

“Turistificação do território” ou “territorialização turística”?

Fernanda Paula Oliveira
Dulce Lopes¹

A) Turismo e Território

O turismo assume-se, cada vez mais, como uma relevante política setorial com importância estratégica para o desenvolvimento económico-social do país.

Em face deste relevo bem se poderia defender uma utilização intensiva do território nacional para fins turísticos, tanto mais que, dadas as particulares características de Portugal, parece existir uma espécie de “*vinculação situacional*” da quase totalidade do nosso território ao turismo. O território passaria, assim, a ser visto da perspectiva do turismo, enquanto atividade potenciadora do desenvolvimento económico e social do país, o que corresponderia a uma “turistificação” do território.

Esta perspectiva deve, no entanto, ser recusada uma vez que promove uma visão setorializada do território, com todas as desvantagens daí decorrentes em termos de racionalidade na ocupação territorial.

Deve, pelo contrário, promover-se uma *visão global* do território que promova uma convivência dos vários usos e das várias políticas e que determine uma *afetação seletiva do território* a este uso específico que é o turismo.

Deste modo, em vez de uma *turistificação do território* (uma visão deste a partir desta política setorial), deve promover-se, antes, uma implantação sustentável do turismo, isto é, uma sua implantação que, respondendo às necessidades do mercado, respeite de igual forma as imposições decorrentes de um aproveitamento sustentável dos recursos naturais, económicos e sociais (sustentabilidade ambiental, territorial e económica). Uma territorialização sustentável do turismo, portanto.

Esta perspetivação da atividade turística a partir de uma visão global e integrada do país, é potenciada pelo ordenamento do território, o qual se apresenta, precisamente, como uma disciplina que fornece uma *visão global* dos problemas que as implantações territoriais e atividades humanas têm naquele, visando conjugar as várias políticas setoriais que sobre ele incidem de forma a articulá-las e coordená-las. Isto porque o ordenamento do território é, em sentido lato, a *aplicação ao solo de todas as políticas públicas*, desig-

¹ Professoras da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

nadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a correta *localização*, *organização* e *gestão* das atividades humanas, de forma a alcançar um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado.

O ordenamento do território corresponde, assim, a uma abordagem de carácter *geral* e *integral* de *todos os fatores que incidem sobre o solo* ou que *implicam a sua utilização*, visando resolver não apenas as questões atinentes à localização física das atividades, mas contendo também considerações de ordem social, económica, política e ambiental.



São estas funções “*especializadora*” — já que o ordenamento do território corresponde à expressão territorial das várias políticas públicas sectoriais (sociais, económicas, culturais, etc.) e se preocupa com a localização física das várias atividades (aeroportos, infraestruturas, etc.), — e *coordenadora* das várias intervenções — com preocupações que vão muito além da sua localização, atendendo também a questões de desenvolvimento *económico, social, político e ambiental* —, que tornam o ordenamento do território uma disciplina apta a servir de base à adequada aplicação das restantes políticas, designadamente a turística.

Nem sempre, porém, estas funções se conseguem concretizar de forma ideal, na medida em que o interesse turístico é também um interesse *mutável*, que implica um constante ajustamento a fenómenos de procura internacional e nacional.

Deste ponto de vista, o ordenamento do território imprime, como o próprio nome indica, uma *ordem* a esta e a outras políticas públicas, podendo esta ordem não coincidir, temporalmente, com as necessidades de utilização do espaço para fins turísticos. Aqui se gera o desafio da coordenação entre a correta ocupação territorial e o constante ajustamento a novos modelos turísticos.

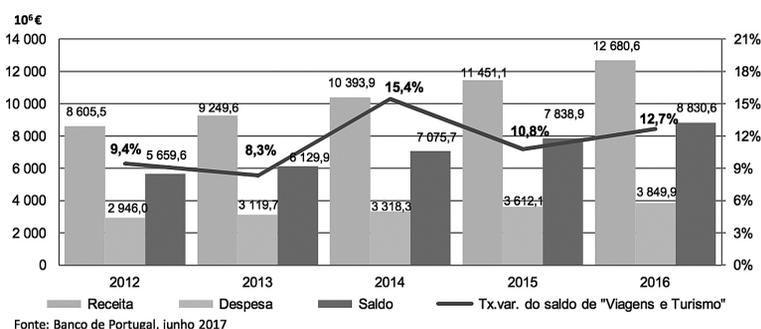


B) Turismo como setor estratégico

O turismo tem promovido um progressivo conhecimento e afirmação de Portugal no plano europeu e internacional. Reconhecimento esse que se materializou no auferimento, por Portugal e pela primeira vez, do “World Travel Award” para o melhor destino Europeu em 2017.

De acordo com o Relatório do Instituto Nacional de Estatística (INE), para 2016, dados provisórios disponibilizados pelo EUROSTAT sobre a balança turística dos países da União Europeia em 2016 revelaram um aumento de 12,7% no saldo da balança turística portuguesa, o que constituiu uma consolidação da 5.^a posição de Portugal de entre os países com maior saldo da balança turística da União Europeia, após um acréscimo de 10,8% em 2015.

Figura 2.2.1 - Balança Turística Portuguesa Viagens e Turismo, 2012-2016



Igualmente, de acordo com os dados disponibilizados pelo INE (Estatísticas do Turismo, 2016), os proveitos totais provenientes do turismo ascenderam a 3,1 mil milhões de euros (+18,1%) e os de aposento 2,26 mil milhões de euros (+19,2%), com aumentos que superaram os de 2015 (+15,0% e +16,7%, respetivamente).

Estes dados demonstram uma crescente procura turística do nosso país, acompanhada de um aumento da capacidade de acolhimento deste. Para este fenómeno concorrem vários factores, alguns deles sobejamente conhecidos, como factores climáticos, de estabilidade política e de segurança pública. Mas é igualmente imprescindível salientar a diversidade nacional, do ponto de vista territorial e histórico-cultural, que permite a existência e desenvolvimento simultâneo de vários tipos de oferta turística ou *clusters* turísticos que se complementam.

Não é por acaso que o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), Horizonte 2013-2015, identificava vários “produtos estratégicos” para o nosso país: sol e mar, circuitos turísticos, estadas de curta duração em cidade, turismo de negócios, golfe, turismo de natureza, turismo náutico, turismo residencial, turismo de saúde e gastronomia e vinhos. Do mesmo modo, da avaliação intercalar do PENT, concluiu-se que a diversificação da oferta estruturada de produtos turísticos numa perspetiva territorial tem potenciado o desenvolvimento de complementaridades subregionais e locais.

Com o documento orientador que pretende substituir aquele PENT – *Turismo 2020. Cinco Princípios para uma Ambição. Tornar Portugal o Destino Turístico mais Ágil e Dinâmico da Europa* – propõe-se promover adicionalmente uma maior adaptação da oferta turística à procura, de modo a que Portugal venha a ser um dos dez destinos mais competitivos do Mundo, visando-se que o turismo passe a estar focado na procura e no turista, dando-se maior espaço à liberdade de iniciativa e à capacidade de mudança e adaptação, de modo a promover a competitividade e empreendedorismo do setor.

Não se exclui que exista uma estratégia do Estado para o turismo, apenas se recusa que essa estratégia defina, de antemão, quais os produtos estratégicos e tipos de alojamento em que os empreendedores turísticos privados devem investir (sobretudo se divididos por regiões, como se tais produtos ocorressem num território enorme e as regiões não estivessem a poucas horas umas das outras).

Mesmo que se assuma formalmente esta perspetiva menos interventiva do Estado no âmbito turístico, o turismo não deixará de corresponder a uma política nacional das mais relevantes, pelo que é impossível perspetivar ou defender uma absoluta retração do Estado de um dos seus *setores estratégicos*.

E o que se exige do Estado, para além da definição de princípios gerais que orientem a ocupação turística, ainda que de forma flexível e aberta à concorrência (não só de em-

presas, como de produtos), é que ele preserve o território, que é o maior ativo da oferta turística em Portugal.

Aliás, as catástrofes em Portugal que deram origem a manchas gigantescas de áreas ardidas deixaram marcas visíveis também neste importante setor, com todos os prejuízos pessoais e patrimoniais daí advenientes.

É desejável que o Estado, perante esta realidade, venha promover uma correta ocupação turística dessas zonas, para que este setor possa funcionar ou voltar a funcionar como motor de requalificação e desenvolvimento local e regional.



C) Turismo na legislação – tipologia (complexa) de empreendimentos turísticos

A legislação relativa aos empreendimentos turísticos reflete uma complexidade que decorre, por certo, da multiplicidade de tipos de empreendimentos turísticos e da variedade dos respetivos regimes jurídicos. O legislador teve como intenção enquadrar legalmente um conjunto amplo de ofertas turísticas, assegurando que estas se desenvolvem com atratividade e qualidade.

Os empreendimentos turísticos entendidos em sentido amplo correspondem a estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento mediante remuneração, dispondo, para o seu funcionamento, de um adequado conjunto de estruturas, equipamento e serviços complementares (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março).

Nesta noção integram-se:

- os *estabelecimentos hoteleiros* (empreendimentos turísticos destinados a proporcionar alojamento temporário e outros serviços acessórios ou de apoio,

com ou sem fornecimento de refeições e vocacionados a uma locação diária), os quais incluem hotéis, aparthotéis e pousadas (artigos 11.^o e 12.);

– os *aldeamentos turísticos* (artigo 13.^o) — estabelecimentos de alojamento turístico constituídos por um conjunto de instalações funcionalmente interdependentes com expressão arquitetónica coerente, situadas em espaços com continuidade territorial, anda que atravessadas por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas;

– os *apartamentos turísticos* (artigo 14.^o) — empreendimentos turísticos constituídos por um conjunto coerente de unidades de alojamento, mobiladas e equipadas, que se destinem a proporcionar alojamento e outros serviços complementares e de apoio a turistas;

– os *conjuntos turísticos* (resorts) — empreendimentos turísticos constituídos por núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, situados em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas, sujeitos a uma administração comum de serviços partilhados e de equipamentos de utilização comum, que integrem pelo menos dois empreendimentos turísticos, sendo obrigatoriamente um deles, um estabelecimento hoteleiro de cinco ou quatro estrelas, um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração (artigo 15.^o);

– os *empreendimentos de turismo de habitação* (estabelecimentos de natureza familiar instalados em imóveis antigos particulares que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época, nomeadamente palácios e solares, podendo localizar-se em espaços rurais ou urbanos – artigo 17.^o);

– os *empreendimentos de turismo no espaço rural*, que integram casas de campo, agroturismo e hotéis rurais (os estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, dispendo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural – artigo 18.^o);

– os *parques de campismo e de caravanismo* (empreendimentos instalados em terrenos devidamente delimitados e dotados de estruturas destinadas a

permitir a instalação de tendas, reboques, caravanas ou autocaravanas e demais material e equipamento necessários à prática do campismo e do caravanismo – artigo 19.º).

Adicionalmente, prevê-se que estes empreendimentos possam vir a funcionar como *emprendimentos de turismo da natureza*, dependendo tal classificação do tipo de atividades e produtos oferecidos aos turistas alojados nos mesmos (artigo 20.º).



D) O turismo nos planos municipais e intermunicipais

O uso turístico tem de se apresentar como um uso admitido pelos instrumentos de gestão territorial, se não como o uso dominante para uma determinada categoria de espaço, pelo menos como um uso complementar ou compatível com os usos dominantes permitidos.

A admissibilidade de usos turísticos pelo plano diretor municipal, não obstante a sua natureza essencialmente estratégica, decorre do facto de lhe caber proceder à *referenciação espacial dos vários usos e atividades*, à *identificação das áreas e de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento de várias atividades*, incluindo a turística e, bem assim, à *definição de estratégias para o espaço rural*, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis, incluindo o turístico.

Não obstante a concretização do uso turístico implique, em regra, a realização de importantes operações de urbanização e edificação dos solos, as mesmas são admitidas em solo rústico (neste sentido apontava já o n.º 2 do artigo 38.º do Regime Jurídico da Urbanização Edificação). O Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, refere-se, inclusive, a uma categoria de solo rústico especificamente destinada a usos turísticos, ao prever no artigo 17.º, a categoria dos espaços de ocupação turística, precisamente, *áreas cuja utilização dominante é a atividade turística “nas formas e tipologias admitidas em solo rural de acordo com as opções dos programas regionais”*.

Em causa já não está apenas a admissibilidade, excecional, de usos turísticos em áreas destinadas predominantemente a outras finalidades – cfr. o n.º 5 do artigo 19.º deste Decreto Regulamentar, que prevê que em espaços florestais “(p)odem desenvolver-se (...) ou-

tras atividades ou utilizações compatíveis com o uso dominante, designadamente de aproveitamento de recursos geológicos e energéticos e atividades agroindustriais, turísticas, de lazer e culturais, conforme regulamentação a estabelecer nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, a qual deve ter em consideração a avaliação do risco de incêndio.” (sublinhado nosso) – mas a admissibilidade de existência de categorias de solo rústico onde o uso turístico é o uso normal (ou seja, o *uso dominante*).

No que concerne ao solo urbano, o Decreto Regulamentar prevê, como categoria funcional, os *espaços de uso especial*, onde se integram os *espaços turísticos*.

O que significa que os planos intermunicipais ou municipais terão como função precípua, a cada nível em que intervenham, definir as aptidões e localizações mais adaptadas, tanto em solo urbano, como em solo rústico, para o acolhimento de ocupações e usos turísticos.



E) Turismo e cidade

Não obstante não se possa assinalar que a “sede própria” do turismo seja a cidade, uma vez que há empreendimentos turísticos que se vocacionam para espaços e experiências rurais, tendo nestas grande implantação, tem sido nas cidades que se encontra a maior concentração de usos turísticos. Em particular em Portugal que dispõe de características arquitetónicas, culturais e históricas que potenciam uma vivência turística urbana rica e de qualidade.

E é também nas cidades que o turismo mais se tem revelado ambivalente.

Por um lado, assinalam-se-lhe os pontos positivos, concebendo-se o turismo como promotor:

- da reabilitação urbana, tanto de edifícios como de espaços públicos;
- da atribuição de novos usos urbanos, permitindo dar vida às cidades, contrariando o seu esvaziamento (regeneração urbana);

- da recuperação e dinamização do património cultural;
- de forma de financiamento de outras políticas urbanas (por via, a título de exemplo, das taxas turísticas).



Por outro lado, assinalam-se-lhe alguns pontos negativos ou, pelo menos, riscos, se uma grande “turistificação” não for acompanhada de adequadas válvulas de escape e mecanismos, privados e públicos, de ajustamento ao fenómeno turístico. Destes aspetos realçam-se os seguintes perigos:

- de as cidades se virem a transformar em parques temáticos;
- de as políticas de reabilitação e regeneração serem conduzidas apenas de for-

ma a acolher usos turísticos, esquecendo a indispensável multifuncionalidade que deve existir nos espaços urbanos;

- de recrudescerem fenómenos de especulação do mercado imobiliário;
- de se potenciar a gentrificação (isto é a valorização imobiliária de uma zona urbana geralmente acompanhada da deslocalização dos residentes com menor poder económico e a sua substituição por residentes ou utentes com maiores posses) e descaraterização das cidades.



F) O alojamento local

Como forma adicional de flexibilizar os modelos de ocupação e oferta de serviços a turistas, o legislador introduziu uma nova figura: a do alojamento local.

Como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto (entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril), o legislador veio reconhecer a existência do alojamento local como uma categoria autónoma (e não apenas residual) dos empreendimentos turísticos com vista a “*permitir a prestação de serviços de alojamento temporário em estabelecimentos que não reunissem os requisitos legalmente exigidos para os empreendimentos turísticos*”.

Enquadrava-se, assim, legalmente uma série de realidades que ofereciam *serviços de alojamento a turistas* sem qualquer formalismo e à margem da lei (pensões, motéis, albergarias, etc.), recortando devidamente esta realidade, que passou a integrar, como tipologias, o *apartamento*, a *moradia* e os *estabelecimentos de hospedagem* (no qual se incluem os «hostels», para os quais se exigem especiais características).



Decorre, deste modo, de forma clara, que para o legislador do que se trata é, indubitavelmente, de uma atividade de *prestação de serviços*: serviços de *alojamento temporário a turistas*, mediante *remuneração*, tendo o legislador pretendido criar um regime facilitador da sua instalação e exploração de forma a, designadamente, trazer para a realidade (jurídica e fiscal) o que existia de forma oculta (economia paralela), dando-lhe outra roupagem, na medida em que a tradicional hospedagem passou a ser mais publicitada, inclusive em plataformas eletrónicas, aumentando exponencialmente o número de utilizadores e a visibilidade do serviço prestado.

Em qualquer caso, está vedada a via do alojamento local quando se verificarem os requisitos para a existência de empreendimentos turísticos. Aliás, o legislador preocupou-se essencialmente com a manutenção e integridade do uso turístico perante as “investidas” do alojamento local. Por esse motivo, a legislação prevê que o Turismo de Portugal possa a qualquer momento controlar o *desvio* de uso, impondo a utilização turística sempre que o estabelecimento preencha os requisitos para o efeito.

O que significa, enfim, que não obstante a importância jurídica e fáctica do alojamento local nos nossos dias, o legislador tratou esta realidade com estatuto de menoridade face aos *verdadeiros* empreendimentos turísticos, estes sim instrumentos de qualificação e valorização do turismo em Portugal.

Em qualquer caso, a analogia de funções é evidente, bem como o são os pontos positivos e negativos acima analisados que podem decorrer tanto de ocupações turísticas *stricto sensu*, como de atividades de alojamento local. Com o perigo adicional que apenas surge

nas situações de alojamento local, de a sua implantação no território ser mais “silenciosa” – não só porque não exige a mudança da utilização dos edifícios (um edifício com usos habitacionais pode ser destinado a alojamento local) como apenas demanda a comunicação e registo da atividade – e, portanto, menos perceptíveis os seus impactos no território.



ALGARTUR | Profissionais no Arrendamento