

# O Ordenamento Turístico no Direito do Planeamento e Ordenamento do Território

VIRGÍLIO MACHADO \* [ vmachado@ualg.pt ]

CARLOS COSTA \*\* [ ccosta@ua.pt ]

**Resumo** | O artigo apresenta as linhas fundamentais de um sistema jurídico de planeamento e desenvolvimento turístico e seu enquadramento e relevância no Direito do Planeamento e Ordenamento do Território português.

O regime jurídico dos Planos de Ordenamento Turístico das regiões autónomas dos Açores e da Madeira é observado à luz de uma perspectiva sistemológica e política dos sistemas de turismo.

São discutidas as forças e fraquezas do Direito português para a efectividade dos sistemas de turismo, por referência a uma experiência internacional seleccionada (a espanhola, enriquecida pela diversidade das suas regiões autónomas).

Conclui-se pela necessidade de profundas reformas jurídicas para a melhoria do quadro organizacional do ordenamento turístico, considerado pelos decisores políticos como um sector estratégico para o desenvolvimento do país.

**Palavras-chave** | Sistema de Turismo, Ordenamento Turístico, Organizações, Madeira, Açores.

**Abstract** | The article presents the fundamental issues of a tourism regulation planning and development system and its framing and relevance in the Portuguese Planning Law.

The analysis of tourism and territorial planning regulation of the autonomous regions of Azores and Madeira is observed in a political and systematic perspective of tourism systems.

The Portuguese Law strengths and weaknesses to the effectiveness of tourism systems are discussed, by comparison with a selected international experience (Spain, strengthened by the diversity of its autonomous regions).

The conclusions pointed a need of profound regulation reforms in order to obtain an improvement of the organizational tourism planning sector, considered by political leaders as strategic for country's development.

**Keywords** | System, Tourism Planning Regulation, Organizations, Madeira, Azores.

---

\* **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Aveiro e **Professor Adjunto** na Universidade do Algarve.

\*\* **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Surrey (Reino Unido) e **Professor Associado com Agregação** na Universidade de Aveiro.

## 1. Introdução

Os Planos de Ordenamento Turístico das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores aprovados, respectivamente, pelos D.L. Regionais n.º 17/2002/M, de 29.08.2002 e 38/2008/A, de 10.08.2008, fazem emergir a necessidade de uma reflexão sistemológica sobre as problemáticas do ordenamento turístico e os contributos que o Direito do Planeamento e Ordenamento do Território devem ter nessa reflexão.

O método utilizado neste artigo segue a análise funcional do Direito pela qual se trabalham permanentemente com conceitos opostos (ex: unidade/divisibilidade; regra/excepção; duração/flexibilidade; oferta/procura; interno/externo (Arnaud e Dulce, 2006) caracterizados como sendo um conjunto organizado finalisticamente de partes relacionadas, mas independentes, com elementos combinados de tal forma que qualquer modificação num deles implica uma modificação em todos os outros, o que nos conduz à ideia de sistema como uma estrutura complexa e de interdependência (Oliveira, 2004).

Na compreensão do actual regime e “estado da arte”, é apresentada uma perspectiva jurídica sistemológica dos sistemas de turismo e do ordenamento turístico em Portugal e, com recurso a uma perspectiva comparatística com várias pluralidades normativas em Espanha, apontam-se as forças e fraquezas do Direito nacional do ordenamento turístico, incluindo o Direito do planeamento e ordenamento do território.

O artigo discute o futuro do ordenamento turístico em Portugal, apontando directrizes a desenvolver no regime jurídico nacional que possam ser aproveitadas, com êxito, para o desenvolvimento de um sector entendido como estratégico, prioritário e decisivo para o País, conforme preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 04.04.2004, que aprova o Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT).

## 2. Os sistemas de turismo e o ordenamento turístico

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

Entende-se a resolução destas questões como fundamental para o enquadramento jurídico do ordenamento turístico nacional e, em particular, no continente, uma vez que as regiões da Madeira e Açores têm planos de ordenamento turístico, que merecerão considerações num sub-capítulo seguinte, tudo à luz de uma leitura metodológica institucional dos sistemas de turismo.

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

Igualmente, tal planeamento deverá seguir as recomendações da Organização Mundial de Turismo, de que Portugal é membro desde 1976 (D.L. 519/76, de 21.07.1976), pelas quais se deve inserir (entenda-se integrar) a planificação e ordenamento turístico na planificação geral do desenvolvimento (n.º 3 alínea *b*) da Carta do Turismo e Código do Turista, como aprovado pela Assembleia Geral da organização em Setembro de 1985, assim também se respeitando o já referido princípio do desenvolvimento sustentável.

Ariño (2006) sublinha a inconveniência nas definições normativas de ordenamento turístico ou de ordenamento do território. Na verdade, o art.º 66.º n.º 2 alínea *b*) da Constituição, ao definir como objectivos do ordenamento do território, a correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da

paisagem, separa objectivos de conceitos, parecendo ser conveniente reservar à doutrina tal definição.

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

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 diz Vera (1997), todos os espaços são susceptíveis de serem turísticos. A função turística traduz-se na capacidade de atrair visitantes, através de recursos de diverso tipo (Ivars, 2003). O ordenamento turístico assenta numa capacidade funcional híbrida de conjugar solo rústico e urbano (ex: aldeamento turístico, urbanizações com campo de golfe e áreas verdes envolventes), de operar, tanto no plano físico (infra-estruturas, usos do solo), como económico (impulso de relações de comercialização, compra e venda e consumo de serviços para uma oferta turística actualizada e competitiva).

Tratar-se-á, em suma, de conjugar um planeamento estratégico, de conteúdo flexível e de conciliação de diversos objectivos (ambientais, económicos), com um planeamento normativo, de cumprimento obrigatório e de carácter vinculativo. O Direito do Planeamento e Ordenamento Turístico deve ter como característica fundamental garantir efectividade, numa perspectiva de "sobrevivência do ajustável" a tal sistema de representação institucional, entenda-se ao ordenamento turístico, com a referida capacidade funcional híbrida, enquanto " fundamento e instrumento de costura" das instituições e compreensão dos mecanismos políticos e de poder" (Pires, 1998).

Assim, deverão ser instituídos sistemas ou organizações capazes de conciliar as referidas formas de planeamento, combinando eficientemente obras e infra-estruturas, ou seja, ordenamento físico do território, com planos económicos de impulso a comercialização de bens e serviços (ex: promoção turística).

Igualmente, o Direito do Planeamento e Ordenamento do Território deverá estar atento à legibilidade do Turismo enquanto sistema, fazendo inserir tais organizações num enquadramento jurídico racionalizado, coerente e com espírito de unidade.

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

Os sistemas de turismo constroem-se com estruturas institucionais e organizações, nomeadamente, com combinação política eficiente entre ordenamento e promoção turística, com superação transversal de distintos níveis horizontais de planeamento e de divisões entre planificação económica e física ou estratégica e normativa.

Para ilustração destas opções de planificação e inserção nos sistemas de turismo, apresentamos duas figuras (figuras 1 e 2), sendo que a primeira pretende retratar "a sobrevivência do ajustável" dos sistemas de turismo em relação a modelos de planificação e a segunda, com recurso a exemplos internacionais, ilustra também a importância das organizações no eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Pergunta-se: Será que os Planos de Ordenamento Turísticos (POT's) dos Açores e da Madeira consagram verdadeiros sistemas de turismo e, em consequência, de planeamento e ordenamento turístico? Estão tais sistemas potenciados por uma correcta



Figura 1 | Modelos de planificação e 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

Figura 2 | As organizações, o espaço e o sistema de turismo.

adaptação do regime jurídico nacional do turismo ou do planeamento e ordenamento do território às necessidades desses sistemas?

Há que ter em conta que as referidas regiões autónomas não constituem “ilhas de ordenamento”, à margem do regime jurídico nacional do planeamento e ordenamento do território. Também a nível sectorial do turismo, o regime nacional aplicável, por exemplo, em sede de empreendimentos turísticos, deverá ser respeitado (art.º 78.º do D.L. 39/2008, de 07.03.2008, adiante designado RJET), só sendo permitidas adaptações decorrentes da estrutura própria da administração regional autónoma.

Entende-se, assim, hoje proibida, a possibilidade das regiões autónomas criarem regimes de classificação ou tipologias próprias de empreendimentos turísticos (o que não acontecia antes, atento o art.º 82.º do D.L. 167/97, de 04.07.1997, regime jurídico revogado dos empreendimentos turísticos) que permitia a adaptação às regiões autónomas de

especificidades regionais a introduzir por diploma regional adequado.

A resposta às questões acima colocadas coloca a necessidade de análise do enquadramento jurídico aplicável em sede do turismo e do ordenamento do território, nomeadamente, neste caso, com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, adiante designada LBOTU (Lei 48/98, de 11.08.98, como alterado pela Lei 54/2007, de 31.08.2007) e, em particular, do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial adiante designado RJGT-D.L. n.º 380/99, de 22.09.1999, com as alterações constantes do D.L. n.º 316/2007, de 19.09.2007).

Assim, o turismo insere-se no âmbito dos planos sectoriais de responsabilidade da Administração Central (espécie dos instrumentos de gestão territorial), com incidência e expressão territoriais (art.ºs 8.º alínea c); 9.º n.º 3 da LBOTU e 36.º alínea c) do RJGT), fórmula que é reiterada no art.º

35.º n.º 2 alínea *a*) do RJIGT, enquanto instrumento de concretização de uma política sectorial com incidência na organização do território. Por sua vez, a localização e distribuição das actividades e espaços turísticos deve ser identificada nos instrumentos de gestão territorial (art.º 19.º n.º 1 do RJIGT).

Os planos sectoriais vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação de planos municipais (art.º 10 n.º 3 da LBPOU). Dispõe também o art.º 23º n.º 5 do RJIGT que os planos regionais de ordenamento do território integram as opções definidas pelos planos sectoriais pré-existentes. O já referido Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) apresenta o turismo como sector estratégico para o desenvolvimento de Portugal, concluindo-se pela sua natureza de plano sectorial.

Os art.ºs 35 a 38.º do RJIGT definem os Planos Sectoriais, o seu conteúdo material e documental, assim como a obrigatoriedade de “identificar e ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e *projectos*, designadamente da iniciativa da Administração Pública, considerando os que já existem e os que se encontrem em preparação, de forma a assegurar as necessárias compatibilizações” (art.º 38.º n.º 3).

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

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

adaptação dos planos municipais de ordenamento do território preexistentes determinadas pela sua aprovação.

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

Com as alterações introduzidas pelo já referido D.L. n.º 316/2007 ao RJIGT e que acentuaram, via simplificação administrativa, o princípio da contra-corrente, não existe sujeição a ratificação pelo Governo de planos de urbanização ou de pormenor, incompatíveis com os planos directores municipais ou planos superiores, omissão de duvidosa constitucionalidade, face à obrigação de competência (e responsabilidade) partilhada entre Estado, regiões autónomas e autarquias locais na definição das regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos (art.º 65.º n.º 4 da CRP).

Por outro lado, o art.º 6-A do RJIGT permite que qualquer interessado apresente propostas de contratos para elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização ou planos de pormenor. Por sua vez, o prazo mínimo de estabilidade destes planos, fixado em 3 anos (art.ºs 95.º n.º 1 e 98.º n.º 2 do RJIGT), está sujeito a uma série de excepções (art.º 95.º n.º 2) decorrentes de conceitos indeterminados (ex: interesse público, alteração substancial de condições económicas, sociais, culturais e ambientais) que, dir-se-iam, flexibilizam a regra, deixando esta de ter carácter imperativo.

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

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

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

Assim, o planeamento do turismo no regime jurídico português não faz a ponte, a superação, a combinação política eficiente pretendida pelos sistemas de turismo entre planificação estratégica e normativa, sectorial e territorial ou ainda entre económica e física. Caldeira (2008), em comentário ao PENT, denuncia a sua elaboração e aprovação fora de um quadro de sistema de gestão territorial em vigor, o que, segundo o autor, contraria frontalmente o espírito e as opções fundamentais da LBOTU.

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

O regime jurídico do ordenamento turístico português não integra ou coordena planificação turística com planificação territorial, o que poderia fazê-lo através de planos regionais ou intermunicipais de ordenamento do território (art.ºs 52 e 61.º do RJIGT), que adaptam planos sectoriais às especificidades territoriais, podendo os primeiros emitir normas orientadoras (art.º 54.º n.º 1 alínea a)) e os últimos emitir directrizes para o uso integrado, dir-se-ia, turístico, do território abrangido (art.º 62.º alínea a), ambos do RJIGT).

A escala regional e/ou intermunicipal destes planos ofereceria oportunidades ao ordenamento turismo a uma escala territorial mais alargada (ex: litoral, montanha, espaço rural), criando um quadro de confiança à iniciativa económica turística num espaço mais abrangente (ex: itinerários, marcas e circuitos regionais e sub-regionais), com consequentes maiores potencialidades de oferta e promoção turística integradas.

Todavia, a permissão genérica de práticas de contra-corrente e de hierarquia mitigada no ordenamento territorial no plano de urbanização, de pormenor ou de projecto (*resort* turístico) à escala municipal, através de uma contratualização eficiente entre municípios e promotor privado, resultante da vinculação simultânea dos planos municipais para entidades públicas e privadas (art.º 11.º n.º 2 da LBOTU), transporta para o município o palco territorial, segundo González e Ibáñez (2006), onde se ganha e perde o poder.

Tais práticas não parecem satisfazer os princípios do desenvolvimento sustentável expressos na Constituição (art.º 81.º alínea a)) e, em consequência, da sustentabilidade do turismo, este necessariamente integrado num ordenamento territorial, dir-se-ia, também sustentável a uma escala mais alargada.

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

No sub-capítulo final, apontar-se-ão as linhas necessárias para um Direito do Planeamento e Ordenamento do Território, tido como adequado aos sistemas de turismo e a um correcto ordenamento turístico do território. Por ora, far-se-á a análise do regime jurídico dos Planos de Ordenamento Turístico da Madeira e dos Açores (POT), tendo em vista obter a confirmação ou infirmação das limitações

do ordenamento nacional na área do planeamento e ordenamento do território e se tais ordenamentos regionais conseguiram obter ganhos em matéria de sistemas de turismo.

### 3. O ordenamento turístico no Portugal Insular

O Plano de Ordenamento Turístico da Madeira foi aprovado pelo Decreto Legislativo Regional nº 17/2002/M, de 29.08.2002. Identificado como um instrumento de gestão territorial do sector turístico e como plano sectorial (art.º 2.º n.º 1 e Anexo II, Capítulo I n.º 2), é constituído por normas de execução (Anexo I), relatório que sintetiza a estratégia de desenvolvimento (Anexo II), identificando as opções sectoriais, os objectivos a alcançar e a expressão territorial da política sectorial (modelo territorial), acompanhados das peças gráficas necessárias à sua execução (art.º 1.º n.º 2).

O Plano tem, assim, um carácter eminentemente estratégico que ilustra um modelo de ordenamento turístico preconizado para a região, através de plantas-síntese, não pressupondo a apresentação de usos do solo ou condicionantes legais, reservando-se o detalhe da sua implementação na cartografia dos planos municipais.

Merecem-nos alguma atenção as normas de execução do Plano. O art.º 1.º 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 2.º 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 justificada e acompanhada dos inerentes estudos sócio-económicos e de avaliação de impacto ambiental, bem como das garantias do respectivo financiamento.

O art.º 5.º assinala duas áreas de intervenção diferenciada (cidade do Funchal e frente da Praia de Porto Santo). No primeiro caso, valorizam-se a requalificação e modernização do alojamento e da frente-mar Lido-Praia Formosa (art.º 6.º); no segundo caso, proíbem-se loteamentos urbanos para fins residenciais permanentes ou secundários até à aprovação de planos de urbanização ou planos de pormenor (art.º 7.º).

Prevêem-se ainda três tipos de espaços (urbanos, agro-florestais e espaços naturais e áreas protegidas - art.º 5.º), cujas caracterizações, em regra, são delimitadas por outros instrumentos de planeamento (perímetros urbanos, no primeiro caso e Rede Natura 2000 e áreas protegidas (Parque Natural da Madeira) no terceiro caso, sendo os espaços agro-florestais qualificados como áreas em que predominam usos agrícolas e florestais.

A qualificação destes espaços visa admitir, privilegiar, condicionar ou proibir a implantação de determinadas tipologias e/ou capacidades de alojamento (art.ºs 8.º, 9.º e 10.º), ainda assim, não acrescentando nada de novo e remetendo para a legislação nacional de espaços naturais e áreas protegidas a admissibilidade de actividades, serviços e apoios de alojamento (art.º 10.º).

São, todavia, admitidos empreendimentos turísticos com capacidade superior à estabelecida no Plano, 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 11.º).

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 14.º 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 14.º n.º 2).

O Plano contém, ainda, determinações de carácter urbanístico em matéria de volumetria, alinhamentos, preservação de elementos nos empreendimentos turísticos dos espaços urbanos (art.º 12.º) e dos espaços agro-florestais (art.º 13.º), neste caso, com disposições específicas quanto à altura dos edifícios, materiais de construção e justificação das soluções de enquadramento paisagístico apresentadas.

Regras específicas de lugares de estacionamento por número de camas variáveis, consoante os espaços (urbanos e agro-florestais), são previstas no art.º 15.º. Com o objectivo de garantir o cumprimento das disposições, consagra-se a nulidade dos actos de licenciamento ou autorização de projectos ou actividades contrários ao Plano (art.º 20.º), que se apresenta como regime prioritário a ter em atenção pelas câmaras municipais no licenciamento de empreendimentos turísticos (art.º 16.º n.º 2 alínea a)).

Como instrumento para a execução do Plano, é previsto um registo centralizado dos licenciamentos já realizados ou a realizar junto da Secretaria Regional de Turismo e Cultura, para efeitos de controlo dos limites de capacidade de alojamento estabelecidos (art.º 16.º n.º 4), cuja não efectivação, pelo

requerente, implica a caducidade do licenciamento (art.º 16.º n.º 6 alínea a)).

Igualmente, de salientar a constituição de um grupo de trabalho inter-sectorial (Vice-Presidência, Turismo, Cultura, Transportes, Equipamento Social), no seio do Governo Regional, para elaborar, de dois em dois anos, um relatório de acompanhamento. Estabeleceu-se, ainda, um prazo máximo de vigência de dez anos para o Plano (art.º 21.º).

A análise do regime jurídico do Plano de Ordenamento Turístico da Madeira constata a utilização frequente de conceitos indeterminados (ex: significativo impacto social e económico - art.º 2.º n.º 1; equipamentos ou infra-estruturas de interesse regional, integração no local/qualificação e diversificação da oferta turística - art.º 11.º alíneas a) e b); oferta complementar diversificada e diferenciada da existente - art.º 14.º 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 2.º n.º 1), aumento da capacidade de alojamento nos espaços qualificados pelo POT (art.º 11.º), ou ainda para preferência na apreciação e licenciamento dos hotéis tipo *resort* (art.º 14.º n.º 2).

Os indicadores jurídicos do ordenamento turístico da Madeira confirmam e complementam a leitura apresentada para o ordenamento jurídico nacional de planeamento e ordenamento do território.

Na verdade, constata-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.

Constata-se, também, no POT da Madeira a visão que o planeamento político associado ao Turismo para ser eficiente, deverá ser flexível, movendo-se entre tipos de planeamento. Apesar de se afirmar como plano sectorial e de carácter estratégico, verifica-se que o Plano não prescindiu de normas

de carácter físico e urbanístico, com capacidade de aplicação directa e vinculação imediata, também para os particulares, ao se cominar a nulidade de processos de licenciamento não conformes com o POT.

Não parecerá, então, surpresa ao leitor, que esta capacidade do Plano em derogar o geral pelo particular, o abstracto pelo concreto, da forma que mais eficiente e conveniente seja para um determinado poder, possa ser confirmada pela própria suspensão do Plano.

Foi o que sucedeu com o Decreto Legislativo Regional n.º 12/2007/M, de 16.04.2007. Este acto legislativo suspendeu o Plano para a cidade do Funchal, que tinha limites da capacidade de alojamento fixadas em 23.000 camas, assim como critérios de implantação de novas unidades de alojamento e que, obviamente, se pretenderam ultrapassar com esta suspensão.

A fundamentação do acto consistiu tanto na redução de empreendimentos em funcionamento, como também na não concretização de intenções de edificação, não tendo sido absorvidos pelos concelhos rurais a disponibilidade de camas que o POT lhes consignou (preâmbulo do D.L.R. n.º 12/2007/M).

Poder-se-á concluir, com segurança, que esta derrogação particular do Plano para a área mais importante do turismo na Madeira, ou seja, a sua capital, com menos de 5 anos de vigência do Plano, significa a falência do mesmo e dos sistemas de suporte e previsão que estiveram na base da sua implementação.

Verifica-se a confirmação da leitura casuística, da derrogação pelo projecto, da hierarquia mitigada e da contra-corrente no regime do ordenamento do território e urbanismo português. Falta espírito de sistema e organização a tal ordenamento, com prejuízo para os sistemas de turismo e seus processos de planeamento e desenvolvimento. Conclui-se que o POT da Madeira não foi um bom exemplo pioneiro de ordenamento turístico à escala regional em Portugal. Passar-se-á, de seguida, à análise do POT dos Açores.

O POT dos Açores foi aprovado pelo 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 1.º n.º 2 e Anexo I, art.º 1.º n.º 1).

O Plano compreende normas de execução, relatório e plantas síntese publicadas, respectivamente, nos Anexos I, II e III do diploma. O seu alcance parece mais limitado que o pretendido pelo POT da Madeira, pois consagra directrizes, medidas e indicações a integrar e desenvolver em instrumentos de gestão territorial ou estudos subsequentes mais detalhados (art.º 1.º n.º 2), sendo que o detalhe das propostas a nível de cada concelho deverá ser *equacionado* (não vinculativo?) pelos respectivos planos directores municipais, sendo o Plano apenas o enquadramento geral de referência (art.º 2.º n.º 2).

Esta visão é confirmada no Anexo II ponto D.4 em que se admite que as Plantas síntese são de carácter eminentemente estratégico e que ilustram um modelo de ordenamento, sendo o seu detalhe aferido a nível dos planos municipais ou especiais de ordenamento do território que venham a ser implementados, devendo ser utilizadas em complemento desses planos e nunca por si só. Mais: o ponto D. 5 do mesmo Anexo admite que os Planos municipais possam derogar o Plano de Ordenamento Turístico, se houver parecer favorável da Direcção Regional de Turismo, no âmbito das suas Comissões Mistas de Coordenação, o que é mais uma emanação do denominado princípio da contra-corrente.

A análise do POT dos Açores incidirá nas suas normas de execução. O art.º 5.º alínea a) adopta os conceitos de empreendimentos turísticos, empreendimentos de turismo no espaço rural e de turismo de natureza, conforme legislação nacional em vigor. Constata-se aqui alguma "distracção" do legislador açoriano, uma vez que os empreendimentos de turismo no espaço rural e de turismo de natureza já não são uma nova tipologia de alojamento distinta dos empreendimentos turísticos, mas antes

uma tipologia de empreendimentos turísticos (art.º 4.º alíneas *f* e *h*) do RJET).

Nova distração se verifica com a utilização do termo “albergaria” no art.º 11.º alínea *c*) e que já não integra a classificação nacional dos empreendimentos turísticos (Portaria 327/2008, de 28.04.2008).

Igualmente, o legislador açoriano enquadra uma nova tipologia de alojamento turístico, o “empreendimento integrado”, qualificado como sendo um 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 5.º).

Este conceito é bastante similar ao conceito nacional de conjunto turístico (*resort* - art.º 15.º 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 já referido art.º 78.º do RJET, quanto à adaptação do regime nacional às ilhas, 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 6.º 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 4.º). Admite-se, todavia, uma bolsa de 1551 camas como uma reserva destinada a fazer face a dinâmicas insulares não previstas (art.º 6.º n.º 2).

As bolsas poderão ser preenchidas por empreendimentos, obras ou acções que, pelas suas características ou dimensão, apresentem um impacte

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 de 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 6.º n.º 3 e 4).

A bolsa, alocada indicativamente a cada uma das ilhas poderá também ser preenchida por empreendimentos de turismo em espaço rural ou de turismo de natureza que impliquem a reutilização de imóveis existentes com reconhecido interesse histórico e ou arquitectónico (art.º 6.º n.º 5). Em qualquer dos casos, o preenchimento deverá ser decidido por resolução do Conselho do Governo Regional (art.º 6.º n.º 3 e n.º 5).

O Plano define novas unidades de organização territorial, a saber:

- a) Os espaços urbanos de eventual desenvolvimento turístico e que correspondem às áreas urbanas e urbanizáveis delimitadas pelos Planos municipais e outros instrumentos de gestão territorial (art.º 9.º n.º 1);
- b) Os espaços específicos de vocação turística, definidos como áreas criadas por instrumentos de gestão territorial ou cuja criação é recomendada pelo Plano e que, em função das suas características urbanas, naturais e ou paisagísticas são especialmente vocacionados para uso turístico, em especial, para empreendimentos integrados (art.º 10.º n.º 1);
- c) Os espaços rurais e outros não diferenciados, correspondentes ao território que remanesce depois de excluídas áreas integradas noutras unidades, incluindo áreas rurais e naturais e áreas de ocupação humana distintas das áreas urbanas ou urbanizáveis, todas com boa aptidão para a utilização turística (art.º 11.º n.º 1);
- d) Os espaços ecológicos de maior sensibilidade com aptidão muito limitada para a utilização

turística e fortes condicionamentos à edificabilidade, sendo admitido alojamento, nos termos dos regimes próprios destes espaços e genericamente a recuperação e valorização de edifícios pré-existentes (art.º 12.º);

- e) Finalmente, os espaços de potencial conflito que correspondem a áreas que, devido ao seu uso (ex: inertes, áreas industriais, poluição atmosférica) são incompatíveis com a fixação de estruturas e equipamentos de natureza turística (art.º 13.º n.º 1).

Por esta classificação de espaços, o legislador açoriano adoptou uma concepção hierarquizada, funcional, de separação entre solos urbanos, rurais e de extrema sensibilidade ecológica ou potencial conflito, visando hierarquizar também os usos turísticos permitidos, condicionados ou proibidos em cada uma dessas classes de espaços.

Assim, nos espaços urbanos de eventual (sublinhe-se) interesse turístico, o planeamento e licenciamento turístico deve privilegiar a correcta inserção na estrutura urbana e princípios de valorização patrimonial, com requalificação e modernização de estabelecimentos existentes e possibilidade de aumento da capacidade ou recuperação de edifícios com interesse patrimonial (art.º 9.º n.º 5 e n.º 7).

Por seu turno, os espaços específicos de vocação turística recomendados pelo Plano devem excluir áreas de especial interesse ambiental e cultural, espaços naturais e zonas de risco e o seu uso é determinado pela classificação do solo contida nos instrumentos de gestão territorial vigentes, sendo os de solo urbano ou urbanizável determinados pelos planos municipais e os contidos noutras classificações, é admitida a construção de empreendimentos integrados (os conjuntos turísticos) e aproveitamento de imóveis para empreendimentos de turismo no espaço rural e de natureza (art.º 10 n.º 4 alínea b)).

Nos espaços rurais e outros não diferenciados é permitida a instalação de empreendimentos de

turismo no espaço rural e de turismo de natureza, sendo que a construção ou aproveitamento de imóveis existentes para a instalação de empreendimentos turísticos é sujeita a determinadas condições, quais sejam, designadamente, a ausência de restrições de planos municipais e planos especiais de ordenamento do território, a categoria ser igual ou superior a 3 estrelas e o total das camas não exceder uma determinada percentagem do tecto estabelecido para a ilha (art.º 11.º n.º 2 alínea a); b) e c)).

Tal limite, todavia, pode ser ultrapassado no caso de projectos de superior interesse turístico regional, emitido por despacho conjunto dos membros do Governo competentes em matéria de turismo e ordenamento do território (art.º 11.º n.º 4).

Os espaços ecológicos de maior sensibilidade são remetidos, quanto aos usos turísticos, para a legislação nacional respectiva (turismo de natureza - art.º 12.º) e nos de potencial conflito (art.º 13.º), são remetidos para instrumento de gestão territorial que deverá detalhar os distanciamentos que minimizem os impactos de conflito destes espaços com a actividade turística.

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

Tal ocorre, por exemplo, no já referido art.º 6.º 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 11.º n.º 2, desta feita, nos espaços rurais e outros não diferenciados para a ultrapassagem em número de camas das percentagens fixadas 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 10.º 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 6.º n.º 4 alínea *b*)).

Referidas estas questões prévias e, preparando o balanço conclusivo da análise do regime jurídico do POT dos Açores, entende-se que o alcance do Plano quanto a uma estratégia regional de desenvolvimento do turismo e dos sistemas de ordenamento turístico será bastante limitado, quando não ineficiente, por falta de ingredientes jurídicos à sua efectividade e aplicação práticas, dir-se-ia “no palco territorial do poder”.

Na verdade, ao contrário do POT da Madeira, o POT dos Açores não tem quaisquer normas vinculativas ou físicas, de detalhe ou de pormenor urbanístico. Também não prevê nas suas normas de execução, nenhum sistema de registo do alojamento turístico ou organização que monitorize o acompanhamento do Plano. Pergunta-se como o legislador conseguirá controlar o crescimento das camas turísticas em cada ilha, de forma a cumprir os limites de capacidade de carga turística.

A concepção de espaço turístico do legislador açoriano é funcional, rígida, de separação hierárquica entre solo rural e urbano quanto aos usos turísticos admitidos, condicionados ou proibidos. Em consequência, não será politicamente eficiente e passará o poder para os planos municipais e especiais de ordenamento do território onde nas plantas cartográficas, se delimitarão tais usos e se combinarão eficientemente interesses públicos e privados na implantação de empreendimentos turísticos.

De resto, a terminologia do POT açoriano é tímida, reflexo das suas incertezas. Constate-se a utilização dos termos “espaços urbanos de eventual desenvolvimento turístico” (art.º 9.º),

“espaços específicos de vocação turística e mera recomendação do Plano (art.º 10.º n.º 3)”. Os termos, por si só, dizem tudo.

Em conclusão final, dir-se-á que o POT dos Açores reflecte as tendências nacionais do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo, permitindo a derrogação do geral pelo particular, pelo projecto à escala do *resort*, não conseguindo implementar eficientemente qualquer sistema de gestão regional que funcione como eixo dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Em suma, o ordenamento turístico açoriano não consegue configurar-se como um adequado modelo às exigências da modernidade que os sistemas de planeamento e desenvolvimento em turismo exigem. Importa lançar as bases para um novo paradigma. Essa é a preocupação do sub-capítulo seguinte.

#### **4. Um novo paradigma no ordenamento turístico nacional**

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

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

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

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

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

A posterioridade afirma a adaptação do planeamento às circunstâncias resultantes de alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento económico e social ou da realidade ambiental. O uso lato das faculdades previstas nos art.ºs 99.º e 100.º do RJGT, ou seja, de suspensão dos instrumentos de desenvolvimento e planeamento

territorial para “actualização” às exigências do desenvolvimento, tem sido uma constante “do direito da vida” do nosso ordenamento.

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

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

Assim, o regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo, não obstante formalmente consagrar um sistema de gestão territorial, materialmente não tem os conteúdos, os ingredientes necessários à efectividade desse sistema, porque fundamentalmente não assenta num princípio de unidade do ordenamento territorial. A ausência, como nota Cunha (2008), de meios que permitam assegurar a transposição efectiva e atempada das disposições dos planos sectoriais para os planos directamente vinculativos dos particulares é uma das grandes fragilidades do RJGT.

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

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

Na ausência desses vectores, não existirão sistemas de gestão territorial e, em consequência, sistemas de turismo e de ordenamento turístico. Está em causa, de facto, um novo paradigma para o ordenamento turístico. Poder-se-ão apontar alguns eixos desse paradigma, com base em experiências comparadas. Veja-se o exemplo espanhol.

O art.º 148.1.18 da Constituição Espanhola, na distribuição do poder entre Estado e Comunidades Autónomas, dispõe que as Comunidades Autónomas poderão assumir competências em matéria de promoção e ordenamento do turismo no âmbito do seu território, assim como ordenamento do território, urbanismo e habitação (art.º 148.1.3).

Na sequência desta distribuição, todas as Comunidades Autónomas fizeram publicar leis gerais de turismo reguladoras da sua competência exclusiva em matéria de ordenamento e promoção do turismo no âmbito do seu território. Estes ordenamentos constituem um acervo normativo muito importante para a intervenção pública turística, com a integração do ordenamento turístico no ordenamento do território. Seleccionaram-se alguns vectores fundamentais, quais sejam:

- a) A centralidade do conceito de “recursos turísticos” (ex: bens/coisas materiais ou imateriais naturais ou não que, por sua natureza ou circunstâncias, são capazes de gerar correntes turísticas -art.º 2.º n.º 3 da Lei 6/1994-País Basco);
- b) O inventário e classificação desses “recursos turísticos” (ex: recursos turísticos essenciais; de interesse local e potenciais -art.ºs 5.º, 6.º e 7.º da Lei 13/2002-Catalunha);
- c) A identificação das condições de uso desses

recursos, protecção e promoção (com inclusão de zonas de protecção e preservação do meio ambiente);

- d) A identificação de áreas adequadas para a implantação turística, com indicação da tipologia de oferta turística (e não só alojamento turístico) e infra-estruturas adequadas;
- e) A necessidade de integração em Planos superiores (Planos Territoriais, Estratégicos ou Ambientais, de forma a alcançar coerência com o sistema e obtenção (eficácia) do máximo proveito (ex: art.º 36.º alínea b) da Lei 10/1997- Castela e Leão);
- f) A formulação de critérios quantitativos que fixem capacidade de acolhimento de zonas turísticas e de critérios qualitativos próprios de uma oferta turística actualizada e competitiva;
- g) A imposição de estruturas homogéneas (parâmetros e *standards* urbanísticos, regulação de usos residenciais e limitação superfície urbanizada) a uma escala supra-local que configurem a existência de um sistema de planificação urbanístico (ex: Directriz 116 (paisagem urbana) da Lei 19/2003-Canárias).

Igualmente, se afigura necessária a existência de instrumentos organizativos e de gestão que configurem sistemas de suporte ao ordenamento turístico, tais como:

- a) Sistemas de informação, com registo geral de empresas, actividades e estabelecimentos turísticos, partilhados entre Administração Central sectorial e Administrações municipais, assim como do solo classificado como uso turístico, com identificação de características funcionais, construtivas e ambientais;
- b) Sistemas de monitorização, com previsão de indicadores multidisciplinares de carácter ambiental, social ou económico que sustentem avaliações objectivas da capacidade de acolhimento de áreas territoriais turísticas;
- c) Instrumentos económicos e de gestão (ex: estudo e execução de medidas de carácter económico,

fiscal, administrativo, laboral), para incentivo a programas de qualidade ou modernização da oferta turística;

- d) Instrumentos de regulação e controlo, para previsão de novas modalidades qualificadas e competitivas de oferta turística, eliminação da oferta ilegal e meios suficientes de fiscalização;
- e) Instrumentos organizativos, com previsão de procedimentos e modelos de decisão (comissões mistas, convénios, mesas inter-sectoriais, conferências de serviços) que alinhem interesses públicos e público-privados;
- f) Instrumentos de formação para continuada especialização técnica da mão-de-obra em colaboração com entidades públicas ou privadas (ex: Lei 19/2003- Canárias).

Todos estes instrumentos não passarão de “letra morta” ou “projectos de boas intenções”, se não forem instituídas organizações, com estruturas sistemáticas e receitas próprias, que assegurem a liderança, os modelos de decisão e as decisões aos processos de planeamento e ordenamento turístico, insista-se, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Assim, em ordem à sustentabilidade dos processos de ordenamento turístico, considera-se necessário reposicionar e propor as seguintes opções de alteração ao regime jurídico do ordenamento do território e urbanismo:

- a) Reforçar o papel dos planos intermunicipais de ordenamento do território, no seu carácter híbrido e de eficiência de poder, tornando-os também instrumentos vinculativos para os particulares e de conformidade para planos municipais de ordenamento do território, colocando as associações de municípios de interesses específicos (art.º 34.º da Lei 45/2008, de 27.08.2008) na liderança dos processos de decisão do planeamento e desenvolvimento turístico regional ou sub-regional;
- b) Prever que os planos de ordenamento turístico constituam uma das formas de planos especiais

de ordenamento do território (art.º 2.º n.º 2 alínea c) do RJIGT), em áreas delimitadas do território nacional, como meio supletivo de intervenção do Governo (art.º 42.º n.º 2 do RJIGT), integrando planeamento territorial e turístico; nesse caso, instituindo organizações específicas para a sua gestão que assegurem a liderança dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico na área coberta pelo plano, com representação exclusiva de interesses da Adm. Central e das administrações municipais, e quando seja, das regiões autónomas, atento o art.º 65.º n.º 4 da Constituição.

A necessidade de organizações híbridas que façam a ponte ou a superação entre vários modelos de planificação que combinem eficientemente interesses públicos e público-privados em determinadas áreas territoriais, afigura-se importante para romper o efeito de inércia resultante da divisibilidade de planos de ordenamento, nacionais, regionais e locais, sectoriais e territoriais, que constituem o complexo labiríntico do ordenamento jurídico nacional em matéria de ordenamento do território e urbanismo.

## 5. Conclusões

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

contextos locais contratualizados, não raro conduzindo à suspensão de planos gerais, por motivos de actualização das perspectivas de desenvolvimento económico, social e ambiental (princípio da posterioridade);

- c) Os princípios da especialidade e posterioridade em contextos locais contratualizados prejudicam os sistemas de planeamento e desenvolvimento e, em consequência, os sistemas de turismo, constituindo sério óbice ao cumprimento do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável;
- d) Os POT insulares utilizam largamente conceitos indeterminados para permitir interrogações das normas gerais do Plano a favor de empreendimentos, obras ou acções em contextos locais contratualizados, reflectindo assim, as insuficiências de sistema do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo;
- e) Os POT insulares são diferenciados nos seus propósitos. O da Madeira apresenta elementos vinculativos, de informação e controlo capazes de monitorizarem o seu acompanhamento; o dos Açores constitui um mero documento de referência estratégico e de recomendação a ser detalhado por outros instrumentos de gestão territorial; ambos estando à margem de uma integração sistemática nos processos de planeamento e desenvolvimento turísticos, com consequentes deficiências na organização, informação e conhecimento nas decisões de planeamento e ordenamento turístico a uma escala regional;
- f) O ordenamento turístico necessita de ser refundado num paradigma jurídico sistémico que assegure a capacidade de uma organização agir com eficiência e efectividade em actividades de planeamento e ordenamento, com planos híbridos que superem distinções, integrando modelos de planificação, usos do solo e actividades económicas e ambientais, assim se assegurando o cumprimento do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

## Bibliografia

- Ariño, O.B., 2006, *Ordenación del territorio y turismo*, Barcelona, Atelier.
- Arnaud, A.J. Dulce, F., 2006, *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*, Universidade Carlos III de Madrid-BOE, Madrid.
- Caldeira, J., 2008, As Grandes Opções da LBPOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial, Actas do Seminário, *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008*, AdUrbem, Lisboa, [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/Caldeira.pdf].
- Correia, F.A., 2008, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Cunha, J.L., 2008, Planos sectoriais ou políticas marginais? A Lei de Bases e a integração das políticas sectoriais no sistema de gestão territorial, Actas do Seminário, *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo - Génese e evolução do sistema de gestão territorial, 1998-2008*, AdUrbem, Lisboa, [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/ZLuisCunha.pdf].
- Fernández, T., 2002, Política Territorial, Desarrollo Sostenible Y Seguridad Jurídica, in *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (obra colectiva), València, Tirant lo Blanch, pp. 35-48.
- González, S., Ibáñez, 2006, *Urbanismo y Ordenación del territorio*, 3ª edição, Cizur Menor, Aranzadi.
- Gunn, C.A., 2002, *Tourism planning-Basics, Concepts, Cases*, 4.ª edição, Londres, Routledge.
- Ivars, J.A., 2003, *Planificación Turística de los espacios regionales en España*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Oliveira, J.F., 2004, *Sistemas de Informação versus Tecnologias da Informação*, Erica, São Paulo.
- Oliveira, F.P., 2002, *Direito do Ordenamento do Território*, Cadernos Cedoua, Coimbra, Almedina.
- Pires, F.L., 1998, *Introdução à Ciência Política*, Porto, Universidade Católica Portuguesa.
- Vera, R., 1997, *Análisis Territorial del Turismo*, Barcelona, Ariel.
- Zóido, N., 2001, La ordenación del territorio a distintas escalas espaciales, in Gil Olcina, A. e Gómez Mendoza, J., (coord.) *Geografía de España*, Ariel, Barcelona, pp. 595-618.