



PODER E SISTEMAS DE TURISMO: UMA VISÃO APLICADA AO REGIME JURÍDICO DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS

TOURISM SYSTEMS AND POWER: AN OVERALL VIEW TO TOURISM ACCOMMODATION LAW

VIRGÍLIO MIGUEL MACHADO

Doutor em Turismo, Professor Adjunto
ESGHT, Universidade do Algarve
virmachado@clix.pt

CARLOS MANUEL MARTINS DA COSTA

Doutor em Turismo, Professor Associado com agregação
Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Universidade de Aveiro
ccosta@egi.ua.pt

Recebido: 01.09.2009 - Aceite: 10.10.2009

RESUMO

O problema colocado nesta investigação baseou-se numa revisão da literatura sobre os conceitos de Turismo, Organizações, Planeamento, Desenvolvimento, Poder, Direito, suas projecções e inter-relações, o que nos permitiu compreender as empresas de alojamento turístico como organizações de poder.

Desenvolve-se, assim, uma compreensão sistémica do conceito de organização, ou seja, de um “sistema de poder” aplicável a organizações de turismo, operacionalizado por variáveis que permitem a manutenção e reprodução das relações desse sistema.

Tais variáveis, baseadas em elementos paradigmáticos importados do estruturalismo linguístico e em medidas de eficiência jurídico-económica, permitem uma avaliação da ordem dos sistemas de poder, incluindo a compreensão da rede de relações estabelecidas entre Direito e Economia, tendo em vista a maximização, eficiência e efectividade desses sistemas.

A utilização destes métodos na observação do regime jurídico dos empreendimentos turísticos e dos Planos de Ordenamento Turístico dos Açores e Madeira permitem concluir pela concentração de variáveis de eficiência de poder em organizações denominadas resort, com consequente apreensão de poder regulatório a seu favor, concluindo-se por um prejuízo dos sistemas de turismo e a maximização de benefícios para a sociedade derivados dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

PALAVRAS-CHAVE

Poder, Organizações, Sistemas de Poder, Planeamento e Ordenamento Turístico, Regime Alojamento Turístico

ABSTRACT

The problem raised by this research was based on a wide revision of literature on Tourism, Organisations, Power, Law and its projections and inter-relations, that has allowed us to establish the concept of ‘tourism accommodation enterprises’ as power organizations.

The concept constitutes a comprehensive picture of an organisation, as well as a power system which can be applicable to Tourism. It was made operational through variables that allow the maintenance and reproduction of those system’s relations. The variables, based on system elements and juridical and economical efficiency measures, allowed a static and dynamic evaluation of the power systems, including an understanding of the network of connections between Law and Economics, established in the maximization, efficiency and effectiveness of those same systems.

The methodology of the paper has highlighted the detection of homologies in the functioning of power systems, resorting to the historical and structural methods, and in their usage in tourism accommodation law and tourist territorial administration plans of Madeira and Azores.

That order is characterized by the concentration of power efficiency variables in resort organizations, with consequent apprehension of regulatory power of the State in favour of market organizations, thus harming the tourism systems, the tourism organisations and the maximization of the benefits to society, attained from Law’s planning and development processes.

KEYWORDS

Power, Organisations, Power Systems, Tourist Territorial Administration, Tourism Accommodation Law



1. METODOLOGIA

A metodologia deste artigo baseia-se na observação do Direito dos empreendimentos turísticos por via de uma metodologia estrutural, funcionalista e sistémica, pela qual se reconstitui uma ordem que identifica a construção e manutenção de relações de poder.

A manutenção de padrões históricos de regulação desde os primórdios até ao novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos (constante do D.L. n.º 39/2008, de 07.03.2008, como alterado pelo D.L. n.º 228/2009, de 14.09.2009), adiante designado RJET, e seus desenvolvimentos, é detectada através de uma interacção sistémica de variáveis, própria do princípio newtoniano de igualdade entre a acção e reacção, que permitem a detecção de homologias no funcionamento da ordem de tais empreendimentos, enquanto organizações de poder.

Igualmente, por tais homologias e na busca de uma compreensão sistémica deste poder, tal ordem é observada, pela mesma metodologia, no regime jurídico dos Planos de Ordenamento Turístico dos Açores e da Madeira, em ordem a uma conclusão mais sólida sobre o objecto da investigação, concluindo por uma padronização e homologia no funcionamento das variáveis de eficiência de poder dos empreendimentos turísticos.

2. SISTEMAS DE TURISMO, ORGANIZAÇÕES E PODER

A Economia Institucional defende que as instituições, definidas como conjunto durável de regras e práticas organizadas incrustadas em estruturas (Olsen, 2007: 3), de modo a incluir os hábitos, usos e costumes, os mitos, os princípios éticos partilhados por uma sociedade, determinam a trajectória da evolução e os resultados dos processos económicos. Assim “a história, o tempo e as instituições contam e contam muito”, constituindo elementos activos sociais que determinam a forma de preferências e o poder (Soares, 2007: 294).

Lesourne *et all* (2002, cit. por Soares, 2007: 343) identificam 10 categorias de formas

institucionais, a saber, as crenças, os sinais, os costumes ou convenções, os contratos, o mercado, as regras, os agregados familiares, os grupos de interesse, as organizações e as colectividades públicas.

As instituições mais importantes que regulam qualquer sociedade são as regras formais, as leis gerais, as regras económicas, financeiras e políticas; todavia, os comportamentos rotineiros baseados em hábitos, usos e costumes têm poder, porque o mimetismo em que se baseia a sua aprendizagem resiste mais fortemente a alterações, continuando a subsistir mesmo quando as regras formais se modificam (Soares, 2007: 343).

Como dizem Presthus (1962) e Etzioni (1964) (ambos cit. por Pearce, 1992: 21), a sociedade de hoje é uma sociedade organizacional onde o turismo participa. Organizações supõem um sistema condicionado de actividades coordenadas de dois ou mais participantes, para atingir um ou vários objectivos comuns (Wright, 1977: 7) em que se empenham, nomeadamente, quando estão convencidos que tais objectivos comuns que visam a atracção e permanência dos turistas, também os vão favorecer.

As organizações são instituições que vivem e convivem num determinado meio ambiente. O princípio fundamental estratégico das organizações ao seu ambiente institucional é o da apropriabilidade (Olsen, 2007: 3), a sua adequação a meios funcionais e normativos, com capacidade de agir como estrutura e cimento “federador de poder” (Sueur, 2001: 334).

Neste contexto, os empreendimentos turísticos são entendidos como organizações que procuram poder, ou seja, ambiente normativo favorável no eixo de processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Matthews (1975, cit. por Hall, 1994: 2) e Hall (1994: 3) constataam que a literatura sobre Turismo acusa uma omissão relevante na investigação política. Política, diz Lasswell (1936, cit. por Hall, 1994: 2) é sobre poder, quem obtém o quê, onde, como e porquê. O Turismo, diz Wilson (1988, cit. por Hall, 1994: 196),



como todos os fenómenos de lazer, faz parte da luta pelo controlo do espaço e tempo em que todos os grupos sociais estão continuamente envolvidos.

Nessa luta pelo poder, o grupo dominante procura legitimação, através de suporte legislativo e administrativo, ao seu entendimento sobre apropriado uso do tempo e do espaço e onde os grupos dominados resistem a este controlo, através de rebelião individual e acção colectiva. Assim, o regime jurídico dos empreendimentos turísticos pode favorecer o poder a certas tipologias de alojamento, retirando poder a outras.

Planeamento e desenvolvimento também devem ser entendidas como actividades políticas (Smith, 1992: 319; Gunn, 2002: 223; Vieira, 2007: 29), que se ocupam com a presença, distribuição e disposição no território de instrumentos que conferem capacidade de influenciar ou condicionar o desenvolvimento e bem-estar dos seus habitantes (Zoído, 2001: 44).

O planeamento/ordenamento turístico serão, assim, actividades políticas, sistemas de representação institucional que fazem inserir um determinado modo de produção, um espaço ou uma transacção como turísticas nesse sistema, integrando-as e dando-lhes sentido num determinado ambiente físico, social e económico.

Como dizem Vera *et all* (1997: 285), todos os espaços são susceptíveis de serem turísticos. A função turística traduz-se na capacidade de atrair visitantes, através de recursos de diverso tipo (Ivars, 2003: 294). Os empreendimentos turísticos podem, assim, ser implantados em conjuntos de edifícios (ex: apartamentos turísticos), espaços rurais (ex: turismo no espaço rural), áreas com valores naturais (ex: turismo de natureza), construindo “ambientes” de diversa tipologia, significado e sentido.

O planeamento turístico assenta, assim, numa capacidade funcional híbrida de superar divisões entre solo rústico e solo urbano (ex: turismo de habitação - art.º 17º n.º 1 ou espaços e áreas verdes nos *resorts* – art.º 15º

n.º 2 alínea c), ambos do RJET), de operar, tanto no plano físico (infra-estruturas, usos do solo), como económico (impulso de relações de comercialização, compra e venda e consumo de serviços para uma oferta turística actualizada e competitiva).

O Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico deve ter como característica fundamental garantir efectividade, numa perspectiva de “sobrevivência do ajustável” às organizações, com a referida capacidade funcional híbrida, enquanto “ fundamento e instrumento de costura” das instituições e compreensão dos mecanismos políticos e de poder” (Pires, 1998:25).

Para tal, dever-se-ão instituir sistemas ou organizações capazes de conciliar as referidas formas de planeamento, combinando funcionalmente equipamentos, obras e infra-estruturas, ou seja, planeamento físico, com planos de impulso a comercialização de bens e serviços (ex: promoção turística). Os empreendimentos turísticos, enquanto unidade ou organização empresarial participam, enquanto organizações, nesse sistema.

Na verdade, o Turismo é complexo (Valls, 2004:24), envolvendo diversas dimensões (solo edificável, atractivos naturais ou culturais, qualidade ambiental), que obrigam a uma necessidade imperiosa, nomeadamente, por via de organizações empresariais sensíveis às relações custo-benefício, de eficiência na gestão dos processos necessários à deslocação e permanência dos visitantes.

Igualmente, o Direito do Planeamento e Desenvolvimento Turístico deverá estar atento à legibilidade do Turismo enquanto sistema, fazendo inserir tais organizações num enquadramento jurídico racionalizado, em que respostas a questões como o porquê (causas de sofrimento/prazer que estão na base das razões do planeamento), o quê (atribuições, competências que vão investir a organização nos seus objectivos), o como (recursos, instrumentos para cumprir com eficiência os objectivos), o quando (calendarização de programas de acção,



investimentos) e o onde (território físico (infra-estruturas) e económico (promoção comercial)) deverão estar enquadradas e resolvidas.

Apresenta-se, de seguida, um quadro que, recorrendo aos contributos de Ivars (2003: 30) na conceptualização dos espaços turísticos, constitui um instrumento de referência na defesa da centralidade das organizações nos eixos dos sistemas de turismo e dos seus processos de planeamento e desenvolvimento.

O quadro permite várias leituras. A primeira é que, tanto as organizações privadas (ex: aldeamentos turísticos em Portugal) como as públicas (ex: municípios turísticos em Espanha) participam nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico a diferentes escalas territoriais (desde a do *resort* à regional).

A segunda e, talvez a mais importante, é que é possível enquadrar e desenvolver numa leitura sistemática o regime jurídico de organizações, nas quais se incluem os empreendimentos turísticos, colocando-os como partes integrantes de opções políticas de planeamento e desenvolvimento turístico.

Como se constrói, então, tal “ambiente favorável” de poder? Recorrendo à abordagem

sistémica (Durand, 1992: 11) e a elementos paradigmáticos (escolha alternada de palavras) importadas do estruturalismo linguístico (Echtner, 1999:48), enunciámos algumas variáveis “de eficiência de poder”, importantes para demonstrar a importância de organizações “vencedoras” e “perdedoras” nos processos de planeamento/desenvolvimento. Destacamos três: a qualidade de título, a flexibilidade e a divisibilidade, pois um sistema de poder, ora se coordena, concentra (qualidade de título), ora se parcela, divide (divisibilidade), ora se ajusta às tendências e conjunturas advenientes das evoluções tecnológicas e preferências sociais (flexibilidade).

A qualidade do título reporta-se à facilidade, à certeza, à segurança na criação e características da definição do direito (absoluto/proporcional; compensável/não compensável) e à existência de um Poder que vai garantir a coercibilidade e executoriedade desse direito (Guérin, 2003:5).

O direito pode ganhar qualidade de título, se for portador de faculdades contidas em regimes especiais ou excepcionais com diversos poderes (ex: benefícios fiscais ou financeiros, expropriação), concentrando-se tais poderes numa única entidade ou se o título permitir ao seu titular, ora a unificação de competências, procedimentos e decisões dispersas por

Tabela 1 - As organizações, o espaço e o sistema de turismo

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



várias entidades, ora um poder decisório de coordenação da actividade dessas entidades.

Um bom exemplo pode ser dado com o regime especial do procedimento administrativo contido nos art.ºs 8º e ss. do D.L. n.º 285/2007, de 17.08.2007, que aprova, com técnicas de tramitação simultânea de procedimentos (Portocarrero, 2002: 61) com interlocutor único (art.º9º) e conferências decisórias (art.º 10º), o regime dos projectos de potencial interesse nacional e importância estratégica (PIN+), também aplicável a projectos turísticos (art.º 2º n.º 4).

Por seu turno, a flexibilidade é a faculdade interna de gestão do direito que consiste na regulação dos seus padrões de exercício, com vista à sua transformação e introdução de melhorias na sua capacidade de adaptação à envolvente (Guérin, 2003: 5).

Como faculdade interna, não deverá desconfigurar a natureza da sua substância face a terceiros, mantendo todas as capacidades de exercício e valor externo, mas com reorganização interna, nisto consistindo a sua flexibilidade.

A flexibilidade apresenta-se como uma técnica ou grau de compatibilização de interesses e sua satisfação simultânea a vários interesses no aproveitamento de um bem ou recurso. Por exemplo, o art.º 39º n.º 1 do RJET que permite a dispensa de alguns requisitos para a atribuição da classificação dos empreendimentos turísticos se a sua estrita observância for susceptível de afectar características arquitectónicas ou estruturais de edifícios que estejam classificados a nível nacional, regional e local (veja-se também a flexibilidade, no caso dos *resorts* (art.º 39º n.º 3)).

A divisibilidade consiste na mudança no modo ou uso do bem ou recurso sem o desconfigurar na sua natureza, através da sua divisão espacial ou temporal, com potencialidade de criação de titularidade conjunta de direitos sobre o mesmo bem (Pennings, Heijman e Meulenberg (1997: 59).

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

A divisibilidade opera sobre uma unidade que se desdobra em pluralidades, de forma a captar recursos (financeiros, técnicos) ao funcionamento da referida unidade. Assim é uma técnica de realização, pelo Direito, de uma “pluralidade de direitos” sobre o mesmo bem ou recurso. Exemplifica-se com o art.º 15º n.º 5 do RJET, que permite a instalação, num conjunto turístico, de empreendimentos turísticos de diversas categorias.

Vamos verificar como estas variáveis de “apropriação de poder “ evoluíram ao longo da história do regime jurídico do alojamento turístico. Essa é a nossa preocupação do sub-capítulo seguinte.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Na compreensão da história do planeamento turístico, há a realçar a importância concedida ao alojamento e, em particular, aos hotéis que, logo em 1914, através do Decreto n.º 1121, de 28.11.1914, receberam um conjunto de incentivos fiscais (designadamente, isenção de contribuição industrial, de contribuição predial) e de fomento (prémios financeiros) por parte do Estado.

No art.º 2º n.º 2 deste regime, previa-se, o que poderemos considerar uma primeira medida normativa de ordenamento turístico, a saber, a imposição de um espaço livre de construção no mínimo de 800 m2, ajardinado e arborizado, conservado em bom estado e reservado para uso dos hóspedes, nos hotéis de praias, termas e espaços de vilegiatura.

A previsão de apoios (isenções fiscais) à construção de grandes hotéis - palácio de turismo (não inferiores a 250 quartos), mesmo em épocas de constrangimento financeiro e de mudança de regime político é visível pelo



Decreto n.º 16295, de 27.12.1928, já sob a égide do Estado Novo.

O regime da utilidade turística consagrado pela Lei n.º 2073, de 23.12.1954 e completado pela Lei n.º 2081, de 04.06.1956, que corresponde aos objectivos de acompanhamento da diversificação da oferta turística nacional com o crescimento do turismo, pretendendo consagrar “qualidade de título” a empresas do sector do alojamento (hotéis, pensões, hospedarias, pousadas e estalagens) e da restauração e bebidas (restaurantes, casas de chá, cafés, cervejarias e botequins (bares), cabarets e salões de dança).

A utilidade turística seria apreciada tomando em conta a localização dos estabelecimentos, tanto pelo interesse turístico próprio, como pela sua importância no quadro das comunicações, o nível, verificado ou presumido, das suas instalações e serviços e quaisquer outros factores que os qualifiquem como pontos de apoio para o turismo nacional e internacional (art.º 11º da Lei 2073).

Amplios benefícios fiscais eram previstos (ex: isenção de 10 anos da contribuição predial, da contribuição industrial e de impostos ou taxas para os corpos administrativos e redução de 50% para os 15 anos seguintes -art.º 12º ou de isenção de imposto pela aquisição de terrenos por compra ou doação destinados à construção e instalação dos estabelecimentos -art.º 13º e ainda isenção de direitos aduaneiros sobre móveis, utensílios, aparelhos quando não pudessem ser adquiridos à indústria nacional em preços e condições equivalentes - art.º 14º).

Acesso a participações públicas ou empréstimos a taxas de juro bonificadas (art.ºs 15º e 16º) e bem assim o direito a expropriação por utilidade pública dos bens imóveis necessários à construção, ampliação ou adaptação destes estabelecimentos (art.º 17º da Lei n.º 2073) ou ainda a declaração de utilidade pública à constituição de servidões sobre prédios vizinhos (art.º 9º da Lei n.º 2081), demonstram a intenção de construir um ambiente normativo favorável, através da

técnica da qualidade de título, a determinados empreendimentos turísticos.

A associação da hotelaria e do alojamento turístico considerado de qualidade ao poder é nota de fundo na evolução histórica do regime do planeamento turístico português. Ainda hoje, o instituto da utilidade turística faz parte integrante do nosso ordenamento jurídico, através do D.L. n.º 423/83, de 5.12.1983.

Como nota histórica de fomento ao alojamento turístico de qualidade e inserção favorável no ambiente institucional, refira-se o regime das Pousadas de Portugal constante do D.L. n.º 31259, de 09.05.1941, prevendo apoios fiscais (isenção temporária de contribuição industrial -art.º 5º). São descritas, pelo seu estilo e côr local, como devendo integrar-se tanto “quanto possível” no pitoresco das regiões, tendo em vista o objectivo essencial da propaganda turística e para que constituam, pelo exemplo do modelar funcionamento dos seus serviços, elementos de orientação da pequena indústria hoteleira (art.º 2º).

É reconhecido hoje, com carácter público e notório, o papel das “Pousadas de Portugal”, como marca de qualidade na história da oferta turística de alojamento nacional, e, em consequência, na estratégia de planeamento e desenvolvimento turístico (Pina, 1988: 115).

Mais tarde surgiriam outras variáveis normativas. A evolução do alojamento para formas de alojamento turístico complementar surge com o Decreto-Lei 49399, de 24.11.1969, que no seu art.º 23º n.º 2, já em resposta à previsão de criação de grandes complexos turísticos (ex: Vilamoura), prevê a figura dos “conjuntos turísticos”, entendidos como núcleos de instalações interdependentes que se destinam a proporcionar aos turistas qualquer forma de alojamento, *ainda que não hoteleiro (...)*, aqui se introduzindo a variável da flexibilidade.

O Decreto 61/70, de 24.02.1970, que regulamenta aquele decreto-lei, prevê para os conjuntos turísticos a dispensa da fase de declaração de interesse para o turismo, atendendo ao valor do conjunto (art.º 20º)



(qualidade de título) e ainda a figura dos hotéis – apartamentos (art.º 111º n.º 1), constituídos por um *conjunto* de apartamentos mobilados e independentes explorados em regime hoteleiro, aqui também se introduzindo (apartamentos independentes) a técnica da divisibilidade.

Em 1978, pelo D.Regulamentar 14/78, de 12.05.1978, é regulamentada a figura dos conjuntos turísticos, prevendo-se os aldeamentos turísticos, concebidos como conjuntos turísticos constituídos por um complexo de instalações interdependentes, objecto de uma exploração integrada, que se destinam a proporcionar aos turistas, mediante remuneração, qualquer forma de alojamento para-hoteleiro, acompanhado de serviços acessórios e com equipamento complementar e de apoio (art.º 1º).

Por sua vez, o art.º 33º n.º 1 classifica os apartamentos turísticos como conjuntos de apartamentos mobilados e independentes habitualmente locados a turistas dia a dia ou por períodos não excedentes a um mês.

Estes estabelecimentos eram considerados automaticamente (qualidade de título) estabelecimentos de interesse para o turismo (art.º 2º n.º 1 e 33º n.º 4). A classificação de aldeamento turístico só poderia ser atribuída a um complexo com um número mínimo de 100 camas com exploração turística (art.º 2º n.º 1) ou, no caso dos apartamentos turísticos, dez apartamentos no total ou cinco por edifício.

A exploração do aldeamento não era impeditiva da propriedade das várias unidades de alojamento por uma pluralidade de pessoas jurídicas (divisibilidade), admitindo-se ainda a possibilidade de desafecção de uma ou mais unidades de alojamento da exploração, desde que não ficasse prejudicado o número mínimo de camas exigido pela lei (art.º 4º n.º 1, 5º n.º 1 e n.º 3), regime que se aplicava na mesma medida aos apartamentos turísticos (art.º 35º n.º 1 e n.º 2).

No período histórico considerado, o regime jurídico manteve as características da divisibilidade nos aldeamentos turísticos e nos hotéis-apartamentos. Nos aldeamentos

turísticos exigia-se que, pelo menos, 50% das unidades de alojamento fossem afectas à exploração turística do empreendimento (art.º 27º n.º 1 do D.R. 34/97, de 17.09.1997, como alterado pelo D.R. 14/99, de 14.08.1999). Nos hotéis-apartamentos tal percentagem elevava-se a 70% (art.º 30º n.º 1 do D.R. n.º 36/97, de 25.09.99, como alterado pelo D.R. 16/99, de 18.08.1999).

Os apartamentos turísticos mantiveram tais características pelo art.º 44º n.º 4 do D.L. 328/86, de 30.09.1986 e art.º 258º n.º 1 do D.R. 8/89, de 21.03.1989, permitindo que a desafecção de qualquer apartamento da exploração turística não prejudicasse a qualificação do empreendimento, salvo se, por esse facto, deixasse de existir o número mínimo de apartamentos (10) ou se o número de unidades retiradas fosse superior ao das afectas à exploração turística. Este regime manteve-se até 1997, não tendo sido dada continuidade pelo D.R. 34/97, de 25.09.1997.

Considerados os conjuntos turísticos uma forma de planificação urbanístico-turística sem planos (Morais, 2006: 63), esta figura de alojamento flexível (para-hoteleira, ou seja, turística e segunda residência), com serviços complementares e de apoio (ex: animação), num espaço delimitado, superando e combinando edifícios (solo urbano) com áreas verdes envolventes, revela fortes características de poder.

As variáveis da flexibilidade e, em especial, da divisibilidade, proporcionadas nos hotéis-apartamentos, nos apartamentos turísticos e nos aldeamentos turísticos, marcarão um ideário de poder na associação destas formas de alojamento ao planeamento e ordenamento turístico.

Apresentam-se os dados estatísticos sobre os “sinais de reconhecimento” desse poder no Algarve com a evolução da capacidade de alojamento entre 1980 e 2000, segundo dados da Direcção Geral do Turismo, adiante designada D.G.T.

Não se utilizam comparações com datas posteriores, face à mudança de metodologia



operada pelo Instituto Nacional de Estatística em 2001, entidade onde a D.G.T passou a recolher os dados estatísticos (Turismo de Portugal, 2007: 94). Registam-se só a título indicativo os dados de 2005, com a ressalva indicada. Atente-se na Tabela 2.

A análise dos dados da tabela permite várias leituras. A primeira e logo a que ressalta como mais evidente dum “sinal de reconhecimento de poder” é a extraordinária projecção que, logo em 1980, os aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos alcançaram no Algarve.

Na verdade, e, apesar de a informação não estar desagregada por apartamentos turísticos e aldeamentos turísticos, verifica-se que em 1980 estas duas figuras de alojamento já totalizavam 16.109 camas, suplantando em mais de 50% o

número de camas em hotéis (10.548), bastando dois anos de regulação (1978 a 1980) para que estas organizações de poder, em conjunto, suplantassem em mais de 50% (16.109/10.548) o número de camas de todos os anos de história (60-70?) da hotelaria clássica do Algarve.

Os indícios de poder são evidentes. A regulação de 1978 é preparada para dar resposta contratual a uma dinâmica forte de investimento privado (facto social pré-jurídico) em territórios delimitados e controlados por organizações de poder que, com flexibilidade e divisibilidade, ora associam solo urbano com espaços verdes, ora constroem estabelecimentos para exploração em regime hoteleiro, ora desafectam as unidades de alojamento para venda imobiliária, compreendendo-se, assim, o forte crescimento destas unidades de alojamento turístico.

Tabela 2 - Distribuição regional da capacidade alojamento (camas) Portugal/Algarve (1980/2000).

ANO	HOT. PORT.	HÔTEIS ALG.	% ALG. PORT.	HOT. APART. PORT.	HOT. APART. ALG.	% ALG. PORT.	AT. PORT.	AT. ALG.	% ALG. PORT.	APT. PORT.	APT. ALG.	% ALG. PORT.
1980	47.945	10548	22%	10.461	4.916	47%	19373/ a) 16109		83,1%	19373/ a) 16109		83,1%
1985	54.634	11.777	21,5%	10.295	4.443	43,1%	12195	12018	98,5%	9867	7616	77,1%
Taxa Variação Média Anual 1980/1985	2,78%	2,36%		-0,32%	-1,92%		243,8% b)			197,2% b)		
1990	68.045	14.901	21,9%	20.290	12.555	60,4%	15.500	15.368	99,1%	24.124	21.337	88,4%
1995	83.372	19.175	23%	30.166	19.005	63%	14.296	14.176	99,2%	26.801	24.337	90,8%
Taxa Variação Média Anual 1985/1995	5,26%	6,28%		29,3%	42,78%		1,72%	1,79%		27,1 %	23,3, %	
2000	98.434	20.966	21,3%	29.764	15.536	52,2%	12.983	12.415	95,6%	32.647	30.806	94,3%
Taxa Variação Média Anual 1995/2000	3,72%	1,86%		-0,28%	-3,66%		-1,84%	-2,5%		4,36%	5,3%	
Mudança de Metodologia no INE em 2001 (Turismo de Portugal, 2007)												
2005	126.445	27.546		34.614		19.638	13.439	12.813		37.369	34.630	

Explicação das Siglas: HOT. - Hotéis; HOT.APART. - Hotéis Apartamentos; AT. - Aldeamentos Turísticos; APT. - Apartamentos Turísticos; ALG. - Algarve; PORT. - Portugal.

a) Informação não desagregada por aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos no Algarve.

b) A partir de um número zero em 1980. Fonte: elaboração própria a partir de dados da Direcção Geral do Turismo, 1981, 1986, 1992, 1996, 2001 e Instituto Nacional de Estatística, 2006.



Até 1985 e tendo por base o ano de 1980, no Algarve, os aldeamentos turísticos crescem 243,8% ao ano e os apartamentos turísticos 197,2% em número de camas. Outro indicio de poder é a distribuição no Algarve destas figuras que, em 1980, constituem 83% da oferta turística nacional de camas em aldeamentos e apartamentos turísticos para, em 2000, com mais acerto, se posicionarem respectivamente em 95,6% e 94,3%, sendo que os hotéis no Algarve representam apenas 21,3% da oferta turística nacional deste tipo de alojamento.

Até 2000, o Algarve vai confirmar esta trajectória de dependência. Os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos correspondem nesta região a cerca de 95% da oferta turística nacional destas unidades de alojamento. No período entre 1985 e 1995, os apartamentos turísticos cresceram no Algarve 233,4% (23,3% ao ano) em número de camas, verificando-se uma certa estabilização no número de camas dos aldeamentos turísticos desde 1985 (12.018 em 1985 e 12.415 em 2000).

Ainda assim, em 2000, no Algarve, o número de camas dos aldeamentos turísticos e dos apartamentos turísticos atinge em conjunto 43.211 (30.806+12.405) camas, mais do dobro do número de camas em hotéis (20.966). O desenvolvimento turístico do Algarve é, como se comprova, o desenvolvimento destas organizações de poder que adquirem e estruturam as suas relações de poder, com base em variáveis normativas (flexibilidade, divisibilidade), numa relação de controlo com o seu meio.

Neste controlo e manutenção da dependência da trajectória do Algarve dessas organizações e estruturações de poder eficientes, se deverá somar o papel dos hotéis-apartamentos. Como indicadores desse poder, registam-se o extraordinário crescimento da oferta turística de camas entre 1985 e 1995 (427,8%, ou seja 42,7% ao ano) e o seu peso relativo na oferta turística nacional (fixando-se em 63% em 1995 para se posicionar em 52,5% em 2000).

Em conjunto com os aldeamentos turísticos e os apartamentos turísticos, a referida trilogia

obtem 58.757 camas no Algarve, o que quase corresponde ao triplo (20.966) das camas existentes na hotelaria clássica no Algarve. Por sua vez, o número de camas em hotéis no Algarve corresponde em 2000 a cerca de 21,3% do total nacional.

Vamos verificar agora se as mesmas variáveis normativas que conferiram projecção de poder a estas figuras de alojamento turístico, se mantêm no actual regime jurídico dos empreendimentos turísticos, com menções a outros diplomas normativos, sempre que justifiquem a referida projecção.

4. O REGIME ACTUAL DOS EMPREEN- DIMENTOS TURÍSTICOS E OS PLANOS DE ORDENAMENTO TURÍSTICO DA MA- DEIRA E DOS AÇORES

O novo RJET foi aprovado pelo D.L. n.º 39/2008, de 07.03.2008. Na sua sequência, já foi alterado parcialmente pelo D.L. n.º 228/2009, de 14.09.2009, tendo sido publicados a Portaria n.º 327/2008, de 28.04.2008, que aprova o sistema de classificação dos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos turísticos e apartamentos turísticos e a Portaria n.º 937/2008, de 20.08.2008, que estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de turismo de habitação e turismo no espaço rural.

O regime tem uma perspectiva de integração de diversas modalidades de alojamento que antes constavam de diplomas autónomos. Assim, os empreendimentos de turismo de habitação, turismo no espaço rural e turismo de natureza passam a ser considerados como tipos de empreendimentos turísticos (art.º 4º n.º 1 alíneas e), f) e h).

Uma primeira nota a reter é a manutenção no novo regime da trilogia hotéis-apartamentos (este como grupo dos hotéis-apartamentos (art.º 11º alínea b), apartamentos turísticos e aldeamentos turísticos (art.º 4º n.º 1 alíneas b) e c) do RJET), que marcaram o ideário de poder no Algarve e que representam hoje um significativo número de capacidade de alojamento a nível nacional. O conjunto turístico (*resort*) composto, no mínimo, por dois empreendimentos turísticos,



um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração é autonomizado no art.º 15º.

A segunda nota é a afirmação do princípio da exploração integral (unidade - qualidade de título) das unidades de alojamento pela entidade exploradora (art.º 45º), ainda que ocupadas pelos respectivos proprietários, afastando-se, assim, o regime da possibilidade de desafectação de parte das unidades de alojamento para venda imobiliária (divisibilidade) que caracterizava o regime anterior.

Todavia, o alcance desta “inovação” é aparente. A divisibilidade mantém-se na perspectiva de todos os estabelecimentos hoteleiros (hotéis, hotéis-apartamentos, pousadas) poderem ocupar uma *parte* independente de um edifício ou a totalidade de um ou mais edifícios inseridos num conjunto de espaços contíguos (art.º 12º n.ºs 1 e 2, respectivamente), pelo que a conjugação exploração/ turística e venda imobiliária continua a ser possível, na perspectiva de organização e promoção comercial.

A divisibilidade opera ainda na possibilidade de se poderem instalar nos empreendimentos turísticos estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços, desde que não afectem a função e a utilização das áreas de uso comum (art.º 10º) e ainda edifícios autónomos de carácter unifamiliar, conforme redacção dada ao n.º 7 do art.º 15º pelo D.L. 228/2009, de 14.09.2009, devendo estes edifícios dispor de alvará de autorização de utilização para fins turísticos “autónomo” (art.º 14º n.º 7 do RJET).

Também num mesmo edifício ou conjunto turístico (*resort*) podem ser instalados, ora diferentes categorias de estabelecimentos hoteleiros (art.º 12º n.º 3), ora de empreendimentos turísticos (art.º 15º n.º 5).

O sistema de classificação introduz requisitos mínimos e opcionais (art.º 35º n.º 3), o que introduz um carácter de flexibilidade a cada empreendimento turístico obter a pontuação necessária para a obtenção de determinada categoria. Analisando a portaria regulamentadora dos estabelecimentos hoteleiros (327/2008),

constata-se a possibilidade dos requisitos opcionais serem alterados, mediante simples comunicação do empreendimento ao Turismo de Portugal (art.º 4º n.º 4). Os anexos demonstram uma clara prevalência dos requisitos opcionais sobre os requisitos obrigatórios.

Esta flexibilidade também se estende ao mundo rural, de natureza e na sua ligação com o ambiente urbano. O turismo de habitação, ao contrário do regime anterior, pode localizar-se hoje em espaços rurais ou urbanos (art.º 17º n.º 1). Também o turismo de natureza pode situar-se, para além das áreas classificadas, noutras “áreas com valores naturais” (art.º 18º), desligando-se das áreas protegidas, essência do regime anterior (art.º 1º do D.L. n.º 47/99, de 16.02.1999, alterado pelo D.L. 56/2002, de 11.03.2002).

Igualmente, qualquer tipologia de alojamento (estabelecimento hoteleiro, aldeamento turístico, *resort* ou até parque de campismo e caravanismo) pode integrar o turismo de natureza (art.º 20º n.º 3), contra o que estabelecia o regime anterior, que só admitia os empreendimentos de turismo no espaço rural (art.º 2º n.º 1 alínea a) do D.L. n.º 47/99).

O art.º 4º da Portaria 937/2008, de 20.08.2008, em sede de classificação de estabelecimentos de turismo de habitação e turismo no espaço rural, define espaço rural como área com “ligação tradicional e significativa à agricultura ou ambiente e paisagem de carácter vincadamente rural”.

Estas definições “áreas com valores naturais”, “paisagens de carácter vincadamente rural” introduzem conceitos vagos e indeterminados, de difícil interpretação e delimitação, transportando para os decisores municipais e para o palco das cartografias especiais dos planos directores municipais, as decisões fundamentais de implantação de empreendimentos de turismo no espaço rural, de habitação, ou de natureza.

Toda a flexibilidade pretendida pelo legislador no RJET em pretender combinações políticas eficientes entre diferentes tipologias de empreendimentos turísticos, pretendendo



superar distinções entre solo urbano, rural ou de natureza, o que é próprio da natureza híbrida do turismo, poderá, todavia, enfrentar dificuldades na sua transposição política eficiente para o palco do planeamento e ordenamento do território.

E aqui retomamos as considerações explanadas nos conceitos e resumidas na tabela 1 deste artigo, ou seja, sem organizações movidas por uma lógica de eficiência e que intervenham ou acompanhem a elaboração ou revisão de planos de ordenamento do território a uma escala territorial mais alargada, dificilmente a combinação eficiente pretendida pelo legislador no RJET ganhará efectividade.

A diferença entre Portugal e países próximos (Espanha, França) em matéria de planeamento e ordenamento turístico do território é exactamente essa, ou seja, que, em Portugal não existem organizações que a uma escala sub-municipal, municipal ou supra-municipal façam intervir o turismo nos instrumentos de planeamento e ordenamento territorial, não se colocando, assim, o turismo no eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento económico e social.

Resta-nos, pois, a escala do projecto, do aldeamento turístico, do *resort*. Para ilustração do poder que essas figuras assumem no nosso regime, verifique-se a importância, consagrada no RJET e nos Planos de Ordenamento Turístico da Madeira e dos Açores de várias variáveis de eficiência de poder a favor dos *resorts*.

Os conjuntos turísticos (*resorts*) (art.º 15º n.º1 do RJET) são núcleos de instalações que integram (qualidade de título) empreendimentos turísticos, equipamentos de animação autónomos e estabelecimentos de restauração com continuidade territorial não sendo afectados, ainda que atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afectas a funções de protecção e conservação dos recursos naturais.

A construção jurídica desta “continuidade territorial” é tão surpreendente, como a estupefacção que um turista sentiria ao estar num aldeamento turístico atravessado por uma linha ferroviária com comboios a apitar em movimento. Só não surpreende pela lógica (dir-se-ia, sem contenção de bom senso do legislador) de poder de planeamento e ordenamento territorial que lhe está subjacente, mitigada pela preocupação regulamentar de garantir as condições de segurança do utilizador (art.º 8º da Portaria 327/2008).

Os conjuntos turísticos que integrem um estabelecimento hoteleiro de 5 estrelas, poderão candidatar-se (com um investimento compreendido entre 60 e 200 milhões de Euros) à candidatura de projectos de potencial interesse nacional e de importância estratégica quando promovam a diferenciação de Portugal e contribuam decisivamente para a requalificação, aumento de competitividade e diversificação da oferta na região onde se insiram (art.º 2º n.º 3 alínea a) do D.L. n.º 285/2007, de 17.08.2007).

Importante ter em atenção para a lógica de poder destas organizações que poderão ter um mínimo de 70% de unidades de alojamento de cada empreendimento afectas à exploração turística (art.º 2º n.º 4 alínea c) do D.L. 285/2007), o que significa, na continuação do regime anterior, a possibilidade de retirar 30% dessas unidades para uso residencial/venda imobiliária, enquanto norma especial derogatória do regime geral da exploração turística integral dos alojamentos turísticos (art.º 45º n.º 1 do RJET).

Os *resorts* têm, ainda, a possibilidade de submeter, por fases temporais (divisibilidade), a licenciamento ou comunicação prévia separadamente, cada um dos seus componentes ou a distintas fases de instalação (art.º 28º), com a consequência de disporem de alvará de utilização próprio (art.º 30º n.º 6, parte final), exploração por diversas entidades a cada uma dessas componentes, respondendo tais entidades directamente pelo cumprimento de normas legais e regulamentares (art.º 44º n.º 3).



As normas especiais ou excepcionais derogatórias de regimes gerais de planeamento ou de uso, ocupação e transformação do solo a favor do projecto, do empreendimento tipo *resort* também se verificam nos Planos de Ordenamento Turístico da Madeira e dos Açores, adiante designados POT, aprovados, respectivamente, pelos D.L. Regionais n.º 17/2002/M, de 29.08.2002 e 38/2008/A, de 10.08.2008.

O art.º 1º do POT da Madeira prevê um limite máximo de alojamento turístico até ao ano de 2012, fixado em 35.000 camas na Madeira e 4000 camas em Porto Santo. Tais camas são distribuídas por concelhos e áreas de vários concelhos (curiosamente não se utiliza a definição legal de município), com grande destaque para o Funchal com 23.000 camas.

No art.º 2º prevê-se que os empreendimentos, obras ou acções, não totalmente conformes com o regime do Plano e que pelas suas características ou dimensão sejam susceptíveis de induzir um significativo impacto social e económico, podem, fundamentada e excepcionalmente, ser admitidos, assegurada a prossecução dos seus objectivos, através de mecanismos de concertação de interesses públicos, devendo a pretensão ser fundamentada e acompanhada de estudos sócio-económicos e de avaliação de impacto ambiental, bem como das garantias do respectivo financiamento.

São ainda admitidos empreendimentos turísticos com capacidade de camas superior à das regras gerais, desde que associados a equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional e de utilização colectiva ou pública, nomeadamente, campos de golfe, portos de recreio, complexos desportivos ou quando se tratem de empreendimentos turísticos de tipo *resort*, que, pelas suas características funcionais, oferta complementar de equipamentos, disponibilização de espaços verdes e integração no local, qualifiquem e diversifiquem a oferta turística nas zonas onde se implantem (art.º 11º).

O *resort* é qualificado como estabelecimento hoteleiro constituído por diversos edifícios,

que disponham entre eles de espaços verdes, equipamentos e serviços de recreio e lazer de uso comum, sujeito a uma mesma exploração (art.º 14º n.º 1).

É estabelecida uma preferência na apreciação e licenciamento dos *resorts* que cumpram determinadas condições em matéria de localização, maior área de espaço livre, maior capacidade de estacionamento privativo, superfície de piscinas e disponibilização de equipamentos e soluções arquitectónicas e paisagísticas adaptadas às zonas, proporcionando uma oferta complementar diversificada e diferenciada (art.º 14º n.º 2).

A análise do regime jurídico do POT da Madeira constata a utilização frequente de conceitos indeterminados (ex: significativo impacto social e económico -art.º 2º n.º 1, equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional, integração no local/qualificação e diversificação da oferta turística -art.º 11º alíneas a) e b); oferta complementar diversificada e diferenciada da existente -art.º 14º n.º 2 alínea e)).

A utilização destes conceitos está associada à derrogação, na óptica do projecto específico, de regimes gerais do Plano, seja para ultrapassagem do limite do número global de camas (art.º 2º n.º 1), aumento da capacidade de alojamento nos espaços qualificados pelo POT (art.º 11º), ou ainda para preferência na apreciação e licenciamento dos hotéis tipo *resort* (art.º 14º n.º 2).

Os indicadores confirmam e complementam a leitura apresentada para o ordenamento jurídico nacional de planeamento e ordenamento do território e da história institucional do turismo, constatando-se no Plano a importância dada ao sector do alojamento turístico, na afirmação da hotelaria de qualidade, refundada no conceito de *resort* e do conjunto ou complexo turístico, como susceptível de derogar normas gerais de limite de camas, capacidade de alojamento ou pedidos de licenciamento, o que demonstra eficiência de poder. O peso da história e das instituições nacionais conta...e conta muito... também para o turismo da Madeira.



O POT dos Açores foi aprovado recentemente pelo já referido D. Legislativo Regional n.º 38/2008/A, de 11.08.2008. Identificado como Plano sectorial, destina-se a orientar as decisões de intervenção do território, no âmbito de actuação da Administração Pública (art.º 1º n.º 2 e Anexo I, art.º 1º n.º 1).

O normativo enquadra uma nova tipologia de alojamento turístico, o “empreendimento integrado”, qualificado como conjunto de instalações turísticas enquadradas num espaço demarcado, funcionalmente interdependentes e integrando em simultâneo, pelo menos, um empreendimento de alojamento turístico, um estabelecimento de restauração e bebidas e um equipamento de animação turística. O mesmo é reconhecido pelo membro do Governo Regional competente em matéria de turismo (art.º 5º).

Este conceito é bastante similar ao conceito nacional de conjunto turístico (*resort*- art.º 15º n.º 1 do RJET). Todavia, no regime nacional obriga-se à existência de dois empreendimentos turísticos, enquanto a norma açoriana satisfaz-se com apenas 1 empreendimento de alojamento turístico.

Face às limitações constantes do art.º 78º do RJET, que admite adaptações do seu regime às Regiões Autónomas decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma, propende-se a considerar ilegal o conceito de empreendimento integrado avançado pelo legislador açoriano. O mesmo deverá ser adaptado em conformidade com o conceito nacional de conjunto turístico.

Ressalvada esta questão prévia, o art.º 6º n.º 1 do POT dos Açores, à semelhança do POT da Madeira, institui um limite de capacidade de carga turística medido por 15.500 camas, com números distribuídos pelas várias ilhas até final de 2015, data de vigência do Plano (art.º 4º). Admite-se, todavia, uma bolsa de 1551 camas como uma reserva destinada a fazer face a dinâmicas insulares não previstas (art.º 6º n.º 2).

As bolsas poderão ser preenchidas por empreendimentos, obras ou acções que, pelas

suas características ou dimensão, apresentem um impacto positivo do ponto de vista social e económico para a região como um todo ou para uma ilha ou conjunto de ilhas, quando associados a equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional e utilização colectiva ou pública ou quando se tratem de empreendimentos integrados que qualifiquem e diversifiquem a oferta turística nas zonas em que se implantem (art.º 6º n.º 3 e 4).

Compulsada a análise do regime jurídico do POT dos Açores, face aos sistemas e história institucional do turismo verifica-se, à semelhança do POT da Madeira, a mesma aptidão para a utilização de conceitos indeterminados na derrogação de regimes gerais.

Tal verifica-se, por exemplo, no já referido art.º 6º n.º 3 e n.º 4 para os projectos associados a equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional e que apresentem um impacto positivo para a região, tendo em vista a obtenção do número de camas estabelecidos nas bolsas de reserva das ilhas, técnica que é repetida no art.º 11º n.º 2, desta feita, nos espaços rurais e outros não diferenciados para a ultrapassagem em número de camas das percentagens estabelecidas em relação a essas bolsas.

Constata-se, também, a importância dada ao sector do alojamento turístico, dos empreendimentos turísticos de qualidade à escala do *resort*, aqui denominado empreendimento integrado, permitindo a sua construção em espaços específicos de vocação turística fora dos solos urbanos ou urbanizáveis (art.º 10º alínea b) ou dispensando a sua associação a equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional para a obtenção das camas estabelecidas nas bolsas de reserva, desde que qualifiquem e diversifiquem a oferta turística nas zonas onde se implantem (art.º 6º n.º 4 alínea b).

Em suma, quer o POT da Madeira, quer o POT dos Açores, reflectem o peso da história institucional da associação da hotelaria de qualidade ao poder, refundida no conceito de *resort* a uma escala de projecto, conjunto ou complexo turístico, à semelhança, por



homologia, com o conceito do hotel-palácio no Estado Novo, referido aquando da evolução histórica do alojamento turístico em Portugal.

Esta situação, não deixando de constituir sistema e organização empresarial eficiente de poder, é construída, todavia, com base em conceitos indeterminados e normas excepcionais ou especiais derogatórias de regimes gerais de planeamento, uso, ocupação e transformação do solo que desvalorizam um ordenamento jurídico sistemático, racionalizado e com espírito de unidade e coerência, que se defende para o posicionamento do turismo no eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento.

Preferível é fazer incluir flexibilidade do alojamento turístico numa especialização geográfica (ex: praia, montanha, rural) ou de produto (ex: familiar, desportiva) ou integrar os complexos turísticos em unidades mais amplas (aldeias recuperadas, estâncias termais, de montanha, parques temáticos) do que criar, como o faz o RJET, “osmoses” de divisibilidade, permitindo no mesmo edifício, estabelecimentos hoteleiros (de 1 a 5 estrelas? -art.º 12º n.º 3) ou associando ao turismo de natureza, unidades de alojamento (apartamentos turísticos, hotéis-apartamentos - art.º 20º n.º 4), claramente vocacionadas para uma utilização intensa de práticas e modos de vida urbanos.

A necessidade de inserção num espírito de sistema e a uma escala territorial mais alargada são necessários em turismo, uma vez que o turista, como afirma Moisset (1999: 113), passa de mão em mão, entre o sector público e o sector privado: chega a um aeroporto que é público, vai visitar um museu, que pode ser público ou privado, mas vai a um hotel ou restaurante (...). Ao longo desta cadeia, pouco lhe importa se o operador é público ou privado ou se passa de um município para outro, pois a satisfação ou insatisfação global resulta de um sentimento, experiência de conjunto.

Assim, da análise do RJET e dos POT dos Açores e Madeira, não se descortinam as variáveis jurídicas de eficiência na integração do alojamento turístico num planeamento territorial

duradouro e com enquadramento sistemático (porquê, o quê, onde, como, quando), que enquadre racionalmente, com espírito de unidade e coerência, opções desse regime, antes se verificando uma intensa utilização de variáveis de divisibilidade ligadas a regras especiais ou excepcionais derogatórias (qualidade de título) de regras gerais de licenciamento ou de regime de uso, ocupação e transformação do solo.

Tal contradiz o princípio do desenvolvimento sustentável, que é incumbência prioritária do Estado no âmbito económico e social (art.º 81º alínea a) da CRP) e as recomendações da Organização Mundial de Turismo, de que Portugal é membro desde 1976 (D.L. 519/76, de 21.07.1976), pelas quais se deve inserir (entenda-se, integrar) a planificação e ordenamento turístico na planificação geral do desenvolvimento (n.º 3 alínea b) da Carta do Turismo e Código do Turista, aprovado pela Assembleia Geral em Setembro de 1985).

A não se fazer assim, cria-se um péssimo sinal e enquadramento para o papel do turismo no desenvolvimento da sociedade, ao se configurar um sinal institucional de que os *resorts* servem para instalar turistas ou residentes possidentes, em espaços delimitados e fechados, com regras criadas ou permitidas à margem de normas gerais de planeamento e ordenamento do território.

5. CONCLUSÃO

As conclusões finais do artigo são as seguintes:

a) A história institucional do alojamento turístico português revela uma preferência pela associação da hotelaria de qualidade (refundada no conceito de *resort*) ao poder, evoluindo para organizações empresariais mais abrangentes, através da figura dos conjuntos turísticos.

b) O Turismo é um sistema complexo que envolve várias dimensões, o que obriga os prestadores de serviços, onde se inclui o alojamento turístico, a se moverem em organizações, segundo um princípio de eficiência, com uma forte sensibilidade custo-benefício, retirando



o máximo aproveitamento desse sistema, também, segundo um princípio de apropriabilidade.

c) A evolução histórica portuguesa demonstra que o alojamento turístico procurou sempre apropriabilidade ao meio ambiente envolvente, através de variáveis normativas de eficiência, de natureza jurídico-económica, tais como a qualidade de título, flexibilidade e divisibilidade.

d) A qualidade de título projecta-se, designadamente, nos benefícios fiscais e financeiros concedidos, na figura da utilidade turística ou no projecto turístico de potencial interesse nacional; a flexibilidade na utilização de conceitos indeterminados para salvaguardar a utilização de imóveis com valor cultural para fins turísticos e capacidade de adaptação à mudança; a divisibilidade, na possibilidade do próprio alojamento turístico ser fraccionado em parte, designadamente, para ocupação pelos seus proprietários e/ou venda imobiliária.

e) Tais variáveis continuam presentes, em traços gerais, no actual regime jurídico dos empreendimentos turísticos, confirmando-se a importância da perspectiva da Economia Institucional na compreensão dos sistemas de turismo e da evolução do Direito.

f) Existe défice de inserção do regime do alojamento turístico em regras gerais de planeamento turístico e de ordenamento do território ou em sistemas e organizações de turismo territoriais, o que constitui, também, défice de eficiência organizacional no desenvolvimento dos sistemas de turismo a escalas territoriais mais alargadas (sub-regionais ou regionais) com integração ou, pelo menos, coordenação entre planeamento turístico e ordenamento do território, com incumprimento do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

g) Os Planos de Ordenamento Turístico da Madeira e dos Açores utilizam largamente conceitos indeterminados para permitir derrogações das normas gerais do Plano a favor de empreendimentos, obras ou acções em contextos locais contratualizados, reflectindo assim, as insuficiências de sistema apontadas na alínea anterior

e o peso da história institucional do turismo favorável ao alojamento turístico de *resort*.

h) O alojamento turístico nacional deve evoluir para formas de integração territorial (praias, termas, montanhas), com regimes flexíveis e adaptáveis às suas especificidades e coordenação com os instrumentos de gestão territorial, de forma a integrar-se num ordenamento turístico sistematizado, com espírito de unidade e coerência e não obter eficiência e poder em regimes especiais ou excepcionais, o que é próprio da regulação jurídica do *resort* em Portugal, derogatórios de regras gerais de planeamento e ordenamento.

BIBLIOGRAFIA

Direcção Geral do Turismo (1981): *O Turismo em 1980*, Direcção de Serviços de Estudos e Planeamento, Lisboa.

Direcção Geral do Turismo (1986): *O Turismo em 1985*, Gabinete de Estatística e Inquéritos, Lisboa.

Direcção Geral do Turismo (1992): *O Turismo em 1990*, Gabinete de Estudos e Planeamento, Lisboa.

Direcção Geral do Turismo (1996): *O Turismo em 1995*, Divisão de Recolha de Informação e Estatística, Lisboa.

Direcção Geral do Turismo (2001): *O Turismo em 2000*, Divisão de Recolha de Informação e Estatística, Lisboa.

Durand, D. (1992): *A Sistemática*, Dinalivro, Lisboa.

Echtner, C.M. (1999): "The semiotic paradigm: Implications for tourism research", *Tourism Management*, vol. 20(1), pp.47-57.

Guérin, K. (2003): Property rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective, *New Zealand Treasury, Working paper 03/02*, acessível em www.treasury.govt.nz 18.10.2006.

Gunn, C.A. (2002): *Tourism planning-Basics, Concepts, Cases*, 4ª edição, Routledge, Londres.

Hall, C.M. (1994): *Tourism and Politics - Policy, Power and Place*, John Wiley and Sons, Chichester.

Instituto Nacional de Estatística (2006): *Estatísticas do Turismo 2005*, Lisboa.

Ivars, Josep A. (2003): *Planificación Turística de los espacios regionales en España*, Editorial Síntesis, Madrid.



Moisset, M.P. (1999): “O papel das parcerias na elaboração de projectos turísticos. A experiência francesa”, Lisboa, *Ciclo de Debates de 21 de Maio de 99, Livro das Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo - Património e Turismo*, pp.109-117.

Morais, P. (2006): *Planificação sem planos*, Coimbra, Almedina.

Olsen, J. (2007): Understanding Institutions and Logic of Appropriateness, *Arena Working Paper Series*: 13/2007, Oslo, Centre for European Studies, acessível em «<http://www.arena.uio./publications/writing-papers2007/papers/wp.07-13.pdf>».

Pearce, D. (1992): *Tourist Organizations*, Longman Scientific & Technical, Essex.

Pennings, J., Heijman, Meulenberg, M. (1997): “The dimensions of rights: a classification of environmental rights and production rights”, *European Journal of Law and Economics*, vol. 4 (1), pp.55-71.

Pina, P. (1988): *Portugal – o Turismo no século XX*, Lisboa, Lucidus.

Pires, F.L. (1998): *Introdução à Ciência Política*, Universidade Católica Portuguesa, Porto.

Portocarrero, M. (2002): *Modelos de Simplificação Administrativa*, Porto, Publicações Universidade Católica.

Smith, R.A. (1992): “Beach resort evolution”, *Annals of Tourism Research*, 19 (2), pp. 305-322.

Soares, J.F. (2007): *Teorias Económicas da Regulação*, Instituto Piaget, Lisboa.

Sueur, J.J. (2001): Direito Económico e Metodologia do Direito, in: *Filosofia do Direito e Direito Económico - Que diálogo*, Instituto Piaget, Lisboa, pp. 319-337.

Turismo de Portugal (2007): *O Turismo em 2006*, Direcção de Estudos e Planeamento Estratégico, Lisboa.

Valls, J.F. (2004): *Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

Vera Rebollo, J. F., López Palomeque, F.; Marchena Gómez, M. y Anton Clavé, S. (coord.) (1997): *Análisis Territorial del Turismo*, Ariel, Barcelona.

Vieira, J.M. (2007): *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo*, Verbo, Lisboa.

Zóido, N. (2001): “La ordenación del territorio a distintas escalas espaciales”, in *Gil Olcina, A. Y Gómez Mendoza, J. (coord.): Geografía de España*, Ariel, Barcelona, pp. 595-618.