

LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS E DE FISCALIZAÇÃO NECESSÁRIAS AO CONTROLO DO CRESCIMENTO DO ALOJAMENTO LOCAL COMO MEIO DE PREVENIR A PERDA DE IDENTIDADE CULTURAL

Paula Almeida¹

Célio Gonçalo Marques²

Eunice Ramos Lopes³

Rodrigo Nicolau Almeida⁴

Resumo

Este estudo visa preencher uma falha epistemológica sobre as medidas legislativas e meios reguladores e de fiscalização da gestão do Alojamento Local, de modo a não fazer perigar a identidade cultural das cidades ou partes das cidades em Portugal. Essa identidade cultural é uma entidade complexa e construída, em parte na negociação com o turista mas resultando de um intercâmbio com o mesmo. Este estudo é orientado sob uma perspetiva jurídica, analisando as normas jurídicas reguladoras deste nova figura de alojamento turístico e pretendendo delinear os efeitos do mesmo nas cidades de Lisboa e do Porto.

De modo a incentivar o empreendedorismo no setor turístico, criou-se recentemente o conceito de Alojamento Local na legislação nacional, separando esta figura das tradicionais formas de empreendimento turístico como hotéis, turismo rural ou parques de campismo de caravanismo. O Decreto-Lei nº39/2008, de 7 de Março, veio definir o regime de funcionamento e instalação dos empreendimentos jurídicos, afastando formas de alojamento como pensões, motéis ou albergues, por não cumprirem os requisitos definidos no referido regime jurídico e fazendo perigar formas de subsistência de vários pequenos empresários. Conscientes desta realidade, os atores legislativos criaram a figura do Alojamento Local, por força do Decreto-Lei nº128/2014, de 29 de Agosto, que permite o enquadramento de tipos de

¹ Polytechnic Institute of Tomar, paula.almeida@ipt.pt

² Polytechnic Institute of Tomar, CAPP - Centre for Public Policy and Administration, University of Lisbon., LABTE - Laboratory of Educational Technology, University of Coimbra. celiomarques@ipt.pt

³ Polytechnic Institute of Tomar, ² CAPP - Centre for Public Policy and Administration, University of Lisbon. ⁴ GOVCOPP - Research Unit on Governance, Competitiveness and Public Policies, University of Aveiro. ⁵ CRIA-FCSH-UNL - Centre for Research in Anthropology, New University of Lisbon. eunicelopes@ipt.pt

⁴ DINÂMIA'CET - Centre for Socioeconomic and Territorial Studies, ISCTE-IUL, rodrigo.nico.almeida@gmail.com

alojamento, sem conduzir ao encerramento de atividade de alguns proprietários de imóveis. Este diploma, com as alterações do Decreto –Lei nº63/2015, criaram alguns riscos que têm que ser analisadas pelas entidades competentes: o risco de “desertificação” dos centros das cidades, pelo processo de “gentrificação” e tais impactos sociais e culturais.

Sabendo que a entidade fiscalizadora em Portugal é a ASAE, colocamos a questão de saber se a sua atuação é eficiente e adequada a evitar efeitos perniciosos para a imagem de um turismo de qualidade.

Palavras-Chave: Alojamento Local, Identidade Cultural, Gentrificação, Turistificação.

LEGISLATIVE AND POLICY EFFORTS TO CONTROL THE GROWTH OF LOCAL ACCOMMODATION AS A MEAN TO PREVENT CULTURAL IDENTITY LOSS

Abstract

This study seeks to fill the epistemological gap regarding the legislative and regulatory means of managing local accommodation, as it relates to the cultural identity of cities and parts of cities in Portugal. We presume such a cultural identity to be a complex entity which is built in part in negotiation with the tourist, but one that is currently being done on an imbalanced relationship. This study is conducted from a law studies point of view, seeking to draw conclusions from recent touristic trends especially in the cities of Porto and Lisbon.

As a way to stimulate entrepreneurship in the tourism sector, local accommodation was recently constructed as juridical concept in Portuguese law, creating a separate regimen from traditional touristic establishments such as hotels, rural tourism and camping places. This also created the possibility to institutionalize a number of informal situations which operated in these cities (especially in light of the Governmental Decree nº39/2008, March 7th, which extinguished the legal background of businesses as pensions and motels), allowing these to continue their activity - preventing the economic impact which their closing would bring.

The specific law which was implemented- Governmental Decree nº128/2014, August 29th, with the news brought by Decree nº63/2015 created some dangers which have been at times posed to municipal institutions: the risk of ‘desertification’ of the center by local citizens, rent pressure, social polarization, amongst other risks.

With such an appealing legal structure, which made local accommodation a viable opportunity not only for homeowners but also property developers – which also brings urban regeneration – one has to wonder what sort of policing and regulation is made on these spaces. Noting that this function belongs to ASAE (health and regulations police), whose contingent and power has been reduced, can one truly delegate to a national organism a localized factor such as this? Or ought we to look at community or private enterprise options for this task?

Keywords: Cultural Identity, Gentrification, Local Accomodation, Touristification.

1. INTRODUÇÃO

O turismo tem contribuído, de forma muito positiva, para o crescimento económico dos países em desenvolvimento, sendo o principal responsável pelo aumento da riqueza em alguns países como Portugal. Alguns investigadores, porém, utilizando novos e mais aprofundados modelos de análise, questionam o seu real contributo para impulsionar o crescimento e melhoria do bem-estar das populações. Uma discussão que se mantém, é a de saber se o uso ótimo dos recursos disponíveis tem verdadeiro impacto na sociedade, na cultura e no ambiente embora se reconheça que “a possibilidade de o turismo criar benefícios maiores para a sociedade do que outras atividades depende, sobretudo, da natureza da economia do país e dos empreendimentos alternativos possíveis” (Archer & Cooper, 2001).

Como regra, observamos que os países em desenvolvimento não beneficiam tanto do turismo como os países desenvolvidos porquanto a necessidade de criação de infraestruturas básicas importa um investimento que atenua o aumento de riqueza. (Cunha, 2017).

Em Portugal, o aumento exponencial do fluxo turístico, quer motivado pela insegurança noutros países, quer pela descoberta das maravilhas deste país à beira mar plantado, conduziu à criação de normas jurídicas que auxiliassem na regulamentação deste setor.

O regime jurídico existente, em Portugal, antes da entrada em vigor do Decreto-lei nº39/2008, de 7 de Março, que veio regular o regime dos empreendimentos turísticos, era bastante opaco e dava a possibilidade de funcionamento de economias paralelas, por via da ocupação de casas, a título ocasional ou temporário, sem qualquer filtro legal, do ponto de vista dos requisitos mínimos de alojamento e sem contrapartida fiscal.

O supracitado diploma legal veio a regular os empreendimentos turísticos, permitindo que o referido alojamento “não declarado” passasse a ter um enquadramento jurídico, sob a forma de Alojamento Local. Seguiu-se a publicação de uma Portaria nº517/2008, de 25 de Junho, que visou a continuação de atividade de alguns empreendimentos extintos pelo DL nº39/2008, como pensões, motéis, albergarias e estalagens, que não cumpriam os requisitos dos empreendimentos turísticos, na nova legislação mas com características que lhes permitiam alojar turistas, fazer parte da estatísticas do turismo e ser tributados.(Cunha,2013)

A Portaria a que nos reportamos veio prever três tipos de estabelecimento de Alojamento Local, o apartamento, a moradia e os estabelecimentos de hospedagem e estabeleceu alguns requisitos mínimos de segurança e higiene a cumprir.

A dinâmica do mercado de Alojamento Local, cujo crescimento exponencial fez surgir novas realidades de alojamento, conduziu a uma atualização do regime que lhe é aplicável, o Decreto-lei nº 128/2014, de 29 de Agosto, que se deu conta de que a procura desta tipologia de alojamento não se trata de um fenómeno residual, mas sim de um fenómeno consistente e global e reconhecendo a sua relevância turística.

Com o intuito de melhor adaptar à realidade a ainda recente experiência da figura de Alojamento Local no panorama da oferta de serviços de alojamento temporário, o diploma acima referido, que estabelece o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de Alojamento Local, deu a este tipo de estabelecimento novo e autonomizado tratamento.

Aquele diploma veio prever normas alusivas a novas realidades no que respeita à oferta de serviços de Alojamento Local, tendo, no caso dos “hostels”, remetido para Portaria a densificação da respetiva figura.

No entanto, para evitar a dispersão de instrumentos normativos sobre uma mesma realidade e tendo em conta a lógica da simplificação e de maior facilidade no acesso à atividade de alojamento temporário, justifica-se que a densificação do regime dos “hostels” conste do corpo do decreto que regula o Alojamento Local, sendo o Decreto-Lei nº63/2015, de 23 de abril, o normativo que estabelece regras que visam diminuir o impacto produzido pelo recurso à atividade de prestação de Alojamento Local, de modo desregulado e arbitrário, criando novos impactos económicos, sociológicos e estruturais que iremos abordar ao longo deste estudo.

Entendendo que as normas jurídicas a regular este “boom” são adequadas a um processo de florescimento de oferta turística, pela via da desburocratização, temos que analisar as razões justificativas de um movimento de residentes contra o Alojamento Local e saber se os meios de fiscalização têm atuado de modo a controlar o impacto negativo e sopesar as vantagens e desvantagens.

Objetivos Gerais

- Demonstrar a necessidade de uma intervenção fiscalizadora que evite o recurso, sem cumprimento das regras, à oferta de Alojamento Local, o que pode contribuir para um fenómeno de perda de identidade cultural de determinadas zonas das principais cidades do país;
- Indicação de alguns meios de controlo dessa turistificação que já são usados e os que poderiam ser usados.

Objetivos Específicos

- Analisar a evolução legislativa relativa à nova classificação de Alojamento Local;
- Analisar o impacto produzido por esta nova oferta de alojamento e os efeitos positivos e negativos do mesmo;
- Analisar os meios de controlo e fiscalização deste fenómeno, sugerindo novas formas de intervenção institucional que possam combater os efeitos perniciosos da turistificação.

Metodologia

- Análise comparativa dos diplomas que regulam a figura do Alojamento Local;
- Análise da Resolução do Conselho de Ministros nº 134/2017, que aprova a Estratégia Turismo 2027, publicado no Diário da República de 27 de setembro de 2017;

- Consulta dos indicadores de crescimento do turismo em Portugal, desde 2005 até 2017, publicados pelo INE;
- Consulta dos dados existentes relativos a registos de imóveis destinados a Alojamento Local, em várias plataformas de marcação do serviço de alojamento;
- Análise do estudo realizado pelo *Marketing Future Lab* do ISCTE-UL, Quality - Qualificação e Valorização do Alojamento Local, *apresentado* em março de 2017;
- Análise do estudo “Qual o impacto económico do Alojamento Local na economia da Área Metropolitana de Lisboa” realizado pelo ISCTE-UL e financiado pelo Turismo de Portugal e AHRESP;
- Análise de dados do Turismo de Portugal sobre o RNAL (Registo Nacional de Alojamento Local) que deve revelar a operacionalidade do registo municipal dos imóveis destinados a providenciar essa oferta turística;
- Análise de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça que se pronuncia sobre questões de Alojamento Local.

2. ANÁLISE DO QUADRO LEGAL REGULADOR DO ALOJAMENTO LOCAL

A figura do Alojamento Local foi criada em 2008, pelo DL nº39/2008, uma vez que determinados imóveis que ofereciam alojamento a turistas não cumpriam determinados requisitos de qualidade e de segurança para serem qualificados como oferta turística.

Assim, o referido diploma veio a definir os parâmetros essenciais para que um empreendimento seja qualificado como turístico, possibilitando que os proprietários de apartamentos, moradias e outros tipos de alojamento como albergues, hotéis ou pensões não vissem, repentinamente, cortada a possibilidade de obter um rendimento económico essencial à sua sobrevivência. Concedeu-se a possibilidade de serem convertidos em Alojamento Local e verem legalizada a sua oferta turística através da inscrição no município, ao qual incumbe realizar o registo mesmo sem realizar uma vistoria que ateste o cumprimento dos requisitos mínimos e, conseqüente, legalização do espaço (Quintas,2014)

A proliferação desta oferta turística traduz um fenómeno incontornável que tem contribuído para a revitalização das cidades, principalmente nos centros históricos em que muitos imóveis estavam desabitados e a necessitar de uma intervenção. Mas, a ocupação maciça de imóveis localizados no centro das cidades como Lisboa e Porto não aporta um risco de turistificação da cidade e de perda de identidade cultural desses espaços?(Quintas, 2003)

Este tipo de alojamento tende a desenvolver-se em zonas das cidades constituídas por casas muito antigas, muitas das quais, em estado de avançada degradação e inseridas em bairros tradicionais, principalmente habitados por pessoas com idade avançada.

Havendo um forte fator de atratividade pelas experiências e vivências possíveis de extrair do alojamento temporário em locais designados como típicos e em que ainda predomina o modo de vida ancestral, os proprietários dos imóveis que estavam devolutos e

degradados viram uma janela de oportunidade para a recuperação do seu património, com garantia de retorno.

Ora, é inegável que graças ao Alojamento Local foram recuperados, só em Lisboa e Porto, 10.000 prédios, 40% dos quais estavam devolutos, o que tem tido um papel importante na regeneração das cidades, principalmente de Lisboa e Porto.

Em mais de 60% dos casos, o Alojamento Local é a principal atividade económica dos proprietários de casas em Lisboa, que optam por vender noites de pernoita a turistas. Assiste-se, porém já, a uma profissionalização deste setor que desvirtua os princípios da economia de partilha, em que a ideia era criar a *sharing-economy* que levasse os turistas a usufruir de uma experiência e não só poder ficar a dormir num espaço, ainda que localizado num local emblemático da cidade (Grazian, 2010)

De modo a conter o crescimento desenfreado deste tipo de alojamento, que também pode conduzir a uma desertificação das zonas históricas de Lisboa e Porto, uma vez que deixa de haver grande taxa de ocupação permanente, o Turismo de Portugal determinou a realização de um estudo que analisasse o estado de arte desta oferta turística, de modo a contribuir para uma avaliação dos seus pontos fortes e tentativa de debelar as fragilidades detetadas e que muito possam contribuir para uma perda de identidade cultural de zonas vitais da vivência das cidades referidas.

Ora, o referido estudo veio a concluir que, os donos de Alojamento Local, em Lisboa, têm formações muito ecléticas, mas uma visão muito amadora a nível da gestão deste tipo de oferta turística, o que leva a Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRSEP) a avançar com um programa de padrões de serviço para esta oferta, que se irá estender a todo o país (Silva, 2017).

O Programa Quality, lançado pela associação referida tem a ambição de responder à dinâmica de crescimento explosivo desta realidade do Alojamento Local. A hotelaria já tem parâmetros de serviços bem definidos mas o Alojamento Local representa uma categoria mais desregulada, como salienta Ana Jacinto, coordenadora do Programa Quality e que defende que “Venham os novos espaços de Alojamento Local mas numa ótica de não defraudar as expectativas dos turistas e de projetar Portugal como um destino de excelência”(Godinho,2016)

Lembrando que de entre os proprietários de casas que se dedicam a Alojamento Local há muitos que são profissionais, aos quais o último diploma veio a impor limites, muitos outros são curiosos e precisam de ajuda a nível de gestão, pelo que o Programa Quality visa melhorar os estabelecimentos nas suas várias vertentes, criando uma sensibilidade para a qualidade no atendimento e no que o alojamento tem que ter e também potenciar a redução de custos, com a manutenção dos espaços.

O referido programa vai estabelecer uma lista de requisitos a cumprir, obrigatoriamente, para minorar questões na área do ambiente ou do ruído, para que se estabeleçam linhas orientadoras contidas num documento de apoio ao empresário e com os

referenciais das boas práticas de gestão. O Programa Quality visa materializar-se num “Selo” atribuído pela AHRESP, certificando as unidades que cumpram as normas de qualidade contidas nesse Programa.(Estudo do ISCTE,2016).

Este programa piloto foi desenvolvido em Mafra, região na periferia de Lisboa, a qual será a primeira a beneficiar desse Selo nas unidades que cumpram todas as normas de qualidade mas a ideia é estender esta dinâmica a todo o país, criando um programa semelhante para o centro, norte e Alentejo, que já está em marcha.

Entre as mais de 35.000 unidades de Alojamento Local registadas em todo o país, há exemplos de espaços com história, sejam imóveis de família relativamente bem preservados, palacetes de invisíveis cinco estrelas ou casas de charme reabilitadas. Há proprietários de espaços a efetuar investimentos de milhões de euros para reabilitar espaços, em relação aos quais têm uma grande ligação afetiva, como é o exemplo da Casa Balthazar, em Lisboa, que é uma das unidades mais bem cotadas nas plataformas digitais, a nível internacional e que passou por um projeto de recuperação de património familiar, possibilitando a manutenção do espaço e a ligação afetiva e recordação das vivências, aliada a um retorno económico, que viabilize esse investimento (Silva, 2017).

Esta vertente da recuperação de edifícios, com história e a manutenção dos espaços em condições similares às originais contribuirá para que, mesmo ocorrendo uma ocupação massiva dos centros históricos das cidades, por turistas, não se corra o risco de haver uma descaracterização das cidades e perda de identidade cultural. Seria melhor a alternativa que estava em curso, de abandono da zona da “baixa” de Lisboa e Porto, com a degradação e abandono dos edifícios que apenas passavam a albergar os sem-abrigo e a marginalização dessas zonas, diminuindo um dos fatores de maior atratividade do nosso turismo, como seja, o da segurança?

Essa “turistificação” entendida como um conjunto de processos diretos e que tenham numa escala de relação indireta a figura de um individuo deslocado do seu local de habitação comum que procure temporariamente vivenciar as realidades socioculturais de outro espaço-tempo, fica muito mais protegida pela via de recuperação e manutenção dos espaços, contribuindo para uma revitalização das cidades, do que por via da perda de espaços vivos nessas zonas que, a longo prazo se podiam transformar em locais destituídos de “alma” e relegados para um abandono, no qual não se pudesse visitar as tradições populares e os modos de vida de uma franja populacional que está intrinsecamente ligada à história do nosso país.

O crescimento deste modo de acomodação dos turistas, que lhes permite uma proximidade às vivências da população autóctone é de extrema importância para o crescimento económico do país mas o mesmo importa uma transparência e regulamentação que ficam, até este momento, muito aquém do necessário para garantir uma oferta de qualidade irrepreensível.

O processo de legalização do Alojamento Local como oferta turística obriga ao cumprimento de muitas burocracias e é moroso ou dispendioso?

A esta questão temos que responder de modo negativo porquanto foi agilizado o processo de inscrição do Alojamento Local através de inscrição no município do local onde se situa o imóvel, para que seja emitido um nº de registo que é comunicado ao Turismo de Portugal, na plataforma do Registo Nacional de Alojamento Local. Não é exigível nada mais do que a prova da titularidade do imóvel, não sendo, até ao momento, realizada uma fiscalização de cumprimento dos requisitos a que aludimos anteriormente, o que tem facultado o funcionamento de uma economia paralela, retirada via da publicitação de ofertas de alojamento em plataformas digitais que não estão registada, legalmente e a oferta em sites, sem haver sequer emissão de recibos, o que permite uma flagrante fuga ao fisco, com enormes perdas de impostos, prejudicando o erário público (Cunha,2013b)

O processo de desburocratização visou incentivar o empreendedorismo e permitir aos privados a rentabilização de espaços que, por falta de retorno económico tinham sido abandonados ou estavam em degradação, não se estabelecendo limites, por não se antever o impacto social que tal figura iria ter e não havendo consciência dos problemas que poderia acarretar.

A par das normas jurídicas existentes e que regulam a instalação de empreendimentos turísticos, bem como as que disciplinam o Alojamento Local, como figura que visa criar alternativas a uma procura de dormidas que não determine uma construção desenfreada de empreendimentos que podia, a longo prazo, não ser sustentável, urgia elaborar um diploma que definisse o modo de liderar o turismo do futuro, definindo linhas orientadoras para um setor que tem sido responsável pelo crescimento de emprego e de exportações. Assim, após período de consulta pública, foi aprovado em Conselho de Ministros, a Resolução nº134/2017, publicada no D.R. em 27 de setembro do ano corrente.

Como afirmou Luís Araújo, Presidente do Turismo de Portugal, I.P. “A visão da Estratégia Turismo 2027 espelha o que se pretende alcançar: afirmar o turismo como hub para o desenvolvimento económico, social e ambiental em todo o território, posicionando Portugal como um dos destinos turísticos mais competitivos e sustentáveis do mundo”(Estratégia Turismo 2027,2016).

Mas os problemas que emergem desta falta de fiscalização na implementação desta nova oferta de alojamento não fazem perigar a própria sobrevivência do setor? Haverá que recorrer a regras mais rígidas e a criação de uma entidade com competência para implementação que não faça perigar este mercado tão vital.

3. ANÁLISE DO IMPACTO PRODUZIDO PELO ALOJAMENTO LOCAL

Tal como salienta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2013, “um desenvolvimento do turismo que promove os laços e a interação entre os atores da atividade turística, forma parcerias com atores privados, estimula a economia local, promove a integração dos pobres e ativa o envolvimento das comunidades locais. Enfatiza a sustentabilidade e leva em conta o ambiente, os fatores sociais e económicos”(PNDU,2016)

Na esteira deste objetivo definido pelas Nações Unidas, em Portugal houve a preocupação de criar uma figura jurídica que não cumprindo os requisitos mínimos para a qualificação como empreendimento turístico, criasse estímulo à economia local, o envolvimento das comunidades sitas em locais históricos muitos apetecíveis para os turistas e que facultasse meios de subsistência a pessoas que dispõem de mais parcos rendimentos mas habitam em edifícios pitorescos.

Tendo havido um aumento explosivo dessa oferta, constatada pela simples consulta das plataformas digitais, houve necessidade de avaliar o impacto desse crescimento e a sua sustentabilidade.

O estudo a que já nos referimos, realizado pelo ISCTE e que analisou o fenómeno do Alojamento Local em Portugal veio a espelhar a realidade de que se suspeitava existir, de que os proprietários de casas de Alojamento Local, das freguesias de Santa Maria Maior e Misericórdia em Lisboa e no centro do Porto são os que mais fogem ao fisco, uma constatação do cruzamento de dados entre o RNAL e os anúncios em plataformas como a Airbnb ou a Booking.com, o que manifestava a existência de uma verdadeira economia paralela.

Nos últimos três anos, o Alojamento Local em Portugal mais do que quadruplicou: em 2014 existiam 13.000 estabelecimentos registados, em 2017 o número subiu para os 55.000. Até 15 de dezembro de 2017 a distribuição desse número era maioritariamente nos concelhos de Lisboa, com 10.611, Porto com 4.881 e Albufeira com 4.815. Dos mais de 55.000 estabelecimentos registados, 36.289 operam na modalidade de apartamento, 15.228 em moradias e 3.828 em estabelecimentos de hospedagem, dos quais 506 são “hostels”.

Ao longo do crescimento do Alojamento Local, o maior crescimento foi registado em 2017, com 19.493 estabelecimentos licenciados, sendo que este número não espelha a abertura de todos esses espaços mas prende-se com a legalização dos mesmos devido à exigência realizada pelas plataformas eletrónicas a exigirem o número oficial de registo.

Todos temos noção do papel importante que o Alojamento Local tem tido na regeneração das nossas cidades, dinamismo esse que pretendemos que continue a existir e que irá suscitar a necessidade de criar mecanismos que garantam uma maior segurança, transparência e melhores mecanismos de fiscalização para se poder evitar um fenómeno de “turismofobia” que já grassa noutros países(Gagliardi,2009 e Richads,2016).

Porém, o que temos assistido é a uma explosão do turismo que mistura tuk-tuk e fado com a reabilitação de dezenas de prédios devolutos e a gentrificação de certas zonas e o desafio é manter o crescimento com mais equilíbrio social.

Daí ressalta a importância dada às prioridades de valorizar o território, permitindo o usufruto do património histórico-cultural e preservação da sua autenticidade; a regeneração urbana; a potenciação económica do património natural e rural, bem como, de modo a impulsionar a economia e tornar as empresas competitivas, simplificando a desburocratização e redução dos custos de contexto e investindo na qualificação da oferta dos agentes de

turismo, tal como se objetiva na Resolução do Conselho de Ministros que aprovou a Estratégia de Turismo 2017.

A dinâmica do AL permitiu uma reabilitação de imóveis em zonas degradadas e apenas habitadas por uma franja de população envelhecida e com poucos recursos económicos. Claro que nas regiões de maior incidência turística, pode-se falar de uma tradição histórica portuguesa de oferta de apartamentos, moradias e quartos para arrendar, muito antes de esta atividade ter sido regulamentada mas o mundo digital em que vivemos permitiu que qualquer proprietário de um imóvel pudesse rentabilizá-lo, mediante cumprimento da legislação imposta e a publicitação da oferta em portais de Alojamento Local.

Como se refere no estudo “Quality”- Qualificação e valorização do Alojamento Local na área de Lisboa, elaborado pelo ISCTE, um dos principais fatores a contribuir para a proliferação e para o sucesso do modelo de Alojamento Local e a facilidade de contacto entre os cidadãos de todo o mundo foi a Web 2.0. E, antes da globalização, este fenómeno não representava senão uma franja marginal do fluxo turístico, atualmente deve ser visto como um verdadeiro concorrente à hotelaria tradicional, com um peso crescente no total do setor.

A existência de alojamentos mais acessíveis dos que os hotéis tradicionais, aliada a custos cada vez mais baixos dos transportes aéreos veio a democratizar o fluxo turístico, possibilitando a cada vez maior número de turistas usufruir do nosso património cultural, gastronómico e natural(Sheperd, 2002).

Mas neste panorama de grande afluência de turistas, nem tudo é benéfico, uma vez que existe uma falta de controlo no registo da oferta de Alojamento Local, que faz proliferar espaços que não tenham as condições mínimas de qualidade e que são dificilmente detetáveis, a que se alia uma fonte de rendimento em que é fácil a evasão fiscal.

Além disso, o aumento exponencial de recurso ao Alojamento Local vem transformar os bairros históricos de cidades como Lisboa e Porto, em locais povoados de turistas e a que se assiste a uma gentrificação (processo de valorização imobiliária de uma zona urbana) e a uma saída forçada dos moradores, uma população maioritariamente de classe média-baixa, carenciada, que não vê os seus contratos renovados.

A nova lei do arrendamento deu margem aos proprietários para indemnizar os arrendatários na sequência de um pedido de atualização de renda, que os força a sair de casas onde alguns até nasceram.

Este estado de arte do Alojamento Local conduz a uma crispação entre moradores e turistas, deixando de os ver com bons olhos, pretendendo-se a intervenção normativa que evite fenómenos de “turismofobia”.

É difícil contabilizar os desalojados dos bairros históricos porque é um processo invisível, mas real e preocupante. E isso pode afetar negativamente o próprio turismo, uma vez que a população dos bairros faz parte do imaginário do turista de Alojamento Local, que quer imiscuir-se e estar na presença dessas pessoas e testemunhar o seu modo de vida, para ter uma experiência mais típica (Wang,1999).

Esta turistificação é consequência de medidas governativas que visavam revitalizar os bairros constituídos por um parque predial degradado mercê de rendas muito baixas e as

queixas dos proprietários da inexistência de rendimentos que lhes possibilitasse a reabilitação dos mesmos.

O que se verificou com esse processo de liberalização, aliada a um aumento exponencial da procura de espaços para arrendar, de modo temporário, ou mesmo para adquirir os imóveis, foi um processo de desequilíbrio, em que a maior parte dos prédios estão a ser transformados para acolher turistas ou residentes estrangeiros.

Este ano, com o aumento de queixas e protestos contra um turismo massificado, que contribui para a perda de identidade cultural dos espaços emblemáticos das cidades, já levou a Câmara Municipal de Lisboa a tomar medidas de intervenção. Desde 1 de agosto, os grandes autocarros turísticos foram proibidos de circular na zona da Sé e do Castelo de S. Jorge, devendo tal proibição estender-se ao eixo do Cais do Sodré, Rua do Alecrim, Príncipe Real e Largo do Rato (Despacho da Câmara Municipal de Lisboa publicado no Boletim Camarário de 29/10/2015).

Também os tuk-tuk passaram a estar impedidos de circular nas imediações do Castelo e foi definido o seu horário de circulação entre as 9.00 e as 21.00 horas, de modo a evitar a poluição sonora provocada pelos mesmos.

Se estas foram algumas das medidas já adotadas pela Câmara Municipal de Lisboa, de modo a contornar os obstáculos que emergem do aumento de turistas, no que toca ao seu relacionamento com os residentes, já o problema de controlo da proliferação de prédios destinados a Alojamento Local é mais difícil de controlar, uma vez que, como afirma Helena Roseta, vereadora da CML, “Não podemos destruir comunidades na cidade. Interessa a todos. Até ao turista que quer ver cidadãos locais. De momento, a Câmara não pode intervir. Os proprietários não são obrigados a comunicar à Câmara a mudança de um edifício para Alojamento Local. Mas estou de acordo com a proposta de Fernando Medina para que o Alojamento Local passe a ser autorizado pelo município, para garantir a estabilidade e equilíbrio de certas zonas da cidade”(Entrevista dada ao Jornal Expresso, em 9/09/2017).

Se esta oferta de alojamento coloca questões que podem afetar, negativamente, o setor turístico, há que intervir, de modo eficaz e célere, criando um regime jurídico mais eficiente e uma fiscalização adequada.

4. MEIOS DE CONTROLO E FISCALIZAÇÃO

Uma das grandes questões debatidas é a de saber se existe ou não, uma profissionalização de um setor que desvirtua os princípios da economia de partilha, ideia que estava na génese da figura do Alojamento Local.

Em declaração à agência noticiosa Lusa, o Presidente da Associação de Alojamento Local em Portugal, Edmundo Miranda, destacou o papel do setor na dinamização do turismo, advogando que o Alojamento Local permite “maior capacidade de acomodação em Portugal”, que foi necessária e fundamental neste crescimento do turismo e trouxe diversidade, melhorando a competitividade do turismo em termos internacionais. Mais, afirma que não há

uma profissionalização do setor pois 94% dos titulares de Alojamento Local são pequenos proprietários com uma a três unidades, em que 72% têm uma única unidade para locar.

Por outro lado, o Presidente da Associação de Inquilinos de Lisboa, Romão Lavadinho, diz que a desregulação e facilitismo apressadamente concedidos na legislação sobre Alojamento Local permitiram que qualquer apartamento possa ser afeto a uma indústria sem uma prévia alteração do título de registo, quer do projeto de licenciamento de uso. O desvio de habitações para Alojamento Local resulta em cada vez menos habitantes e atividades tradicionais nas zonas centrais e históricas. Esta entidade apresentou como proposta, limitar ao máximo de 50% os apartamentos para afetação a Alojamento Local quando em prédios com locados arrendados, a título permanente e licenciados para habitação. Pretendiam, ainda, nessa proposta que fosse proibida a utilização turística relativa a Alojamento Local quando não exista concordância por parte dos condóminos (Cunha,2017).

Os inquilinos manifestam descontentamento pela utilização de apartamentos para alojamento temporário, alegando o ruído, a falta de cumprimento de regras do condomínio ou a sujidade que fazem os turistas, o que já conduziu a que os tribunais se pronunciassem sobre a legalidade ou não de afetação do imóvel a essa locação, sem prévia autorização dos condóminos.

O estado de arte jurisprudencial manifesto no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28 de março de 2017 vem definir que “o arrendamento de fração a turistas por curtos períodos designado por Alojamento Local, não é um ato de comércio, nem consta do artigo 2º do Código Comercial, onde já podia ter sido incluído dadas as sucessivas alterações legislativas – na cedência onerosa de fração mobilada a turistas, a fração destina-se à respetiva habitação e não ao exercício de atividade comercial. Ora, daí decorre uma interpretação que não pode fazer depender de autorização do condomínio, a utilização de uma fração, para o mesmo usos que consta do título de utilização do imóvel, o que esvazia de sentido a proposta da referida associação (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28/03/2017).

A entidade a quem incumbe a verificação de cumprimento da comunicação ao Turismo de Portugal e ao município da afetação de uma unidade de alojamento, é a Autoridade para a Segurança das Atividades Económicas (ASAE), sendo que a mesma apenas identifica as infrações, não detendo poder sancionatório.

Além disso, o número de inspetores afetos ao serviço referido é manifestamente reduzido para a execução da herculeana tarefa de identificar as unidades de Alojamento Local que não cumprem os trâmites legais e se encontram em situação irregular.

O simples cruzamento de dados inscritos nas plataformas digitais como a Airbnb ou a Booking com o Alojamento Local inscrito no Turismo de Portugal, I.P., não permite certificar que existe um número muito elevado de unidades disponíveis para arrendar que não estão inscritas no RNAL (Registo Nacional de Alojamento Local)? Essa certificação é fácil de efetuar mas a simples identificação não basta. Para uma atuação eficaz será necessário deslocar os inspetores da ASAE ao local para verificar *in locu* que não existe nenhuma comunicação às entidades competentes e levantamento do auto de notícia.

O problema principal centra-se na inexistência de operacionais suficientes, uma vez que as atividades económicas a fiscalizar são muitas para um número muito reduzido de operacionais, a quem não é atribuído nenhum poder sancionatório.

Só através da criação de um organismo próprio do Ministério da Economia, a que sejam atribuídas funções de fiscalização, mas que detenha poder de aplicar coimas, se conseguirá debelar o problema do crescimento não sustentável do número de unidades de Alojamento Local, coordenando com os serviços municipais a legalização para que não ocorra o fenómeno de afastamento dos residentes locais, descaracterizando os locais emblemáticos, o que, a médio ou longo prazo terá efeitos nefastos.

5. CONCLUSÕES

O turismo tem-se revelado como um motor do desenvolvimento económico do nosso país, tornando-se Portugal um destino de eleição no panorama mundial e defrontando-se com a necessidade de criar condições para que esse crescimento seja sustentável, do ponto de vista social, ambiental e económico.

O quadro legislativo existente no nosso país tem sido sensível à necessidade de balizar os limites a impor aos operadores do setor turístico, sejam públicos ou privados.

Assim, se houve uma preocupação em regular a instalação e exploração dos empreendimentos jurídicos, adequados a garantir o alojamento condigno aos turistas, bem como em regular figuras alternativas como a do Alojamento Local, certo é que, enquanto nos primeiros existe uma fiscalização adequada, realizada pelos municípios em que estão instalados, bem como o Turismo de Portugal, I.P., em relação às outras unidades de alojamento assistimos a uma proliferação desenfreada, sem mecanismos de controlo, quer da sua qualidade, quer do cumprimento das obrigações de inscrição e fiscais.

A regulamentação autónoma do Alojamento Local não criou condições para que haja um aumento exponencial controlado da oferta deste tipo de alojamento temporário e sem colocar em causa a identidade cultural dos bairros em que floresceu. Assim, assistimos a fenómenos de “gentrificação” sustentados numa lei de arrendamento que veio permitir aos proprietários dos imóveis proceder ao aumento das rendas mais antigas, tendo a possibilidade de indemnizar os arrendatários de prédios sitos em zonas históricas, quase sempre pessoas mais idosas e com poucos rendimentos para suportar a renda proposta ou residentes pertencentes a uma classe média baixa que se veem obrigados a sair das casas que habitam.

Se, este movimento contribuiu para um dos objetivos delineados pelos programas de Governo para o desenvolvimento sustentável do turismo, que passava pela reabilitação urbana, restituindo a certas zonas a aura e brilho que detiveram no século passado, também existe o perigo de, num curto espaço de tempo, assistirmos a uma nova ocupação dos nossos bairros emblemáticos, de Lisboa ou Porto, por turistas que os ocupam a título temporário ou a título permanente, por via de aquisição dos prédios para residência permanente.

Ora, esta alteração pode contribuir para a perda de identidade tradicional desses espaços, o que pode ter efeitos perniciosos no turismo, uma vez que os turistas não pretendem visitar ou viver em locais só ocupados por pessoas de outras nacionalidades, que não a portuguesa.

A fiscalização do cumprimento das regras jurídicas que regulam o Alojamento Local efetuada pela ASAE já conduziu à deteção e regularização de várias situações, mas a falta de poder sancionatório desta entidade leva a uma impunidade não sustentável. Se não existem inspetores suficientes para levar a termo uma fiscalização eficaz deste fenómeno, uma vez mais “o crime compensa”. Existem centenas de ofertas nas plataformas digitais que não estão registadas no RNAL (Registo Nacional de Alojamento Local) o que evidencia o incumprimento legal, bem como a evasão fiscal que ocorre.

A criação normativa da obrigatoriedade de apreciação municipal do pedido de afetação de prédios a Alojamento Local permitiria controlar a distribuição geográfica deste tipo de alojamento, de maneira a evitar esta desertificação dos habitantes locais. Além disso, a criação de um contingente de inspetores, dependentes do Instituto de Turismo de Portugal, I.P., a quem fossem conferidos poderes para fiscalizar e sancionar de forma pesada, o não registo no RNAL, contribuiria para um desenvolvimento sustentável do turismo, evitando-se manifestações de aversão contra o turismo.

Assim sendo, urge uma intervenção normativa que estabeleça restrições à afetação de prédios a uso comercial das suas unidades, secundando as decisões judiciais que determinam que um Alojamento Local, em unidade não habitada pelo proprietário é adquirida para obter rendimento, sendo dado um uso comercial ao bem e subvertendo a ideia de Alojamento Local como uma forma de experienciar os modos de vida e os hábitos e costumes das populações residentes.

Conclui-se que o quadro jurídico existente que permite ao mercado uma livre regulação não é suficiente para evitar fenómenos que podem por em causa um desenvolvimento sustentável do turismo nacional, tendo que ser criadas normas de fiscalização mais direcionadas a detetar e punir os agentes económicos que operam no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archer, B., & Cooper, C. (2001). Os impactos positivos e negativos no turismo. In W. F. Theobald (Org.), *Turismo Global*. São Paulo: Edição SNAC.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- Brito, S. P. (2011). *Direção Geral do Turismo. Contributos para a sua história*. Lisboa: Turismo de Portugal, I.P.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.

- Cunha, L. (2013a). *Introdução ao turismo*. Lisboa: Lidel Editora.
- Cunha, L. (2013b). *Economia e política do turismo*. Lisboa: Lidel Editora.
- Cunha, L.(2017).*Turismo e Desenvolvimento.Realidades e Perspectivas*.Lisboa:Lidel Editora.
- Gagliardi, C. M. R. (2009). Turismo e cidade, In C. Fortuna, & R. P. Leite (Eds), *Plural de Cidade: Novos Léxicos Urbanos*. Coimbra. Almedina.
- Gottdiener, M., & Lagopoulos, A. (1986). *The city and the sign: an introduction to Urban Semiotics*. New York: Columbia University Press.
- Grazian, D. (2010). Desmistifying Authenticity in the Sociology of Culture, In J. R. Hall, L. Grindstaff & M.-C. Lo (Eds.), *Handbook of Cultural Sociology*. London & New York: Routledge.
- PNUD, 2016, Relatório do Desenvolvimento Humano 2015.
- Quintas, P. (2003). *Direito do Turismo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Quintas, P. (2014). *O Novo Regime Jurídico de Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Quintas, P. (2015). *Legislação Turística Anotada*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Resolução do Conselho de Ministros nº134/2017, publicada no Diário da República de 27/09/2017.
- Richards, G. (2014). *Tourism Trends: The convergence of Culture and Tourism*. Available from: www.academia.edu.
- Richards, G. (2016). The sustainability of cultural cities: A view from Barcelona. In *Workshop internazionale Sustainability of local commons with a global value: the case of Venice and its lagoon*. Venice: Fondazione Giorgio Cini.
- Russo, A. P. (2012). The Vicious Circle of Tourism Development in Heritage Cities. *Annals of Tourism Research*, 29(1), 165-182.
- Shepherd, R. (2002). Commodification, Culture and Tourism. *Tourist Studies*, 2(2), 183-201.
- Silva, F. (2017). *Planeamento e desenvolvimento turístico*. Lisboa: Lidel Editora.
- Silva, S. (2017). *Turismo Interno*. Lisboa: Lidel Editora.
- Wang, N. (1999). Rethinking Authenticity in Tourism Experience. *Annals of Tourism Research*, 26(2), 349-370.

