a Percepção de Portugal</p> <p>A entidade responsável pelo apoio às exportações, ao <i>turismo</i> e ao investimento estrangeiro tem sido, naturalmente, a entidade mais atenta ao impacto que a <i>imagem</i> de Portugal produz no exterior. No início dos anos noventa, com vista a modernizar a <i>imagem turística</i> do país, esta entidade fez um diagnóstico da percepção de Portugal e estruturou um sistema de identidade. Assim, desde 1992 a promoção <i>turística</i> no exterior construiu-se a partir do conceito <i>Where the Atlantic meets Europe</i> e do desenho de José de Guimarães que retrata o português de braços abertos, sobre o Mar e debaixo do sol.</p>
	<p>A partir de 1999 iniciou-se o projecto <i>Marca Portugal</i>, com a colaboração de especialistas em comunicação, empresários e intelectuais que permitiu obter um diagnóstico ainda mais claro (isolou-se, pela primeira vez, o <i>branding</i> do <i>marketing</i>. Analisou-se a rede de associações da <i>Marca Portugal</i> e exploraram-se caminhos para o seu condicionamento e a sua valorização, independentemente dos programas de <i>marketing</i>, cuja comunicação é enquadrada em esforços deliberados para atingir objectivos específicos no mercado, i.e., atrair <i>turistas</i> de um país específico, apoiar a exportação de calçado, atrair investimento de outro país específico. Esta separação faz, hoje, ainda mais sentido, uma vez que a responsabilidade pela captação de investimento passou para a API, a responsabilidade pela captação de <i>turistas</i> passará para o futuro ITP, ficando o ICEP com o apoio à exportação).</p>
Pág. 14	<p>1.1.2. A Actual Estratégia de Comunicação</p> <p>Pragmaticamente, tem-se tentado aumentar a notoriedade do país através da realização de eventos internacionais – tal como se está a fazer com o Euro 2004, como se fez com a EXPO 98 e como acontecia com a Fórmula 1 – e tem-se esforçado por atrair os residentes de outros países europeus, na altura em que planeiam as suas férias. E porque os propósitos são, na maior parte das vezes, apenas táticos, cativa-se o <i>turista</i> potencial com o que ele procura no imediato: sol, praia, golfe e calor humano voltam a ser o centro do argumentário comunicacional.</p> <p>Esta estratégia tem, no entanto, sérias limitações. Desde logo, porque este <i>marketing</i> operacional, assente em campanhas de promoção de vendas, é importante, mas largamente insuficiente. Importante, porque a notoriedade ajuda a tornar Portugal numa opção, mas insuficiente, porque nada faz pela nossa reputação. E Portugal tem um problema de <i>imagem</i> que nos desvaloriza, que embaratece os nossos produtos e nos obriga a disputar <i>turistas</i> com baixo poder de compra.</p>

<p>Pág. 16</p>	<p><i>1.1.3. O Oceano como Factor Diferenciador e como Activo de uma Estratégia de Comunicação</i> De facto, o reconhecimento do forte elemento oceânico de Portugal irá acarretar múltiplos benefícios: desde logo, porque o Oceano tem, ele próprio, dimensões positivas que podem e devem ser comunicadas: o Oceano e a sua biodiversidade como regulador ambiental; o Oceano como última fronteira da ciência e da tecnologia (ou seja, Oceano como modernidade); o Oceano como fonte de energia; o Oceano como espaço privilegiado de turismo, lazer e desporto; o Oceano como cultura; e, finalmente a orla costeira como espaço multiusos e multifuncional por excelência.</p>
<p>Págs. 17-18</p>	<p><i>1.1.4. Objectivos de Comunicação</i> <i>1. Projectar e difundir um discurso e imagem planeados em torno do posicionamento do país no tema dos Oceanos, emitindo sinais adequados e consistentes, que permitam, com o tempo, criar uma importante dirupção na percepção que se tem de Portugal.</i> Em vez de uma pequena ou média nação europeia, Portugal deve almejar passar a ser percebido como uma importante nação oceânica da Europa. Em vez de mais um país do Sul (na verdade, a inclusão do país no grupo de países do Sul da Europa está na base de um erro não pouco comum, que é pensar a localização geográfica de Portugal na margem Norte do Mar Mediterrâneo. Dentro desta categoria de países, as noites e a água frias do Verão português são uma menos-valia em termos turísticos, quando comparadas às daqueles demais países, que são verdadeiramente do Sul e do Mediterrâneo), Portugal deve assumir-se, cada vez mais, como “Costa Oeste e Atlântica da Europa”.</p> <p><i>4. Projectar as potencialidades do turismo sustentável e dos desportos oceânicos em Portugal.</i> O Turismo oceânico é outro vector essencial para uma estratégia nacional de associação ao Mar, desde logo por constituir uma actividade económica com elevado potencial, mas também pelo impacto visual que projectam as actividades em que se consubstancia. Neste domínio do impacto visual e mediático a aposta no desporto é igualmente recomendável.</p>
<p>Pág. 18</p>	<p><i>1.1.5. Recomendações e Propostas</i> 3. Desenvolver programas e marcas específicas de turismo e de desporto oceânicos, que permitam o crescimento sustentável das actividades marítimo-turísticas; da náutica de recreio; da vela; do surf; do mergulho e da pesca amadores; do whalewatching e de actividades conexas.</p>
<p>Pág. 26</p>	<p><i>Vector Estratégico 1.2.</i> <i>“Difundir uma Ética de Protecção Ambiental e Promover a Consciencialização da Condição Geográfica de Portugal e da sua Relação com o Mar”</i> <i>1.2.5. Desporto, Sociedade Civil e Organizações Não Governamentais</i> As principais razões para uma política desportiva que passe a privilegiar as modalidades de desporto náutico serão, pois</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compreender as vantagens que decorrem para o nosso país, para a sua promoção e para a sua identificação com o Mar, enquanto factor de diferenciação, autenticação e qualidade, de um investimento no desporto náutico que multiplique o número de praticantes amadores, amplie o número de desportistas de alta competição e beneficie (através de infra-estruturas apropriadas) os planos de água ribeirinhos das cidades e vilas costeiras de Portugal, criando bem-estar e atraindo turismo.</li> </ul>
<p>Pág. 34</p>	<p><i>Vector Estratégico 1.3.</i> <i>“Preservar o Vasto Património Marítimo-Cultural de Portugal”</i> <i>1.3.1. Introdução e Conceit</i> A defesa, desenvolvimento e mobilização do património marítimo-cultural apresentam-se também como um activo a não desperdiçar no plano do desenvolvimento socio-económico. É neste enquadramento que promover a extraordinária variedade do património marítimo (nas suas diversas formas e incluindo o património das comunidades piscatórias) se pode assumir como “alavanca” ou “rampa de lançamento” de áreas conexas, como o turismo de base cultural.</p> <p><i>1.3.2. O Património Marítimo-Cultural</i> No contexto actual, o património marítimo-cultural contém elementos altamente qualificadores que, quando recuperados, valorizados ou mesmo recriados, podem contribuir, em larga medida, para dar sentido às comunidades, para gerar bem-estar, para desenvolver novas sinergias e para reforçar a coesão social em bases simultaneamente selectivas e simbólicas. E os riscos que as iniciativas de reconstituição patrimonial acarretam (v.g. risco de desenvolvimento anárquico, perigo de falta de autenticidade, riscos de artificialismos derivados do turismo, riscos de excessiva simplificação ditada por critérios de rentabilidade) não devem obscurecer as vantagens inerentes. Há sim que ultrapassar estes riscos e consolidar os méritos, incentivando um processo incessante de recuperação e reconstrução do património marítimo.</p>
<p>Págs. 37-38</p>	<p><i>1.3.4. O Património Marítimo-Cultural Arquitectónico</i> O património marítimo-cultural arquitectónico português é um património significativo e encontra-se disperso, não apenas por toda a orla costeira nacional, mas também pelas costas de muitos outros países dos continentes africano, americano e asiático. Dado, por um lado, o impacto deste património, nomeadamente o seu impacto visual, estético e paisagístico, bem como a riqueza da herança histórica que revela, e por outro, o facto de se encontrar, em muitos casos, em situação de ruína e deterioração acelerada, impõe-se tomar medidas de salvaguarda deste património, indicando-se, desde já, as seguintes acções:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforçar o potencial de atracção turística dos monumentos e conjuntos históricos ligados ao Mar, nomeadamente limitando os impactos negativos do desenvolvimento turístico e degradação das paisagens envolventes; divulgando e valorizando turisticamente os referidos valores patrimoniais; e permitindo, quando adequado, a adaptação e ajustamento daqueles monumentos a outros fins condignos, incluindo a sua utilização turística.</li> </ul>
<p>Págs. 48-49</p>	<p><i>Vector Estratégico 1.4.</i> <i>“Valorizar o Posicionamento Geo-Estratégico de Portugal como Nação Oceânica”</i> <i>1.4.3. Recomendações e Propostas</i> A valorização do posicionamento geo-estratégico nacional depende, desde logo e em primeiro lugar, do desenvolvimento e inculcação de uma visão abrangente da questão – como a que aqui é exposta – bem como da adopção de políticas adequadas a pôr em prática aquela visão e que permitam, por si só, ultrapassar a insuficiência doutrinária que subsiste actualmente, relativamente à forma de articular uma resposta às várias oportunidades e desafios que a nossa posição geográfica nos coloca.</p>

Págs. 48-49	Assim, Portugal poderá valorizar o seu posicionamento geo-estratégico desenvolvendo as seguintes linhas de acção: 12. Aproveitar de modo integrado, neste nível regional, os programas existentes em quase todas as organizações internacionais com incidência nos Oceanos: direccionados a África e às zonas costeiras; programa dos mares regionais da UNEP ( <i>United Nations Environment Program</i> ); programas regionais do GEF ( <i>Global Environment Facility</i> ) para África, América Latina e Europa; programas regionais em África e América Latina da IMO (Organização Marítima Internacional), da Organização Hidrográfica Internacional e da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO; actividades de formação da IMO; acordos da ESA ( <i>European Space Agency</i> ) com incidência regional; actividades da OMT (Organização Mundial de Turismo) de incidência regional.
Págs. 72-73	<i>Objectivo Estratégico II</i> “Assegurar o Conhecimento e a Protecção do Oceano” <i>Vector Estratégico 2.1.</i> “Adoptar uma Gestão Integrada do Oceano, Incluindo as Zonas Costeiras” 2.1.2. <i>Diagnóstico-Síntese</i> <i>Desafios e Oportunidades</i> - Criar e promover novas actividades ligadas ao Oceano, em particular actividades económicas, através do desenvolvimento de uma nova postura na acção de regulação e regulamentação de actividades (v.g. o turismo) e de avaliação do estado do Oceano e dos seus recursos (v.g. indústrias e consultoria de ambiente).
Pág. 77	<i>Áreas Protegidas Marinhas</i> De modo a serem conseguidas uma implementação e gestão efectivas do conjunto das áreas protegidas designadas, é essencial que se garanta o envolvimento de organizações de pesca e outras entidades com competências na área marinha (v.g. navegação, turismo, indústrias extractivas, etc.) em todas as etapas de designação e gestão das áreas protegidas marinhas.
Pág. 83	<i>Avaliação de Risco Ecológico</i> Esta avaliação, associada a dados de natureza socio-económica (que podem e devem ser também incluídos na avaliação de risco), é essencial para a tomada de decisões em termos de gestão de risco e para o estabelecimento de compensações a exigir por eventuais danos que possam ser causados a actividades importantes para a economia local, como por exemplo a pesca e o turismo.
Pág. 101	<i>Vector Estratégico 3.1.</i> “Portos e Transportes Marítimos” 3.1.1. <i>Caracterização da Actividade Portuária em Portugal</i> Para Portugal, país atlântico, quase arquipélago, os portos nacionais constituem um instrumento político fundamental e uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento da sua economia. Assim: - Pelos portos nacionais transitam anualmente cerca de 400 mil turistas que se deslocam em navios de cruzeiro, sendo hoje Lisboa a cidade atlântica da Europa mais visitada por esta categoria de turistas, e encontrando-se a cidade do Funchal entre as mais Visitadas (O aumento da passagem de navios de cruzeiro pela cidade do Funchal, na Ilha da Madeira, levou mesmo a que fossem formulados planos de transferir a parte comercial do porto desta cidade, ainda em operação, para o mais distante porto do Caniçal, reservando-se toda a infra-estrutura portuária da cidade ao turismo de cruzeiros.
Pág. 105	Em síntese, pode afirmar-se que o Século XXI começa com um sistema portuário nacional: - Cujas áreas de jurisdição dispõem de elevado potencial para expansão futura, mas em competição com cada vez maiores pressões urbanísticas, turísticas e recreativas.
Págs. 127-129	<i>Vector Estratégico 3.2.</i> “Pescas, Aquacultura e Indústrias Conexas” 3.2.1. <i>Introdução ao Sector das Pescas</i> Em Portugal, o sector das pescas continua a deter um peso social da maior relevância. Muito embora o volume de capturas e de mercado, bem como o rendimento gerado não seja muito elevado, tendo vindo a diminuir progressiva e inexoravelmente nas últimas décadas, é em Portugal que habita uma percentagem considerável dos pescadores da União Europeia. Trata-se, assim, de um sector importante em termos de emprego e política social. A este número acresce também o emprego gerado em outros sectores importantes da economia que utilizam o produto da pesca ou da aquacultura, como a restauração, o turismo e a indústria transformadora.  Para além da actividade científica, é igualmente importante desenvolver a actividade comercial do sector, apostando em atribuir mais valor ao produto, melhorando o manuseamento do produto, a sua conservação e distribuição; desenvolvendo uma imagem de marca ( <i>branding</i> ) do produto; apostando na sua qualidade através de certificações de qualidade, de denominação e de origem; e ainda aprofundando a interpenetração do sector das pescas em outros sectores da economia, por exemplo, a restauração e gastronomia, o turismo, a pesca desportiva e as indústrias transformadoras.
Pág. 130	3.2.2. <i>Análise do Sector das Pescas</i> <i>Peso Social das Pescas Nacionais</i> Para além das actividades directamente ligadas às pescas, salienta-se o emprego gerado em outros sectores da economia como a restauração, o turismo e a indústria transformadora, que beneficiam da matéria-prima proveniente quer da pesca quer dos produtos da aquacultura.
Págs. 135-137	3.2.3. <i>Diagnóstico-Síntese do Sector das Pescas</i> <i>Pontos Fortes</i> - Interpenetração do sector das pescas em outros sectores da economia (v.g. restauração e turismo).  <i>Desafios e Oportunidades</i> - Maior entrosamento com a actividade do turismo.

Pág. 141	<p>3.2.5. <i>Diagnóstico-Síntese da Aquacultura</i>  <i>Ameaças, Riscos e Constrangimentos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competição das áreas de potencial aquícola com outras actividades económicas (<i>turismo</i>, navegação de recreio, navegação comercial, pescas, extracção de inertes, etc.).</li> </ul>
Pág. 142	<p>3.2.6. <i>A Valorização dos Produtos e da Indústria Transformadora</i></p> <p>Estas medidas são também determinantes para interligar os produtos do Mar com outras indústrias ou sectores económicos, como a restauração ou, de modo mais genérico, o <i>turismo</i>. Com esta interligação, podem-se conseguir ganhos para o valor dos produtos do Mar, que adquirem um nível de apreciação e um estatuto de qualificação superiores, mas também contribuir para enriquecer a oferta e dar conteúdo aos produtos da restauração e do <i>turismo</i> que, assim, igualmente se valorizam (na verdade, a gastronomia portuguesa, e dentro desta a confeccionada com produtos do mar, está ainda longe de ser aproveitada e explorada plenamente como vector de diferenciação da nossa oferta <i>turística</i>).</p>
Pág. 145	<p>3.2.7. <i>Recomendações e Propostas</i>  <i>Na Valorização do Produto e nas Indústrias Transformadoras</i></p> <p>4. Criar condições para aprofundar a inter-ligação do sector das pescas com outros sectores da economia, como a restauração e o <i>turismo</i>, através, nomeadamente, da promoção e regulação da pesca lúdica, da gastronomia, e do desenvolvimento de indústrias transformadoras e alimentares de excelência e qualidade.</p>
Pág. 147	<p><i>Vector Estratégico 3.3.</i>  <i>“Turismo, Náutica de Recreio e Outras Actividades de Lazer”</i></p> <p>3.3.1. <i>Introdução: O Potencial do Mar para o Turismo</i></p> <p>O <i>turismo</i> é hoje uma das maiores indústrias mundiais, com uma receita global na ordem dos 475 mil milhões de dólares e responsável por 699 milhões de “chegadas” de <i>turistas</i> (últimos dados da Organização Mundial de <i>Turismo</i>). O impacto económico do sector na União Europeia corresponde em média a 5,5% do PIB e 6% do emprego (INE/GEP). Em Portugal, o <i>turismo</i> é responsável por 11% do PIB e por cerca de 10% do emprego, valores que conferem a este sector uma importância verdadeiramente crítica para o país (conclusão do estudo encomendado pela Confederação de <i>Turismo</i> Português (CTP) à Escola Superior de Gestão, Hotelaria e <i>Turismo</i> da Universidade do Algarve – Conta Satélite do <i>Turismo</i> – metodologia da Organização Mundial de <i>Turismo</i> (OMT) – anunciado pelo INE, Direcção-Geral do <i>Turismo</i> (DGT), Universidade do Algarve).</p> <p>Ocupando o 16.º lugar no <i>ranking</i> mundial dos destinos <i>turísticos</i> (OMT/2001), Portugal possui, nesta área, uma apreciável notoriedade internacional, nomeadamente pela importância que assume o seu produto principal, <i>i.e.</i>, <i>Sol &amp; Praia</i>. Não surpreende, assim, que a zona costeira do país seja por si só responsável pela atracção de cerca de 90% dos <i>turistas</i> que nos visitam (com base nos valores do INE – distribuição das Dormidas na Hotelaria por Concelho). Com efeito, a proximidade do Oceano é factor chave na localização das estruturas hoteleiras, das residências de lazer de nacionais e estrangeiros e das estruturas de apoio e de animação (restauração, etc.).</p> <p>No entanto, e não obstante o Mar ser um elemento fundamental na equação que traduz o <i>turismo</i> nacional, tem de se reconhecer que Portugal ainda não oferece nem promove aquilo que se pode designar por <i>Turismo Oceânico</i> (usa-se a designação <i>Turismo Oceânico</i>, na medida em que nos referimos a um turismo assente na utilização do Mar, através da náutica de recreio, da exploração das marinas e portos de abrigo, da promoção de eventos desportivos, incluindo regatas, do desenvolvimento das actividades marítimo-<i>turísticas</i>, e de outras actividades associadas ao Mar como, por exemplo, o <i>surf</i>, o <i>kitesurf</i>, o <i>windsurf</i>, o mergulho e a pesca amadores, etc.). Para além disso, o Mar que circunda as nossas zonas costeiras no continente e nas ilhas apresenta, em termos oceanográficos, as características físicas de um “verdadeiro Oceano aberto” e não tanto de zona de Mar de fundos baixos e costeira. Por esta razão a designação de <i>oceânico</i> afigura-se acertada). Ou seja, apesar de em Portugal a oferta e procura <i>turísticas</i> serem largamente dominadas pelos factores <i>Sol &amp; Praia</i>, é indubitável que ainda não sabemos explorar todas as consequências decorrentes da associação do factor <i>Mar</i> àqueles outros dois factores, e que existe um amplo espaço para incrementar uma exploração mais plena e direccionada do potencial que encerra o Oceano para o <i>turismo</i> nacional.</p>
Págs. 147-148	<p>Todavia, o que se designa por <i>Turismo Oceânico</i> não apenas pode contribuir para o aperfeiçoamento do nosso principal produto <i>turístico</i>, <i>Sol &amp; Praia</i>, funcionando como um produto complementar, enriquecendo as propostas de oferta existente, e actuando na requalificação e mesmo sofisticação daquele produto principal, mas pode ainda impor-se como produto autónomo com forte potencial para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- captar novos fluxos <i>turísticos</i>;</li> <li>- produzir mais receitas;</li> <li>- impulsionar o investimento;</li> <li>- criar novos postos de trabalho;</li> <li>- viabilizar infra-estruturas portuárias subaproveitadas;</li> <li>- aumentar a notoriedade de Portugal no estrangeiro;</li> <li>- melhorar o relacionamento ambiente/desenvolvimento económico-<i>turístico</i>, bem como a percepção generalizada de um país/destino preocupado com as questões ambientais;</li> <li>- contribuir para o posicionamento da <i>Marca Portugal</i> ligada ao desígnio nacional de <i>Pais Oceânico</i>, <i>i.e.</i>, uma imagem de marca assente em factores distintivos de percepção valorativa.</li> </ul> <p>A propósito de <i>Turismo Oceânico</i>, importa notar um elemento fundamental: toda a actividade <i>turística</i> está intimamente dependente da qualidade do ambiente, sendo que, por maioria de razão, este tipo de <i>turismo</i> associado à orla costeira e ao Mar depende, por completo, não apenas da qualidade ambiental desta zona mais vulnerável, mas também do ordenamento do território e da qualidade urbanística e paisagística desta zona vital do território. Ambiente e ordenamento são, assim, elementos críticos da fórmula que consubstancia o <i>Turismo Oceânico</i>.</p>

<p>Págs. 148-150</p>	<p>3.3.2. <i>O Turismo Oceânico como um novo Produto Turístico</i></p> <p>Apesar de não existir nenhuma definição oficial para o conteúdo (o assunto poderá constituir em si mesmo uma oportunidade de afirmação e reposicionamento da imagem de Portugal, nomeadamente junto de órgãos internacionais ligados ao sector do <i>turismo</i>, como é o caso da Organização Mundial de <i>Turismo</i>) deste produto, formula-se, seguidamente, uma abordagem que pretende englobar – à semelhança do que ocorre com outros produtos, como por exemplo o <i>turismo cultural</i> – uma série de actividades marítimas e de motivações <i>turísticas</i> que, directa ou indirectamente, estejam em sintonia e relacionadas com o Mar.</p> <p>A vantagem desta abordagem é de se poder desenvolver uma estratégia que seja ao mesmo tempo transversal e específica para cada actividade, que possa criar sinergias entre elas, e que permita, finalmente, uma actuação integrada de tudo o que no <i>turismo</i> esteja relacionado com o Mar.</p> <p>Assim, e desde logo, para efeitos de sistematização deste produto, propõe-se a sua divisão em três áreas ou sub-produtos:</p> <p>a. <i>na Costa</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- marinas e portos de abrigo;</li> <li>- museus do Mar, aquários e oceanários;</li> <li>- <i>eco-resorts</i> – <i>turismo</i> sustentável;</li> <li>- <i>spas</i> (especializados em tratamentos – iodo, algas, etc.);</li> <li>- passeios e actividades de aventura em áreas protegidas;</li> <li>- fortificações marítimas e faróis;</li> <li>- comunidades piscatórias tradicionais;</li> <li>- museus industriais (v.g. antigas fábricas da baleia nos Açores e Madeira);</li> <li>- observação de aves e mamíferos marinhos;</li> <li>- pesca de recreio.</li> </ul> <p>c. <i>em Profundidade</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mergulho subaquático (apneia e escafandro autónomo);</li> <li>- mergulho em veículos submersíveis (v.g. vulcões marinhos e fontes hidrotermais dos Açores);</li> <li>- caça submarina;</li> <li>- arqueologia <i>turística</i> submarina.</li> </ul>
<p>Pág. 150</p>	<p>Considerando todas estas actividades, o <i>Turismo Oceânico</i> pode ser conceptualmente concebido como uma simbiose entre, por um lado, um produto novo, original e, por outro, um repositório ou conjunto das experiências adquiridas naqueles vários tipos de <i>turismo</i> temático que se encontram em expansão. Assim, o <i>Turismo Oceânico</i> pode ser <i>eco-turismo</i> (mergulho subaquático, observação de mamíferos e aves marinhas, passeios em áreas protegidas estuarinas e em rias etc.) pode ser <i>turismo-aventura</i> (<i>surf</i>, <i>windsurf</i>, <i>kite surf</i>, pesca nocturna etc.) e pode, ainda, ser o equivalente no Mar do <i>turismo rural</i>, quando associado à pesca e às comunidades piscatórias da orla costeira portuguesa (associação da náutica de recreio aos portos de pesca, sua utilização como marinas e portos de abrigo etc.).</p> <p><i>Porquê o desenvolvimento de um Turismo Oceânico em Portugal?</i>  <i>Porque vai ao encontro das tendências que se desenham no perfil do turista de hoje:</i>  O estudo do perfil do <i>turista</i> actual revela que este tem vindo a desenvolver uma consciência comum relativamente a alguns temas, os quais começam a influenciá-lo na decisão de onde e como passar as suas férias (“<i>Future Trends in Tourism</i>” (Outubro de 2003) da <i>European Travel Commission</i>).</p>
<p>Págs. 151-152</p>	<p><i>Porque pode ser um factor de desenvolvimento e de diferenciação:</i></p> <p>Portugal possui limitações que impedem o desenvolvimento natural do seu principal produto <i>turístico</i> – <i>Sol &amp; Praia</i>. A oferta/exploração já existente, as limitações impostas por preocupações ambientais e de ordenamento do território, a própria extensão e tipologia da orla costeira definem um quadro limitativo para o alargamento do produto, no modelo actual conhecido.</p> <p>Por outro lado, o constante aparecimento de novos destinos e de produtos <i>turísticos</i> no mundo, assim como as melhores e mais rápidas condições de acesso a eles (ligações aéreas) criam uma competição que provocará a derrocada progressiva de destinos tradicionais menos preparados para se adaptar e desenvolver. Contrariar esta tendência implica encontrar formas eficazes de diferenciação e exploração da actividade <i>turística</i>.</p> <p>Por estas duas razões, o <i>Turismo Oceânico</i> é, assim, uma contribuição para a viabilidade futura do <i>turismo</i> nacional, num quadro de concorrência crescente.</p> <p>As alternativas de desenvolvimento que se colocam a Portugal como destino <i>turístico</i>, nomeadamente, numa vertente temática e intimamente relacionada com a crescente procura do <i>eco-turismo</i>, não são suficientemente competitivas, diferenciadoras ou originais, para poder contribuir decisivamente para a respectiva afirmação internacional (produtos <i>turísticos</i> ainda em desenvolvimento, tais como o <i>Turismo</i> de Natureza, o <i>Turismo</i> Activo e o <i>Eno-Turismo</i> sofrem de fraca notoriedade e dificuldade de afirmação internacional, face a uma concorrência mais organizada, sofisticada e implantada nos circuitos comerciais). Porém, a relação de Portugal com o Mar é internacionalmente conhecida, e isto é um factor-chave que facilitará a aceitação e a afirmação do nosso produto nos mercados.</p>
<p>Págs. 151-152</p>	<p>Mas não será apenas pela razão da nossa oferta que se deve equacionar o <i>Turismo Oceânico</i> para Portugal. A realidade é que existe procura internacional para um produto deste tipo e que Portugal não tem, por enquanto, sabido tirar o respectivo proveito deste facto. A multiplicidade de actividades, o volume de negócio, bem como o número de pessoas que envolve são factores que, se estudados em profundidade, darão facilmente a justificação para o seu potencial.</p> <p>Em resumo, um investimento estratégico neste conceito de <i>Turismo Oceânico</i> – que se propõe desenvolver como produto – não só trará novas receitas, como contribuirá para consolidar o valor do nosso destino <i>Sol &amp; Praia</i>, que ganhará conteúdo, uma maior massa crítica de actividades disponíveis, e logo ganhará significado.</p>



Pág. 152	<p><i>Oportunidades</i></p> <p>A aposta no desenvolvimento de uma estratégia para o <i>Turismo Oceânico</i>, pode apresentar um <i>ratio</i> custo/benefício muito interessante, se comparado com outros sectores ligados ao Mar. O <i>Turismo Oceânico</i> é, certamente, um dos sectores a que menor esforço financeiro obrigará, e que melhores resultados poderá apresentar, num horizonte temporal moderadamente reduzido.</p> <p>As intervenções, mesmo concentrando-se em poucos critérios de abordagem, como os seguidamente apresentados, poderão contribuir em larga escala para um salto qualitativo muito substancial nesta matéria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rever, adaptar, simplificar e modernizar a actual legislação que governa ou produz impactos nas diversas <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>, actuando de uma forma integrada/transversal;</li> <li>- estabelecer padrões de qualidade para a oferta/serviços dessas actividades, passando oficialmente a certificá-las;</li> <li>- adaptar infra-estruturas existentes menos aproveitadas, tais como abrigos à navegação em zonas estuarino-fluviais e portos de comércio e pesca, criando condições apropriadas de apoio à <i>Náutica de Recreio</i>.</li> </ul> <p>Finalmente, a natureza multiplicadora do <i>turismo</i>, que resulta da forte promoção espontânea de quem nos visita, leva a que o desenvolvimento deste produto traga uma mais rápida notoriedade internacional ao designio prosseguido por esta Estratégia, assim contribuindo para o posicionamento do país em torno dos Oceanos.</p>
Págs. 152-153	<p><i>Uma Aposta no Turismo Oceânico</i></p> <p>Uma aposta no <i>Turismo Oceânico</i>, através do desenvolvimento dos sectores do <i>turismo</i>, das actividades marítimo-turísticas, da náutica de recreio e do lazer, é a proposta que formulamos para – utilizando a costa portuguesa – melhor tirar todo o partido do nosso forte elemento marítimo.</p> <p>Como decorre do diagnóstico que a seguir se apresenta, Portugal reúne boas condições para desenvolver no âmbito do sector do <i>turismo</i> o que designamos de <i>Turismo Oceânico</i>.</p> <p>Contudo, a criação e o desenvolvimento desta realidade exige que a oferta <i>turística</i> existente e aquela que se pretende promover sejam enquadradas num verdadeiro produto <i>turístico</i>.</p> <p>E subjacente à criação desse novo produto está a criação de um processo de análise e conceptualização que se designa por <i>Engenharia do Produto</i>.</p>
Págs. 153-155	<p><i>O que se deve então fazer (As acções a seguir indicadas, servem apenas como exemplos do trabalho a desenvolver. Outros critérios, tão válidos como os apontados, devem também constar na lista da engenharia de produto, devendo-se, para este efeito, ir ao mais ínfimo pormenor das condicionantes que podem ser factor-chave de enriquecimento ou, pelo contrário, de enfraquecimento, de um produto em fase de lançamento.)?</i></p> <p><i>Identificação dos interlocutores</i></p> <p>A necessidade de saber quem são as entidades oficiais e privadas que se encontram ligadas directa ou indirectamente com a oferta é fundamental. É igualmente importante identificar os potenciais investidores privados, já que não caberá exclusivamente ao Estado o desenvolvimento e respectivo aproveitamento deste produto. Assim, entidades como as Administrações dos Portos, as Câmaras Municipais, as Regiões de <i>Turismo</i>, a Polícia Marítima, etc., bem como os principais empresários e Grupos <i>turísticos</i>, devem ser identificados face à sua capacidade e oportunidade para intervir.</p> <p><i>Planeamento</i></p> <p>Uma vez construído o conceito do produto, poder-se-á passar então à elaboração de um plano de desenvolvimento, de gestão (acompanhamento e coordenação da expansão) e de promoção (<i>marketing</i> e para-comercialização) do <i>Turismo Oceânico</i>.</p> <p>Este plano implicará, entre outros aspectos, e logo à partida, proceder-se a um levantamento das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> existentes em Portugal, bem como de toda a legislação que, de forma directa ou indirecta, possa influenciar o desenvolvimento da matéria.</p> <p>Para além do acima exposto, é igualmente importante a conceber e desenvolver um plano de promoção do <i>Turismo Oceânico</i>, em concertação com entidades públicas e privadas.</p> <p>Tal plano é um factor necessário ao lançamento de um novo produto e requer, para começar, envolvimento, investimento, informação, cooperação e concertação sendo, neste campo, necessário que o Estado seja o primeiro a transmitir um sinal de que esta é uma acção prioritária para o país. Nesta fase, a sua função será a de coordenar um programa de promoção em concertação com outras entidades públicas (Órgãos Regionais e Locais de <i>Turismo</i>) e principalmente as recém criadas Agências Regionais de Promoção <i>Turística</i> (associações de direito privado), bem como as empresas privadas envolvidas ou com interesses no produto.</p>
Pág. 155	<p><i>3.3.3. As Actividades Marítimo-Turísticas</i></p> <p>Estas actividades são actividades nucleares para o produto <i>Turismo Oceânico</i>.</p> <p>Elas englobam um vasto leque de serviços de lazer, culturais e de interesse <i>turístico</i>, que vai desde o aluguer nas praias de pequenas embarcações e engenhos flutuantes e o aluguer, de curta e média duração, de embarcações de recreio e vela, à pesca desportiva (actividade em expansão e de grande valor comercial) e à oferta de serviços de mini cruzeiro, incluindo visitas pela costa e a estuários de rios navegáveis.</p> <p>A actividade <i>Marítimo-Turística</i> em Portugal tem características sazonais, desenvolvendo-se, essencialmente, entre os meses de Maio e Outubro e tem hoje abrangência marcadamente local, com maior concentração na região do Algarve, Setúbal, Lisboa, Peniche (Berlenga), e ainda nas ilhas dos Açores e da Madeira. O crescimento da prática das actividades da <i>Náutica de Recreio</i> na última década, tem incentivado o desenvolvimento desta importante actividade comercial e económica que, no entanto, se apresenta ainda incipiente no nosso país.</p> <p>Com efeito, o desenvolvimento desta indústria tem potencial para a captação de novos segmentos da procura <i>turística</i> internacional. Sem ela não haverá verdadeiramente <i>Turismo Oceânico</i>. Deve, por isso, ser uma indústria a promover e mesmo a incentivar, com vista a aumentar e diversificar a oferta de serviços de <i>Turismo Náutico</i>.</p> <p>Sem comprometer os níveis de segurança exigíveis para as embarcações, e sem perder de vista a necessidade de minorar o impacto da indústria das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> na conservação do ambiente e na preservação da biodiversidade, há que dar resposta à presente pressão expansionista e ao crescimento destas actividades, para o que é necessário rever legislação, simplificar procedimentos burocráticos e repensar o actual quadro de regulação desta indústria em evolução.</p>

<p>Págs. 157-158</p>	<p><b>3.3.4. A Náutica de Recreio</b>  O desenvolvimento de infra-estruturas de apoio à <i>Náutica de Recreio</i> através da ocupação de infra-estruturas existentes, numa lógica de menos marinas construídas de raiz e mais portos de recreio adaptados, comporta várias vantagens. O Estado através das concessões aos privados, gestores dos novos portos de recreio, encontrará retorno para os investimentos elevadíssimos realizados no desenvolvimento das infra-estruturas que se encontram subaproveitadas.  O aproveitamento pleno dessas infra-estruturas pela <i>Náutica de Recreio</i> e por <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> irá, por sua vez, promover o emprego, industrial, comercial e de serviços, ligado à actividade da <i>Náutica de Recreio</i>, incluindo funções de restauração e <i>turísticas</i> nas zonas ribeirinhas, e ainda a dinamização das comunidades piscatórias. Por fim, a adaptação de infra-estruturas portuárias existentes não comporta impacto ambiental considerável, ao contrário do que resulta com a construção de marinas de raiz.</p> <p>A adaptação de infra-estruturas portuárias a portos de recreio, para além de desenvolver a oferta de postos de amarração, permitirá também desenvolver um conceito enquadrador novo para um certo segmento da indústria de <i>turismo</i> e da <i>Náutica de Recreio</i>: da mesma forma que as grandes marinas construídas de raiz se equiparam aos grandes investimentos hoteleiros e as associamos a um <i>turismo</i> de número ou de escala, a adaptação de portos de pesca a portos de recreio poderá ser associada a um <i>turismo</i> temático – associado às comunidades piscatórias – de qualidade e não de número ou quantidade, como, aliás, acontece paralelamente em terra com o <i>turismo</i> rural (ou seja, da mesma forma que o <i>turismo rural</i> resulta da reutilização de uma infra-estrutura que tinha um destino económico específico, a agricultura, para outro destino económico, o <i>turismo</i>, impregnando esta última actividade com o carácter da primeira, no que é considerado uma mais-valia, também a utilização de portos de pesca pela náutica de recreio, principalmente em paralelo com a comunidade piscatória, deve valorizar ambas as actividades económicas e merecer uma conceptualização que, neste caso, ainda não existe).</p> <p>A imagem e a promoção destes novos portos de recreio dependerá muito das comunidades piscatórias em que se inserirem e, por isso, eles serão os primeiros interessados na manutenção dessas comunidades. Aqui encontramos uma oportunidade clara de cruzar o sector do <i>turismo</i> com o das pescas, com ganhos e benefícios mútuos (este desiderato coincide com outro declarado anteriormente no <i>Vector Estratégico</i> sobre o sector das pescas e que consiste no aprofundamento do entrosamento entre esta indústria e a indústria do <i>Turismo</i>).</p> <p>Uma mudança neste sector implica que haja uma alteração da sua actual percepção, <i>i.e.</i>, a percepção de um sector marginal em termos económicos e conotado com o luxo e o elitismo, para uma nova <i>visão</i> da <i>Náutica de Recreio</i> como uma actividade económica, igual a outras que urge fomentar, e que, além disso, se encontra estreitamente associada a um vector estratégico da nossa economia, o <i>turismo</i>, sendo por isso geradora de bem-estar.</p>
<p>Págs. 158-159</p>	<p><b>3.3.5. Objectivos a Atingir com a Abordagem Proposta nos Sectores do Turismo, das Actividades Marítimo-Turísticas e da Náutica de Recreio</b>  Com a concepção e desenvolvimento de um produto <i>turístico</i> novo, designado de <i>Turismo Oceânico</i>, com a criação de condições para o desenvolvimento das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e com a promoção da <i>Náutica de Recreio</i> em acções não apenas paralelas, mas concertadas e integradas, visa-se alcançar os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a atractividade de Portugal enquanto destino <i>turístico</i> (qualificando o produto <i>Sol &amp; Praia</i>, gerando novos fluxos <i>turísticos</i> e criando receitas que hoje não existem);</li> <li>- Aumentar o investimento privado no <i>turismo</i>, diversificando-o e especializando-o.</li> </ul> <p>Ou seja, da mesma forma que a aposta no <i>Golfe</i> assenta na exploração e aproveitamento inteligente do factor “clima”, a aposta no <i>Turismo Oceânico</i>, nas <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>, na <i>Náutica de Recreio</i>, e em outras actividades que se encontram em expansão, como por exemplo o mergulho amador e o <i>surf</i>, corresponde ao aproveitamento igualmente inteligente do factor “Mar”.</p>
<p>Págs. 150-160</p>	<p><b>3.3.6. Diagnóstico-Síntese</b>  <b>Pontos Fortes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importância do sector do <i>turismo</i> na economia nacional;</li> <li>- Dimensão da potencial área de intervenção/utilização;</li> <li>- Oferta <i>turística</i> (hotelaria e restauração) desenvolvida na orla costeira;</li> <li>- Destino <i>turístico</i> reconhecido nos mercados externos pelo produto <i>Sol &amp; Praia</i>, e associado a boas condições de segurança;</li> <li>- Condições naturais muito favoráveis: <ul style="list-style-type: none"> <li>• grande diversidade paisagística e biológica;</li> <li>• clima temperado e ameno;</li> <li>• mar com boas condições para o recreio;</li> <li>• grande extensão de praias com boas condições;</li> </ul> </li> <li>- Localização geográfica favorável, na rota de correntes de tráfego internacionais, constituindo o continente português um ponto de passagem entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo, e sendo ainda ponto de apoio à travessia do Atlântico;</li> <li>- Potencial de desenvolvimento – triângulo diversificado – Açores, Madeira, Portugal continental.</li> </ul>

Págs. 160-161	<p><i>Pontos Fracos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sazonalidade da oferta e da procura <i>turística</i>;</li> <li>- Mar frio e batido;</li> <li>- Sujidade de algumas praias;</li> <li>- Deficiências na especialização e profissionalismo de alguns segmentos de trabalhadores e empresários do sector do <i>turismo</i>;</li> <li>- Informalidade da economia do sector das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> (empresas que evitam homologações e iludem deveres fiscais);</li> <li>- Legislação dispersa, pesada e desadequada;</li> <li>- Processos de licenciamentos complexos e desmotivantes;</li> <li>- Excessiva burocracia;</li> <li>- Fiscalidade penalizante (v.g. a <i>Náutica de Recreio</i> é classificada como sector de bens de consumo de luxo);</li> <li>- Desordenamento urbanístico de zonas litorais;</li> <li>- Insuficiência de infra-estruturas de apoio e respectivos equipamentos (nomeadamente saúde, cultura e recreio) em áreas de intensa ocupação <i>turística</i>;</li> <li>- Falta de acessos ao Mar/limitações impostas;</li> <li>- Insuficiente vigilância das praias e orla costeira;</li> <li>- Insuficientes meios de socorros a náufragos;</li> <li>- Insatisfatórios serviços de apoio à navegação via rádio;</li> <li>- Falta de oferta em infra-estruturas como marinas, portos de recreio, docas, postos de estacionamento a seco, para a frota residente e visitante.</li> </ul>
Pág. 161	<p><i>Desafios e Oportunidades</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efeitos transversais de desenvolvimento na sociedade e na economia;</li> <li>- Perspectivas de crescimento sustentável e constante do <i>turismo</i> à escala mundial;</li> <li>- Diversificação da oferta do <i>turismo</i> em Portugal (lazer, negócios, congressos, etc.);</li> <li>- Desenvolvimento de novos segmentos <i>turísticos</i> (<i>aventura, eco-turismo, etc.</i>);</li> <li>- Pressão da procura doméstica no sector da <i>Náutica de Recreio</i> em Portugal em virtude do fraco nível de desenvolvimento das indústrias náuticas e de recreio – oferta insuficiente – bem como das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> (um barco para cento e cinquenta e nove pessoas);</li> <li>- Pressão da procura externa em virtude de nos demais países da Europa se assistir a um estrangulamento da oferta;</li> <li>- Disponibilidade de áreas para a criação de apoios à <i>Náutica de Recreio</i> em zonas estuarino-fluviais e portos de comércio e pesca;</li> <li>- Aproveitamento das condições climáticas para criar centros de treino de vela de alta competição;</li> <li>- Desenvolvimento da oferta cultural, incluindo museus, aquários e comunidades piscatórias tradicionais.</li> </ul>
Pág. 162	<p><i>Ameaças, Riscos e Constrangimentos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Degradação ambiental dos recursos naturais da zona costeira;</li> <li>- Desqualificação de amplas zonas urbanas do litoral em decorrência do desordenamento urbanístico do passado e do presente;</li> <li>- Aumento da utilização dos espaços marítimos costeiros e dos consequentes impactos negativos sobre ecossistemas e biodiversidade;</li> <li>- Aumento do número de destinos concorrentes ao segmento <i>Sol &amp; Praia</i> pelo crescimento de indústrias <i>turísticas</i> em países em vias de desenvolvimento;</li> <li>- Potencial dificuldade em agregar numa gestão integrada as diversas <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>;</li> <li>- Dificuldade de gerir de forma integrada interesses diversos e potencialmente conflituantes (<i>Turismo/Pescas/Ambiente/Segurança</i>), dando azo à emissão de legislação sectorial penalizante.</li> </ul>
Págs. 162-163	<p><i>3.3.7. Recomendações e Propostas</i></p> <p>O <i>Vector Estratégico</i> em análise assenta fundamentalmente no reconhecimento do potencial, e simultaneamente do subaproveitamento, do Mar para o desenvolvimento da indústria nacional do <i>turismo</i>, bem como de outras indústrias associadas.</p> <p>O desenvolvimento do <i>turismo</i>, das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e da <i>Náutica de Recreio</i> implica, por sua vez, uma revisão extensa e profunda da legislação que incide sobre estas actividades, bem como pressupõe a tomada de medidas que reduzam a burocracia associada à aplicação daquela legislação. Com efeito, existe necessidade de alterar legislação, nalguns casos desregulamentando actividades que se encontram excessiva e detalhadamente reguladas pelo legislador, noutros casos dando enquadramento legal a actividades que ainda não o têm (a actual legislação, por não ser adequada, tem por efeito, nomeadamente, fomentar a informalidade na indústria das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>).</p> <p>Não obstante, não é apenas nos domínios da legislação e da burocracia que se encontram as respostas dadas por este <i>Vector Estratégico</i>. É igualmente necessário vontade e força de criar e inovar, desenvolvendo infra-estruturas, lançando conceitos, gizando planos de promoção, integrando ideias e actividades que se encontram desligadas, procurando qualidade, selecção e certificação.</p> <p>Nas recomendações e propostas que a seguir se apresentam procura-se dar algumas das respostas adequadas a criar condições para tirar partido do potencial do Mar, bem como a terminar com o subaproveitamento deste recurso – que advogamos existir – para o <i>turismo</i> e as indústrias conexas do lazer e da <i>Náutica de Recreio</i>.</p>

Pág. 163	<p><i>Assim, recomenda-se:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A concepção, engenharia e desenvolvimento de um plano de gestão e promoção de um novo produto <i>turístico</i>, complementar do produto principal <i>Sol &amp; Praia</i>, designado <i>Turismo Oceânico</i>;</li> <li>2. A análise, avaliação e revisão de todo o quadro legislativo e regulamentar que incide ou produz impacto no desenvolvimento das actividades e infra-estruturas necessárias ao <i>Turismo Oceânico</i>, incluindo em particular as <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e a <i>Actividade da Náutica de Recreio</i> (o apoio às actividades marítimo-turísticas começa com a revisão/racionalização da legislação aplicável, bem como com a desburocratização da sua regulação. Este apoio é determinante para o desenvolvimento das actividades ligadas ao aluguer de embarcações de recreio e ao serviço de cruzeiros turísticos).</li> </ol>
Págs. 164-165	<p><i>Em decorrência desta recomendação propõe-se:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. A revisão do quadro legal referente ao registo de embarcações de recreio e ao registo e homologação de <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>;</li> <li>10. A finalização e operacionalização de um registo central das embarcações de recreio existentes;</li> <li>11. A análise das disposições fiscais aplicáveis às <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e à <i>Náutica de Recreio</i>, com vista a promover o desenvolvimento destas actividades;</li> </ol> <p><i>E ainda:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. O desenvolvimento de planos e a construção de infra-estruturas modernas, incluindo terminais de navios de passageiros, marinas, portos de recreio, ancoradouros, locais de armazenagem a seco de embarcações, rampas públicas de acesso ao Mar e respectivos parques de atrelados, tudo com vista a responder à expansão da <i>Náutica de Recreio</i>, das <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e da indústria mundial de <i>turismo</i> de cruzeiro;</li> <li>13. A introdução de um sistema de classificação e certificação dos promotores e fornecedores de <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i> e outras actividades de lazer, incluindo, entre outras, o aluguer de embarcações, os cruzeiros <i>turísticos</i>, as escolas/clínicas de <i>surf</i>, <i>windsurf</i>, <i>ski-aquático</i> ou mergulho recreativo;</li> <li>14. A ampliação da duração da época balnear oficial e das concessões de praia, com vista a reduzir a sazonalidade da oferta;</li> <li>15. O investimento na presença mais visível de forças de segurança marítimas, na vigilância das praias e, principalmente, no melhoramento dos meios de socorros a náufragos e na sua prontidão;</li> <li>16. A criação de programas que permitam o estabelecimento de protocolos entre os centros e clubes de vela, remo e outros desportos náuticos e as escolas, com vista a criar “acessibilidades” dos estudantes ao desporto e à <i>Náutica de Recreio</i>;</li> <li>17. A criação de centros de treino de vela de alta competição, com vista a trazer a Portugal equipas de competição de vela ligeira e oceânica, tirando pleno partido das nossas condições climáticas;</li> <li>18. A criação de programas e iniciativas que permitam associar os aquários, oceanários e museus do Mar aos circuitos de <i>turismo</i> – contribuindo para dar conteúdo ao <i>Turismo Oceânico</i> – promovendo essas instituições, e que permitam igualmente dar relevo à cultura que emana das comunidades ribeirinhas tradicionais;</li> <li>19. A promoção da pesca desportiva;</li> <li>20. A criação de incentivos ao investimento em <i>eco-resorts</i> – <i>turismo</i> sustentável – e <i>spas</i>, e a visitas e à prática de actividades de aventura em áreas protegidas da orla costeira (colocação de sinalética, construção de refúgios etc.);</li> <li>21. A criação de áreas específicas para o mergulho subaquático, nas quais deverão ser criados pontos de interesse artificiais (barcos propositadamente afundados em zonas de baixa profundidade, etc.);</li> <li>22. O desenvolvimento de programas de formação profissional nesta área do <i>turismo</i>, incluindo o lançamento nas instituições de ensino apropriadas de disciplinas vocacionadas, como gestão de marinas e portos de recreio ou gestão de <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>;</li> <li>23. O desenvolvimento de programas de formação profissional dirigidos aos funcionários das entidades reguladoras e fiscalizadoras da <i>Náutica de Recreio</i> e <i>Actividades Marítimo-Turísticas</i>, incluindo os membros das forças de vigilância e segurança.</li> </ol>
Pág. 173	<p><i>Vector Estratégico 3.4.</i>  <i>“Construção e Reparação Naval”</i></p> <p>3.4.4. <i>Diagnóstico-Síntese</i></p> <p><i>Pontos Fortes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indústria-chave para as demais actividades marítimas (transporte, <i>turismo</i>, recreio, pescas, defesa e investigação Oceanográfica e hidrográfica).</li> </ul>
Pág. 215	<p><i>Vector Estratégico 3.8.</i>  <i>“Hidrocarbonetos e Hidratos de Metano”</i></p> <p>3.8.5. <i>Impacto Ambiental da Pesquisa e Produção de Hidrocarbonetos</i></p> <p>Contrariamente ao que por vezes transparece na opinião pública, a pesquisa e produção de hidrocarbonetos são actividades com um impacto ao nível ambiental que é, na maioria dos casos, diminuto. De facto, a prática demonstra que as probabilidades de um acidente ecológico são, comparativamente com outras actividades, relativamente reduzidas. Esta ideia pode ser comprovada pelo facto de em países com altos padrões ambientais (v.g. Alemanha, Holanda, França, Reino Unido, Canadá, Austrália, Estados Unidos da América), essas actividades serem executadas, tanto em zonas de forte densidade populacional, como em zonas muito sensíveis do ponto de vista ambiental (v.g. áreas protegidas e de grande valor <i>turístico</i>). Embora haja sempre possibilidade de um derrame acidental de petróleo durante a pesquisa e/ou a produção, as medidas preventivas tomadas evitam normalmente que tal aconteça. E nas poucas ocorrências de derrames verificadas, o impacto foi sempre baixo.</p>
Pág. 218	<p>3.8.6. <i>Diagnóstico-Síntese</i>  <i>Ameaças, Riscos e Constrangimentos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riscos (reduzidos) de desastre ecológico;</li> <li>- Aumento de tráfego nas áreas oceânicas e costeiras de actividade;</li> </ul>

Pág. 218	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interferência nas actividades piscatórias;</li> <li>- Possível resistência de determinados sectores (v.g. ambiente, pesca e <i>turismo</i>);</li> <li>- Existência de outros países na região com potencial petrolífero semelhante ao nosso, a concorrerem aos investimentos das empresas da especialidade.</li> </ul>
Pág. 230	<p>Vector Estratégico 3.9.  “Energias Renováveis”  3.9.1. A Energia Eólica no Offshore de Portugal  3.9.1.3. Energia Eólica Offshore  Áreas</p> <p>A delimitação das áreas onde poderá ser viável instalar parques eólicos <i>offshore</i> foi determinada pela imposição simultânea das seguintes condicionantes e descritores a uma área a que se aplicara já o crivo da tecnologia disponível:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Características de suficiência da fonte eólica.</li> <li>- Profundidades até 20 metros e até 35 metros.</li> <li>- Distância mínima da costa de 3 km.</li> <li>- Zonas e corredores de tráfego marítimo internacional a preservar.</li> <li>- Zonas de tráfego no acesso aos portos a preservar.</li> <li>- Zonas militares de tiro e de exercícios de submarinos.</li> <li>- Ângulos de horizonte visual, histórico, <i>turístico</i> e paisagístico a preservar.</li> <li>- ZPE’s Directiva Aves e Lista Nacional de Sítios, Directiva <i>Habitats</i>.</li> <li>- Áreas protegidas conforme definição do ICN.</li> <li>- Zonas de protecção para desova na vizinhança dos estuários das rias.</li> </ul>
Pág. 249	<p>Vector Estratégico 4.1.  “Desenvolver a Participação Proeminente de Portugal em Fora Internacionais Relativos a Assuntos dos Oceanos e Mares”  4.1.1. Introdução</p> <p>Com efeito, embora predominantemente encarado no passado como via de comunicação e transporte, e como fonte de subsistência – baseada nas pescas – os Oceanos têm ganho outras dimensões que advêm sobretudo da sua importância em novas áreas. Estas áreas incluem a investigação científica e tecnológica, a protecção do ambiente, a exploração de importantes recursos energéticos, o desenvolvimento do <i>turismo</i>, e ainda o potencial – que está por determinar com exactidão – inerente à exploração de recursos vivos e não vivos dos grandes fundos oceânicos.</p>
Pág. 253	<p>4.1.2. Diagnóstico-Síntese  Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Não utilização e aproveitamento – num modo integrado e transversal – da panóplia de organizações e convenções internacionais existentes, para desenvolver e explorar uma política estratégica do Oceano. A título exemplificativo, refira-se o potencial aproveitamento da Agência Espacial Europeia em processos de observação e monitorização do Oceano; da Organização Mundial de <i>Turismo</i> (que permite também a ligação à sociedade civil e ao mundo empresarial) para actividades ligadas ao Oceano; assim como da Convenções da Diversidade Biológica; das Alterações Climáticas; da OSPAR (Poluição do Atlântico Nordeste); da Marpol (Convenção IMO sobre prevenção da poluição marinha); do GPA (<i>Global Program of Action</i>) da UNEP.</li> </ul>
Pág. 265	<p>Vector Estratégico 4.2.  “Desenvolver o Conhecimento Científico e Tecnológico em Assuntos do Oceano”  4.2.1. Promover Centros Especializados de Investigação, Conhecimento, Formação e Inovação Científico-Tecnológica  4.2.1.2. Diagnóstico-Síntese  Desafios e Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação e desenvolvimento de novas actividades económicas e de outras actividades, nomeadamente de actividades marítimo-turísticas de base científico-tecnológica e cultural.</li> </ul>
Pág. 275	<p>4.2.2. Promover a Transferência de Conhecimento e Tecnologia numa Perspectiva de Sustentabilidade  4.2.2.2. Diagnóstico-Síntese  Desafios e Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuição para o desenvolvimento interno de indústrias e serviços ligados ao Oceano e às áreas costeiras, em áreas tradicionais (construção naval, tecnologias associadas, meios de vigilância e monitorização, <i>turismo</i>, etc.), bem como em áreas relativas às novas tecnologias (<i>hardware-software</i>, modelação, controlo remoto, robótica, etc.).</li> </ul>
Págs. 290-291	<p><i>Poluição Marinha por Derrame no Mar</i></p> <p>Porém, para além dos danos ambientais, em regra de valor incalculável, mas por vezes sem tradução económica directa, o recente acidente do <i>Prestige</i> veio relembrar-nos a enorme ameaça que um acidente isolado de tão grandes proporções constitui concreta e directamente para a economia do nosso país, e nomeadamente para o <i>turismo</i>, o qual, na sua grande parte, se desenvolve e projecta sobre o litoral, em Portugal continental e, por maioria de razão, nas regiões insulares. É absolutamente vital não permitir que o exemplo desse desastre seja esquecido com o passar do tempo e, em decorrência, é imperativo dotar o país com carácter de prioridade dos mecanismos e meios necessários – hoje ainda insuficientes – à prevenção e combate da poluição causada por navios. Nesta <i>missão</i>, e na aquisição e localização dos meios necessários, a considerável dispersão e fragmentação geográfica do território nacional deve ser particularmente ponderada (assim, por um lado, veja-se a região da costa Sul do território continental que é uma região muito sensível do ponto de vista económico, dado o enorme peso do <i>turismo</i> nessa zona costeira e, por outro, note-se como um derrame, por v.g. na reserva natural das Ilhas Selvagens requer particulares cuidados, atendendo ao seu isolamento geográfico).</p>

Fonte: Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos. Parte II – 15 de Março de 2004.

Tabela 93 – COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
Bruxelas, 07.06.2006 / COM(2006) 275 final  
Volume II – Anexo  
LIVRO VERDE

Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares

Pág. 7	<p>2. Preservar a supremacia europeia em matéria de desenvolvimento sustentável das actividades marítimas</p> <p>2.1. Um sector marítimo competitivo</p> <p><i>Dimensão do sector</i></p> <p>A União Europeia é a primeira potência marítima mundial, especialmente no que diz respeito ao transporte marítimo, às técnicas de construção naval, ao turismo costeiro, à energia offshore, incluindo as energias renováveis, e aos serviços associados. No futuro, segundo um estudo do <i>Irish Marine Institute</i>, os sectores com maior potencial de crescimento serão o sector dos cruzeiros, o sector portuário, a aquicultura, as energias renováveis, as telecomunicações submarinas e a biotecnologia marinha.</p>
Págs. 7-8	<p>Os oceanos e os mares geram igualmente receitas graças ao turismo. Estima-se que o volume de negócios directo do sector do turismo marítimo na Europa tenha sido de 72 mil milhões de euros em 20047. Os turistas que passam férias no litoral usufruem do mar, da praia e da zona costeira de formas muito diversas. Muitos destinos turísticos devem a sua popularidade à proximidade do mar e dependem da qualidade ambiental deste. Para a sustentabilidade do turismo em geral e, em particular, do ecoturismo, sector este que se encontra em rápida expansão, é, pois, crucial prever um elevado nível de protecção das zonas costeiras e do meio marinho. O turismo gera trabalho para a indústria da construção naval. O sector europeu dos cruzeiros desenvolveu-se fortemente nos últimos anos, registando uma taxa de crescimento anual superior a 10%. Os navios de cruzeiro são praticamente todos construídos na Europa. O turismo de cruzeiro contribui para o desenvolvimento das zonas costeiras e insulares. O sector da náutica de recreio registou um aumento constante nos últimos anos, prevendo-se que o seu crescimento anual na União Europeia seja de 5 a 6%. <i>Nenhuma outra forma de lazer colectivo cobre um leque tão grande de idades, interesses e locais.</i></p>
Pág. 10	<p>2.2. Importância do meio marinho para a utilização sustentável dos nossos recursos marinhos</p> <p>Um meio marinho saudável é condição sine qua non para se tirar pleno partido do potencial dos oceanos. Por este motivo, a preservação desta reserva de recursos é essencial para melhorar a competitividade da União Europeia, assim como o crescimento e o emprego a longo prazo.</p> <p>A deterioração do meio marinho reduz a capacidade de os oceanos e mares gerarem rendimento e emprego. As actividades económicas que dependem da qualidade do meio marinho são particularmente afectadas. Está em jogo o vigor do turismo costeiro e marítimo, principal sector europeu ligado ao mar.</p>
Pág. 16	<p>2.4. A inovação num contexto em mutação</p> <p><i>Alterações climáticas</i></p> <p>As alterações climáticas têm também consequências graves para a Europa. Assim, poderão contribuir para a desaceleração da corrente do Golfo, com todos os efeitos negativos que daí adviriam para o clima na Europa. Segundo o <i>International Panel on Climate Change</i> (IPCC), o nível médio das águas do mar deverá aumentar significativamente durante este século. As zonas costeiras e os portos serão cada vez mais vulneráveis aos temporais. O turismo poderá, igualmente, ser afectado. Face às temperaturas cada vez mais altas que se registam no Sul da Europa durante o Verão, os destinos turísticos predilectos poderão conhecer grandes mudanças. É provável que as zonas costeiras mediterrânicas tenham de fazer frente às consequências graves da alteração dos padrões de precipitação. O recurso à dessalinização para o abastecimento de água poderá vir a ser cada vez mais necessário nas nossas costas. São de prever grandes mudanças no equilíbrio entre as espécies. A abundância de peixes e a distribuição dos peixes de água salgada podem ser afectadas, com as consequências que daí advêm para o sector das pescas.</p>
Pág. 28	<p>3. Maximizar a qualidade de vida nas regiões costeiras</p> <p>3.1. A atractividade crescente das zonas costeiras enquanto local de vida e de trabalho</p> <p>O desenvolvimento acarreta inevitavelmente pressões sobre o espaço e o ambiente.</p> <p>Exige uma maior acessibilidade das zonas costeiras, especialmente das pequenas ilhas, e uma maior mobilidade no seu interior, que passa pela melhoria das infra-estruturas de transporte. Obriga, igualmente, à oferta de serviços de interesse geral (saúde, educação, abastecimento de água e energia, telecomunicações, serviços postais, tratamento das águas residuais e dos resíduos), a fim de promover a qualidade de vida nas zonas costeiras, especialmente durante as estações altas do turismo. Nas regiões rurais e remotas, as tecnologias da informação e da comunicação têm um papel a desempenhar no fornecimento de serviços em linha: saúde, ensino, acesso público à Internet, actividade económica, ajuda às empresas e tele-trabalho.</p>
Págs. 31-32	<p>3.3. Desenvolver o turismo costeiro</p> <p>As zonas costeiras e as ilhas são elementos essenciais da atractividade e do êxito do turismo costeiro. Para que a Europa permaneça o primeiro destino turístico ao nível mundial, há que apoiar um turismo sustentável nessas regiões.</p> <p>O turismo sustentável pode contribuir para o desenvolvimento das zonas costeiras e das ilhas, melhorando a competitividade das empresas, satisfazendo as necessidades sociais, promovendo o património natural e cultural e valorizando os ecossistemas locais. Para um número crescente de destinos turísticos, a necessidade de melhorar ou manter a sua atractividade constitui um incentivo para adoptar práticas e estratégias mais sustentáveis e mais compatíveis com o ambiente. Muitos desses destinos realizam esforços genuínos para efectuar uma gestão integrada da qualidade, definindo estratégias com os seus parceiros, aplicando boas práticas e desenvolvendo instrumentos de acompanhamento e avaliação para ajustar a sua acção. A sua experiência poderá ser utilizada para formular recomendações destinadas a todos os destinos turísticos costeiros.</p> <p>A Comissão está a preparar a Agenda 21 europeia para a sustentabilidade do turismo europeu. Esse documento contribuirá para promover os esforços desenvolvidos em prol da sustentabilidade das zonas costeiras e insulares da Europa.</p>

Págs. 31-32	<p>A diversificação dos produtos e serviços <i>turísticos</i> pode contribuir para a competitividade dos destinos costeiros e insulares, especialmente quando aos <i>turistas</i> é oferecida a oportunidade de desfrutarem de locais de interesse cultural e natural situados no litoral ou no <i>hinterland</i> rural ou urbano, bem como de uma variedade de atracções ligadas ao mar (observação dos mamíferos marinhos, mergulho e arqueologia subaquática, actividades desportivas e talassoterapia). Esta diversificação apresenta inúmeras vantagens, designadamente menor pressão nas praias, fontes alternativas de rendimento para antigos pescadores nas comunidades costeiras e criação de novas actividades destinadas a apoiar a preservação e o desenvolvimento do património local.</p> <p>A diversificação pode prolongar a estação <i>turística</i>, gerando mais crescimento e emprego e reduzindo o impacto ambiental, económico e social decorrente da concentração do <i>turismo</i> num pequeno número de meses do ano.</p> <p>Para que o <i>turismo</i> possa continuar a contribuir para o desenvolvimento das regiões costeiras, é preciso que haja infra-estruturas para as actividades de lazer. De acordo com EURMIG, <i>é cada vez mais difícil encontrar um posto de amarração para uma embarcação. Há, no entanto, fortes indícios de que as marinas e as rampas de varadouro contribuem em larga medida para revitalizar frentes marítimas em decadência.</i></p>
Págs. 32-33	<p><i>Como apoiar eficazmente a inovação nos serviços e produtos ligados ao turismo costeiro?</i></p> <p><i>Que medidas específicas de promoção de um turismo sustentável nas regiões costeiras e insulares deveriam ser adoptadas ao nível da União Europeia?</i></p> <p>3.4. <i>Gestão da interface terra/mar</i></p> <p>Os portos são um exemplo paradigmático do papel das regiões costeiras na ligação entre as actividades terrestres e as actividades marítimas. Os portos constituem um elo essencial da cadeia logística mundial, albergam numerosas actividades comerciais e proporcionam espaços residenciais e infra-estruturas <i>turísticas</i>. De início dedicados quase exclusivamente a uma actividade, tornaram-se agora plataformas multifuncionais.</p>
Pág. 39	<p>4.3. <i>Optimizar o apoio financeiro às regiões costeiras</i></p> <p>O apoio deve, igualmente, reflectir o papel das regiões ultraperiféricas nos assuntos marítimos. Estas regiões precisam de desenvolver uma pesca sustentável, tirar maior partido da biodiversidade, com a correspondente criação de novos produtos, promover um <i>turismo</i> sustentável, melhorar as ligações, nomeadamente no domínio das telecomunicações e da energia, e desenvolver sistemas de ordenamento que permitam a coexistência harmoniosa de todas estas actividades.</p> <p>O FEDER e o Fundo de Coesão têm um importante papel a assumir nas regiões da União Europeia, com menor capacidade financeira para desenvolver novas estratégias marítimas, designadamente em vários dos novos Estados-membros. O novo Fundo Europeu das Pescas estimulará actividades económicas alternativas à pesca, como o "<i>turismo verde</i>", no âmbito do apoio previsto para o desenvolvimento sustentável das zonas de pesca costeiras. A cooperação transfronteiras no quadro do Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria contribuirá para dar resposta a problemas comuns dos países litorâneos de bacias marítimas (por exemplo, Mediterrâneo, Báltico, mar Negro).</p>
Págs. 49-50	<p>5.4. <i>Ter em conta as realidades geográficas</i></p> <p>Nestas regiões, o <i>turismo</i> costeiro e o clima variam fortemente. O Mediterrâneo tem atum e o mar do Norte arenque. O pouco profundo Báltico presta-se à produção de energia eólica ao largo e o imenso e turbulento Atlântico tem uma grande diversidade de biótopos de águas profundas, incluindo recifes de corais de águas frias e fontes hidrotermais, e oferece maior potencial de aproveitamento da energia das ondas. O Mediterrâneo faz parte da grande rota marítima que liga o sudeste e o sudoeste asiáticos à Europa através do canal do Suez. O Báltico é a rota dos navios-tanque que transportam petróleo e gás da Rússia para a Europa e a América do Norte. O canal da Mancha é a principal rota marítima do mundo e uma zona estratégica para as economias europeias.</p> <p>Os instrumentos comunitários da política de desenvolvimento continuarão a ser utilizados enquanto meio de apoiar o crescimento sustentável dos sectores marítimos nos países em desenvolvimento marítimos e insulares. É e continuará a ser dada especial atenção à promoção de uma gestão sã das pescarias e dos recursos marinhos, à protecção dos habitats marinhos vulneráveis e à gestão das zonas costeiras (por exemplo, em apoio de um <i>turismo</i> sustentável).</p>
Págs. 51-52	<p>6. <i>Reivindicar o património marítimo e reafirmar a identidade marítima da Europa</i></p> <p>Os cidadãos europeus cresceram com as histórias dos grandes exploradores, que nos fizeram compreender que a Terra é redonda e nos ensinaram a situar exactamente os continentes. Muitos deles gozam as suas férias na costa, no meio da azáfama dos portos de pesca, saboreando marisco nos restaurantes e passeando à beira-mar a fugir à rebentação. Alguns passam horas a observar as colónias de aves marinhas ou as baleias ou a esperar que o peixe morda o isco. Outros passam os tempos livres a restaurar ou a navegar em velhos barcos de madeira. Outros ainda gostam de ver documentários sobre os golfinhos ou os pinguins na televisão ou no cinema. Alguns trabalharão nos solos marítimos, outros serão pescadores ou capitães de porto, outros, por sua vez, trabalharão no posto de <i>turismo</i> de uma cidade costeira.</p> <p>Um sentimento de identidade comum poderá muito possivelmente forjar-se em resultado da participação de todas as partes interessadas no processo de ordenamento do espaço marítimo. Mas pode também ser fomentado pelo sector privado e pelos governos. As associações sectoriais que organizam cerimónias anuais de atribuição de galardões a boas práticas poderão convidar representantes de outros sectores e as companhias de navegação patrocinar iniciativas como a <i>Jubilee Sailing Trust</i>. Os fabricantes de equipamento marítimo podem ajudar os museus a associar as suas exposições às tecnologias actuais. As tradições culturais do sector das pescas podem contribuir para a expansão do <i>turismo</i>. A Comissão apreciaria que estas ligações se multiplicassem, uma vez que as considera benéficas para todos os sectores marítimos.</p>

**Fonte:** Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, 07.06.2006 / COM(2006) 275 final.

Tabela 94 – Plano Nacional da Água Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril In Diário da República n.º 90, de 17 de Abril de 2002, Série I-A	
Pág. 3735	5.2 – <i>Objectivos, problemáticas e linhas de orientação estratégicas</i> A transversalidade da natureza dos recursos hídricos» às políticas sectoriais, mormente às agrícola, industrial, urbanística, turística e energética, e a necessidade de dotar o País de um documento de orientação e suporte à integração nessas políticas dos objectivos definidos para a água, da qual dependem ou sobre a qual exercem modificações prejudiciais às suas funções ambientais, também contribuem significativamente para justificar a elaboração de um PNA.
Pág. 3739	A distribuição das actividades económicas relevantes para a gestão dos recursos hídricos, quer pela quantidade de água que utilizam quer pela qualidade de água que exigem, centram-se na agricultura de regadio, no abastecimento às populações, na indústria, no turismo e na produção de energia eléctrica.
Pág. 3742	<i>Principais causas:</i> - Deficiente qualidade da água; - Construção de infra-estruturas hidráulicas sem medidas minimizadoras; - Dragagens e extracções de inertes inadequadas; - Artificialização de leitos e de margens; - Sobreexploração de adultos e juvenis migradores; - Não valorização das zonas húmidas; - Aumento da pressão turística, industrial e urbana; - Utilização de artes de pesca ilegais.
Pág. 3744	<i>Ameaças:</i> - Dependência em relação a Espanha quanto às disponibilidades quantitativas de recursos hídricos e condicionamentos de utilização e das suas funções ambientais decorrentes da sua qualidade; - Modelo de ocupação do território que favorece a excessiva concentração urbana, com pressões consequentes sobre os recursos hídricos, nomeadamente sobre a orla costeira; - Crescente procura sobre as zonas turísticas que hoje já são as mais pressionadas;
Pág. 3747	As características próprias da actividade turística, com os seus elevados padrões de consumo e uma grande concentração temporal, constituem pressões adicionais sobre os recursos hídricos, que se tem vindo a acentuar. As características dos efluentes associados a esta actividade causam pois problemas adicionais para a preservação da qualidade das águas, em particular das zonas costeiras.
Pág. 3749	A própria DQA destaca o seu papel como plataforma para o desenvolvimento de estratégias destinadas a uma maior integração das diferentes políticas comunitárias (e.g. energia, transportes, agricultura, pescas, regional e turismo) e mesmo da política ambiental (e.g. conservação da natureza). Para o devido cumprimento de algumas das disposições da DQA será fundamental identificar, por exemplo, os elementos de intersecção e conflito com a política agrícola comum (PAC), a política dos químicos e a questão das alterações climáticas e da produção de energia hidroeléctrica.
Pág. 3759	A última década veio introduzir um dinamismo suplementar às realidades socioeconómicas, fazendo surgir um conceito novo que as influencia, a globalização. A complexificação dos mercados, a realização de alianças e parcerias económicas e um serviço tecnológico em permanente evolução posto ao dispor do desenvolvimento, da inovação, da produção e da redução do tempo de vida dos produtos são afinal os vectores fundamentais pelos quais deverão ser pautados os exercícios prospectivos. Não obstante a cenarização socioeconómica partir de pressupostos de grande abrangência temática e geográfica, por força da inserção regional e institucional de Portugal, no PNA pretendeu-se uma perspectiva socioeconómica profundamente direccionada sobre os factores que importa considerar em planeamento de recursos hídricos e que designadamente influenciam as necessidades de água e o grau de modificação dos sistemas hídricos que decorrem das actividades humanas (artificialização dos meios hídricos, geração de resíduos, etc.). Consideraram-se, por isso, os seguintes agrupamentos de usos da água: uso urbano (que inclui o uso doméstico), industrial, agrícola e turístico e produção de energia.
Pág. 3761	A bacia hidrográfica do Mira apresenta tendências regressivas próximas das apresentadas pelo Guadiana. Em contrapartida a bacia hidrográfica do Sado traduz um aumento importante do número de residentes, de quase 30 000 pessoas até 2020 e de cerca de 6000 pessoas até 2006. Demonstra afinal uma potenciação dos pólos de desenvolvimento existentes e de um reforço da vocação atlântica permitida pelos portos existentes, o que permite deduzir novas dinâmicas económicas que requerem recursos humanos (a turística é importante do ponto de vista da população flutuante).  De todas as bacias hidrográficas, a das ribeiras do Algarve apresenta uma franca tendência para o crescimento demográfico. Certamente as actividades turísticas, porque assumem uma dinâmica fortíssima, mesmo no quadro nacional, poderão justificar este facto.
Pág. 3764	Da análise da figura 7.2.1 e comparativamente com a situação actual (8 090 240 habitantes servidos) verifica-se que as maiores evoluções das pressões no período 2000-2020 (9 600 000 habitantes ou 9 800 000 habitantes servidos em 2006, 9 780 000 habitantes ou 10 140 000 habitantes em 2012, 10 010 000 ou 10 640 000 habitantes em 2020) sobre os recursos hídricos se observa nas bacias hidrográficas dos rios Tejo e Douro (mais 160 hm <sup>3</sup> /ano na bacia hidrográfica do rio Tejo e 80 hm <sup>3</sup> /ano na bacia hidrográfica do rio Douro) e assiste-se a uma manutenção das necessidades na bacia hidrográfica dos rios Minho e Mira bem como a uma diminuição das necessidades na bacia hidrográfica do rio Guadiana (menos 6 hm <sup>3</sup> /ano). Nas restantes bacias hidrográficas assiste-se a um crescimento moderado das necessidades. Destaca-se que não estão contabilizados os valores referentes ao turismo e população flutuante, que assume especial relevância no PBH das ribeiras do Algarve.



Pág. 3773	A situação demográfica é caracterizada por uma litoralização da distribuição da população e esvaziamento do interior, na sequência da atracção exercida pelas melhores condições de vida proporcionadas pela instalação, no litoral, da maior parte das actividades económicas, das quais se destacam, por utilizarem e consumirem água nas vertentes quantitativa e qualitativa, a indústria transformadora, o <i>turismo</i> e a agricultura. É assim na faixa litoral que são exercidas as grandes pressões sobre os recursos hídricos, embora nos últimos tempos se venha a assistir, também, a um acréscimo da pressão exercida em torno de algumas capitais de distrito e de concelhos do interior, como resultado das facilidades de acesso ao litoral e aos restantes países europeus resultantes da melhoria substancial da rede rodoviária.
Pág. 3774	Por outro lado, o desenvolvimento da actividade <i>turística</i> que ocorreu sobretudo a partir dos anos 70, associada ao produto sol e mar, veio também introduzir novas pressões sobre as zonas costeiras, trazendo um enorme crescimento populacional sazonal, sobretudo no Algarve, originando também a deslocação de uma parte da população do interior, em busca de emprego.
Pág. 3777	<i>Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva</i> A actual concepção do Empreendimento do Alqueva é a de um projecto de fins múltiplos que servirá de principal origem de água para o plano de rega do Alentejo e fornecerá água a populações e indústrias, possibilitando paralelamente a produção de apreciáveis quantidades de energia hidroeléctrica e o controlo de cheias, podendo ainda constituir um pólo de desenvolvimento para as actividades <i>turísticas</i> e piscícolas.
	d) A possibilidade de fornecimento de água para rega e abastecimento de água urbano-industrial ao Sotavento Algarvio (contribuição para a resolução dos problemas de abastecimento de água à indústria <i>turística</i> do Algarve) e, igualmente, derivação de água para a Andaluzia;
	A promoção de actividades <i>turísticas</i> na zona de influência da albufeira.
Pág. 3783	d) Assegurar que as utilizações sectoriais da água, nomeadamente para fins agrícolas, <i>turísticos</i> , industriais, energéticos e de abastecimento urbano, contemplem a potenciação e a harmonização de objectivos e fins múltiplos incluindo os ambientais. e) Promover a valorização económica dos recursos hídricos, nomeadamente os com interesse ambiental e paisagístico, cultural, de recreio e lazer, <i>turísticos</i> , energético e outros, desde que contribuam ou sejam compatíveis com a protecção dos meios hídricos léticos e lótico.

Fonte: Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

Tabela 95 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008 Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005 In Diário da República n.º 228, de 28 de Novembro de 2005 – Série I-B	
Pág. 6822	Portugal detém uma parte significativa da costa oeste da Europa, situada num eixo estruturante da rede global de fluxos de mercadorias e matérias-primas. O oceano constitui assim um espaço de oportunidades para desenvolvimento de rotas comerciais capazes de alimentar actividades de logística no território, bem como o desenvolvimento dos novos negócios ligados ao mar, nomeadamente nos domínios do <i>turismo</i> , da energia, da biotecnologia, da robótica marinha e da aquacultura. O efeito localização é também um factor determinante de valorização territorial. O território, na sua diversidade, amenidade climática e beleza paisagística, constitui um factor de atractividade a explorar, enquanto plataforma atlântica, centro logístico intercontinental para pessoas e mercadorias, espaço de fixação de indústrias de alto valor acrescentado em sectores tradicionais ou emergentes, de que são exemplo o têxtil, o calçado, a floresta e o mobiliário, a indústria automóvel, a instrumentação ou a aeronáutica, as energias renováveis ou a indústria agro-alimentar, espaço de lazer e de organização de eventos com segurança e destino <i>turístico</i> global e especializado em nichos de oportunidade como o <i>turismo</i> desportivo, o turismo de saúde e o <i>turismo</i> sénior.
Pág. 6831	Medida n.º 14 – Reforço do <i>cluster</i> do <i>turismo</i> por via do desenvolvimento da atractividade e competitividade de produtos <i>turísticos</i> compósitos e sustentáveis, através da dinamização de parcerias entre entidades públicas e privadas na engenharia de produto e no seu acesso e colocação nos mercados (nacional e internacional). Neste âmbito incluem-se as seguintes actividades: i) Lançamento do projecto «Conta satélite do <i>turismo</i> português», cuja implementação permitirá valorizar de forma precisa a importância económica do sector, bem como analisar as inter-relações com os restantes sectores. Adicionalmente pretende-se desenvolver uma plataforma informática de gestão do conhecimento, projecto <i>PROTurismo</i> , até ao final de 2007, dispondo de um montante de 1,8 milhões de euros; ii) Desenvolvimento, até ao final de 2006, do Sistema de Informação Geográfica, permitindo a modernização dos sistemas de informação de suporte à actividade de ordenamento <i>turístico</i> ;
Pág. 6831	iii) Contratualização da promoção <i>turística</i> externa, com agências de parcerias público-privadas de base regional, dispondo de um montante de cerca de 47 milhões de euros, no período 2004-2006, com o objectivo de crescimento médio anual do número de turistas e do volume de receitas <i>turísticas</i> em 3,5% e 5,5%, respectivamente, e do número de dormidas em 4%; iv) Desenvolvimento de cinco projectos piloto na construção de produtos <i>turísticos</i> diferenciadores e competitivos, suportados em modelos de negócio inovadores, até final de 2006, que se constituam como referência para o reposicionamento internacional da oferta <i>turística</i> portuguesa nos eixos estratégicos do « <i>Turismo</i> oceânico», « <i>Turismo</i> cultural», « <i>Turismo</i> de natureza» e « <i>Turismo</i> de saúde e bem estar» (incluindo o « <i>Turismo</i> sénior»).
Pág. 6834	Neste sentido, a conservação da natureza e da biodiversidade será promovida enquanto factor de diferenciação positiva e valorização do território e da paisagem, com mais-valias potenciais para o desenvolvimento rural e para a qualidade da oferta <i>turística</i> .

Pág. 6846	<p>Estabelecimento de parcerias e da dinamização de <i>clusters</i>, reforçando a sua competitividade internacional:</p> <p>39. Programa Parcerias Empresariais. 40. Contrapartidas de aquisições públicas. 41. Relançamento do Programa Dinamo. 42. Reforço do <i>cluster</i> do turismo: conta satélite do turismo português; projecto <i>PROTurismo</i>; Sistema de Informação Geográfica; contratualização da promoção turística externa; desenvolvimento de cinco projectos piloto na construção de produtos turísticos diferenciadores e competitivos.</p>
--------------	--

**Fonte:** Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005.

**Tabela 96 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008**  
Relatório do 1.º ano de execução – 2006

Pág. 16	<p>Relativamente às acções destinadas ao reforço do <i>Cluster</i> do Turismo, verifica-se que, em geral, estão a terminar (ou já terminaram) a fase de projecto, prevenindo-se para 2007 o seu desenvolvimento incremental.</p> <p><i>Plano Estratégico Nacional de Turismo</i> As acções de reforço do <i>Cluster Turismo</i>, previstas para o período 2005 a 2007, convergem no objectivo de criar as condições para o lançamento de iniciativas estratégicas para a dinamização da actividade turística, consubstanciadas no Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT). No essencial, estas acções incidem nas áreas da produção de conhecimento e na preparação de instrumentos para a sua gestão e difusão, bem como no estímulo à inovação e desenvolvimento de parcerias. A definição das medidas que fazem parte do PENT e a capacidade de acompanhar e avaliar a sua execução, resultam, em grande parte, da actividade de estudo e de criação de plataformas electrónicas (<i>PROTurismo</i>, Sistema de Informação Geográfica do Turismo, Estudo do Desenvolvimento de Produtos Estratégicos em Portugal), a par da validação de soluções de parceria público-privadas para a sua concretização (Contratualização da Promoção Turística e Cooperação Internacional).</p>
Pág. 17	<p>Relativamente à evolução do sector, salienta-se que em 2005 as receitas turísticas totalizaram 6.374.943 milhares de euros e que, no período de Janeiro a Junho de 2006, registaram um acréscimo de 8,6%. As dormidas de estrangeiros na hotelaria global ascenderam a 23.872.824 em 2005, verificando-se um aumento de 6%, no período de Janeiro a Julho do corrente ano.</p>
Pág. 30	<p>Para além do facto de, no seio dos próprios parceiros, ser possível a dinamização e parceria de um conjunto de iniciativas, programas e medidas, importa referenciar, no âmbito da concertação, o Relatório Final de Avaliação do Quadro de Acções para o Desenvolvimento de Competências e Qualificações ao Longo da Vida (Janeiro de 2006) e o Acordo entre as Confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social, visando a Formação Profissional (Fevereiro de 2006), no qual estabelece um conjunto de 33 compromissos com vista a contribuir para a melhoria dos níveis de qualificação da população, “<i>quer pelas vias directamente ao seu alcance, no diálogo com os seus filiados, quer por via de posições comuns sobre as políticas de formação</i>”. Por outro lado, estão já em funcionamento parcerias sectoriais (para o Turismo, para a Agricultura e para o Comércio), envolvendo confederações patronais, confederações sindicais e organismos públicos das áreas da educação e formação, com vista à elaboração de planos sectoriais de formação “<i>que permitam adequar a oferta formativa, de modo a responder às necessidades reais das empresas e dos trabalhadores envolvidos</i>”.</p>

**Fonte:** Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008. Relatório do 1.º ano de execução (2006).

**Tabela 97 – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008**  
Relatório do 2.º ano de execução – 2007

Pág. 33	<p>Reforço do <i>Cluster</i> do Turismo. O conjunto do conhecimento e dos instrumentos desenvolvidos, a par da política de modernização da administração do Turismo e da elaboração de um plano estratégico para o sector, estão a orientar o desenvolvimento turístico de Portugal, tendo servido de suporte à definição de prioridades estratégicas (pólos de desenvolvimento e produtos e objectivos de crescimento – número de turistas e receitas) da actividade. O desenvolvimento do <i>cluster</i> do turismo tem sequência na implementação do Plano Estratégico Nacional do Turismo.</p>
---------	--

**Fonte:** Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008. Relatório do 2.º ano de execução (2007).

**Tabela 98 – Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008**  
Outubro de 2005

Pág. 48	<p><i>Linhas de intervenção</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para promover a formação e a criação e sustentabilidade do emprego no sector do artesanato e da conservação do património natural, cultural e urbanístico, em articulação com as dinâmicas de desenvolvimento local e com as apostas de dinamização do sector do turismo, bem como as medidas de salvaguarda e valorização do património cultural desenvolvidas pelo sector da cultura (<i>vide</i> prioridade seguinte).</li> </ul>
---------	--

**Fonte:** Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008. Outubro de 2005.

Tabela 99 – Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008  
I.º Relatório de acompanhamento 2007

Págs. 183-184	<p><i>União Geral de Trabalhadores (UGT)</i> <i>Contributo de Junho de 2007</i></p> <p>Com efeito, a maioria das convenções negociadas por sindicatos da UGT transcreve os parâmetros da lei. Há casos em que as empresas estabelecem com os sindicatos outorgantes acordos de colaboração na execução de planos anuais ou plurianuais de formação. No sector agro-alimentar, por exemplo, encontram-se textos que criam mecanismos de motivação dos trabalhadores introduzindo efeitos na carreira profissional, e mesmo uma compensação salarial aos trabalhadores que frequentem acções de formação. Da mesma forma, no sector do <i>Turismo</i>, reconhecendo as necessidades de formação no sector, foi criada uma comissão específica de formação profissional para o sector da hotelaria, restauração e <i>turismo</i>, visando nomeadamente diligenciar para a criação de estruturas de apoio às empresas e trabalhadores visando a dinamização da formação, a difusão de boas práticas e a realização de iniciativas convergentes em termos de estudo, informação e promoção da formação.</p>
Pág. 187	<p><i>Associação Agostinho Roseta</i> <i>Plano de formação para os anos lectivos de 2005/2006 e 2006/ 2007</i></p> <p>Constata-se que o tipo de módulos se mantém nas duas fases apresentadas, registando-se no entanto uma diminuição do número de acções em alguns casos, nomeadamente no módulo de Gestão de PME no pólo de Castelo Branco e no módulo de <i>Turismo</i>, no pólo do Algarve.</p>
Pág. 221	<p><i>Anexo – Plano Regional de Emprego da Região Autónoma da Madeira</i></p> <p>Existem Três Centros de Novas Oportunidades, sendo dois deles da competência de organismos públicos – Escola de Hotelaria e <i>Turismo</i> da Madeira e a Direcção Regional de Formação Profissional – e um da competência de uma entidade privada – Escola Profissional Cristóvão Colombo –, que visam aumentar o nível de qualificações escolares dos trabalhadores, através do reconhecimento efectivo e da validação da aprendizagem não oficial e informal. Assim, com base nas competências e conhecimentos demonstrados os adultos, com mais de 18 anos, poderão aumentar o seu nível de qualificação escolar, através de equivalência, para os 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade.</p>

Fonte: Estratégia Nacional de Emprego 2005-2008. I.º Relatório de acompanhamento 2007.

Tabela 100 – Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013  
Outubro de 2007

Págs. 51-52	<p><i>Diversificação de actividades</i></p> <p>Sendo certo que a revitalização das zonas rurais depende muito do seu grau de atractibilidade e, este, das condições oferecidas à população em geral, e aos empresários em particular, é importante a criação ou a melhoria de serviços básicos de apoio à população e às empresas. A sua revitalização passa ainda pela capacidade de rentabilizar melhor os recursos presentes nos territórios.</p> <p>Nesta óptica, o carácter multifuncional da actividade agro-florestal e a tradição de pluriactividade associada às explorações pode contribuir para o aumento de riqueza e de emprego através de actividades do sector secundário e terciário, como as <i>turísticas</i> e de lazer, complementadas com as de pequena transformação e comercialização.</p> <p>Nas duas últimas décadas constatou-se uma significativa evolução das actividades <i>turísticas</i> e artesanais, nomeadamente nas zonas rurais.</p> <p>O <i>Turismo</i> no Espaço Rural (TER) conheceu recentemente um forte impulso, nas modalidades de <i>turismo</i> de habitação, <i>turismo</i> rural, <i>agroturismo</i>, casas de campo e <i>turismo</i> de aldeia. Em 2005, a capacidade do TER traduzia-se pela existência de 1053 estabelecimentos e 10792 camas, com predomínio do <i>turismo</i> rural e de habitação, em especial no Norte, Centro e Alentejo.</p> <p>Sendo um sector com potencialidades para a revitalização das zonas rurais pela capacidade de adaptação e resposta à nova procura <i>turística</i>, necessita de diversificar a oferta de animação complementar, de aumentar o dinamismo e o grau de organização do sector e de qualificar os recursos humanos que lhe estão afectos.</p>
Pág. 52	<p><i>Implantação de Grupos de Acção Local</i></p> <p>Em Portugal existem actualmente 52 Grupos de Acção Local (GAL), 46 no Continente, 4 nos Açores e 2 na Madeira, responsáveis no terreno pela implementação do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER+, mediante Planos de Acção Local, dinamizando o desenvolvimento endógeno, nomeadamente das zonas rurais. Os GAL que actuam nos territórios rurais actualmente definidos, abrangem 26,6% da população total.</p> <p>As principais áreas de intervenção do Programa LEADER+ em termos de projectos aprovados são os serviços de base de apoio à economia e população (14%), a manutenção e restauração de heranças culturais (13%), o fomento à actividade de <i>turismo</i> (11%), as ajudas às PME e artesanato (11%) e o funcionamento dos próprios GAL (9%).</p>
Pág. 62	<p>De igual forma, serão apoiados investimentos que visem diversificar os rendimentos das explorações numa óptica multifuncional, nomeadamente os decorrentes do aproveitamento de recursos naturais associados como a caça, a pesca em águas interiores, os cogumelos, a apicultura e os agro-silvo-pastoris. A articulação com as actividades desenvolvidas no Eixo 3 será promovida no sentido de que as actividades não agrícolas ou florestais, como sejam o <i>turismo</i> rural ou os pequenos serviços e será enquadrada pela abordagem dos Planos de Desenvolvimento Local.</p>
Pág. 67	<p>Algumas paisagens ou atributos paisagísticos apresentam também um significado cultural, que se deve ao seu carácter distinto e a séculos de co-evolução entre a paisagem e os grupos humanos que a habitam. Justifica-se, nestes casos, o apoio à preservação destes atributos paisagísticos de elevado valor cultural. Tais apoios contribuirão ainda para a conservação dos valores naturais, cénicos, recreativos ou <i>turísticos</i> associados a essas paisagens. A Região do Douro Vinhateiro no Continente, as curraletas e lagidos da cultura da vinha nos Açores, ou os muros de pedra na Madeira, são exemplos deste tipo de acção.</p>

Pág. 69	As diferenças do território, em termos de potencialidades e realidades sociais, conduzem a uma abordagem seguindo o zonamento face às suas potencialidades lenhosas e suberícolas. Em traços gerais, propõe-se um eixo litoral com potencial de produção (lenhosa e/ou suberícola) e eixo interior com potencial cinegético, <i>turístico</i> e, de forma geral, maior potencial para produção de outros bens e serviços ou funções de conservação e protecção. A identificação das funções principais das sub-regiões homogéneas, ao nível dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) será o guia para essa diferenciação.
Pág. 70	<i>Valorização das funções ambientais dos espaços florestais</i> : promover a dimensão ambiental dos espaços florestais através de investimentos não produtivos, numa óptica de protecção e recuperação de solo e protecção do regime hídrico, de forma a mitigar os efeitos da desertificação, e ainda de protecção do património paisagístico e cultural, de fruição pelas populações locais e como pólo de atracção para o desenvolvimento local de actividades <i>turísticas</i> e de lazer, pedagógicas e de educação ambiental, aumentando o seu cariz de utilidade pública.
Pág. 80	No que respeita ao Eixo III, a integração faz-se também por via do território, onde a coerência é assegurada através da existência de uma estratégia de desenvolvimento local definida de forma ascendente, e em coerência com a estratégia nacional e regional. Por exemplo, intervenções ao nível da diversificação e desenvolvimento de actividades de <i>turismo</i> e lazer podem ser vantajosamente associadas a intervenções tendo em vista a valorização do património rural e natural ou a aquisição de competências dos agentes de desenvolvimento local.
Pág. 86	No que respeita à política europeia de promoção da igualdade entre mulheres e homens, a estratégia nacional procura contrariar a prevalência do desemprego feminino nos meios rurais portugueses. Assim, no âmbito do terceiro objectivo estratégico nacional, a medida relativa à diversificação e desenvolvimento de actividades na exploração agrícola, micro-empresas, <i>turismo</i> e lazer, contribuirá para a criação de emprego feminino, quer por incentivar a ocupação de outros membros da população agrícola familiar (no caso que interessa, os do género feminino), quer por promover o surgimento de actividades tradicionalmente desempenhadas pela população feminina (gastronomia e artesanato, por exemplo).
Pág. 89	A rede terá uma expressão alargada a todas as áreas de desenvolvimento rural, resultando um vasto universo de entidades que potencialmente poderão participar, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos de Acção Local, associações de agricultores e produtores florestais, associações de jovens agricultores, agrupamentos de produtores, cooperativas agrícolas e florestais, associações de produtores de produtos qualificados, associações empresariais, peritos, entidades relacionadas com a Rede Natura 2000, organizações não governamentais na área do ambiente;</li> <li>- Departamentos ministeriais ou dos governos regionais, autarquias locais, universidades, centros de investigação;</li> <li>- Câmaras de comércio e industriais ou outras entidades semelhantes que desenvolvem as suas actividades no meio rural, organizações protectoras da paisagem e do ambiente, associações culturais e patrimoniais, entidades relacionadas com o <i>turismo</i> e outras.</li> </ul>

**Fonte:** Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013. Outubro de 2007.

**Tabela 101 – Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013**  
I.º Relatório de Acompanhamento Estratégico – Setembro de 2010

Pág. 53	Relativamente aos indicadores de resultado (aumento do VAB não agrícola das actividades apoiadas, número bruto de empregos criados, número adicional de <i>turistas</i> , população das zonas rurais beneficiária de serviços melhorados, aumento da implantação da internet nas zonas rurais, número de participantes que terminaram com sucesso uma actividade de formação) considerados nos Eixos 3 e 4 – Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das actividades económicas, que deveriam traduzir as alterações havidas, não há informação disponível nomeadamente por inexistência de execução ao nível de cada um dos programas de desenvolvimento rural para as metas definidas nos programas.
---------	---

**Fonte:** Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural 2007-2013. I.º Relatório de Acompanhamento Estratégico. Setembro de 2010.

**Tabela 102 – Estratégia Nacional para as Florestas**  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006  
In Diário da República n.º 179, de 15 de Setembro de 2006 – Série I

Pág. 6732	Por sua vez, também a caça tem vindo a ser progressivamente organizada em zonas ordenadas, sendo que as referentes às áreas associativas e em especial às <i>turísticas</i> , que representam uma área já muito significativa (Quadro I), valorizam a actividade de forma muito acentuada (Mendes, 2005; Carmo, 2005).
Pág. 6733	Por outro lado, verifica-se um aumento substancial da percentagem de licenças de pesca nacionais e regionais relativamente ao total de licenças vendidas, evolução esta que indicia um grande aumento da mobilidade dos pescadores e um consequente aumento do dispêndio feito com esta actividade, quer através da aquisição de equipamentos cada vez mais caros, quer pelo recurso a infra-estruturas <i>turísticas</i> junto dos locais onde se dirigem para pescar. Inquéritos à pesca desportiva realizados pela DGRF conduzem a estimativas das despesas efectuadas anualmente por pescador de cerca de quinhentos euros, atingindo um valor total de cerca de 130 milhões de euros, dos quais 106 milhões (64,5 %) poderão ser atribuídos aos espaços florestais.

Pág. 6740	Na Europa, esta função de protecção associada à floresta tem sido fundamentalmente assegurada pelo Estado, não sendo um serviço pago pelo mercado. Mas, actualmente, onde não há mercados, aparecem por vezes outras formas de pagamentos pela produção de serviços. Por exemplo, a cidade de Nova Lousã compensa os proprietários da bacia hidrográfica com cobertura florestal que abastece água à cidade, para estes manterem esse coberto. Pagamentos semelhantes são feitos noutros países para promover ocupações do solo que reduzam o assoreamento de barragens e lhes prolonguem a vida útil. Em vários países têm-se também observado um crescimento rápido de zonas de protecção privadas, por vezes com objectivos comerciais ligados ao <i>turismo</i> .
Pág. 6760	Em consonância com o diagnóstico e as linhas estratégicas identificadas nos pontos anteriores, os objectivos das seis janelas de financiamento propostas como prioritárias são respectivamente: - Promover a diversificação integrada de actividades ligadas aos espaços florestais ( <i>turismo</i> , cinegética, pesca, pastorícia e outros produtos não lenhosos), apoiando planos de gestão multifuncional em áreas de pelo menos 1000 ha.
Pág. 6761	Têm havido muitas outras propostas de tratamento fiscal especial da actividade florestal. Por outro lado, têm sido ainda detectadas algumas situações de discriminação negativa da actividade florestal relativamente às actividades agrícolas e pecuária no quadro do regime de tributação. Prefere-se neste caso uma estratégia de consolidação de justiça tributária do sector florestal equivalente aos outros sectores primários, considerando obviamente as particularidades da actividade florestal, nomeadamente o muito longo prazo de carência de rendimentos (que pode facilmente ultrapassar os 35 anos), a sua rentabilidade económica intrínseca, e inevitavelmente os riscos que a condicionam. De contrário abrir-se-ia um precedente já que muitos outros sectores poderiam reclamar também um tratamento preferencial, seja a educação, <i>turismo</i> ou outros.
Pág. 6769	Zona de Caça <i>Turística</i> – Área constituída de forma a privilegiar o aproveitamento económico dos recursos cinegéticos, garantindo a prestação dos serviços <i>turísticos</i> adequados.
Pág. 6793	<i>Região Autónoma da Madeira</i> Destaca-se assim o papel ambiental e social, constituindo um pilar da economia regional, que assenta sobretudo no <i>turismo</i> . <i>Especificidades e Importância das Florestas da Região Autónoma da Madeira</i> A paisagem florestal apresenta-se como um atractivo social e <i>turístico</i> que implementa a introdução de novas actividades económicas sustentáveis, permitindo a sustentabilidade dos núcleos rurais a médio e longo prazo.
Pág. 6794	Tendo em conta a fragilidade das manchas florestais do território da Região Autónoma da Madeira, o Governo Regional, aposta numa estratégia de gestão e ordenamento dos seus recursos florestais, que se centra basicamente nas seguintes directrizes: - Apostar na valorização dos espaços florestais e dos seus benefícios indirectos (fomento do <i>turismo</i> rural, actividades ao ar livre, uso da biomassa florestal residual, entre outros).
Pág. 6795	<i>Medidas a Desenvolver no Âmbito da Estratégia Regional para as Florestas</i> As medidas e acções a desenvolver no âmbito desta estratégia, foram definidas ao abrigo de diversos instrumentos de planeamento dos quais se salientam o Plano de Desenvolvimento Económico e Social 2007-2013 da Região Autónoma da Madeira, o Plano Operacional Plurifundado da Região Autónoma da Madeira e o Plano de Investimentos e Despesas de Investimento da Administração da Região Autónoma da Madeira, entre outros. 7. Aproveitamento do potencial dos múltiplos recursos associados à floresta, na promoção e desenvolvimento do <i>eco-turismo</i> . (I) Melhorar e racionalizar a oferta dos espaços florestais na área do <i>turismo</i> e lazer.
Pág. 6807	<i>C) O papel da floresta nos Açores</i> <i>Identificação de potencialidades</i> Considerando todas as valências que a floresta abrange nos Açores, destaca-se o seu potencial na produção de material lenhoso, na protecção dos solos e dos recursos hídricos, na conservação da biodiversidade (áreas de floresta indígena), no recreio florestal e no suporte ao sector do <i>turismo</i> de natureza. Nos últimos anos, com os sucessivos investimentos do Governo Regional ao nível da promoção do <i>turismo</i> de natureza, os espaços florestais ganharam especial importância como cenário ao desenvolvimento desta actividade, com especial relevo para a constituição de percursos pedestres.

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006.

Tabela 103 – Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/99 In Diário da República n.º 158, de 9 de Julho de 1999 – Série I-B	
Pág. 4301	As políticas agrícolas, de emprego, de <i>turismo</i> , de educação, de planeamento, de ordenamento do território, de investigação científica, de ambiente, de saúde, ou seja, as políticas de desenvolvimento económico e social, são importantes instrumentos que determinam a evolução dos territórios e a qualidade de vida dos cidadãos, e com elas, a sua afluência ou fuga para e de determinadas regiões.

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/99.



## ANEXO 4

Tabela 104 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Programa de Acção	
Págs. 5 e 7	Ao nível das opções estratégicas valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a afirmação internacional de Portugal.
Pág. 22	O Litoral, na dupla componente emersa e submersa, constitui no seu todo um sistema natural complexo, de ecossistemas diversificados, com elevada sensibilidade ecológica e com uma dinâmica em constante evolução. É também um espaço de grande atractividade para a população, onde se concentram importantes núcleos populacionais, residenciais e turísticos, e de significativa relevância para a economia nacional.
Pág. 26	A protecção, a recuperação e a valorização das paisagens e do património cultural constituem vectores prioritários do ordenamento e da qualificação do território, com incidência no desenvolvimento dos turismos cultural, da natureza e rural, e factores de melhoria da qualidade de vida.
Pág. 29	Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal às escalas nacional, regional e local.
Pág. 30	No contexto da afirmação atlântica de Portugal a insularidade dos Açores e da Madeira cria algumas dificuldades ao seu desenvolvimento mas constitui, em simultâneo, potencialidades de diferenciação e afirmação económica. Em particular, a especificidade, diversidade e riqueza do seu património e condições naturais e das suas paisagens conferem aos seus territórios atractividade única no contexto dos circuitos turísticos internacionais, que importa valorizar de um modo sustentável, preservando a perenidade e especificidade dos valores paisagísticos e naturais.
Pág. 41	O turismo no espaço rural e o turismo de natureza e cultural constituem vectores importantes da diversificação e dinamização de territórios de baixa densidade e das zonas rurais.
Pág. 48	Estímulo e apoio às iniciativas que dinamizem e promovam o turismo cultural no quadro da rede de equipamentos culturais.
Pág. 54	Promoção da instalação de pontos de acesso à banda larga em locais públicos, designadamente em terminais de transportes, nas escolas, nas instituições de apoio à juventude, em hospitais e outros equipamentos sociais, e nos locais de alojamento e de actividade turística (2007-2010).

**Fonte:** PNPOT – Programa de Acção (2007).

Tabela 105 – Implementar uma estratégia que promova o aproveitamento sustentável do potencial turístico de Portugal à escala nacional, regional e local



Medidas Prioritárias	
1. <sup>a</sup>	Implementar o Plano Estratégico Nacional de Turismo apontando-se definição e delimitação das regiões com actual especialização turística ou com significativo potencial de desenvolvimento turístico (2007-2013).
2. <sup>a</sup>	Elaborar e implementar ou concretizar as estratégias definidas nos Planos Sectoriais e de Ordenamento Turístico no território continental e nas Regiões Autónomas que definam as linhas orientadoras dos modelos de desenvolvimento pretendidos para as áreas com maiores potencialidades de desenvolvimento turístico (2007-2009).
3. <sup>a</sup>	Diversificar a oferta estruturada de produtos turísticos numa perspectiva territorial, em particular nos domínios do Turismo no Espaço Rural (TER), cultural e de natureza, potenciando o desenvolvimento de complementaridades sub-regionais e locais, nomeadamente nas Regiões Autónomas (2007-2013).

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 106 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território Relatório	
Pág. 16	Incentivar um turismo sustentável e de grande qualidade constitui um dos <i>Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu</i> (Hanôver 2000).
Pág. 25	Com o fim das fronteiras, o desenvolvimento das cidades médias portuguesas das áreas fronteiriças também se deveu, entre outros factores, à expansão do turismo.
Pág. 26	As áreas fronteiriças como destinos turísticos de múltiplas valências, precisamente um dos domínios em que se podem melhorar as relações de cooperação transfronteiriça, explorando complementaridades e sinergias. Numa perspectiva bilateral o ordenamento dos grandes espaços turísticos passíveis da obtenção de sinergias como um exemplo alargamento da cooperação ibérica para além do que é sugerido pelas diversas iniciativas comunitárias.
Pág. 30	4. Na análise do território, os Açores em razão a qualidade do ambiente e a singularidade da paisagem geram uma forte aptidão para o desenvolvimento de actividades de lazer e turismo. Também a Madeira apresenta grandes potencialidades turísticas.
Pág. 41	62. Nova referência à Madeira relativa à protecção da costa e dos recursos marinhos que constituem aspectos de primeira importância. Referência especial ao Porto Santo pela sua grande vulnerabilidade e pelo risco de destruição dos equilíbrios naturais e paisagísticos “especialmente devido à sazonalidade do turismo”.
Pág. 50	122. O turismo de natureza encontra boas condições de desenvolvimento em grande parte dos territórios rurais do Alentejo e da Beira Interior Sul e uma parcela substancial do Ribatejo.
Pág. 51	123. Nas áreas afastadas das principais aglomerações urbanas (Alto Minho a Trás-os-Montes, à Cova da Beira, a Dão-Lafões ou ao Norte Alentejano), mas com elevado interesse paisagístico e vincada identidade cultural e onde uma agricultura ainda ocupa uma fracção significativa da população residente configuram-se boas oportunidades de desenvolvimento de produtos e serviços com forte individualidade que podem ser associados ao desenvolvimento do turismo. 125. Nos territórios com condições naturais adversas, alguns com pouca acessibilidade, dominados por espaços florestais, económica e socialmente fragilizados, o turismo sobretudo algumas áreas de montanha, com maior qualidade e atractividade paisagística poderá constituir um importante factor de desenvolvimento.
Pág. 58	156. Aumento significativo de <i>alojamentos de uso sazonal</i> em resultado da aquisição para uso próprio e da expansão da oferta no mercado turístico cuja distribuição ocorre ao longo do litoral, em particular no Algarve e no Alentejo Litoral, e desde Alto Minho a Trás-os-Montes até ao Alto Alentejo.
Pág. 65	177. Mantendo-se a forte especialização no turismo e a projecção internacional do Algarve e da Madeira ocorreu um notável reforço da posição da Grande Lisboa e das áreas envolventes. Algumas áreas afastadas da zona costeira têm participado no crescimento do turismo, em particular, em Trás-os-Montes, no Douro, em Dão-Lafões, na Cova da Beira e no Médio Tejo (ver figura da distribuição das dormidas em estabelecimentos hoteleiros pelo território continental).
Pág. 66	179. A forte dinâmica do imobiliário apoiada, entre outros factores, no dinamismo de actividades como o turismo.
Pág. 67	187. Nos Açores constata-se recentemente a dinâmica emergente das actividades de alojamento e restauração ligadas ao turismo.
Pág. 71	205. O papel estratégico das “companhias aéreas das Regiões Autónomas” no desenvolvimento da actividade turística registado nos últimos anos nos Açores e na Madeira.
Pág. 77	235. A forte ligação do turismo à paisagem elemento dinâmico do território.
Pág. 79	242. A preocupação pelo estado das paisagens designadamente as decorrentes da destruição dos espaços periurbanos, em particular nas áreas mais urbanizadas e/ou sujeitas à pressão do turismo e das residências secundárias. Aponta-se no Douro Interior a pressão por parte do turismo e da economia residencial sobre os recursos naturais e os espaços agrícolas.



Pág. 80	A sustentabilidade da economia turística do Algarve que exige a preservação de paisagens mediterrâneas tradicionais, dos pomares e hortas aos campos e espaços silvo-pastoris porquanto sem produção de riqueza a partir da terra não há paisagem mediterrânea.
Pág. 81	Os riscos de destruição dos equilíbrios naturais e paisagísticos da Madeira mercê da sazonalidade e intensidade das actividades turísticas.
Págs. 87-88	6.º - A forte aposta no desenvolvimento do turismo na Região Norte justifica-se pelo seu valioso património cultural aliado aos demais recursos do território. A protecção da paisagem e a ordenação dos espaços protegidos como um pilar fundamental de desenvolvimento, de sustentabilidade e de expansão da actividade turística.
Pág. 91	15. O recente dinamismo da actividade turística no Douro e Trás-os-Montes e a importância de uma aposta forte neste domínio por forma a valorizar os recursos do património natural e cultural. Para além da valorização das potencialidades agro-pecuárias, as apostas centrais de desenvolvimento terão de focalizar-se no turismo e na dinamização gerada nos restantes serviços (17). Nas opções de desenvolvimento surge o <i>cluster</i> do turismo, explorando potencialidades existentes: património mundial (Douro Vinhateiro e Arte Rupestre em Foz Côa), rio Douro, quintas, solares, paisagens, identidade cultural das aldeias e pequenas cidades, termalismo, produtos de qualidade.
Pág. 93	22. Relativamente a Minho-Lima a localização privilegiada no eixo Porto-Vigo-La Coruña favorecendo a implantação do turismo.
	24. O turismo como outro sector onde o Minho-Lima dispõe de grandes oportunidades porquanto a paisagem, o ambiente, o património histórico e a suportam um nicho turístico de elevada qualidade. Nas opções para o desenvolvimento do território a superação dos défices ambientais, com prioridade para as situações mais graves em termos de qualidade de vida e de diminuição das potencialidades de valorização turística dos territórios. Promover a consolidação e estabilização das actividades e usos nas áreas de montanha e a sua valorização ambiental e turística, com destaque para o PNPG – Parque Nacional da Peneda-Gerês.
Pág. 95	Promover o potencial turístico da Região Centro, dando projecção internacional ao património natural, cultural e paisagístico constitui uma das opções estratégicas territoriais.
Pág. 97	No Centro Litoral uma opções para o desenvolvimento do território é o de compatibilizar o modelo de urbanização e de industrialização difusas com a preservação e valorização do potencial de desenvolvimento das actividades agro-pecuárias, dos sectores da pesca e da aquicultura e do turismo e com a salvaguarda dos valores ambientais, patrimoniais e paisagísticos.
	Outra das opções é a da valorização integrada dos recursos do litoral e gerir a pressão urbano-turística na zona costeira promovendo a exploração sustentável dos recursos naturais, a qualificação da paisagem e a adequada prevenção dos riscos.
Pág. 98	41. Em Dão-Lafões o turismo como uma das componentes do desenvolvimento de serviços com procura extra-regional.
Pág. 99	Ainda em Dão-Lafões o fomento do turismo através da criação de um produto turístico sub-regional combinando o potencial existente nas diferentes vertentes: cultura e património, natureza e paisagem, turismo activo, termalismo e turismo de saúde, enoturismo, gastronomia.
	45. A Beira Interior como uma sub-região com um vasto, diversificado e qualificado património cultural e ambiental gerador de fluxos turísticos que pela sua dimensão assumem um impacto significativo na economia. Aponta-se o Parque Natural da Serra da Estrela, o Vale do Côa e a Rede das Aldeias Históricas de Portugal em ordem à implementação de um programa de desenvolvimento turístico integrado que valorize a imagem e a identidade sub-regionais.
Pág. 100	Uma das opções para o desenvolvimento do território da Beira Interior é a de promover o turismo designadamente nas áreas de maior valia patrimonial ou ambiental: aldeias históricas, Serra da Estrela, Vale do Côa/Vale do Douro.
Pág. 101	No Pinhal Interior uma das opções para o desenvolvimento do território é a de ir ao encontro das novas procuras urbanas, sobretudo nos domínios do turismo e do lazer.
Pág. 103	3.º - A constatação de que a Área Metropolitana de Lisboa dispõe de condições naturais singulares e acessibilidade internacional que constituem importantes trunfos na atractividade internacional de actividades, eventos e fluxos turísticos.
	4.º - Elevado potencial portuário e de acostagem, que abarca o transporte de mercadorias, o turismo, o recreio e lazer e o desporto náutico, com capacidade de marcação de posição em rotas mundiais.
Pág. 104	10.º - O desenvolvimento turístico da Região de Lisboa e Vale do Tejo na origem de projectos imobiliários/turísticos que pressionam algumas áreas de grande valia ambiental e agrícola. Ligação do crédito fácil à especulação imobiliária.
	Afirmar a Região de Lisboa e Vale do Tejo como destino turístico internacional.
Pág. 106	d) Um desenvolvimento e qualificação das actividades turísticas na Área Metropolitana de Lisboa, dinamizados pela nova inserção da região no contexto europeu e pela realização de grandes eventos de dimensão internacional, o que se traduziu em ganhos de posição da região na actividade turística nacional.
Pág. 107	Ao nível das opções para o desenvolvimento do território da Área Metropolitana de Lisboa, a protecção das frentes ribeirinhas e a zona costeira e desenvolver um programa coerente de qualificação que valorize o seu potencial como espaços de recreio e lazer e de suporte a actividades do <i>cluster</i> turismo.
Pág. 108	65. Os serviços deverão constituir o principal dinamizador do desenvolvimento do Médio Tejo com relevo para o turismo, transportes e funções logísticas.
Págs. 108-109	67. O Oeste e Vale do Tejo, com destaque para a Lezíria e o Vale do Sorraia, são a área da agricultura mercantil mais dinâmica e competitiva do país impondo-se a necessidade de preservar os solos agrícolas da pressão da urbanização –

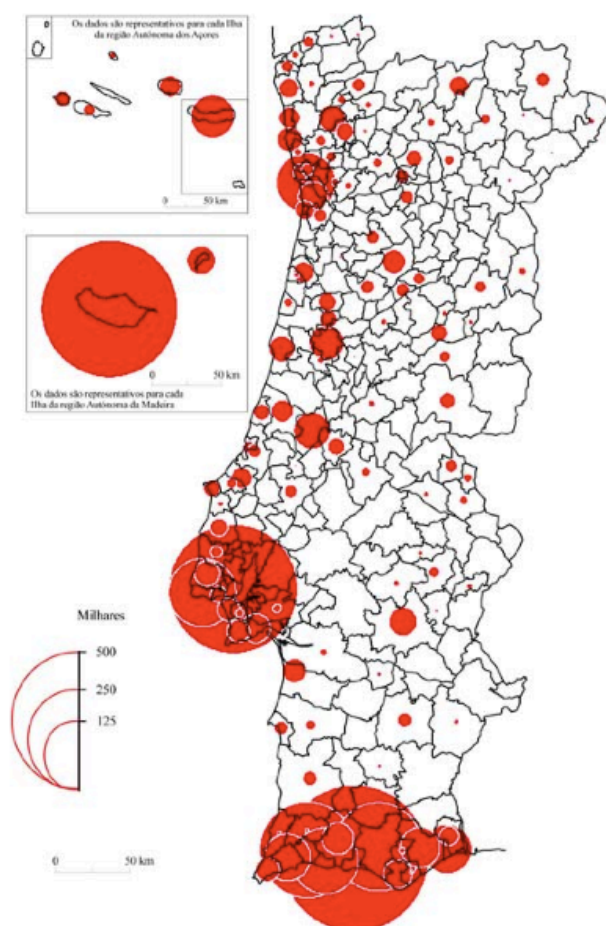
	<p>residencial, turística e empresarial – e, por outro, importantes problemas de natureza ambiental.</p> <p>68. <i>Idem</i>, a valia do património natural, algum integrado em espaços protegidos, o património histórico e os locais de culto religioso são factores em que se pode apoiar um segmento turístico dinâmico e qualificado.</p> <p>Definir um modelo sustentável de desenvolvimento turístico tirando partido das singulares condições naturais do Oeste, do Tejo requalificado e da rede urbana e criar condições para a sua concretização no quadro dos instrumentos de gestão do território.</p>
Pág. 112	<p>3.º - A nova realidade do Empreendimento do Alqueva abre novas oportunidades à agricultura, agro-indústria e ao desenvolvimento do turismo.</p> <p>5.º - Os desafios que se colocam ao uso do solo, em que se confrontam dinâmicas de valorização de fileiras tradicionais, como a do montado, do vinho e do azeite, potencialidades no domínio da fruticultura e da horticultura, com o risco de abandono de algumas produções e a procura de novas áreas para empreendimentos turísticos de grande dimensão.</p> <p>77. O Alentejo Litoral, pelas funções logísticas, tecido industrial e desenvolvimento turístico, insere-se de forma crescente em dinâmicas exógenas associadas às relações com o espaço metropolitano de Lisboa e a fluxos, de mercadorias e de investimentos de âmbito europeu e mundial. O Alentejo Central e o Baixo Alentejo verão reforçada a dependência da capacidade de valorização das potencialidades agrícolas, agro-industriais e turísticas relacionadas com a albufeira do Alqueva.</p>
Pág. 113	<p>83. Apesar das dinâmicas positivas da agricultura e da indústria, os cenários trabalhados apontam para que o crescimento económico do Alentejo, à excepção do Alentejo Litoral, se apoiará predominantemente na expansão dos serviços, que poderão ter nas diferentes formas de turismo um forte impulso.</p> <p>84. Alqueva e o seu potencial para estimular novas actividades e projectos designadamente nos domínios agro-industrial e turístico.</p>
Pág. 115	<p>Nas opções estratégicas territoriais da Região do Alentejo concretizar o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, de forma a valorizar todos os potenciais da agricultura de regadio, da agro-indústria, do turismo e das energias renováveis.</p> <p><i>Idem</i>, incentivar e acompanhar o desenvolvimento sustentável das actividades turísticas de modo a compatibilizar a protecção e valorização do património natural com a afirmação de uma fileira de produtos turísticos diferenciados que aproveitem em pleno as especificidades e a qualidade ambiental, paisagística, patrimonial e cultural dos vários espaços do Alentejo.</p>
Pág. 116	<p>85. O Algarve como uma região fortemente internacionalizada pela via das actividades turísticas que será responsável por cerca de 8% das exportações nacionais de bens e serviços.</p> <p>87. Com um desenvolvimento assente quase exclusivamente na exploração intensa de factores territoriais, em particular os ligados ao clima, ao sol e à praia, o Algarve conseguiu criar uma imagem internacional que se traduziu num forte crescimento dos fluxos turísticos. Em contrapartida, a produção industrial entrou em regressão e, salvo pequenas excepções, só sobreviveram algumas actividades mais directamente ligadas ao mercado turístico ou à construção civil. A agricultura sofreu igualmente um rápido declínio, não representando hoje mais de 5% da economia regional. O Algarve transformou-se numa economia de construção e de serviços, mas sem que o impulso do turismo se tenha traduzido em equivalente qualificação do terciário. Apenas a Universidade traduziu a instalação de serviços com um âmbito supra-regional.</p> <p>89. Nos elementos com relevo estratégico:  1.º - A imagem internacional, construída na base da notoriedade de destino turístico, que deve ser explorada para diversificar a base regional de internacionalização, de modo a que a médio/longo prazo o Algarve se afirme também como um espaço de serviços avançados e bem integrado na sociedade do conhecimento.  2.º - As condições de excelência, desde as unidades hoteleiras até ao clima e à paisagem, que constituem uma vantagem competitiva face à globalização dos fluxos turísticos e à emergência de novos competidores e viabilizam uma aposta forte na expansão dos serviços turísticos de maior valor acrescentado.</p>
Pág. 117	<p>6.º - A obsolescência de urbanizações e conjuntos turísticos construídos há duas ou três décadas criando oportunidade para operações de reabilitação e requalificação.</p> <p>9.º - O abandono dos espaços agrícolas, a forte pressão para a edificação dispersa e a elevada conflitualidade entre projectos de natureza turística ou de valorização fundiária e a salvaguarda dos recursos paisagísticos e ambientais.</p> <p>11.º - O mar, suporte essencial do modelo turístico e vector de desenvolvimento de novas actividades de produção e de investigação.</p> <p>91. O Algarve tem condições para se afirmar como uma região competitiva no contexto da sociedade do conhecimento e para se assumir como um espaço essencial para a internacionalização da economia nacional, conjugando quatro vectores de evolução:  a) diversificação e qualificação dos serviços turísticos, combinando o crescimento do sector com fortes melhorias de qualidade;  b) elevado crescimento dos serviços mercantis, com exploração das oportunidades de desenvolvimento de uma base de serviços empresariais necessários à qualificação das actividades da região e de criação de novos nichos de serviços de “exportação”;  c) recuperação do papel “exportador” da agricultura, pescas e indústria, com integração destes sectores na cadeia de fornecimento das actividades turísticas; e  d) aposta nas actividades intensivas em conhecimento, quer no domínio da indústria e dos serviços, quer nos domínios do ensino, da investigação e da cultura e, em particular, nos segmentos associados ao turismo e que mais facilmente possam por este ser impulsionados.</p>

	92. Os cenários que assumem esta evolução apontam para que o Algarve continue a reforçar o seu peso económico no conjunto do País, na base de uma economia fortemente terciarizada, onde, ao lado de serviços turísticos diversificados e qualificados, tem relevo um segmento de serviços avançados dirigidos a procura do exterior.
Pág. 118	95. A estratégia de desenvolvimento, a longo prazo, para o Algarve deverá privilegiar quatro grandes objectivos estratégicos: 1.º - Qualificar e diversificar o <i>cluster</i> Turismo/Lazer. 97. A Serra algarvia corresponde a uma problemática particular, por ser um espaço em acelerado processo de despovoamento onde têm lugar fortes tensões entre a necessidade de travar a desertificação humana e as intenções de concretização de alguns empreendimentos turísticos, por um lado, e as restrições resultantes das normas de protecção ambiental e paisagística numa área de forte sensibilidade, por outro. Um modelo específico de ocupação deste território deverá ter como vector estratégico o reforço da interação e complementaridade com o litoral, bem como uma maior inserção das actividades económicas nas cadeias de valor da região.
Pág. 119	<i>Opções estratégicas territoriais da Região do Algarve:</i> - Criar as condições de qualificação do turismo e promover a diversificação da economia e a emergência de actividades da sociedade do conhecimento; - Valorizar as relações com o Alentejo, explorando complementaridades e sinergias, nomeadamente no domínio do desenvolvimento turístico; - Garantir níveis elevados de protecção dos valores ambientais e paisagísticos e preservar os factores naturais e territoriais de competitividade turística; - Qualificar o espaço público e preparar programas integrados de renovação ou recuperação de áreas urbanas e turísticas em risco de degradação; - Proteger os espaços agrícolas, incluindo as culturas tradicionais, as áreas beneficiadas por aproveitamentos hidroagrícolas e de emparcelamento rural, integrando este sector na cadeia de fornecimento das actividades turísticas.
Pág. 121	Factores de que depende a estratégia territorial a adoptar ao nível da Região Autónoma dos Açores: 13.º - Desenvolvimento do potencial turístico regional, potenciando a atracção de recursos humanos e empresariais endógenos e exógenos aos Açores, e elegendo a qualidade como um objectivo essencial para o mercado. 14.º - Reforço da aposta turística em destinos que, quer do ponto de vista ambiental, quer sócio-cultural, são alvo de políticas tendentes à sua preservação e à manutenção do seu funcionamento ecológico. 16.º - Potencial de diversificação da actividade económica associada ao desenvolvimento turístico, nomeadamente do comércio, dos transportes e comunicações, da imobiliária e de outros serviços especializados.
Pág. 122	Ao nível das opções estratégias territoriais qualificar os Açores como destino turístico de excelência, dotado de especificidades regionais de elevado valor acrescentado, e em que o turismo de natureza, de descoberta e do golfe e rural sejam apostas consolidadas.
Pág. 123	101. A Região Autónoma da Madeira afirma-se pela sua posição geográfica no Oceano Atlântico e pela riqueza da sua biodiversidade e paisagem natural, constituindo um pólo de atractividade turística internacional. Esta posição estratégica potencia as vantagens comparativas de Portugal como plataforma de comunicação e trocas entre os continentes europeu, americano e africano.
Pág. 124	108. A cultura e o património constituem outra dimensão transversal de inequívoca relevância para a Região Autónoma da Madeira. A especificidade da RAM representa uma mais valia de grandes repercussões em inúmeros sectores de actividade económica e social regional - cujos efeitos foram já salientados em diversos enquadramentos, particularmente relevantes no quadro das actividades turísticas.
Pág. 125	Nas opções estratégicas territoriais da Região Autónoma da Madeira apostar no turismo, na cadeia alimentar, nos recursos naturais e culturais tradicionais e nas tecnologias de informação e comunicação, encarados numa perspectiva integrada como sectores estratégicos.
Pág. 129	<i>Portugal 2025: Estratégia e modelo territorial</i> Importa explorar o desenvolvimento dos serviços orientados para os mercados extra-regionais, seja pela via das actividades turísticas, seja pelo surgimento de serviços avançados, sobretudo de natureza empresarial, seja ainda pelas oportunidades de expansão de formas de tele-trabalho ou de serviços à distância baseados nas novas tecnologias de informação. Na Região Autónoma dos Açores, a questão fundamental a resolver para assegurar a sustentabilidade produtiva coloca-se nos efeitos de <i>crowding-out</i> que o surto de desenvolvimento turístico tenderá a provocar noutras actividades, como acontece noutras regiões vocacionadas para a actividade turística.
Págs. 129-130	<i>Idem</i> , como se referiu acima, nos Açores, o crescimento económico regional apoiar-se-á no dinamismo do sector turístico, que emerge e se afirma no quadro da base económica regional, na produção e transformação do leite e, também, numa nova dinâmica das actividades de serviços e distribuição.
Pág. 132	<i>O País que queremos: um desafio para o ordenamento do território</i> 15. A conservação da natureza regista problemas de articulação e integração com outras actividades (pesca e aquicultura, agricultura, florestas, cinegética, extractiva, turismo, energia), mas essas relações também constituem uma oportunidade de valorização e desenvolvimento para as actividades envolvidas.
Pág. 135	<i>Opções para o modelo territorial:</i> 2. Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a afirmação internacional de Portugal.

Pág. 136	<i>Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar</i> 38. As sub-regiões do interior continuam a justificar políticas de incentivo às actividades económicas, designadamente das produtoras de bens e serviços mercantis transaccionáveis. Neste contexto, um relevo especial deve ser dado às actividades turísticas e à estruturação de corredores de desenvolvimento apoiados nos principais centros urbanos.
Pág. 139	<i>Desígnios, opções estratégicas e modelo territorial</i> Valorizar o papel estratégico da Região Metropolitana de Lisboa, da aglomeração urbano-industrial do Noroeste, do polígono Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu e das regiões turísticas de valia internacional do Algarve, da Madeira e de outros pólos emergentes de desenvolvimento turístico, para a afirmação internacional de Portugal.

Fonte: PNPOT. Relatório (2007).

**Figura 64 – Dormidas em estabelecimentos hoteleiros por concelho de Portugal (2001)**



Fonte: Anuários Estatísticos Regionais. INE (2002).

**Tabela 107 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
Relatório de Discussão Pública**

Págs. 2-3	A elaboração técnica do PNPOT deveria ser acompanhada por um sistema de Pontos Focais e por uma Comissão Consultiva.
Pág. 3	Na Comissão Consultiva o sector foi representado pela Confederação do Turismo Português.
Pág. 33	Uma das principais questões levantadas na sessão pública de Lisboa: Qual o modelo turístico do PNPOT?

Pág. 34	<p>Na sessão pública que teve lugar em Faro uma temática que esteve presente foi a da articulação entre a actividade turística e a protecção da natureza e da biodiversidade, ainda que as referências concretas ao PNPOP nesta matéria tenham sido escassas. As principais questões colocadas foram as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Inexistência de mecanismos e parâmetros que garantam a aplicação do PNPOP a nível regional e local;</li><li>- O PNPOP resigna-se à desertificação;</li><li>- Dúvidas quanto à concretização do PNPOP;</li><li>- O PNPOP aponta para um modelo baseado no desenvolvimento de pólos centrais, não favorecendo o turismo no Algarve.</li></ul>
Pág. 63	<p>De um ponto de vista qualitativo, constatou-se uma enorme diversidade de conteúdos que tornou mais profícua a discussão pública, e de que são exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Documentos de uma notável densidade e profundidade de análise suportada em sólidos conhecimentos científicos e técnicos na área do Ordenamento do Território e do Urbanismo;</li><li>- Documentos de carácter sectorial ou regional contendo observações e sugestões muito precisas e concretas sobre temas e aspectos específicos do Relatório e do Programa de Acção (recursos naturais, transportes e acessibilidades e turismo, por exemplo).</li></ul>

**Fonte:** PNPOP. Relatório de Discussão Pública (2006).



## ANEXO 5

Carlos Torres

Orientador: *Professor Doutor Francisco Martins Ramos*

Universidade de Évora

2010

### OBJECTIVOS

- Pretende-se que o entrevistado aborde os principais aspectos que associa ao paradigma do desenvolvimento sustentável no sector do turismo.
- Para além deste enquadramento geral pretende-se que o entrevistado forneça os seus pontos de vista relativamente a questões mais de pormenor como o eventual estabelecimento de limites à criação de camas turísticas, a relação dos produtos turísticos com o desenvolvimento sustentável e o consumo de solo.
- Pretende-se também colher os pontos de vista do entrevistado relativamente a questões gerais e de pormenor relacionados com o planeamento e desenvolvimento do turismo e, também do actual modelo de organização pública do turismo.

### QUESTÕES

1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?
6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?
7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?
8. Que produtos turísticos elige? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?
9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?
10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?
11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?

## QUESTÕES

12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?
13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?
14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?
15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?
16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?
17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?

## PAINEL DE PERSONALIDADES ENTREVISTADAS

Adília Lisboa (CTP)  
 Alves de Sousa (Hotel Britania – Hotéis Heritage)  
 Ana Barbosa (APECATE)  
 André Jordan  
 António Carneiro (Turismo do Oeste)  
 António Fonseca Ferreira  
 António Lacerda (Associação Regional de Turismo do Alentejo)  
 António Mota (Turismo do Porto e Norte de Portugal)  
 Armando Rocha (Neoturis)  
 Atílio Forte (Casino Estoril)  
 Carla Cachola (AHRESP)  
 Carlos Costa (Casino Lisboa)  
 Carolina Morgado (Revista Viajar)

Castanheira Lopes (Grupo Pestana)  
 Constantino Jordan  
 Correia da Silva (Ex-Secretário de Estado do Turismo / Groundforce)  
 Cristina Marto (Fátima Hotéis)  
 Elidérico Viegas (AHETA)  
 Eufrázio Filipe (Turismo de Lisboa e Vale do Tejo)  
 Fernando Fernandes (Solve)de)  
 Filipe Rocha (Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira)  
 Francisco Moser (Altis)  
 Francisco Vieira (Aciso)  
 Frédéric Frère (Travelstore)  
 Henrique Moura  
 Henrique Veiga (AHP)



---

Hortense Martins (Partido Socialista)  
Humberto Ferreira (Publituris)  
J. Carlos Pinto Coelho (CTP)  
Joandre Ferraz (ABAV)  
Joaquim Almeida (ARAC)  
Jorge Marrão (Deloitte)  
Jorge Patrão (Pólo da Serra da Estrela)  
Jorge Rebelo de Almeida (Grupo Vila Galé)  
José Castelão Costa (Grupo Pestana)  
José Catalão (ADHP)  
José Luís Elias (Turisver)  
José M. Esteves (AHRESP)  
Júlio Meirinhos (Turismo do Porto e Norte de Portugal)  
Licínio Cunha (Ex-Secretário de Estado do Turismo / ULHT)  
Manuel Ai Quintas (ADHP)  
Manuel Dias (AECAMP)  
Mário Gonçalves (AHRESP)  
Melchior Moreira (Turismo do Porto e Norte de Portugal)  
Mendes Bota (Sub-Comissão do Turismo)  
Miguel Cymbron (Turismo dos Açores)  
Miguel Quintas (Amadeus Portugal)  
Miguel Sousinha (Lena Hotéis e Turismo, SGPS)  
Nuno Aires (Entidade Regional de Turismo do Algarve)  
Paulo Martins (Full Services)  
Paulo Neves (HPP)  
Pedro Advirta (Clube Viajar)  
Pedro Aires Abreu (AICEP)  
Pedro Barata (BCD Travel)  
Pedro Chenrim (Ambitur)  
Pedro de Almeida (Presidência da República)  
Pedro Machado (Turismo do Centro)  
Pedro Marto (Hotel Estrela de Fátima)  
Pedro Silva (Jornal Planeamento e Cidades)  
Ruben Obadia (Publituris)  
Rui Horta (Espírito Santo Viagens)  
Sérgio Palma Brito (CTP)  
Susana Amador (Câmara Municipal de Odivelas)  
Vítor Neto (Ex-Secretário de Estado do Turismo)  
Vítor Silva (Turismo do Alentejo)

---



## **ANEXO 6**

### **SELECÇÃO DAS ENTREVISTAS MAIS SIGNIFICATIVAS**



Questão	Entrevistado: Dr.ª Adília Lisboa Confederação do Turismo Português
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	Sendo o desenvolvimento sustentável um conceito sistémico que incorpora o desenvolvimento ambiental, o económico e o sócio-político, diria que, para o Turismo em particular, o desenvolvimento sustentável deverá passar pela preservação do ambiente e do uso racional do território, em simultâneo com a promoção de uma actividade económica criadora de riqueza de forma eficiente em toda a cadeia produtiva. Essa criação de riqueza e a sinergia obtida com a melhoria da qualidade de vida das populações locais, não se restringe apenas ao espaço limitado da região em que se insere, mas cujos efeitos se estendem antes a todo o território nacional. Obviamente que o objectivo final do desenvolvimento sustentável do Turismo deverá centrar-se na obtenção de uma convergência efectiva dos interesses em presença e em que se potencie uma gestão racional dos recursos naturais e humanos existentes, com vista a um progresso harmonioso das diversas actividades em presença.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	A articulação entre o planeamento e o desenvolvimento turístico sustentável remete-nos para a importância que tem o processo de planeamento. Com efeito, o planeamento em Turismo constitui uma ferramenta particularmente relevante da política de desenvolvimento sustentável, na medida em que é decisivo para a concepção e estratégias do dito desenvolvimento. O Turismo na actualidade é considerado como uma das mais importantes actividades da economia global, sendo até para muitos países e regiões encarado como “uma tábua de salvação”. A verdade é que o Turismo pressupõe um conjunto de actividades que as regiões encaram como imprescindíveis para o seu próprio desenvolvimento e, em consequência, o planeamento assume um papel da maior relevância. Se esta actividade económica é um agente de mudança económica em qualquer sociedade, resulta óbvio que terá que evoluir segundo um planeamento concertado. Há que reconhecer, todavia, que o planeamento turístico é uma tarefa complexa, já que é transversal a toda a sociedade e é difícil de identificar para onde o movimento turístico se vai expandir, e prever tudo o que o pode influenciar. A questão coloca-se, ainda, segundo o nosso ponto de vista, no tipo de planeamento a adoptar para o Turismo, que defendemos seja um planeamento estratégico, integrador, participativo e pluralista no sentido de envolver as dimensões sociais, económicas e físicas. Defendemos ainda que o planeamento do Turismo deverá sempre levar em conta as características de cada país ou região a que se destina, a sua localização, o mercado turístico e os recursos existentes.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Sim, considero úteis mas com maior flexibilidade, já que o planeamento, segundo o nosso entendimento, deverá ser um processo contínuo, permanente e dinâmico.
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Posso concordar com fixação de limites, provavelmente não concordarei com os critérios adoptados para a fixação desses limites, já que o planeamento não respeitou os pressupostos que considero indispensáveis a um bom planeamento, e que atrás ficaram enunciados.
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?	Esta questão encontra-se já respondida com as opiniões expandidas nos pontos anteriores.
6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?	Ao longo dos últimos anos foram já ensaiados vários modelos de governança das várias competências atribuídas a organismos do Turismo e os resultados finais obtidos em termos de desenvolvimento do sector não foram significativamente diferentes em nenhuma das opções adoptadas anteriormente. A concentração em um único organismo parece-me adequado, porque se pode obter, com este modelo, sinergias e uma maior rapidez no fluxo de informação necessária e, principalmente, uma optimização dos recursos disponíveis. O facto de diversas competências estarem sob a égide de um só organismo não implica menor especialização de departamentos em cada uma das áreas mencionadas.
7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?	Creio que a resolução dos problemas com que se defronta o sector não passa pela mudança da atribuição de competências, em determinadas matérias, à administração central ou à autárquica, mas antes pela falta de articulação das políticas que afectam o sector. Quanto aos organismos referidos, sendo de enorme relevância a representação dos interesses de desenvolvimento regional, no contexto nacional não me parece eficiente a sua multiplicação, muitas vezes com duplicação de papéis a desempenhar, num país com a dimensão de Portugal e com a falta de recursos financeiros existentes.
8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?	Diria que os 10 produtos estratégicos que o PENT tinha seleccionado com base na procura internacional são os que considero com maior potencial de crescimento a nível nacional. Creio que os únicos que têm maior impacto no consumo do solo serão os resorts e o Golfe, mas creio que tem havido uma evolução positiva nas medidas adoptadas para combate e minimização dos efeitos dos impactos negativos.

9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?	Além da concentração da edificação no centro da cidade, com efeitos a nível de poluição do ambiente e impermeabilização dos solos, promove por outro lado efeitos positivos de revitalização da urbe através da animação turística, com vista à atracção turística, que combate a desertificação da cidade cujos residentes locais dela se foram afastando, e que a ela começam a regressar com o desenvolvimento em curso.
10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?	Não sendo matéria que domine com profundidade, creio que poderiam multiplicar-se os espaços verdes e potenciar de forma significativa a nossa frente ribeirinha, bem como diminuir significativamente a circulação de veículos no centro da cidade, através de um sistema de transportes eficiente. Através de um planeamento eficaz e integrado das soluções a adoptar, tendo como objectivo minimizar os efeitos negativos que são do conhecimento técnico dos especialistas responsáveis por esta área.
11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?	Não estou habilitada, tecnicamente, a discutir em profundidade essa matéria, mas questões como os transportes, acessibilidades e outros problemas comuns às grandes cidades, como espaços verdes e adequação a novos fluxos turísticos como os provenientes de cruzeiros, têm sempre necessidade de ser revisitadas.
12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?	Consoante as diferenças existentes entre as várias áreas protegidas, devem ser monitorizadas os fluxos de visitantes no tempo e no espaço, criando-se, em função da carga existente um limite de numero de visitas nas duas dimensões. Conveniente será ainda introduzir um conjunto de boas práticas que promovam o uso de transportes públicos, bicicleta, e a pé quando possível, eliminando-se a utilização de viaturas particulares.
13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?	A resposta é a da pergunta anterior.
14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?	Creio que sob o ponto de vista de regulamentação, existe já uma preocupação acentuada de protecção desses sítios arqueológicos ou históricos, que me parece eficaz, e desconheço a competência do pessoal dos organismos tutelares, mas acredito que estejam ao nível do pessoal dedicado a outras matérias.
15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?	Sim, a nível municipal, mas nem por isso muito participadas.
16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?	Os benefícios sócio-económicos do plano de desenvolvimento não são mensuráveis em prazos curtos já que os seus efeitos de vão fazendo sentir ao longo dos anos da sua implementação e após a sua concretização. Contudo, diria que se fazem sentir na melhoria da qualidade de vida das populações, (que após a introdução das melhorias, depressa esquecem as dificuldades anteriores), na preocupação com a estética da região, dos empregos gerados, e no movimento do comércio em função da procura turística, etc. Evidentemente que todos os benefícios podem ser minimizados com os efeitos de crise como os que estamos a viver na actualidade...
17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?	Na minha região não creio que tal suceda, pelo que a resposta se encontra prejudicada.
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Não creio que tal suceda.

19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Até ao momento presentes permitiam o acesso à generalidade da população. De futuro, considerando as graves alterações a nível fiscal introduzidas recentemente, quer nas empresas, quer nas famílias, a redução do rendimento disponível pode condicionar significativamente esse acesso.
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	Na minha região a grande maioria dos trabalhadores no sector turístico provem da população local, muito embora haja já grande número (não sei em que percentagem) de trabalhadores emigrantes em especial do Brasil e de Angola.
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	Não tenho os conhecimentos técnicos necessários para poder responder a esta questão.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Adoptar as medidas susceptíveis de impedir o aparecimento de mais oferta na zona em consideração.

Questão	Entrevistado: Dr. Filipe Rocha Associação Açoriana de Formação Turística e Hoteleira
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	Pressão sobre o solo e a natureza (consumo de água e energia, resíduos, produtos agrícolas e piscícolas); Impacto no ordenamento do território; Equilíbrio concorrencial que mantenha elevado o nível de empenho na inovação e qualidade de serviços, mas que evite o excesso de concorrência que prejudique todos os intervenientes.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	O planeamento tem grandes vantagens na identificação e estruturação de estratégias de desenvolvimento regionais, podendo criar mecanismo de incentivo adequados e regras suficientes para evitar a desorganização e os excessos, nomeadamente ao nível do ordenamento do território. Poderá haver inconvenientes se os mecanismos de planeamento criados não forem suficientemente flexíveis para a criação de negócios inovadores ou para responder de forma adequada em períodos de crise que exijam respostas decididas, céleres e consequentes.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Não responde.
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Sim. Concordo com o limite à criação de camas, sobretudo se forem tidos em consideração critérios que tenham em conta as questões ambientais, e a dimensões geográfica e demográfica dos espaços. Deverão ser tidos em conta critérios que influenciem a economia, nomeadamente a concorrência, sendo que os excessos podem provocar a delapidação dos preços e consequentemente das mais-valias para a economia. Devendo por outro lado procurar assegurar um nível de concorrência que permita a permanente preocupação pela inovação e qualidade de serviço. Em determinados casos, poderiam ser impostos critérios relacionados com a qualidade dos empreendimentos (estrelas), bem como tipologia/conceito.
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?	Planear o turismo do ponto de vista económico, designadamente no impacto transversal que pode ter em todos os sectores de actividade, desde a agricultura, passando pela indústria e serviços. Com um correcto planeamento poderão ser envolvidos mais agentes económicos que apenas aqueles que lidam directamente com o sector, beneficiando consequentemente toda a economia. Do planeamento turístico está muitas vezes arredada a formação profissional e a qualificação de recursos humanos, factor decisivo para a implementação de qualquer plano.
6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?	Dado o modelo autonómico que vigora nos Açores, não tenho conhecimento suficiente para ter uma opinião válida.

7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?	Não responde.
8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?	Nos Açores, o mar, a natureza e a gastronomia. No caso do mar, o whale watching, iatismo, passeios de barco ou big game fishing, têm do meu ponto de vista pouco impacto na sustentabilidade. No caso da natureza, designadamente os passeios pedestres e desportos de aventura, o maior impacto poderá ter a ver com o lixo que o excesso de turistas pode trazer. Tendencialmente são actividades que não exercem grande tipo de pressão sobre a natureza/solo. Quanto à gastronomia, e no caso particular de produtos raros e de grande sensibilidade como nos Açores podem ser o caso das cracas, lapas, cavaco, etc, é um produto turístico que pode ter grande impacto no solo e sustentabilidade. A procura de determinados produtos pode ser benéfica em termos económicos, nomeadamente aumentando a produção agrícola ou a pesca, mas poderá também ter impactos negativos provocados pelos excessos.
9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?	No estágio de desenvolvimento actual dos Açores, não tenho percepção que o turismo exerça efeitos relevantes sobre o ambiente.
10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?	Não responde.
11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?	Não creio que na Região existam infra-estruturas preparadas para lidar com uma eventual excessiva pressão sobre o meio ambiente.
12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?	Creio que a melhor forma é, em determinados casos de grande sensibilidade limitar o nº de visitas, e noutras regular as visitas com acompanhamento permanente.
13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?	Não responde.
14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?	Não conheço de forma suficiente a legislação. No entanto, estou certo que caso exista, não é suficientemente eficaz, pois não há pessoal no terreno suficiente para assegurar uma vigilância adequada às áreas naturais.
15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?	Não. A espaços existem campanhas de sensibilização, mas não há uma acção concertada e consequente de envolvimento da população nestas questões.
16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?	Do conheço do plano e da sua implementação trata-se de um instrumento demasiado teórico que não impulsiona na devida medida a actividade turística e sobretudo a qualidade dos serviços prestados. Há uma grande lacuna no plano quanto á formação de recursos humanos qualificados.



17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?	Não creio que no estágio actual de desenvolvimento do turismo nos Açores haja problemas sócio-económicos decorrentes desta actividade.
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constata-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Não responde.
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Na generalidade, os principais serviços associados ao turismo nos Açores prendem-se com actividades lúdicas no mar e na natureza. À excepção dos passeios pedestres, as restantes actividades são na generalidade caras, e consequentemente de difícil acesso para a população local.
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	Nos Açores a esmagadora maioria dos colaboradores das empresas do sector turística são naturais dos Açores, incluindo os quadros médios e superiores. Do meu ponto de vista este é um dos maiores entraves ao desenvolvimento, uma vez que a importação de <i>know-how</i> é ainda muito reduzida.
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	Não responde.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Limitar o acesso. Promover o desenvolvimento de actividades de qualidade superior, permitindo aumentar os preços, reduzindo a pressão e mantendo as mais-valias económicas.

Questão	Entrevistado: Dr. Joandre Ferraz Associação Brasileira das Agências de Viagens
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	O Brasil, por sua longa extensão territorial, demorou para instituir mecanismos jurídicos e operacionais para o desenvolvimento sustentável. Hoje não faltam mecanismos, quase todos, porém, passíveis de interpretações subjectivas que têm gerado insegurança jurídica nos empreendedores, em geral e turísticos. Por exemplo, não existe uma regra ou interpretação clara sobre a extensão permitida para podas de árvores. Alguns entendem que qualquer poda é permitida, outros que a poda radical não o é. Entre estes, outro dilema, o que é poda radical? Sem embargo, é visível uma maior responsabilidade ambiental por parte das empresas, ainda não acompanhada pelo consumidor.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	Considero absolutamente necessário o planeamento físico e económico do turismo, visando seu desenvolvimento com o mínimo efeito predador possível nos destinos, por meio de metas bem definidas e verificáveis a cada ano, para eventuais correcções de rumo.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Sim, considero úteis, embora não esteja convencido sobre a cientificidade dessas técnicas, pois tenho presenciado, por exemplo, alterações na capacidade de carga de certos locais turísticos que sugerem falta de critério ou equívoco, na origem ou na mudança!
4. Concorde com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Sim, se for confiável a capacidade de carga definida, assim como outras limitações relativas a número de visitantes simultâneos, acesso de embarcações sem estações de tratamento de água, etc.
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?	Considero indispensável definir o objectivo quantitativo e qualitativo de turistas desejados, domésticos e internacionais, para dimensionar a oferta compatível necessária e estabelecer o uso e ocupação dos atractivos turísticos naturais e culturais de modo que sua visitação não comprometa sua perenização e, assim, a própria matéria prima motivadora das viagens.

<p>6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?</p>	<p>O Brasil, entre 1966 e 2003 teve apenas um órgão, a Embratur, que passou a ser apenas um agente de promoção, sendo todo o resto transferido para o ministério do turismo. sempre fui contrário a esse desmembramento, apesar da opinião geral ser favorável. Entendo que o importante é haver vontade política efectiva, não meramente discursiva, de desenvolver o sector. Se houver, defendo um único órgão, directamente vinculado à presidência da república (chefe de governo e de estado no Brasil), com poderes para, de modo cogente, coordenar as acções dos diversos órgãos que actuam em áreas de interesse para quem viaja, como rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, capacitação, promoção, etc.</p>
<p>7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?</p>	<p>O ideal seria passar todas as atribuições executivas e de acompanhamento aos planos regional e local, o que não é viável no Brasil, em razão de seu sistema federativo, com diversas competências constitucionais concorrentes entre união, estados e municípios, como, por exemplo, em matéria de ordenamento do território, ainda que este seja sujeito a regras gerais federais ou às quais sejam mais restritivas entre os três níveis, como, igualmente, na protecção e defesa do consumidor.</p>
<p>8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?</p>	<p>Não entendi bem a que eleição se refere a questão. Me agrada a ideia de desenvolvimento de pólos turísticos em regiões pouco desenvolvidas que possam ter no turismo actividade económica menos agressiva do que agrícola ou industrial, desde que, como dito antes, devidamente ordenado o uso e ocupação do solo, adequando visitação e perenização.</p>
<p>9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?</p>	<p>Os efeitos têm sido mais negativos do que positivos, em especial, no desmatamento sem plano algum de manejo e na poluição de vias navegáveis por falta de infra-estrutura pública de saneamento básico e de exigência para o investidor implanta-lo, apesar da disponibilidade de tecnologia não muito cara para isto, assim como para captação de energia solar e de águas pluviais.</p>
<p>10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?</p>	<p>Os órgãos ambientais, no Brasil, costumam ter visão meramente preservacionista do território, como se o progresso do ser humano fosse menos importante que a vida dos demais animais. As exigências são tantas, que findam gerando grande clandestinidade, facilitada pela dificuldade de fiscalizar a ampla extensão territorial do país. Exemplo: crime ambiental é inafiançável, homicídio não é !!</p>
<p>11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?</p>	<p>Não estão. Inexistem políticas públicas claras. Acessos, energia e saneamento são os principais problemas, não só do turismo, mas de todo o sector produtivo. Depois, naturalmente, de educação, saúde e segurança públicas.</p>
<p>12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?</p>	<p>Existem parques nacionais e estaduais com planos de manejo, de capacidade de carga e de visitação. Alguns proíbem qualquer visitação, a não ser, é lamentável, dos amigos do director do parque !! Outros têm conseguido manter o desejado equilíbrio, ainda que mais por empenho do que por técnica, entre uso, ocupação e perenização. Esboços de planos não faltam, mas poucos chegam a nível executivo e os que chegam costumam padecer de falta de vontade política.</p>
<p>13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?</p>	<p>Vale a mesma resposta à questão anterior, acrescentando que tais sítios são legalmente protegidos desde 1937, por meio do instituto de património histórico e artístico nacional, um dos órgãos com visão focada na preservação e não no uso e ocupação ordenados.</p>
<p>14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?</p>	<p>A regulamentação carece de atualização e, em especial, a meu ver, de pré-definição clara dos usos e ocupações a serem permitidas e ordenadas em prol do desenvolvimento do turismo e/ou de outros setores da economia, o que é raro nas normas, salvo as honrosas exceções que confirmam a regra, resultantes da boa vontade de parte do pessoal dos organismos existentes, em geral muito bem preparado, mas carente de retaguarda política séria.</p>
<p>15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?</p>	<p>Só no discurso, como em certas micro-regiões do Estado da Bahia, Itacaré, por exemplo, onde as comunidades locais acabam sendo usadas como massa de manobra político-partidária.</p>

16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?	Como não estou acompanhando nenhum plano em particular, portanto, não tenho elementos para responder esta questão.
17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?	A meu ver, o principal problema é a descaracterização natural e cultural dos atractivos turísticos, resultando na perda de seus elementos essenciais e das comunidades residentes. penso que um planeamento turístico adequado e focado possa, no mínimo, reduzir esses impactos.
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Considero o turista, em geral, o brasileiro em especial, um predador, de usos e costumes locais, que precisa ser “educado” pela comunidades residentes, principalmente pelo exemplo. Todavia, é mais comum que esta, quase sempre muito simples, passe a copiar o comportamento daquele. já o estrangeiro, em especial europeu, ainda é fortemente atraído pelo chamado turismo sexual infantil e juvenil que grassa no Brasil, notadamente, em sua região nordeste, exactamente em razão da maior pobreza de sua população. as campanhas contra isso têm surtido efeito reduzido. enfim, parece que o turista costuma ter comportamentos nos destinos visitados que têm vergonha de assumir e criticam onde residem.
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Depende do câmbio. hoje, com o real sobrevalorizado, a hospedagem no exterior, principalmente resorts nos EUA e Caribe, está mais barata para os brasileiros do que a local, além dos preços de bens de consumo serem, lá, menos do que a metade que os do Brasil, representando forte apelo nas viagens internacionais. O balanço de pagamentos do turismo está, neste ano, com déficit de US\$ 6 bilhões.
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	Os de funções básicas, sim, nas comunidades mais pobres, também usados em centros mais desenvolvidos, ainda como mão de obra mais barata. desconheço a proporção, até porque é por demais variável, conforme a dimensão da comunidade e do sector no local. Costa do Sauípe, por exemplo, ao norte de Salvador, Estado da Bahía, ocupa em torno de 90% da população local em empregos directos e indirectos. as funções mais técnicas e gerenciais são exercidas por locais nos centros mais desenvolvidos.
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	Não tenho conhecimento sobre esses indicadores, portanto, não posso responder esta questão.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Planejamento preventivo e correctivo, com acompanhamento, aferição e ajustes.

Questão	Entrevistado: Prof. Dr. Licínio Cunha Ex-Secretário de Estado do Turismo / ULHT
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	O desenvolvimento sustentável no turismo deve constituir um modelo que vise: <ul style="list-style-type: none"> <li>- assegurar uma melhor qualidade de vida à população residente e a sua participação no desenvolvimento do turismo.</li> <li>- garantir a melhor qualidade da experiência dos visitantes</li> <li>- manter a qualidade do ambiente</li> <li>- assegurar a obtenção de benefício adequados por parte dos empresários</li> <li>- impedir a destruição de recursos naturais que possibilitam o turismo.</li> </ul>
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	O planeamento do turismo é um instrumento indispensável à adopção de estratégias de desenvolvimento que garantam um crescimento equilibrado e em função dos objectivos das políticas de desenvolvimento económico. Nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- o planeamento pode evitar ou atenuar os impactos negativos do turismo</li> <li>- deve antecipar as mudanças e estabelecer as condições para lhes dar resposta adequada</li> <li>- pode promover o ordenamento do desenvolvimento e criar sinergias com vista a aumentar os benefícios ambientais, sociais e económicos</li> <li>- estabelece as condições para eliminar ou atenuar desequilíbrios nefastos</li> <li>- pode eliminar os riscos e atenuar a incerteza bem como disciplinar as intervenções que afectem o turismo.</li> </ul>

<p>3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?</p>	<p>A capacidade de carga e os LAC não são incompatíveis, mas são cada vez mais a via para impedir que os destinos sejam repudiados pelos consumidores turísticos conduzindo ao seu declínio. A utilização destes conceitos é a melhor via para impedir que os destinos atinjam uma situação tal que a sua renovação ou recuperação se torne impossível pelos custos a que obriga.</p> <p>A melhor via é a de determinar a capacidade de carga de u destino antes que se verifiquem impactos negativos. É, no entanto, a via mais difícil mas é preferível adoptar um processo de crescimento mais lento (como advoga a LAC) do que atingir um ponto de não retorno.</p>
<p>4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?</p>	<p>Depende das situações e dos locais onde se desenvolve o turismo. No entanto não é preciso limitar o número de camas mas antes estabelecer condições que podem variar o seu grau de restrição, consoante as situações concretas de cada realidade: uma coisa é limitar o número de camas em Lisboa ou junto ao Alqueva, outra é limitá-la na Serra de Sintra ou no Parque do Gerês, na Serra da Estrela ou em Albufeira.</p> <p>Tal como para as camas pode haver restrições ou limitações a outros tipos de equipamentos turísticos ou actividades (por exemplo: corridas ou provas de automóveis todo o terreno).</p>
<p>5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?</p>	<p>Quem planeia é que deve estabelecer as medidas adequadas para o desenvolvimento turístico. Não há medidas que se estabeleçam para um adequado planeamento. As medidas estabelecidas no plano devem ser adequadas ao desenvolvimento do turismo e é para isso que ele serve. O turismo desenvolve-se em territórios e só as condições de utilização destes é que fazem os bons ou os maus destinos.</p>
<p>6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?</p>	<p>Não, não me parece adequado porque há funções que podem ser diminuídas ou entravadas por outras quando se integram numa única organização: por exemplo a função financeira (ex-Fundo do Turismo) é incompatível com a promoção.</p>
<p>7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?</p>	<p>As entidades Regionais podem e devem ter responsabilidades no planeamento regional do turismo, na promoção, monitorização dos destinos, na informação e na defesa da qualidade.</p>
<p>8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?</p>	<p>A criação de produtos turísticos é um "acto produtivo" que deve subordinar-se, no mínimo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- objectivos que se pretendem alcançar</li> <li>- possibilidades de rentabilidade</li> <li>- recursos existentes</li> <li>- existência de mercado (ou de segmentos de mercado)</li> <li>- necessidades (ou não) de criar infra-estruturas</li> <li>- capacidade para as promover.</li> </ul> <p>Não são, portanto, uma lista mais ou menos imaginativa. Há possibilidade de fazer listas de dezenas de produtos que, a maior parte das vezes, não serve rigorosamente para nada.</p> <p>Contudo, tendo em consideração os desequilíbrios do turismo português, os recursos de que dispomos, a nossa capacidade para estruturar produtos viáveis e comercializá-los egeria (sem ordem de prioridades ou importância):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- golfe</li> <li>- turismo de saúde</li> <li>- turismo cultural</li> <li>- turismo de natureza</li> <li>- turismo no espaço rural</li> <li>- turismo de negócios</li> <li>- Enoturismo</li> </ul> <p>Depois destes consolidados avançaria com outros mas é irrealista supor que temos capacidade para, nos termos e condições acima, ir mais além. Acrescentaria, no entanto, a renovação do "sol e mar" porque continuará a ser o mais importante. O maior consumidor do solo é o golfe mas pode não ser impeditivo da garantia de sustentabilidade.</p>
<p>9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?</p>	<p>Não responde.</p>

11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?	Não responde.
12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?	Não responde.
13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?	Não responde.
14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?	Não responde.
15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?	Não responde.
16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?	Não responde.
17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?	Não responde.
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Não responde.
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Não responde.
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	Não responde.

21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	Não responde.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Não responde.

Questão	Entrevistado: Dr. Manuel Quintas Associação dos Directores de Hotéis de Portugal
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	Não responde.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	O planeamento em turismo é essencial, na medida em que permita fomentar, orientar e disciplinar a actividade turística no país e suas regiões, subtraindo-a ao livre arbítrio e improvisação dos seus responsáveis e agentes. O planeamento, no entanto, não deverá constituir na prática um espartilho que restrinja excessivamente a iniciativa e dinamismo necessários ao desenvolvimento e crescimento do turismo em Portugal. Neste sentido, o planeamento deverá revisto de tempos a tempos, à luz da realidade e das necessidades e aspirações do sector em cada momento.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Abstraindo das técnicas em causa, com as quais não estou identificado nesta altura, julgo que não poderá deixar de prestar-se atenção a questões como as citadas (zonamento, capacidade de carga e limites de mudança aceitável), sob pena de graves exageros em partes do território nacional, o que aliás já se verifica em lugares significativos do território nacional. Urge mesmo reavaliar certas situações passíveis de reconsideração oficial, que não estejam cristalizadas na lei e não representem por isso direitos adquiridos para os seus titulares.
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Há muito que sou defensor da fixação de um limite à criação de camas turísticas em zonas específicas do país em que a oferta hoteleira se encontra saturada, e algumas há. A criação de barreiras administrativas neste sentido foi já adoptada em vários sítios da Europa como se sabe. Durante o tempo considerado apropriado, não seria autorizada a criação de novas unidades hoteleiras, salvo se se destinarem a substituir outras antigas. Deste modo, não só se evitaria um excesso de oferta, responsável quase sempre por um abaixamento das tarifas e sobretudo da qualidade das prestações, como se conseguia a requalificação do parque hoteleiro, nesse espaço do território, com a substituição das unidades obsoletas. Num país «das mais amplas liberdades» e das mais amplas asneiras, esta medida dificilmente será adoptada. Sabe-se já que não conta com a Associação dos Hotéis de Portugal – porventura a única opinião que se lhe conhece, sobre qualquer coisa!
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?	Não responde.
6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?	Tem sido manifesto que o Turismo de Portugal, IP, tal como existe, não dá resposta cabal às necessidades e interesses do turismo nacional, por duas razões principais: excesso de competências e abuso de incompetências! Havia que se lhe subtrair, no mínimo, o licenciamento, a atribuir às câmaras municipais (naturalmente sujeito a regras claras), e a formação profissional, que ficaria a cargo de organismo especializado, como já foi o caso. O desdobraimento do Turismo de Portugal porém parece improvável nas actuais circunstâncias. Já ficaria contente se não arrumarem o turismo num canto qualquer da nova estrutura governamental...
7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?	A organização do turismo no plano regional não funciona, e nunca funcionará nas bases tradicionais. Com algumas (poucas!) honrosas excepções, não tem passado de uma feira de vaidades e desperdício de dinheiro público, gasto na maior parte para pagar ordenados. É minha convicção, há muitos anos, que Portugal só será verdadeiramente um país de turismo, quando os municípios forem chamados a assumir a sua responsabilidade directa e, quanto a mim, insubstituível na formulação de uma oferta o mais integrada possível. O maior problema do turismo nacional e o que mais afecta a sua imagem é o desleixo que se vê por toda a parte. Mais do que um país pobre, Portugal é um país desleixado e sujo – o contrário do que o turismo precisa. Ora os municípios poderão ocupar-se de coisas verdadeiramente importantes, neste estado de coisas, como já escrevi, tais como: arrumar a casa, lavar as janelas, esfregar o chão e pôr tudo a cheirar a fresco! Os municípios têm muita forma de serem úteis ao nosso turismo.

<p>8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?</p>	<p>Sobre os produtos turísticos mais interessantes ou mais vendáveis, não há que complicar. São os habituais, ou seja os que podem motivar, por si só, as pessoas a deslocarem-se a Portugal: sol e praia; negócios; golfe; «short-breaks» (turismo lazer/cultural). Tudo o resto é para distrair ou ocupar o visitante, sem prejuízo do reconhecimento da sua importância como factor de enriquecimento ou valorização da oferta (ex: gastronomia, animação). Só o golfe apresenta problemas do ponto de vista da ocupação do solo e sustentabilidade. Quanto ao chamado «turismo residencial», trata-se essencialmente de um negócio imobiliário que, no caso dos projectos PIN, se traduz por territórios «sagrados» ou «enclaves», com que se retalha o país. Áreas extensíssimas, que funcionam como se fossem «clubes privados», guardadas por «polícia» própria, onde o Zé Povinho não pode pôr o pé...</p>
<p>9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?</p>	<p>Não responde.</p>
<p>17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?</p>	<p>Não responde.</p>

18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Não responde.
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Os preços dos equipamentos turísticos e hoteleiros são razoavelmente acessíveis, quer a nacionais quer sobretudo a estrangeiros, tendo em conta a sua qualidade normal. Com excepção dos chamados «hostéis», que começam a aparecer e se destinam sobretudo aos jovens, nota-se a falta de verdadeiros hotéis «low cost». O que temos são hotéis convencionais com preços baixos...
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	Não responde.
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	Não responde.
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Não responde.

Questão	Entrevistado: Dr. Nuno Aires Presidente da Entidade Regional de Turismo do Algarve
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	Os aspectos mais significativos referem-se aos próprios princípios da sustentabilidade: optimização dos recursos ambientais, manutenção da autenticidade cultural, manutenção da actividade económica a longo prazo e monitorização da actividade turística. Dessa forma as gerações futuras poderão usufruir do território com qualidade.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	O planeamento em turismo é essencial. Só conhecendo a realidade, com os seus constrangimentos e com as suas oportunidades, se poderá gerir um território e definir estratégias de desenvolvimento turístico. Não considero que existam inconvenientes no planeamento. Isso só existiria se esse planeamento não fosse flexível. Obviamente que quando se planeia tem que se estar preparado para mudar de estratégia se as condições-base se alterarem. A crise actual é um bom exemplo disso. Mas isso não é um inconveniente porque está intrínseco ao próprio conceito de planeamento.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Dentro de limites, é claro que um território tem uma capacidade de carga a partir da qual se entra em desequilíbrio. Assim, as técnicas de zonamento, são úteis para uma gestão do território adequada.
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Concordo embora o próprio mercado se encarregue de regular o número de camas turísticas. Eventualmente poderiam ser introduzidas mais exigências no âmbito da qualidade. Mas, o cumprimento da própria legislação acaba por ser uma garantia de qualidade dada a sua própria exigência.
5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?	As medidas são a implementação de planos devidamente ajustados às especificidades territoriais. Essas medidas existem, quer através da elaboração de planos de ordenamento (PROT, PDM, PU, PP e outros), quer através da concretização de planos estratégicos sectoriais (caso dos planos de turismo).
6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?	Parece-me que deveria existir maior desconcentração de competências do Turismo de Portugal para as Entidades Regionais de Turismo. A existência de organismos especializados pode permitir um melhor cumprimento das suas próprias atribuições.



<p>7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?</p>	<p>Isso é uma matéria demasiado complexa e abrangente para poder responder neste tipo de questão. No entanto, posso afirmar que as entidades regionais poderiam gerir de forma mais directa as receitas provenientes do IVA turístico regional. Deveriam ter maior autonomia financeira. A nível técnico, e apenas como mero exemplo, considero que as ERT's poderiam ter uma palavra a dizer em questões relacionadas com licenciamentos e fiscalização turística.</p>
<p>8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?</p>	<p>Para além dos produtos estratégicos “sol e mar”, “golfe”, “congressos e incentivos”, “turismo náutico”, “turismo residencial”, “turismo de saúde e bem-estar”, existe uma apetência especial do Algarve para produtos como o “turismo de natureza” e mesmo para o “turismo cultural”, os quais se bem desenvolvidos não agredem a natureza. Outro produto (se é que se pode chamar de produto dado que é transversal a todos os outros) que pode ter uma enorme importância estratégica para o Algarve é a aposta no “turismo acessível”, o qual integra todos os turistas com mobilidade reduzida.</p>
<p>9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?</p>	<p>A actividade turística tem sido o motor da economia no Algarve, o que se traduz em diversos efeitos positivos a nível económico e social. No entanto, o desenvolvimento do turismo, no sentido lato da expressão, está inevitavelmente associado à construção de novas infra-estruturas e equipamentos que induzem impactes negativos no ambiente. A obrigação dos responsáveis é adoptarem medidas que permitam minimizar os impactes negativos dos projectos contribuindo assim para o desenvolvimento geral da região (económico, social, e ambiental) que se pretende sustentável.</p>
<p>10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?</p>	<p>Um bom planeamento em turismo deverá incluir um diagnóstico da situação actual e uma previsão de resultados, para que os projectos possam ser desenvolvidos de forma a potenciar os aspectos positivos e a minimizar os constrangimentos existentes. Os problemas actuais resultantes do crescimento da actividade turística no Algarve devem-se ao fraco planeamento que se verificou entre os anos 60 e 80 do século XX. É certo que nem sempre é possível antecipar todos os impactes de determinado projecto ou política. No entanto, as ferramentas tecnológicas e o maior conhecimento existente permitem, hoje, fazer uma boa previsão de resultados.</p>
<p>11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?</p>	<p>O conhecimento existente, actualmente, sobre o comportamento da procura turística no Algarve permite às Câmaras Municipais e outras entidades equipar a região com infra-estruturas de abastecimento de água, de tratamento de efluentes e gestão de resíduos, devidamente dimensionadas para fazer face às necessidades reais do território, especialmente, durante a época alta do turismo. Os problemas existentes resultam, em grande parte, da dificuldade real em fazer face ao acréscimo de custos associados à manutenção do grau de atendimento e capacidade de resposta das infra-estruturas durante o Verão, quando se verifica um aumento exponencial de população. Isso comporta custos elevados!</p>
<p>12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?</p>	<p>A postura conservacionista que as entidades responsáveis pela gestão das áreas protegidas tinham até há pouco tempo, levou a um fraca dinamização turística destes espaços (ou quase um abandono de alguns). A utilização turística destas áreas, de forma ordenada e controlada, poderá contribuir para o financiamento da sua conservação e valorizar a sua imagem junto dos visitantes.</p>
<p>13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?</p>	<p>No Algarve existem sítios com importância histórica e arqueológica, a maioria dos quais são “geridos” pela Direcção Regional de Cultura. Acredito que esse planeamento é feito de forma eficaz. É o exemplo da Fortaleza de Sagres que é dos monumentos nacionais mais visitados do país.</p>
<p>14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?</p>	<p>O nosso país é profícuo em legislação e regulamentos de protecção, os quais serão certamente eficazes. Não me parece adequado referir se o pessoal desses organismos é competente e se dispõe de formação...</p>
<p>15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?</p>	<p>Sem dúvida! A própria legislação e regulamentação existente prevê essa participação embora, a população nem sempre tenha motivação para exercer esse seu direito.</p>
<p>16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?</p>	<p>O Algarve dispõe de um plano de turismo. Actualmente a realidade turística está em constante mutação, pelo que é necessário uma permanente monitorização para efectuar os ajustamentos necessários aos planos em vigor. Mesmo assim, a existência de um plano é importante porque permite uma melhor gestão e definição de estratégias. Há poucos anos um plano poderia ter uma vigência maior do que agora dado que a realidade modifica-se mais rapidamente. Um bom planeamento permite aproveitar melhor as nossas próprias potencialidades!</p>

17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?	Entre os anos 60 e 80 do século XX o turismo criou problemas a nível do ordenamento territorial. A necessidade de gerar divisas para atenuar uma balança de pagamentos profundamente desequilibrada, levou a uma enorme ânsia de construir muitas vezes sem preocupações de sustentabilidade. Na actualidade tem-se vindo a tentar atenuar os erros urbanísticos do passado e tem-se conseguido! Nos nossos dias existe um planeamento mais eficaz.
18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constata-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?	Na actualidade não considero que exista esse tipo de problemas.
19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?	Nem sempre. É o caso do golfe. Apesar do produto “golfe” estar desenvolvido no Algarve, nem todos os residentes podem praticar esse desporto em virtude dos elevados preços praticados.
20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?	A ERTA não dispõe de dados nesse âmbito (deverá ser consultado o INE ou o IIEFP).
21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.	A CCDDR produziu uma bateria de indicadores ambientais, sócio-económicos, e outros, com a finalidade de aferir a qualidade dos aspectos ambientais que condicionam a actividade turística, os quais podem ser consultados em: <a href="https://web.ccdr-alg.pt/sids/indweb/">https://web.ccdr-alg.pt/sids/indweb/</a> .
22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?	Planeamento integrado. Isso significa o envolvimento das entidades públicas e das empresas privadas de forma a ser possível agir antes de haver saturação.

Questão	Entrevistado: Dr.ª Susana Amador Presidente da Câmara Municipal de Odivelas
1. Quais os aspectos mais significativos do desenvolvimento sustentável em geral no sector do turismo em particular?	A actividade turística suporta-se, acima de tudo, em torno do que é o património natural e cultural dos territórios e das comunidades locais. Depois, nas dinâmicas socioculturais em contextos de forte identidade ou peculiaridade. Assim, qualquer forma de desenvolvimento onde se pretenda potenciar o interesse turístico terá de prosseguir os princípios fundamentais de sustentabilidade no que se traduz na preservação do recursos naturais e na valorização da paisagem, salvaguarda do património arquitectónico e arqueológico, a imagem das cidades e vilas mas, também, a preservação das tradições locais ligadas aos costumes, gastronomia, festas dos costumes, enfim aquilo que possa ser interessante e atractivo que motive uma deslocação com o propósito de conhecer e desfrutar.
2. O que pensa do planeamento em turismo? Quais as vantagens e inconvenientes?	No mundo complexo em que vivemos, qualquer actividade de ser planeada ou seja, deve formular-se uma estratégia na qual se definem objectivos e o modo de os alcançar. Como já se referiu, para haver turismo terá que haver objecto que motive a actividade turística. Esse aspecto diferencia logo qualquer estratégia para o turismo. Em função disso então se definirá uma política de promoção turística. Ou seja, sem planeamento será difícil implementar uma política para o turismo.
3. Está identificado e/ou considera úteis as técnicas como o zonamento, capacidade de carga, limites da mudança aceitável (LAC)?	Esses tratam-se de mecanismos de planeamento e gestão territorial para o turismo que têm estado a ser implementados, especialmente nas regiões turísticas sujeitas a maior pressão ou por razões de protecção ambiental. Parecem ser necessárias e entre nós estão ainda algo imaturas, especialmente porque os serviços da administração têm ainda pouco treino na sua aplicação de forma razoável porque não podem deixar de ter uma dose de subjectividade mas também pelos empreendedores ou promotores que ainda estão pouco familiarizados com eles.
4. Concorda com a fixação de um limite à criação de camas turísticas? Pensa que deveriam ser introduzidas outras limitações? De que tipo?	Tal como já se referiu, esse tipo de limitações parece ser inevitável se quisermos manter uma regulação com vista à sustentabilidade quer ambiental quer económica do próprio sector. Contudo tais mecanismos têm de ser geridos de forma inteligente e assertiva em função dos diferentes contextos e políticas, implicando critérios de justa equidade e de gradualidade no tempo. O planeamento ao estabelecer-se um limite de camas terá de prevenir que essa capacidade seja distribuída de forma justificada por critérios de acessibilidade pelos diversos estratos de procura e continuada no tempo.

<p>5. Quais as medidas que considera indispensáveis para um adequado planeamento e desenvolvimento do turismo? Alguma delas respeita ao ordenamento do território?</p>	<p>Já se referiu que o património natural e o cultural são o principal capital a potenciar para o turismo. Assim, os planos de ordenamento, que definem o modelo de território e acabam por incidir nos valores da paisagem e do património construído, são os primeiros na definição dessas medidas. Posso dar um exemplo: a Área Metropolitana de Lisboa tem enormes recursos naturais com potencial turístico, designadamente os estuários do Tejo e do Sado. Podemos dizer que finalmente a proposta de alteração do PROTAML que aguarda aprovação contempla medidas para as áreas desses estuários, grande parte delas orientadas para o turismo náutico, pois o PROTAML anterior era omisso sequer relativamente àquelas superfícies aquáticas. Posso também adiantar que a proposta do PDM de Odivelas que está já em fase de aprovação, contempla diversas medidas orientadas para o desenvolvimento do potencial turístico de Odivelas.</p>
<p>6. O actual modelo de concentração de competências num único organismo (Turismo de Portugal, IP) parece-lhe adequado ou considera preferível a existência de vários organismos especializados, designadamente no licenciamento, formação, promoção, ordenamento do território, etc.?</p>	<p>Não parece haver necessidade de mais entidades sectoriais. A boa gestão do território e da economia requer a síntese transversal dos vários interesses sectoriais e, embora haja a necessidade de reconhecer e acautelar cada um deles, aquele designio parece não ser conseguido através da proliferação de tutelas.</p>
<p>7. Em matéria de turismo, que atribuições passaria para o plano regional (Entidades Regionais de Turismo / Pólos de Desenvolvimento Turístico) ou para o plano local (Câmaras Municipais)? Ao invés, algumas das atribuições existentes no plano regional ou local deveriam ser tratadas no plano nacional?</p>	<p>Se o turismo vive do capital patrimonial local, há que observar o princípio de subsidiariedade porém sem cairmos numa lógica paroquial. As instituições regionais de turismo para as regiões de potencial mais relevante parecem ser pertinentes. No restante, para além de um serviço central, parece que a estratégia e a operacionalização poderia ficar para as autarquias ou aglomerações de autarquias municipais.</p>
<p>8. Que produtos turísticos elege? Que relação têm com o consumo do solo e com a sustentabilidade?</p>	<p>Os produtos devem ser determinados, acima de tudo, pela natureza e potencial do território e sua base económica, numa relação qualitativa e quantitativa a delimitar pelo sensato planeamento.</p>
<p>9. Na sua região, o desenvolvimento do turismo ou o desenvolvimento em geral exerce no meio ambiente consideráveis efeitos positivos ou negativos? Em que consistem?</p>	<p>A região da AML é uma área metropolitana que, por coincidência ou não, detém enormes recursos com enorme potencial para o turismo. Ambos os factores se fazem sentir mas parece haver, na generalidade, suficientes mecanismos de protecção. Há apenas que aperfeiçoá-los e fazê-los cumprir. No caso de Odivelas a pressão do turismo não se coloca.</p>
<p>10. De que forma poderíamos atenuar os efeitos negativos que se fazem sentir actualmente? Por outro lado, como poderiam ter sido prevenidos?</p>	<p>Em primeiro lugar há que dar sentido económico ou seja, para que serve e quem suporta cada pedaço do território. Depois, desenvolver um sistema de gestão territorial que coloque cada um desses pedaços nas mãos certas e dispondo da finte de financiamento apropriada. Por fim, como já se disse no ponto anterior, apenas há que fazer cumprir com determinação.</p>
<p>11. As infra-estruturas estão suficientemente desenvolvidas na sua região para impedir o aparecimento de problemas no meio ambiente associados ao desenvolvimento do turismo? No que respeita ao turismo, o que é necessário melhorar ou completar nessas infra-estruturas para evitar tais problemas?</p>	<p>Na AML ou em Odivelas, genericamente falando, parece que esse problema não se põe.</p>
<p>12. Existindo na sua região áreas naturais protegidas, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas evitando danos no meio ambiente?</p>	<p>Existindo áreas naturais protegidas, os especialistas saberão definir um plano ou método para as visitas a esses locais sem que se danifiquem, pois esse é o objectivo. Porém, nesse plano ou método, não poderemos esquecer que, a par disso, se deve encontrar soluções facilitadoras para os visitantes sob pena de não haver visitantes e, portanto não haver turismo.</p>
<p>13. No caso de existirem na sua região sítios arqueológicos ou históricos, como se poderia criar um planeamento turístico e gerir as visitas por forma a preservar esses espaços?</p>	<p>Idêntico à anterior. Temos um caso particular, em Odivelas, de um mosteiro de enorme valor cultural, o Mosteiro de S. Dinis que contém o túmulo do rei D. Dinis, o qual se tem encontrado fechado a visitas, tendo-se conseguido, agora, garantir a sua abertura ao público em geral, todos os primeiros e terceiros domingos de cada mês e ainda durante a semana, para escolas e grupos organizados, mediante marcação prévia e disponibilidade do Instituto de Odivelas.</p>

<p>14. A regulamentação existente permite proteger eficazmente as áreas naturais e os sítios arqueológicos ou históricos? Em caso afirmativo, essa regulamentação é eficaz e o pessoal dos organismos competentes é suficiente e dispõe de formação?</p>	<p>Parece-me que a regulamentação existe. Mas as coisas não acontecem somente por decreto. Parece que há falta de informação e de formação nos serviços centrais, nos locais, mas também nos técnicos que intervêm pela iniciativa privada.</p>
<p>15. Na protecção das áreas naturais e dos espaços turísticos em geral, incentivam-se na sua região técnicas de participação das comunidades locais?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>
<p>16. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento do turismo, quais são actualmente, na sua opinião, os benefícios sócio-económicos que ela retira? E quais serão esses efeitos no futuro tendo em conta os objectivos do plano?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>
<p>17. O turismo e outros tipos de desenvolvimento dão lugar na sua região a problemas sócio-económicos? Em caso afirmativo, em que consistem e como poderiam ter sido evitados; e como podem ser atenuados?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>
<p>18. Se a sua região implementou um plano de desenvolvimento turístico, constatam-se problemas imputáveis ao comportamento dos turistas? Tendo em conta os objectivos do desenvolvimento turístico, devemos atribuí-lo a tais problemas?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas. A proposta de PDM prevê uma área de vocação turística – Caneças, para a qual prevê a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento.</p>
<p>19. Os preços praticados permitem o acesso das populações locais aos empreendimentos e atracções turísticas?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>
<p>20. Na sua região, os funcionários do sector turístico provêm em maior número das comunidades locais? Qual a proporção (percentagem da população local)? E os quadros médios e superiores?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>
<p>21. Enuncie os principais tipos de indicadores do meio ambiente a utilizar na sua região aplicáveis em geral e especificamente em certas áreas turísticas.</p>	<p>Quando se implementar o referido em 18, os indicadores serão do tipo, índice de área bruta de construção/espço verde e n.º de camas.</p>
<p>22. Se for expectável na sua região a saturação de uma ou de várias zonas turísticas, o que se pode fazer para o evitar?</p>	<p>Esta questão não se aplica a Odivelas.</p>

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

- a título acessório, 379
- a título principal, 322, 379, 381
- abertura ao público, 301, 311, 320, 344, 345, 532, 683
- actividade económica do turismo, 5, 20, 22, 30, 32, 131, 184, 194, 255, 263, 301, 423, 424, 492, 545, 574
- actividades acessórias, 379, 391, 392, 400
- actividades de animação turística, 379, 383, 391, 392, 393, 394, 396, 401, 631
- actividades de divulgação do património nacional, 391
- actividades marítimo-turísticas, 392, 393, 396, 401, 635, 636, 637, 639, 641, 644, 645
- actividades próprias, 379, 391, 393, 400
- actividades remuneradas, 29
- actividades secundárias, 379
- acto normativo, 44, 48, 54, 55, 63, 67, 68, 69, 227, 447, 449, 572
- adequação, 83, 102, 137, 182, 211, 212, 297, 303, 304, 328, 340, 341, 374, 382, 427, 460, 547, 580, 670
- ADHP, 20
- administração compartilhada, 59
- administração pública do turismo, 28, 97, 101, 136, 230, 270, 349, 430, 450, 451, 460, 461, 462, 465, 476, 501, 550, 570, 580, 581
- agência de viagens, 80, 113, 179, 182, 265, 273, 312, 379, 380, 382, 388, 389, 511, 534
- Agência Nacional de Turismo, 434, 437, 477
- agências de viagens, 5, 43, 53, 73, 80, 118, 179, 180, 182, 183, 230, 266, 269, 270, 306, 318, 351, 362, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 391, 393, 395, 400, 405, 406, 407, 427, 433, 438, 443, 444, 445, 451, 455, 463, 502, 503, 527, 540, 545, 573, 575
- agências organizadoras, 378, 379, 385, 388, 390
- Agências Regionais de Promoção Turística, 259
- agências vendedoras, 378, 385, 386, 388, 390
- Agenda 21 Local, 151, 153, 155, 157, 174, 484, 578
- Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo, 136, 412, 481, 576, 578
- Agenda 21 para o turismo, 20, 576
- Agenda 21 para o Turismo Europeu, 161
- Agenda Habitat, 153, 156, 578
- Agenda para a Sustentabilidade do Turismo Europeu, 161, 488
- agentes do turismo, 113, 230, 501
- agilização dos licenciamentos, 264
- agro-turismo, 113, 193, 210, 274, 277, 295, 332, 512, 651
- albergues da juventude, 271, 290, 538
- aldeamento turístico, 253, 275
- aldeamentos turísticos, 209, 237, 268, 269, 273, 274, 275, 276, 290, 291, 292, 296, 297, 301, 304, 313, 314, 315, 338, 418, 498, 505, 510, 512, 536, 550
- alojamento a turistas, 272, 294, 536
- alojamento de turistas, 27, 28, 535, 540
- alojamento local, 270, 271, 273, 274, 299, 312, 323, 337, 338, 340, 505, 510, 511, 531, 532, 533, 534, 538, 559, 561, 575
- alojamento para turistas, 271
- alojamento temporário, 270, 271, 274, 289, 290, 542
- alojamento turístico, 232, 233, 247, 249, 269, 270, 273, 277, 278, 279, 280, 298, 319, 323, 337, 341, 352, 411, 468, 504, 507, 509, 510, 511, 513, 515, 531, 533, 534, 538, 539, 545, 546, 547, 559, 561, 562, 563, 565, 574, 575, 576, 579, 583
- alterações climáticas, 158, 159, 164, 192, 199, 200, 216, 487, 492, 493, 494, 559, 577, 632, 646, 648
- alvará de utilização, 308, 309, 310
- animação turística regional, 62, 451
- ANRET, 20, 428, 453
- apartamentos turísticos, 80, 209, 242, 269, 273, 274, 275, 279, 286, 288, 291, 292, 301, 304, 312, 313, 314, 315, 332, 338, 340, 510, 512, 514, 550
- aparthotéis, 209, 266, 273, 286, 290, 512, 536, 547
- APAVT, 20, 84, 266, 386, 389, 390, 431, 435, 453, 477, 544
- apólice de seguro, 396
- apreensão do alvará, 311, 373
- aproveitamento das construções existentes, 236, 505, 550, 579
- área de serviço, 367
- área destinada ao público, 367
- área protegida, 80, 195, 196, 197, 419, 631
- áreas protegidas, 165, 169, 188, 194, 195, 197, 198, 199, 235, 236, 237, 249, 297, 306, 394, 414, 443, 490, 506, 509, 537, 552, 579, 632, 638, 640, 644, 670, 681
- áreas protegidas estuarinas, 640
- áreas protegidas marinhas, 638
- artesanato, 62, 81, 93, 165, 183, 233, 451, 460, 491, 650, 651, 652
- ASAE, 41, 324, 337, 340, 361, 376, 383, 386, 401, 438, 462, 477
- assistentes de turismo, 405
- Associação dos Directores de Hotéis de Portugal, 20, 678
- Associação Nacional das Regiões de Turismo, 20
- Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo, 20
- associações ambientalistas, 393
- associações de carácter misto, 58
- associações de entidades públicas, 58
- associações desportivas, 393
- associações juvenis, 393
- associações públicas de entidades privadas, 58
- associações sem fins lucrativos, 353
- Association Internationale d'Experts Scientifiques du Tourisme, 29
- atração de turistas, 330, 331
- audição prévia, 337
- auditoria de classificação, 307, 313, 515
- aumento da ajuda pública, 147
- Automóvel Clube de Portugal, 53
- autonomia local, 95
- autoridade turística nacional, 20, 254, 257, 258, 260, 301, 308, 333, 383, 397, 401, 445, 545, 575
- autoridade turística regional, 337, 340
- autorização de obras, 442
- autorização de utilização, 272, 308, 309, 311, 314, 316, 325, 344, 346, 510, 532

avaliação de impacte ambiental, 5, 139, 140, 222, 227, 234, 301, 494  
avaliação de risco ecológico, 638

## B

Balança Corrente, 36  
Balança Turística, 37, 427, 569  
balcão do empreendedor, 353, 357, 359, 360, 361  
balcão único electrónico, 181, 352, 353  
bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, 202, 495  
betonização, 535  
bilheteria, 185, 312, 378, 379, 386  
binómio aumento do rendimento e mais tempo para o lazer, 200  
binómio características físicas do solo e facilidades de acesso aos turistas, 555  
binómio maior responsabilização dos promotores e melhor fiscalização, 266  
bolsa de camas, 510  
*bottom-up*, 176, 199, 464, 465, 470, 521, 555, 580  
bungalows, 296

## C

CACMEP, 376, 401  
cadastro comercial, 353, 360  
cadastro dos bens, 69  
cadastro dos empreendimentos turísticos, 443  
caducidade, 225, 243, 299, 310, 311, 316, 336, 507, 514  
camas convertíveis, 287, 288  
camas fixas, 287, 288, 511  
camas paralelas, 271, 561  
camas suplementares amovíveis, 288  
camas suplementares individuais, 288  
camas turísticas, 559, 560, 663, 669, 671, 673, 676, 678, 680, 682  
capacidade de alojamento, 243, 255, 278, 413, 507, 579  
capacidade de carga, 139, 145, 162, 186, 239, 306, 409, 411, 412, 413, 414, 415, 488, 506, 559, 560, 565, 583, 632, 663, 669, 671, 673, 674, 676, 678, 680, 682  
capacidade de carga turística, 248, 249, 411, 412, 508, 579  
capacidade jurídica, 42  
capacidade máxima, 237, 297, 299, 307, 308, 311, 314, 320, 337, 338, 442, 505, 506, 513, 514  
captação de camas, 514  
carácter exclusivo, 353  
carácter recreativo, 289, 392  
carácter remunerado, 73, 180, 270, 272, 274, 289, 358  
carácter temporário, 30, 270, 290, 339, 569  
características turísticas, 47  
Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade, 151, 483  
Carta de Aalborg, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 483, 484, 577, 578  
Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas, 194, 195, 198

Carta Europeia para o Turismo Sustentável e Responsável, 193  
casa do turismo português, 430, 477, 570  
casas de campo, 209, 277, 295, 512, 651  
casas de pasto, 374  
cativação de camas, 510, 514  
cheque férias, 582  
Cimeira da Terra, 20, 21, 132, 136, 149, 481, 483, 577  
circuitos turísticos, 79, 80, 253, 407, 655  
*city break*, 253  
classificação, 210, 212  
classificação dos empreendimentos turísticos, 298, 313, 316, 340, 433, 442, 531  
classificação provisória, 307, 345, 514  
Código do Turismo, 67, 267, 352, 503, 526, 527, 528, 530, 563, 582, 583  
Código Mundial de Ética para o Turismo, 261  
coesão territorial, 228, 251, 501, 580, 628  
combate ao desemprego, 251  
Comissão Agenda 21 para o turismo europeu, 184  
Comissão de Desenvolvimento Sustentável, 135  
comissão executiva, 46, 54, 57, 62, 66, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 95, 103, 447, 449, 453, 454, 455, 573  
comissão municipal, 67  
comissão municipal de arte e arqueologia, 50, 51  
comissão municipal de turismo, 50, 314  
Comissão Nacional de Gastronomia, 39, 432  
comissão regional, 54, 55, 57, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 94, 95, 103, 449, 450, 451, 453, 454, 455, 456, 462  
comissões de iniciativas, 44, 45, 46, 47, 50, 52, 53, 54, 447, 457, 461, 570, 571  
comissões executivas, 78, 82  
comissões municipais, 51, 69, 433, 442, 447, 448, 450, 457, 462, 571  
comissões municipais de turismo, 48, 51, 53  
comissões regionais, 52, 82, 448, 450  
comissões regionais de turismo, 45, 48, 53, 54, 56, 448, 457, 571  
comunicação de abertura, 309, 310, 314, 532  
comunicação prévia, 181, 182, 219, 264, 265, 300, 302, 304, 307, 308, 309, 352, 353, 354, 355, 359, 360, 376, 378, 382  
Confederação do Turismo Português, 20, 314, 472, 473, 474, 520, 534, 565, 660, 669  
Conferência de Estocolmo, 5, 20, 127, 128, 129, 130, 467, 479, 576  
Conferência de Joanesburgo, 147, 577  
Conferência de Lisboa, 153, 484, 578  
Conferência do Rio, 129, 132, 133, 135, 149, 151, 480, 576  
Conferência Intergovernamental de Turismo, 29  
Conferência Rio+20, 20  
Congresso sobre Viagens Internacionais e Turismo, 29  
conjugação da sustentabilidade sócio-económica com a ambiental, 246, 507, 579  
conjunto turístico, 275, 276, 278, 284, 294, 298, 307, 309, 315  
conjuntos turísticos, 209, 242, 248, 253, 266, 268, 269, 271, 273, 275, 276, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 301, 304, 307, 313, 315, 326, 332, 338, 339, 418, 442, 498, 510, 512, 514, 528, 534, 535, 536, 537, 539, 658  
conselho consultivo, 57, 70, 449  
Conselho da Terra, 136, 481, 576

conselho de crédito, 43  
 Conselho Estratégico para o Turismo, 435  
 Conselho Internacional para as Iniciativas Locais de Ambiente, 153, 484  
 Conselho Nacional do Turismo, 581  
 Conselho para a Dinamização do Turismo, 39, 432, 448, 571  
 construção civil, 113, 251, 569, 636, 658  
 construção preferencial com paramentos de pedra da região, 238  
 consulta pública, 224, 226, 301  
 consumo de solo, 247, 297, 508, 539, 550, 552, 563, 583, 663  
 consumo turístico, 37, 165, 255, 428  
 Consumo Turístico Receptor, 37  
 conta satélite do turismo, 30, 423, 639, 650  
 contas da gerência, 77  
 continuidade territorial, 276, 291, 292, 294  
 Contribuição para o Ordenamento Turístico da Região Alentejo, 411  
 correio de turismo, 405, 407  
 cortinas arbóreas, 238  
 CTP, 20, 84, 335, 435, 473, 474, 475, 476, 583, 639

## D

*dark tourism*, 429  
 declaração automática, 329  
 Declaração de Estocolmo, 128, 131, 479, 617  
 Declaração de Hannover, 157  
 declaração de interesse para o turismo, 43, 80, 210, 268, 270, 275, 276, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 341, 418, 444, 445, 499, 531  
 Declaração de Joanesburgo, 148  
 Declaração de Madrid, 188, 490  
 declaração de princípios, 151, 483, 577  
 Declaração do Rio, 133, 480, 576  
 Declaração Ministerial de Malmö, 129  
 declaração por via electrónica, 353  
 densificação urbana, 203  
 desaceleração dos ritmos de crescimento, 246, 507, 579  
 desconcentração territorial, 233  
 desenvolvimento sustentável, 20, 21, 125, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 141, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 166, 172, 175, 187, 189, 191, 221, 251, 257, 258, 260, 261, 306, 413, 427, 481, 482, 483, 485, 488, 489, 491, 494, 500, 501, 539, 550, 552, 553, 554, 576, 577, 580, 582, 623, 624, 625, 626, 628, 630, 633, 635, 646, 647, 658, 663, 669, 671, 673, 675, 678, 680, 682  
 desenvolvimento turístico sustentável, 136, 137, 139, 141, 147, 192, 412, 481, 482, 550, 577, 584, 669  
 deslocação, 27, 30, 31, 144, 180, 229, 402, 406, 407, 423, 555, 569, 649, 682  
 destinação para utilização dos turistas, 331  
 destino turístico, 35, 36, 40, 83, 85, 107, 113, 139, 142, 168, 170, 171, 172, 178, 191, 252, 254, 260, 271, 307, 337, 343, 381, 412, 413, 426, 489, 491, 494, 539, 561, 569, 575, 629, 640, 642, 646, 649, 657, 658, 659

destinos turísticos, 35, 161, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 176, 185, 186, 187, 192, 200, 201, 258, 411, 414, 425, 428, 440, 476, 485, 488, 490, 501, 520, 540, 556, 570, 639, 646, 656  
 Développement du Tourisme au Portugal, rapport d'expertise, 426  
 dever de colaboração, 62, 78, 80, 82, 452, 468, 572  
 dever de comunicação, 353  
 dever de informação, 317, 394  
 DGAE, 39, 41, 43, 356, 359, 361, 438, 439, 440, 443, 462, 477  
 DGT, 39, 41, 43, 65, 66, 70, 78, 80, 89, 91, 256, 297, 298, 302, 303, 304, 306, 308, 311, 313, 314, 316, 319, 320, 321, 326, 329, 332, 334, 335, 342, 343, 345, 356, 371, 372, 373, 376, 407, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 456, 462, 476, 528, 534, 639  
 Direcção Regional de Turismo, 242, 337, 340  
 Direcção-Geral das Actividades Económicas, 39, 41, 356, 438, 439  
 Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 219  
 Direcção-Geral do Turismo, 80, 267, 293, 297, 320, 343, 431, 438, 456, 530, 570, 639  
 Directiva *Bolkestein*, 179, 180, 182, 193, 352, 359, 377, 378, 382, 384, 391, 544, 545  
 Directiva dos Serviços, 179, 377, 391, 544  
 director de hotel, 319, 324, 516, 547, 548, 549  
 Direito do Turismo, 28  
 direito premial, 340, 395  
 dispensa de requisitos, 315, 355, 356, 357, 515  
 diversificação dos produtos, 260, 647  
 dotação de camas, 510

## E

*eco-resorts*, 644  
 ecoturismo, 419, 420, 481, 576, 629, 631, 633, 634, 646, 653  
 edificação turística, 237, 284, 441  
 edificações de baixa altura, 240, 506  
 efeito de *boomerang*, 30, 569  
 eficiência energética, 142, 150, 284, 577, 628  
 EMAS, 154, 484, 559  
 embasamento dos edifícios, 238  
 emissão do alvará, 309, 310, 311, 313, 314  
 empreendimentos de natureza familiar, 295  
 emprego qualificado, 251  
 empresas de aluguer de automóveis sem condutor, 73, 444, 455  
 empresas de animação turística, 43, 89, 90, 269, 390, 391, 393, 394, 396, 397, 399, 400, 401, 416, 443, 444, 456, 575  
 entidade regional de turismo, 97, 104, 466  
 entidades regionais de turismo, 44, 45, 47, 54, 57, 63, 95, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 230, 326, 407, 464, 466, 468, 470, 472, 502, 520, 570, 573, 574  
 envolvimento das populações locais, 185, 187, 490, 504  
 equipamento turístico relevante, 64, 65, 452  
 equipamentos de natureza turística, 250, 509  
 equipamentos de recreio e lazer, 239, 506  
 equipamentos turísticos, 146, 147, 231, 504, 535, 676, 680  
 escolas de hotelaria, 43, 259, 260, 631

espaços agro-florestais, 235, 237, 238, 240, 241, 338, 506, 507

espaços de potencial conflito, 250, 509

espaços ecológicos de maior sensibilidade, 250, 509

espaços específicos de vocação turística, 249, 509

espaços livres e verdes, 238

espaços naturais, 215, 235, 236, 237, 506

espaços ou salas destinados a dança, 359

espaços protegidos, 500, 657, 658

espaços rurais, 249, 277, 295, 296, 498, 509, 631

espaços urbanos, 215, 235, 236, 237, 240, 248, 249, 277, 499, 505, 507, 508, 631

espaços verdes, 152, 219, 239, 240, 292, 303, 505, 670

Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, 250

estabelecimento de luxo, 374

estabelecimento hoteleiro, 118, 267, 270, 271, 290, 292, 293, 318, 319, 438, 547

estabelecimentos de bebidas de luxo, 374, 375

estabelecimentos de hospedagem, 271, 272, 273, 532, 533, 534

estabelecimentos de restauração de luxo, 374, 375

estabelecimentos de restauração e de bebidas, 5, 28, 67, 72, 90, 180, 182, 230, 265, 267, 270, 275, 289, 293, 298, 301, 308, 321, 327, 335, 351, 352, 354, 355, 358, 359, 360, 361, 362, 365, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 391, 444, 451, 455, 456, 463, 502, 514, 532, 573, 575

estabelecimentos de restauração ou de bebidas de luxo, 367, 373, 375

estabelecimentos hoteleiros, 67, 72, 99, 209, 236, 238, 239, 242, 267, 268, 269, 272, 273, 275, 279, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 296, 297, 298, 301, 304, 312, 313, 314, 315, 316, 338, 339, 342, 345, 374, 418, 425, 442, 451, 455, 498, 505, 506, 510, 512, 514, 515, 528, 533, 547, 560, 565, 575, 579, 583, 656, 660

estabelecimentos mistos, 364, 365

estacionamento, 237, 239, 240, 294, 303, 507, 643

estacionamento privativo, 239, 506

estada, 30, 31, 33, 191, 246, 249, 319, 330, 388, 423, 507, 509, 569

estadias de curta duração em cidade, 253

estalagens, 236, 237, 268, 273, 274, 338, 339, 505, 506, 512

estância hidrológica, 46

estâncias, 45, 46, 47, 61, 140

estâncias climatéricas, 45, 46, 447

estâncias hidrológicas, 45, 46, 47, 48, 447

Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, 487, 492, 577

estratégia do turismo, 440

Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, 161, 488

estrutura pública, 39, 42, 674

*European Environmental Management System*, 559

excursionistas, 29, 33

exploração turística, 67, 275, 276, 289, 293, 320, 535, 536, 537

F

federações, 58, 449, 500

FERECA, 335, 372, 373

férias escolares, 164, 200

FGVT, 381, 386, 387, 388, 389, 390

fiscal único, 43, 101, 103, 104, 390

fiscalização, 40, 41, 42, 43, 47, 61, 78, 89, 90, 92, 94, 103, 170, 308, 309, 361, 376, 378, 401, 444, 448, 455, 468, 632, 681

flexibilidade dos turistas, 200

fluxo de turistas, 171

fluxos turísticos, 183, 186, 197, 200, 201, 430, 487, 553, 639, 642, 657, 658, 670

formulário electrónico, 382, 396

*fringe benefits*, 582

funcionamento anual ininterrupto, 321, 328, 329, 331, 332

Fundo de Garantia de Viagens e Turismo, 381, 385, 387, 390

Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural, 193

Fundo Europeu para a Pesca, 193, 647

Fundo Mundial para a Natureza, 194

fusão, 65, 66, 69, 75, 91, 221, 452, 455, 463

## G

Gastronomia e vinhos, 99, 253

gestão patrimonial, 61, 94, 103

gestão sustentável dos destinos, 170, 175, 186, 192, 490

Grandes Linhas de Intervenção 2006, 37

Grupo de Peritos em Ambiente Urbano da Comissão Europeia, 153, 484

Grupo de Trabalho Turismo Sustentável, 184

guia de mar, 405

guia de montanha, 405, 408

Guia de Planeamento da Agenda Local 21, 153, 484

guia-intérprete, 405, 406, 407, 408

guia-turístico, 392

## H

*holiday parks*, 296, 538, 539, 576

homogeneidade das características arquitectónicas dos edifícios, 239

hotéis rurais, 210, 248, 277, 295, 296, 297, 299, 301, 304, 307, 311, 313, 315, 316, 322, 346, 508, 512, 513

hotel *resort*, 239

## I

ICEP, 39, 78, 82, 459, 636

ICNB, 230, 392, 396, 397, 398, 401, 502, 630, 633

idoneidade, 310, 382

imagem externa de Portugal, 251

imobiliária turística ou de lazer, 277, 293

impacte turístico, 332

impactes paisagísticos e ambientais, 243, 249

imposto de turismo, 55, 450, 457, 458, 459, 572

IMTT, 401

inadequação, 302, 306, 565, 583

*incoming*, 37, 427

indicador básico, 486

indicador-chave dos destinos turísticos, 33



- indicadores, 37, 64, 141, 161, 167, 171, 174, 192, 255, 414, 415, 452, 486, 513, 559, 569, 572, 652, 663, 671, 673, 675, 678, 680, 682, 684
- Indicadores Comuns Europeus, 155, 484, 577
- indicadores de desenvolvimento sustentável do turismo, 485, 486
- indicadores de sustentabilidade local, 155, 485
- indicadores económicos, 255
- indicadores sociais, 414
- indicadores-chave, 423
- indicadores-chave dos destinos, 33
- informação prévia, 43, 297, 298, 300, 302, 304, 307, 308, 317, 343, 354, 442, 514
- INFTUR, 39, 43, 256, 430, 431, 432, 434, 435, 437, 445, 462, 476, 528, 570
- insonorização, 286
- Inspeção de Águas Minerais, 46, 47
- Inspeção Regional do Turismo, 517
- Inspeção-Geral de Finanças, 61, 94
- Inspeção-Geral de Jogos, 39, 41, 43, 433, 434, 436, 438, 476
- instalações de carácter complementar destinadas a alojamento, 296
- instalações fixas, 328, 329, 331, 358, 391, 399
- instalações turísticas, 169, 190
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, 338, 398
- Instituto de Formação Turística, 39, 431, 437
- Instituto de Promoção Turística, 79, 82
- Instituto de Turismo de Portugal, 39, 434, 435, 437, 439, 476, 528
- Instituto do Ambiente, 223, 224
- Instituto do Turismo de Portugal, 43, 431
- Instituto Português de Turismo, 434, 437, 477
- instrumento de gestão territorial, 232, 246, 251, 301, 357, 509
- instrumentos de desenvolvimento territorial, 204, 496
- instrumentos de gestão territorial, 43, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 213, 214, 243, 250, 260, 298, 350, 416, 495, 496, 513, 528, 535, 537, 578
- instrumentos de natureza especial, 205, 496
- instrumentos de planeamento territorial, 204, 496
- instrumentos de política sectorial, 205, 496, 578
- Integração na volumetria dominante, 237
- interditos loteamentos urbanos para fins residenciais permanentes ou secundários, 236
- intermediação, 189, 378, 379, 383, 490
- International Conference of Travel and Tourism Statistics, 30
- intimação judicial para a prática de acto legalmente devido, 310
- inventariação dos recursos turísticos, 61, 62, 451
- investimento turístico, 99, 535, 558
- investimentos alegadamente turísticos, 440, 535
- investimentos turísticos, 22
- ITP, 37, 39, 40, 41, 43, 299, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 462, 476, 477, 478, 570, 636
- J
- junta de turismo, 51, 52, 67
- junta de turismo, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 69, 432, 433, 442, 447, 448, 449, 450, 457, 459, 462, 466, 571
- K
- kitchenette*, 287
- L
- legislação do turismo, 28, 41, 43, 119, 228, 256, 266, 268, 269, 291, 321, 352, 354, 355, 356, 362, 391, 415, 503, 504, 526, 530, 537, 550
- legislação dos empreendimentos turísticos, 247, 248, 304, 319, 341, 345, 355, 438, 503, 508, 534, 537, 550
- legislação turística, 80, 89, 90, 122, 267, 315, 326, 329, 334, 335, 340, 365, 456, 514, 528, 547
- legislação urbanística, 308, 309, 359, 560
- Lei da Animação Turística, 390, 392, 397, 398, 401
- lei da regionalização turística, 55, 449, 450, 451, 572
- Lei da Restauração e Bebidas, 265, 269, 273, 315, 351
- Lei da Utilidade Turística, 550
- Lei das Agências de Viagens, 242, 306, 318, 387, 390, 437, 443, 478, 503, 544, 545
- Lei das Finanças Locais, 457, 458, 572
- Lei das Regiões de Turismo, 462
- Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, 250
- Lei de Bases do Ambiente, 221, 501, 629
- Lei de Bases do Turismo, 5, 227, 231, 255, 501, 502, 503, 521, 580, 581
- Lei dos Empreendimentos Turísticos, 67, 118, 234, 242, 266, 267, 269, 270, 312, 336, 339, 445, 503, 504
- Lei dos Empreendimentos Turísticos de 1997, 234, 242, 266, 270, 312, 339, 504
- lei geral do alojamento turístico, 270
- Lei Hoteleira, 67, 73, 80, 89, 90, 118, 239, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 278, 286, 289, 293, 298, 313, 320, 330, 332, 345, 352, 362, 368, 418, 527, 531
- Lei Orgânica da DGT, 40, 43, 440
- Lei Orgânica do Governo, 42
- Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação, 39, 445
- liberdade de acesso, 319, 320, 336, 516
- licença de utilização, 271, 272, 299, 308, 310, 311, 313, 314, 344, 373, 396, 528, 532
- Licenciamento da construção, 302
- Licenciamento da utilização turística, 302
- licenciamento responsável, 260
- licenciamento turístico, 345
- licenciamento único, 298, 345
- licenciamento zero, 352
- Liderar o Debate da Sustentabilidade no Sector, 21
- limitação vertical, 237, 291
- limites da mudança aceitável, 414, 663, 669, 671, 673, 676, 678, 680, 682
- limites e ritmos de crescimento do alojamento, 504
- Limits of Acceptable Change, 413, 414

livro de reclamações, 119, 321, 323, 324, 370, 383, 402, 517  
 Livro Verde sobre a Mobilidade Urbana, 159  
 locação diária, 289, 339, 536  
 Localização especialmente valorizada junto do mar, 239, 506  
*low cost*, 173, 185, 189, 380, 381, 427, 490, 509, 580, 680

## M

Maior área de espaço livre de uso comum em relação à superfície edificada, 239, 506  
 maior destino turístico mundial, 36, 172, 539  
 Manutenção dos alinhamentos preexistentes, 237  
 Marca Portugal, 636, 639  
 meios complementares de alojamento, 80, 242, 269, 274, 275, 278, 286, 298, 312, 332, 340, 416, 442, 528  
 meios complementares de alojamento turístico, 80, 242, 274, 275, 278, 286, 312, 332, 416  
 mercado interno, 62, 74, 82, 149, 172, 179, 193, 201, 252, 258, 451, 462, 468, 483, 572, 582  
 Mercadotecnia Turística, 83, 84  
 minimização dos impactes visuais das edificações na paisagem, 238  
 Ministério da Economia e da Inovação, 430, 432, 436  
 Ministério do Turismo, 242, 264, 416, 435  
 Ministérios da Educação e o do Emprego, 431, 437  
 modelo de distribuição territorial do alojamento, 233  
 modelo de permanente afectação à exploração turística, 266  
 Monitorização Sustentável, 155, 484  
 moradia turística, 339  
 moradias turísticas, 237, 242, 248, 268, 274, 338, 339, 505, 506, 508, 512, 535  
 motéis, 242, 248, 268, 273, 274, 275, 292, 508, 512, 532  
 motorista, 400, 407  
 motorista de turismo, 404, 406, 407, 408  
 muros de suporte, 238, 265

## N

Náutica de Recreio, 470, 639, 641, 642, 643, 644

## O

ocupação do espaço público, 351, 360  
 oferta turística, 40, 176, 192, 196, 293, 307, 315, 329, 332, 350, 351, 352, 444, 445, 463, 468, 505, 574, 632, 633, 635, 639, 641, 649  
 operações de loteamento, 219, 264, 298, 302, 513, 537  
 operador turístico, 312, 381, 382  
 operadores marítimo-turísticos, 180, 182, 269, 390, 393, 394, 395, 397, 401  
 operadores turísticos, 5, 83, 162, 166, 178, 179, 269, 378, 379, 427, 515, 543, 544, 575, 578, 580  
 Orçamento Ambiental, 154, 484  
 Orçamento do Estado, 468  
 orçamento municipal, 49  
 orçamento privativo, 60

orçamentos anuais, 77  
 ordenamento turístico, 43, 250, 440, 441, 554, 555, 559, 560, 582, 649  
 ordenamento turístico regional, 514  
 organização institucional do turismo, 5, 44, 430, 528, 570  
 Organização Mundial do Turismo, 109, 261, 349, 411, 425, 543  
 órgão regional de turismo, 68, 95, 442  
 órgãos regionais de turismo, 80, 440, 442, 443, 444  
 Orientações de base para a sustentabilidade do turismo europeu, 172  
*outgoing*, 37

## P

*PAN Parks*, 194  
 paradigma da exploração turística, 260, 470, 516, 518, 547, 580  
 paradigma da permanente afectação à exploração dos empreendimentos turísticos, 270  
 paradigma da permanente afectação à exploração turística, 270  
 paradigma de exploração dos empreendimentos turísticos, 536, 537  
 paradigma de sustentabilidade, 558  
 paradigma do desenvolvimento sustentável, 467, 663  
 paradigma do turismo sustentável, 22  
 parques de campismo, 242, 269, 274, 275, 294, 296, 298, 299, 312, 313, 320, 332, 442, 505, 528  
 parques de campismo e caravanismo, 288, 299, 302, 311, 313, 338, 340, 346, 468, 505, 510, 511, 513, 514, 574  
 Parques de campismo e de caravanismo, 210, 273, 278, 307, 513, 539  
 parques de férias, 296, 539  
 passeios turísticos, 400  
 património cultural, 80, 150, 165, 184, 187, 190, 192, 193, 251, 252, 254, 307, 528, 628, 629, 650, 655, 657  
 património de reconhecido interesse turístico, 69  
 património próprio, 42, 54, 58, 60, 92, 97, 98, 453  
 pedido de informação prévia, 265, 302, 303, 304, 307, 340, 441, 443, 514  
 pedido de licenciamento, 300, 441  
 pedidos de informação prévia, 297, 300, 419, 441  
 pensões, 268, 272, 273, 291, 339, 512, 532, 533  
 PENT, 5, 28, 35, 98, 229, 246, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 260, 294, 363, 427, 462, 465, 467, 477, 500, 501, 507, 517, 518, 520, 521, 522, 523, 525, 563, 573, 578, 580, 582, 633, 650, 669  
 percursos pedonais e cicláveis, 260  
 períodos de funcionamento, 259, 320, 321, 516  
 personalidade jurídica, 48, 49, 52, 54, 55, 56, 97, 100, 387, 449, 457, 464, 466, 572  
 PESETA, 199, 201  
 pessoa colectiva de direito público, 52, 60, 65, 77, 78, 86, 91, 98, 455, 466  
 pessoas colectivas de direito público, 44, 55, 59, 61, 97, 101, 227, 449, 453, 460, 572, 573  
 PIB, 34, 37, 158, 167, 178, 189, 228, 252, 255, 264, 423, 427, 471, 517, 552, 554, 569, 580, 639  
 PIB comunitário, 424  
 PIB da União Europeia, 34  
 PIB mundial, 423

- PIB nacional, 251  
 piscina, 275, 294, 388, 506, 560, 561  
 piscinas, 239, 240, 265, 320, 506, 546  
 pisos a uma altura média de 3 m, 237  
 placas de classificação, 269, 321, 528  
 Planeamento Urbanístico da Região do Algarve, 411  
 planificação estratégica, 347, 348  
 planificação territorial, 347, 411  
 planificação turística, 555, 575  
 plano anual de actividade turística, 49, 50, 51  
 Plano de Acção de Lisboa, 157  
 Plano de Acção Mundial, 153  
 Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis, 160  
 Plano de Acção para um Turismo Europeu mais Sustentável, 161, 258, 260, 488  
 plano de actividade turística, 51  
 plano de ordenamento turístico, 231, 338  
 Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira, 5, 231, 338, 412, 504, 579, 633  
 Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores, 5, 209, 246, 412, 498, 507, 579, 633  
 Plano Estratégico Nacional do Turismo, 28, 250, 251, 257, 518, 521, 629, 650  
 plano local, 83, 152, 153, 158, 450, 478, 663, 669, 672, 674, 676, 678, 681, 683  
 plano municipal, 45, 353, 571  
 plano municipal de ordenamento do território, 212, 213, 214, 243, 298  
 Plano Nacional da Água, 206, 218, 497, 627, 648  
 plano regional, 5, 44, 52, 95, 97, 100, 173, 208, 341, 343, 350, 446, 447, 456, 462, 465, 466, 467, 477, 492, 520, 570, 575, 578, 579, 663, 669, 672, 674, 676, 678, 681, 683  
 plano sectorial, 231, 246, 507, 514, 528  
 planos anuais e plurianuais, 61, 77  
 planos de acção turística regionais, 61, 451  
 Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, 218  
 PNPOT, 204, 205, 206, 207, 208, 217, 218, 250, 260, 496, 628, 655, 660, 661  
 política comunitária, 178, 423, 424, 489, 569  
 política de turismo, 41, 61, 74, 95, 107, 190, 191, 255, 341, 467, 515, 561, 562, 573, 632, 634  
 Política habitacional, 203  
 Política Industrial Sustentável, 160  
 política nacional, 42, 62, 229, 460, 468, 494, 501  
 política nacional de turismo, 229, 460, 501  
 política nacional e comunitária do turismo, 42  
 Pólo de Desenvolvimento Turístico, 333, 465, 466, 573  
 pólos de desenvolvimento turístico, 44, 98, 100, 101, 102, 407, 464, 465, 466, 472, 517, 522, 523, 562, 573, 574, 580  
 portaria, 63, 272, 294, 313, 314, 362, 416, 531, 546  
 postos de turismo, 64, 100, 101, 467, 647  
 POTRAA, 5, 246, 247, 248, 250, 507, 508, 509, 510, 579, 633  
 pousada, 290  
 Pousadas, 144, 145, 209, 236, 237, 261, 267, 268, 273, 274, 276, 290, 338, 419, 505, 506, 512  
 PRACE, 5, 39, 40, 95, 298, 430, 431, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 445, 448, 570, 571  
 preservação ambiental, 21, 113, 175, 394  
 preservação das condições naturais ou paisagísticas do meio ambiente, 307  
 preservação do ambiente natural, 185, 490  
 principal destino turístico mundial, 178, 489, 569  
 princípio da coincidência da área, 57, 449  
 princípio da descentralização, 96, 458  
 princípio da exclusiva iniciativa municipal, 55, 449, 461, 572  
 princípio da exclusividade, 82, 179, 381, 393, 407  
 princípio da precaução, 559  
 princípio da prevenção, 162, 488  
 princípio da revisão quadrienal da classificação, 314  
 princípio da supremacia municipal, 72, 456, 572  
 princípio da sustentabilidade, 156, 228, 494, 501, 580  
 princípio de adequação, 231  
 princípio de preferência, 239, 506  
 Princípios da Floresta, 133, 481, 576  
 princípios de sustentabilidade, 151, 262  
 princípios do desenvolvimento sustentável, 488  
 produto turístico, 81, 113, 137, 175, 188, 295, 426, 429, 542, 547, 631, 636, 639, 640, 641, 642, 644, 657, 672  
 produtos estratégicos, 253, 260, 294, 465, 500, 523, 573, 669, 681  
 produtos turísticos, 62, 112, 136, 140, 196, 197, 427, 428, 451, 468, 482, 520, 558, 569, 580, 635, 640, 649, 650, 656, 658, 663, 669, 672, 674, 676, 679, 681, 683  
 profissionais de informação turística, 80, 242, 269, 351, 384, 391, 392, 402, 405, 406, 407, 408  
 profissionais fixos, 402, 403, 405  
 profissionais itinerantes, 402, 403, 404  
 Programa Allgarve, 260  
 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 129  
 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, 39, 95, 437  
 Programa nacional da política de ordenamento do território, 204, 205, 250, 496, 628, 634, 655, 656, 660  
 programa *Planet Guest*, 262  
 Programa Turismo Sénior Estrangeiro, 470  
 Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação, 199  
 programa-quadro para a inovação e a competitividade, 193  
 projecto de orçamento, 49, 51  
 projectos de arquitectura, 297, 298, 301, 345, 441  
 projectos de recuperação ou preservação, 261  
 promoção da oferta turística, 62, 451, 468  
 promoção de destinos turísticos, 184  
 promoção do turismo europeu, 178, 184, 489  
 promoção externa, 42, 62, 74, 78, 82, 259, 452, 468, 477, 478, 572  
 promoção interna, 40, 90, 460  
 promoção turística, 61, 62, 74, 78, 82, 83, 84, 85, 91, 258, 430, 452, 459, 501, 572, 636, 641, 649, 650, 682  
 protecção ambiental, 139, 238, 259, 471, 659, 682  
 protecção do meio ambiente, 21, 307, 623, 625  
 Protected Areas Network, 194  
 Protocolo de Quioto, 21, 135, 158, 493  
 Provedor do Cliente, 386, 389, 478  
 proximidade de estruturas urbanas degradadas, 307, 331, 511  
 Publicidade Turística, 84  
 publicitação dos preços, 317

## Q

Quintas da Madeira, 338, 339, 575  
 quintas madeirenses, 236, 237, 338, 505, 506

## R

*ranking*, 36, 425, 428  
*ranking* mundial, 33, 34, 35, 36, 425, 427, 569, 639  
*ratio* turística, 559, 560  
 reabertura ao público, 344  
 reabilitação das áreas urbanas ou industriais  
   deprimidas, 155, 485  
 reabilitação de edifícios existentes, 240  
 reabilitação e revitalização de centros históricos, 203  
*real politik*, 21  
 receitas externas, 251  
 receitas internacionais, 35, 36, 425  
 receitas próprias, 64, 79, 92, 389, 452, 458  
 recepcionista de turismo, 405  
 reconversão de hotéis obsoletos, 561  
 recuperação das moradias turísticas, 338  
 recuperação de áreas degradadas, 203  
 recuperação de construções tradicionais, 512  
 recuperação de edifícios com interesse patrimonial e  
   quintas, 236, 505, 579  
 recuperação urbanística das cidades, 546  
 recursos turísticos, 229, 236  
 rede de esgotos, 366  
 Rede Fundamental de Conservação da Natureza, 216,  
   217  
 rede interna de esgotos, 284  
 Rede Nacional de Áreas Protegidas, 363, 399, 631  
 Rede Natura 2000, 225, 235, 260, 629, 630, 633, 652  
 rede pública de abastecimento de água, 285, 367  
 rede pública de esgotos, 284  
 redução da área, 66, 276, 354  
 redução da dívida, 147  
 redução da sazonalidade da procura, 260  
 redução das áreas, 69  
 redução das emissões, 152, 483  
 redução das receitas, 458  
 redução das tipologias existentes, 266  
 redução de resíduos, 137  
 redução de tipologias, 273  
 redução do consumo, 138, 142, 143  
 redução do tráfego, 158  
 região de turismo, 48, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 63, 64,  
   65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78,  
   79, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 314,  
   449, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 461, 572  
 regime jurídico da avaliação de impacte ambiental,  
   221, 501  
 regime jurídico da função pública, 43  
 Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, 267,  
   268, 359, 415, 504  
 regime jurídico das autarquias locais, 47  
 regime jurídico das entidades regionais de turismo,  
   44, 446  
 regime jurídico das regiões de turismo, 449  
 regime jurídico do contrato individual de trabalho, 43  
 Regime Jurídico do Licenciamento Municipal de Obras  
   Particulares, 267, 268  
 Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos,  
   209, 264, 269, 531, 535, 631

regime jurídico dos estabelecimentos de restauração  
 e de bebidas, 352  
 regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial,  
   210, 231, 250, 418  
 regiões de turismo, 44, 45, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57,  
   58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72,  
   73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 88, 89, 90,  
   91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 102, 103, 104, 343, 431,  
   432, 433, 435, 436, 438, 440, 441, 442, 443, 447,  
   448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457,  
   458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467,  
   468, 469, 477, 528, 570, 571, 572, 573, 574, 632  
 registo centralizado dos licenciamentos, 243, 507, 579  
 Registo Nacional das Agências de Viagens e Turismo,  
   378, 388  
 registo nacional de empreendimentos turísticos, 315  
 Registo Nacional dos Agentes de Animação Turística,  
   383, 395  
 registo nacional dos empreendimentos turísticos, 266  
 Regulamentação turística, 445  
 Regulamento da Indústria Hoteleira e Similar, 345  
 Regulamento do Fundo de Garantia de Viagens e  
   Turismo, 387  
 Regulamento dos Estabelecimentos Hoteleiros, 239  
 regulamento dos meios complementares de  
   alojamento, 339  
 relatório anual das actividades, 79  
 relatório anual de gerência, 51, 55, 74, 77, 94  
 Relatório Brundtland, 21, 130, 131, 136, 479, 554,  
   576, 582  
 relatório de acompanhamento, 243, 651  
 Relatório de Sustentabilidade 2008, 175, 187, 254,  
   258, 259  
 Relatório de Sustentabilidade 2009, 131, 142, 145,  
   188, 190, 491  
 Relatório de Sustentabilidade do Grupo Pestana, 21,  
   261, 548  
 Relatório de Sustentabilidade do Turismo, 21  
 Relatório de Sustentabilidade do Turismo de Portugal,  
   254  
 Relatório do Grupo para a Sustentabilidade do  
   Turismo, 161  
 Relatório sobre Cidades Europeias Sustentáveis, 153,  
   484  
*renting*, 400  
 Repartição de Turismo, 47  
 requalificação ambiental, 631  
 requalificação da frente-mar, 236  
 requalificação de empreendimentos turísticos, 241  
 requalificação do parque hoteleiro, 678  
 requalificação e modernização de estabelecimentos  
   existentes, 236, 505  
 requalificação urbana ou ambiental, 276, 331  
 requisitos específicos, 330, 365, 374  
 requisitos mínimos, 272, 273, 293, 294, 297, 308, 313,  
   317, 322, 340, 364, 365, 372, 373, 442, 511, 514,  
   531, 533, 575  
 requisitos opcionais, 313  
 Reserva Agrícola Nacional, 209, 497  
 Reserva Ecológica Nacional, 215, 499  
 reservado o direito de admissão, 319  
 residência habitual, 29, 31, 76, 229  
 residência permanente, 29  
 residência principal ou secundária, 536  
 residência própria, 457  
 residência temporária ou permanente, 470

residências particulares, 540  
 residências secundárias, 538, 539, 540, 576, 656  
 residências sénior, 546  
 residências séniores, 546  
*resort*, 238, 239, 240, 292, 307, 309, 505, 506, 579  
*resorts*, 99, 200, 209, 248, 253, 273, 275, 301, 304, 307, 313, 315, 338, 349, 478, 498, 536, 537, 539, 640, 669, 675  
 responsabilidade civil, 180, 220, 385  
 responsabilidade operacional, 318  
 RJIGT, 210, 211, 215, 250, 418  
 RJUE, 264, 265, 266, 267, 272, 284, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 308, 309, 310, 322, 359, 361, 376, 513, 514  
 RNAAT, 383, 393, 395, 396, 397  
 RNAVT, 378, 381, 382, 386, 388, 389, 395  
 ruído, 150, 152, 159, 160, 196, 243, 284, 286, 306, 394, 431, 483, 486

## S

salas ou espaços destinados a dança, 359, 364  
 sanção acessória, 377  
 sanções acessórias, 376, 401  
 saturação, 21, 122, 174, 411, 663  
 sazonalidade, 163, 164, 167, 168, 176, 178, 184, 188, 191, 200, 252, 253, 255, 258, 260, 329, 332, 490, 542, 547, 582, 629, 631, 644, 656, 657  
 secções acessórias, 352  
 Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo, 448  
 Secretariado Nacional de Informação, 53  
 Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, 53  
 sector alimentar, 251, 368  
 sector estratégico prioritário, 251  
 Segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, 153, 484  
 segunda residência, 297, 535  
 seguro de acidentes pessoais, 400  
 seguro de assistência às pessoas, 400  
 seguro de responsabilidade civil, 381, 382, 383, 385, 400, 401, 544  
 Serviço de Inspeção de Jogos, 43, 258  
 serviços centrais de turismo, 48, 49, 50, 51, 70, 456  
 serviços complementares e de apoio a turistas, 291, 292  
 SIMPLEX, 264  
 sinais normalizados, 269, 321, 516, 531  
 sistema de caução, 381, 385, 386, 544  
 sistema de gestão territorial, 203, 204, 250, 495, 683  
 sistema de indicadores, 208  
 sistema de percentagens, 535, 536  
 Sistema Nacional de Áreas Classificadas, 217, 633  
 Sistema Nacional de Informação Territorial, 219  
 sistema privativo de abastecimento, 285  
 SNI, 53, 448  
 sol e mar, 99, 253  
 sol e praia, 200, 426, 427, 580, 679  
 solidariedade, 148, 149, 202, 260, 271, 382, 383, 385, 431, 436, 478, 483, 495, 578, 623, 626  
 solo rural, 210, 212, 213, 214, 215, 499, 575  
 solo turístico-residencial, 533, 535  
 solo urbano, 210, 212, 213, 214, 215, 499

solução arquitectónica e paisagística adaptada à zona em que se localiza, 240, 506  
 soluções de continuidade, 63, 65, 291, 292, 452  
*stakeholders*, 20, 113, 116, 162, 192, 193, 199, 258, 570, 571, 580  
 Step by Step Guide, 153, 484  
 STEPPA, 198, 199  
 substracto da pessoa colectiva, 60  
 substracto pessoal, 58  
*suite*, 286, 319  
*suite* júnior, 287  
*suites*, 210, 248, 285, 286, 287, 295, 508, 546  
 Sustentabilidade ambiental, 151, 176, 216, 247, 254, 297, 508, 554  
 sustentabilidade da actividade turística, 140  
 sustentabilidade do Turismo em Portugal, 122  
 sustentabilidade do turismo europeu, 163, 172, 173, 174, 177, 489, 491, 646  
 sustentabilidade dos transportes, 492  
 sustentabilidade económica, social, cultural e ambiental, 140  
 Sustentabilidade em Hotelaria, 20, 107  
 sustentabilidade em turismo, 22, 107, 109  
 sustentabilidade local, 153, 155, 157, 484  
 sustentabilidade nos tratados, 148  
 sustentabilidade social, 22, 191  
 sustentabilidade urbana, 152, 158  
 SWOT, 347, 348

## T

taberna, 364, 374  
 taxa de turismo, 47, 447  
 taxa única, 397  
 taxas de turismo, 541  
 teleológico, 30, 117, 119, 120, 569  
 temporariamente reservados, 320  
 territórios turísticos, 162, 200, 414, 488, 537, 555  
 time share, 244  
 título definitivo, 314, 342, 344  
 título prévio, 342, 343, 344  
 título provisório, 344  
*top ten* mundial, 36  
*top-down*, 100, 464, 465, 470, 555, 573, 574  
 topo da classificação, 274, 293, 341, 561, 565, 583  
*touring*, 253, 523  
*transfer*, 244, 406  
 transferência de competências, 68, 70, 456  
 transferência de propriedade, 69  
 transferência do património, 60, 68  
 transferência do pessoal, 68  
 transferista, 403, 405, 406, 407  
 transportador rodoviário de passageiros, 400  
 transporte aéreo, 21, 145, 156, 185, 189, 229, 252, 380, 490, 542  
 transporte turístico, 163, 164, 242, 258, 260, 408, 504  
 transportes, 33, 137, 139, 144, 145, 146, 150, 159, 160, 164, 166, 168, 173, 177, 178, 180, 185, 186, 189, 190, 193, 205, 228, 229, 243, 251, 349, 350, 380, 393, 400, 418, 423, 453, 454, 482, 483, 489, 490, 496, 528, 537, 554, 577, 632, 633, 634, 648, 655, 657, 659, 661, 670  
 transportes aéreos e rodoviários, 174  
 transportes aéreos e terrestres, 139  
 transportes comuns, 197

transportes ecológicos, 152, 484  
 transportes eficientes e menos poluentes, 139  
 transportes marítimos, 635, 638  
 transportes para o turismo, 185  
 transportes públicos, 139, 144, 150, 152, 173, 484, 670  
 transportes sustentáveis, 159, 488, 492, 577  
 transportes turísticos, 176  
 transportes verdes, 159  
 Tratado CEE, 148, 482, 577  
 Tratado da União Europeia, 148, 482  
 Tratado de Amesterdão, 148, 150, 482  
 Tratado de Lisboa, 149, 158, 189, 190, 191, 192, 424, 483, 491, 569, 577  
 Tratado de Maastricht, 148, 424  
 Tratado de Roma, 181, 423, 569  
 turismo de aldeia, 210, 277, 295, 320, 651  
 turismo de aventura, 173  
 turismo de exportação, 172  
 turismo de habitação, 209, 248, 270, 273, 274, 277, 285, 294, 295, 299, 307, 311, 313, 332, 337, 338, 339, 340, 342, 346, 468, 498, 508, 510, 512, 513, 574, 579, 651  
 turismo de lazer, 172, 176  
 turismo de massas, 32, 183, 184, 192, 200, 632  
 turismo de natureza, 67, 79, 81, 99, 209, 210, 237, 247, 248, 249, 253, 265, 268, 269, 270, 273, 277, 278, 297, 313, 329, 338, 339, 352, 355, 363, 390, 392, 393, 394, 396, 397, 398, 399, 405, 412, 443, 456, 478, 498, 500, 506, 507, 508, 509, 511, 513, 528, 537, 539, 579, 630, 631, 633, 634, 635, 640, 649, 653, 655, 656, 659, 676, 681  
 turismo de negócios, 253  
 turismo em áreas rurais, 631  
 turismo em espaço rural, 237, 338, 506, 633, 651, 655  
 turismo emissor, 34, 38  
 turismo fluvial, 185  
 turismo internacional, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 423, 427, 428, 541, 544, 569  
 turismo interno, 29, 30, 31, 78, 82, 200, 251, 253, 350, 427, 428, 430, 569, 570  
 turismo jovem, 261  
 turismo marítimo, 193, 471, 635, 646  
 turismo náutico, 253, 470, 641  
 turismo no espaço rural, 70, 79, 81, 183, 209, 237, 247, 248, 249, 265, 269, 270, 273, 277, 278, 285, 294, 295, 297, 299, 307, 311, 313, 320, 327, 329, 337, 338, 339, 340, 342, 343, 346, 352, 354, 355, 412, 455, 456, 468, 498, 506, 507, 508, 509, 510, 512, 513, 528, 534, 540, 574, 575, 579, 630, 631, 676  
 Turismo Oceânico, 636, 639, 640, 641, 642, 644  
 turismo residencial, 31, 99, 253, 271, 293, 428, 470, 509, 518, 535, 539, 540, 552, 580, 679, 681  
 turismo rural, 184, 193, 274, 332, 633, 640, 642, 651, 653  
 turismo sénior, 261, 582, 629, 649  
 turismo social, 166, 170, 184, 230, 502  
 turismo sustentáveis, 138  
 turismo sustentável, 5, 21, 22, 23, 107, 112, 113, 123, 136, 137, 139, 140, 165, 166, 173, 174, 177, 178, 183, 184, 192, 194, 195, 198, 199, 258, 411, 482, 485, 489, 491, 492, 553, 558, 628, 632, 633, 637, 640, 644, 646, 647, 656

turista, 29, 30, 31, 33, 99, 229, 636, 640  
 tutela administrativa, 47, 70, 94, 95, 451, 572, 573

## U

UIOOT, 29  
 unidade de alojamento, 274, 275, 285, 286, 287, 318, 511, 533, 536, 538, 546  
 unidade de exploração, 237, 238, 338, 506, 534, 535  
 unidades de alojamento, 67, 239, 242, 248, 266, 275, 276, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 294, 295, 303, 317, 319, 338, 505, 508, 511, 512, 516, 535, 536, 537, 546, 547, 549, 575  
*urban village*, 418  
 uso do solo, 23, 137, 139, 145, 204, 210, 212, 213, 222, 251, 482, 496, 552, 558, 577, 658  
 utentes com mobilidade condicionada, 285  
 utentes séniores, 547  
 utilidade turística, 43, 321, 341, 342, 343, 344, 345, 547, 565, 576, 583  
 Utilizador de produtos e serviços turísticos, 229

## V

V Programa de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1993-2000), 149, 483, 577  
 valorização do património cultural e natural, 193, 251  
 valorização turística das respectivas áreas, 61, 451, 467, 573  
 veículos até nove lugares, 400  
 venda de bilhetes, 352, 379  
 VI Fórum Europeu do Turismo, 187, 490  
 viagens organizadas, 197, 312, 378, 379, 383, 384, 385, 386, 387, 408, 544  
 viagens por medida, 118, 312, 378, 407, 408  
 visitante, 29, 165, 170, 188, 419, 420, 553, 643, 679  
 vistoria, 298, 299, 309, 310, 313, 314, 359, 371, 372, 443, 444

## W

*wilderness zone*, 194  
*World Travel and Tourism Council*, 34  
 WTTC, 34, 136, 481, 576

## Z

zona de fabrico, 367, 368, 369  
 zona de turismo, 48, 49, 50, 51, 53, 60, 67, 68, 447  
 zona turística, 559, 560  
 zona turística saturada, 559, 560, 562  
 zonamento, 247, 408, 409, 415, 417, 418, 419, 537, 555, 652, 663, 669, 671, 673, 676, 678, 680, 682  
 Zonas de caça turística, 444  
 zonas de turismo, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 63, 67, 68, 69, 433, 442, 446, 447, 448, 450, 457, 459, 462, 464, 466, 570, 571

