



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**O Planeamento do Turismo nas Cidades
Sustentáveis**

Ana Margarida Andrade Marques

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O Planeamento do Turismo nas Cidades Sustentáveis

Ana Margarida Andrade Marques

Orientador: Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto por mudança, tomando
sempre novas qualidades.”*

(Luís Vaz de Camões)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por serem o meu suporte inabalável, sempre.

À minha irmã, pela cumplicidade e pela paciência inesgotável.

À minha tia, pelo apoio constante em todas as fases da minha vida.

À minha avó pelos abraços apertados e ternurentos.

À minha família de Londres, por acompanharem o meu percurso, mesmo de longe.

Ao Francisco, por todo o amor e força que me tornaram mais confiante.

À Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, pela prontidão e apoio inenarrável ao longo da realização da presente dissertação.

Por fim, à Escola de Direito da Universidade do Minho e à Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa por se tornarem casa, ao longo destes últimos anos e serem um marco na minha formação académica.

RESUMO

A presente dissertação visa analisar um tema de relevo incontornável a nível global: o turismo.

Face à ausência de um planeamento urbanístico adequado e do crescimento incessante da atividade turística, questionamos: estarão as cidades devidamente planeadas para enfrentar os desafios inconstantes do turismo?

Entre os diversos impactos negativos do turismo, nos centros urbanos, destaca-se uma das questões mais complexas e prementes, a dualidade existente entre a habitação permanente e o alojamento local, que origina conflitos e contradições na gestão do território.

Contudo, a solução reside no princípio de desenvolvimento territorial sustentável, que reúne e harmoniza os interesses económicos, sociais e ambientais nas cidades.

Assim sendo, propomo-nos a investigar a importância de um planeamento do turismo, e de que forma a sustentabilidade nesse ramo pode salvaguardar os recursos das gerações vindouras.

Palavras-Chave: Alojamento Local; Cidades; Desenvolvimento Sustentável; Habitação; Planeamento Urbanístico; Turismo.

ABSTRACT

This master's thesis analyses a topic that is gaining undeniable importance at a global level: tourism.

Faced with the lack of adequate urban planning and the incessant growth of tourist activity, we question: are cities adequately planned to face the unpredictable challenges of tourism?

Among the various negative impacts of tourism on urban centres, one of the most complex and pressing issues stands out, the duality between permanent housing and local lodging, which leads to conflicts and contradictions in land management.

However, the solution lies in the principle of sustainable territorial development, which brings together and harmonises economic, social, and environmental interests in cities.

We therefore sought to investigate the importance of tourism planning, and how sustainability in this field can safeguard resources for generations to come.

Keywords: Local Lodging; Cities; Sustainable Development; Housing; Urban Planning; Tourism.

INDÍCE

INTRODUÇÃO	11
1. O Turismo nas Cidades	12
2. O Planeamento Territorial	14
2.1. Os Instrumentos de Planeamento	14
3. O Planeamento do Turismo	18
3.1. Considerações Gerais	18
3.2. O impacto positivo do Turismo nas Cidades	21
3.3. O impacto negativo do Turismo nas Cidades	22
3.3.1. A relação entre Habitação e Alojamento Local	24
4. A Sustentabilidade	29
4.1. Nas Cidades	29
4.2. No Turismo	31
5. O caso da Região Autónoma da Madeira	34
6. Propostas a introduzir	37
CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al.	Alínea
CC	Código Civil português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, na sua atual redação
Cfr.	Conferir
CRP	Constituição da República Portuguesa de 1976
DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira
EPA	Estatuto Político-Administrativo da RAM, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, na sua atual redação
IHM-EPERAM	Investimentos Habitacionais da Madeira
INE	Instituto Nacional de Estatística
LBPSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua atual redação
N.º	Número
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
<i>Op. Cit.</i>	<i>Opus Citatum</i> (Obra Citada)
P.	Página
Pp.	Páginas
PDM	Plano Diretor Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
POT	Programa de Ordenamento Turístico, aprovado Decreto Legislativo Regional n.º 15/2017/M, de 6 de junho, na sua atual redação
PROT-A	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, aprovado pela RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto, na sua atual redação

PROTRAM	Programa Regional de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 9/2023/M, de 18 de janeiro de 2023, na sua atual redação
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAN	Reserva Agrícola Nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, na sua atual redação
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RJEEAL	Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, na sua atual redação
REN	Reserva Ecológica Nacional, aprovado pelo Decreto-lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua atual redação
REOT	Relatório do Estado do Ordenamento do Território
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua atual redação
RJRU	Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na sua atual redação
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua atual redação
Ss	Seguintes
<i>S. d</i>	<i>Sine Data</i> (Sem Data)
UE	União Europeia
<i>V.g.</i>	<i>Verbi Gratia</i> (Por Exemplo)

INTRODUÇÃO

Num mundo dominado pela incerteza, as alterações nas cidades são cada vez mais constantes e frenéticas, nomeadamente no que diz respeito ao uso, ocupação, e transformação do solo.

A temática do planeamento do turismo nas cidades, estende-se a diferentes áreas científicas, sendo que nos propomos a analisar do ponto de vista jurídico e urbanístico. Neste âmbito, o direito do urbanismo assume uma importância fundamental, porque estabelece regras que permitem melhorar a organização do território e consequentemente a vida em sociedade.

Iniciamos a nossa investigação com a caracterização do turismo atual nas cidades. De seguida, indicamos os instrumentos de gestão territorial, à nossa disposição, para entender de que forma o turismo pode ser integrado no planeamento territorial. Após essa reflexão, reunimos os aspetos positivos (que devem ser expandidos) e os aspetos negativos (que devem ser mitigados) do turismo nas cidades, de forma a encontrar soluções, que nos permitem a concretização de um planeamento responsável. Entre os diversos desafios que a atividade turística apresenta às cidades, destacamos a pressão que esta exerce sobre o direito à habitação. De forma a colmatar os aspetos negativos, seguimos o caminho da sustentabilidade, que é integrada no ordenamento jurídico e doravante, esperamos, no planeamento do turismo. Para complementar a investigação em apreço, a título exemplificativo, analisamos o caso da Região Autónoma da Madeira, que incide sobre a importância da prática de um turismo responsável nas cidades. Por último, apresentamos algumas soluções para a concretização de um planeamento do turismo sustentável.

Relativamente ao tema em estudo, e por ser um fenómeno emergente, deparamo-nos com uma bibliografia escassa e, por vezes, controversa, situação esta que nos impeliu a adotar uma metodologia que remeteu para uma pesquisa dedutiva, sobre o turismo numa perspetiva de futuro. Além disso, consultamos legislação, dados da UE, sítios oficiais do Governo Nacional e da RAM, informações estatísticas, artigos em revistas de urbanismo e de turismo, entre outros.

Assim, lançadas as linhas mestras, é imprescindível compreender como pode o planeamento do turismo, otimizar as cidades, tornando-as sustentáveis e resilientes numa perspetiva económica, social, cultural e até ambiental.

1. O Turismo nas Cidades

Ao longo dos anos, desenvolveu-se um interesse exponencial em explorar novos destinos, principalmente por motivos religiosos. Na idade contemporânea, com o impulso da Revolução Industrial na Inglaterra, foi possível construir uma rede de transportes coesa, que permitiu a deslocação de pessoas para lugares mais longínquos¹. Neste sentido, foi no século XX, que se verificou um crescimento desmedido do turismo, sendo nesta altura que se estruturaram os primeiros centros urbanos². Por consequência, o turismo passou a ter repercussões significativas no território, que desencadearam a introdução de políticas públicas nas regiões, até os nossos dias.

Contudo, é importante entender em que consiste o fenómeno do turismo.

Em 2008, a ONU Turismo (agência das Nações Unidas especializada pela área do turismo)³, definiu turismo como “um fenómeno social, cultural e económico, que envolve o movimento de pessoas para países ou lugares fora da sua residência habitual, com propósitos pessoais ou empresariais/profissionais”⁴. Já, em 2009, a Lei de Bases das Políticas Públicas de Turismo⁵, na al. a) do artigo 2.º, acrescenta que o turismo pode ser desencadeado, pelas “atividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades”.

A partir do conceito de turismo, é possível analisar a realidade atual. Na verdade, o fluxo turístico aumentou em vários países europeus⁶, sendo apontados três fatores que o justificam: (i) o fim da pandemia Covid-19, tendo em conta os dados da ONU Turismo, entre o período de 2020 a 2024, as chegadas de turistas e as receitas produzidas pela oferta turística aumentaram exponencialmente⁷; (ii) o novo estilo de vida adotado, designado de

¹ POUSINHO, Nuno, “A revolução do sistema de transportes”, RTP Ensina, 2021, <https://ensina.rtp.pt/explicador/a-revolucao-do-sistema-de-transportes-h70/>, consultado a 28/11/ 2024.

²“Turismo”, *Wikipédia*, a enciclopédia livre, *s.d.*, <https://pt.wikipedia.org/wiki/Turismo>, consultado a 28/11/ 2024.

³ Em 2024, a conhecida Organização Mundial do Turismo, passou a designar-se de ONU Turismo (*UN Tourism*).

⁴ *UN Tourism*, “Glossary of tourism terms”, *s.d.*, <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms#T>, consultado a 28/11/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto.

⁶ European Travel Commission, *European Tourism: Trends & Prospects- Quarterly Report Q3/2024*, a 7/11/2024, pp.6 e ss, <https://etc-corporate.org/reports/european-tourism-2024-trends-prospects-q3-2024/>, consultado a 28/11/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

⁷ *UN Tourism*, “Internacional Tourism and Covid-19”, *s.d.*, <https://www.unwto.org/tourism-data/international-tourism-and-covid-19>, consultado a 28/11/2024.

nomadismo digital⁸, concilia o trabalho com a vida pessoal, permitindo mais facilmente viajar; *(iii)* a procura dos destinos através de plataformas digitais, que são cada vez mais poderosas na propagação de destinos turísticos, capazes de atrair visitantes de todo o mundo⁹.

Apesar dos conflitos mais mediáticos: Rússia-Ucrânia, Israel-Palestina e o constante aumento de preços, sobretudo, nos bens essenciais, na habitação, na energia e nas diversas matérias-primas, continua-se a verificar o constante e prolongado fluxo de turistas nas cidades.

No que respeita a Portugal, o turismo é um setor crucial para a economia, que tem contribuído para o crescimento do PIB. Só entre janeiro e novembro de 2024, as dormidas aumentaram 4,1%, prevendo-se que cada ano seja melhor que o anterior¹⁰. A este propósito, Portugal é um destino cada vez mais procurado, porque, por um lado, a sua localização geográfica é central face ao continente americano e africano, e por outro lado, existe um leque diversificado e extenso de experiências turísticas praticamente todo o ano¹¹. Os tipos de turismo mais frequentes em território luso são: *(i)* o turismo sol e mar, procurado em meses de calor, para usufruir das paisagens costeiras, das atividades náuticas e das praias com água tépida das Regiões Autónomas; *(ii)* o turismo gastronómico, pela qualidade e diversidade de alimentos e pela longa tradição de produção e degustação de vinhos; *(iii)* o turismo cultural, conhecido pela herança histórica, nomeadamente as tradições, o património¹², a arquitetura, entre outros; *(iv)* o turismo religioso, que é fortemente procurado face aos inúmeros espaços de culto, festas religiosas e peregrinações; *(v)* o turismo de desporto e saúde, que está cada vez mais em voga, uma vez que a sociedade está mais focada em cuidar da sua saúde física e mental (englobando-se neste tipo de

⁸ É uma atividade em que os trabalhadores exercem em qualquer parte do mundo, (é necessário apenas computador e conexão à internet), definição em: FERREIRA, Joana Nabais, “Já pensou em ser nómada digital? Quatro profissões que se adaptam facilmente”, *Jornal ECO*, 22/08/2022, <https://eco.sapo.pt/2022/08/22/ja-pensou-em-ser-nomada-digital-quatro-profissoes-que-se-adaptam-facilmente/>, consultado a 28/11/ 2024.

⁹ A título de exemplo, atualmente, a App TikTok é uma rede social que influencia os viajantes na escolha do destino turístico, veja-se em: IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 17, Porto: Instituto de Planeamento e Desenvolvimento do Turismo, 2023-2024, pp.103 a 105.

¹⁰ *travelBI by Turismo de Portugal*, “Turismo em Números: novembro de 2024”, 17/01/2025, <https://travelbi.turismodeportugal.pt/turismo-em-portugal/turismo-numeros-novembro-2024/>, consultado a 11/02/2025.

¹¹ IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 17, ..., *cit.*, p.12.

¹² Vários monumentos e cidades em Portugal são considerados Património Mundial da UNESCO.

turismo desde a prática de desportos na natureza a atividades no mar)¹³; (vi) o turismo rural e ecoturismo, dirigido a quem tem apreço pela natureza e mantém uma consciência ecológica¹⁴.

Note-se que, hodiernamente, o turismo não está isento de críticas, devido à “turisficação”¹⁵ dos centros urbanos. Além disso, com a intensificação do fluxo de turistas nas cidades é difícil articular as necessidades dos residentes com os interesses dos turistas, num único espaço. Na nossa ótica, a solução para responder a estes conflitos encontra-se numa articulação entre um planeamento territorial (procura organizar e desenvolver diversos usos territoriais) e um planeamento do turismo (determina o uso turístico como prioridade), de forma a procurar um ordenamento do território eficaz e adequado.

2. O Planeamento Territorial

2.1. Os Instrumentos de Planeamento

Por planeamento entende-se “a atividade que tem como fim a emanação de um plano, ao passo que este é o produto da referida atividade”¹⁶. No que respeita ao planeamento urbanístico, o acento tónico é colocado na ocupação, utilização e transformação do solo para o futuro. Este desiderato é assegurado pelo direito do ordenamento do território, que “encara” o território na sua globalidade e pelo direito do urbanismo, que se centra na urbe.

Neste seguimento, sem qualquer pretensão de exaustividade, vejamos, afinal, o que são e quais são os instrumentos de planeamento (também designados instrumentos de gestão territorial).

¹³ Este tipo de turismo destaca-se em Portugal, particularmente na Região Autónoma da Madeira, que foi eleita pela *World Golf Awards*, como melhor destino emergente de golfe do mundo, para mais informações em: SPRANGER, David, “Madeira eleita melhor destino emergente de golfe do mundo”, *Jornal da Madeira*, 22/11/2024, <https://www.jm-madeira.pt/economia/madeira-eleita-melhor-destino-emergente-de-golfe-do-mundo-GG17115175>, consultado em 28/11/2024.

¹⁴ Esta consciência ecológica deve ser incorporada em todos os tipos de turismo, para garantir a sustentabilidade do turismo. Para mais detalhes, ver tópico 4.2 do presente trabalho.

¹⁵ Termo que provém da palavra “turista”, que diz respeito à intensa atividade turística vivida numa determinada região, (v.g. a agregação de atividades como a criação de novas atrações turísticas e a proliferação de alojamentos locais).

¹⁶ CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2012, p. 346.

Em Portugal, a atual política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo é composta por quatro diplomas legais¹⁷, sendo relevante para a investigação em questão, a Lei de Bases de 2014 articulada com o RJGIT de 2015.

Para a concretização deste desígnio, os instrumentos de gestão territorial servem para regular de forma eficiente o ordenamento do território e materializam-se em programas e planos. No que concerne aos programas, estes “estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento”¹⁸ e vinculam quer as entidades públicas que o elaboram e aprovam (autoplanificação), quer outros entes públicos (heteroplanificação)¹⁹. Já os planos, estes “estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território, bem como definem o uso do solo”²⁰, e vinculam as entidades públicas e concomitantemente os particulares (planificação plurisubjetiva)²¹.

Os instrumentos de planeamento estão tipificados na lei²² e estão organizados em vários âmbitos²³: (i) o âmbito nacional²⁴, este tem como principal instrumento de gestão territorial o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território²⁵. Este instrumento define as opções estratégicas de desenvolvimento territorial de forma a organizar o território nacional²⁶. Seguem-se os Programas Setoriais com incidência territorial²⁷, que se apresentam, como um instrumento que contribui para uma melhor organização do território, atuando em diferentes áreas (setores), designadamente:

Os domínios de defesa, segurança pública, prevenção e minimização de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da

¹⁷ Cfr. LBPSOTU, o RJRU, o RJGT e o RJUE.

¹⁸ Cfr. al. a), n.º1, artigo 38.º da LBPSOTU.

¹⁹ CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 4.ª Edição, Universidade Católica Editora, 2024, p.83.

²⁰ Cfr. al. b), n.º1, artigo 38.º da LBPSOTU.

²¹ CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo...cit.*, pp.83 e 84.

²² Cfr. n.º 2 do artigo 2.º e nos artigos 30.º e ss, ambos do RJGIT. Conforme nos explica CORREIA, Fernando Alves, *Manual de...cit.*, pp.649 e 650, “a Administração não pode elaborar os planos que entender, mas apenas aqueles que a lei prevê de um modo típico”. Para mais detalhes OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio - Comentado*, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2024, p.19 e ss.

²³ Cfr. n.º 2 do artigo 38.º do RJGIT.

²⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 40.º da LBPSOTU e nos artigos 30.º e ss do RJGIT.

²⁵ Cfr. Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

²⁶ *Idem*, Preâmbulo do Anexo, n.º 2 do artigo 40.º da LBPSOTU e no artigo 30.º do RJGIT.

²⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 40.º da LBPSOTU e n.º 1 do artigo 39.º e ss do RJGIT.

biodiversidade, transportes, infraestruturas, comunicações, energia e recursos geológicos, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, florestas, comércio e indústria ²⁸.

Ainda, neste âmbito nacional, existem os Programas Especiais²⁹, que incluem programas da orla costeira, das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas e dos estuários; (ii) o âmbito regional³⁰, atende a interesses regionais que são integrados em programas regionais; (iii) o âmbito intermunicipal³¹, prossegue quer interesses intermunicipais, quer municipais, concretizando-se em programas e planos intermunicipais e (iv) o âmbito municipal³², constituído por planos municipais, nomeadamente o Plano Diretor Municipal, o Plano de Urbanização e o Plano Pormenor.

Além deste sistema complexo, a atividade de planeamento pressupõe, ainda, instrumentos e estratégias de domínio ambiental que permitem uma ocupação e uso sustentável do território, são elas: a nível regional, a RAN e a REN e a nível municipal, as Estruturas Ecológicas Municipais³³.

A partir deste acervo de instrumentos, cabe determinar o uso do solo, que é elaborado, por regra, nos planos municipais, mediante as tarefas da classificação e da qualificação dos solos³⁴. A classificação atribui “o destino básico dos terrenos, assentando na distinção fundamental entre solo urbano e solo rústico”³⁵. O primeiro tipo de solo, abrange espaços urbanizados e edificados ou cuja urbanização e edificabilidade esteja programada³⁶; o segundo, integra espaços agrícolas, florestais ou naturais³⁷. Definido o perímetro urbano, a qualificação tem como objetivo “regular o aproveitamento do solo em função da utilização

²⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 39.º e ss do RJGT.

²⁹ Cfr. n.º 4 e 5 do artigo 40.º da LBPSOTU e artigo 42.º e ss do RJGT.

³⁰ Cfr. artigo 41.º da LBPSOTU e artigo 52.º e ss do RJGT.

³¹ Cfr. artigo 42.º da LBPSOTU e artigo 61.º e ss do RJGT. Note-se que, este âmbito não existia na Lei de Bases de 1998, surgindo na Lei de Bases de 2014 como um novo nível de planeamento que tem em conta interesses *infra* nacionais e *supra* locais, ou seja, interesses que nem são nacionais, nem são locais, em: OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, *cit.*, anotação ao artigo 61.º, pp.22 a 28.

³² Cfr. artigo 43.º da LBPSOTU e artigos 61.º e ss do RJGT.

³³ Cfr. artigo 16.º do RJGT. Para mais detalhes, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, *cit.*, anotação ao artigo 16.º, pp. 95 e 96.

³⁴ Cfr. artigos 9.º e 10.º da LBPSOTU, em consonância com os artigos 71.º a 73.º do RJGT.

³⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 71.º do RJGT.

³⁶ Cfr. al. a) do n.º 2 do artigo 71.º do RJGT.

³⁷ *Idem*, al. b). Esta norma na Lei de Bases de 1998, era conhecida como solo rural, sendo convertida na Lei de Bases de 2014 para solo rústico. Para mais desenvolvimentos OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, *cit.*, anotação ao artigo 71.º, pp.180 e ss.

dominante que nele pode ser instalada e desenvolvida, fixando os respetivos usos e, quando possível, edificabilidade”³⁸.

De forma a dar cumprimento ao planeamento, é premente identificar (inventariar) a situação existente, isto é, considerar todos os interesses afetados pelo plano³⁹. A este propósito, importa distinguir planeamento global de planeamento setorial: o primeiro, determina e coordena todos os interesses que afetam os usos e destinos do solo (com vista a alcançar um ordenamento coeso)⁴⁰; o segundo, centra-se na satisfação e prossecução de um único interesse público, abrangendo, apenas a área territorial necessária a essa finalidade.

Identificados os interesses relevantes, impõe-se a aplicação de um conjunto de princípios jurídicos de forma a “atribuir-lhes um valor”⁴¹. Em matéria de direito do urbanismo, destaca-se o princípio da justa ponderação e o princípio da superação de conflitos de interesses coenvolvidos nos planos territoriais, que pretendem equacionar todos os interesses essenciais para a tomada de uma decisão justa⁴². Já o princípio da hierarquia, introduz uma relação hierárquica entre programas, entre programas e planos e entre planos⁴³. A sua atuação exige uma dimensão de conformidade (os programas/planos inferiores deverão corresponder às disposições consagradas em programas/planos superiores) ou uma dimensão de compatibilidade (os programas/planos inferiores não podem conter disposições contrárias ou incompatíveis com os programas/planos superiores)⁴⁴. Ademais, os diversos instrumentos de planeamento gozam de flexibilidade, quando os planos são incompatíveis entre si ou quando um plano (inferior) subsequente

³⁸ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Empreendimentos Turísticos e Planeamento Urbanístico: a “turisficação do território” ou a “territorialização turística”?”, in *Empreendimentos Turísticos*, col. Temas CEDOUA, Coimbra, Almedina, 2010, p.48.

³⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...cit.*, anotação ao artigo 8.º, pp.49 e ss.

⁴⁰ *Idem*, p.52, em conjugação com OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...cit.*, anotação ao artigo 39.º, p.138.

⁴¹ Isto significa que “quanto mais significativo for um bem jurídico e maiores os prejuízos que o mesmo sofra, tanto maior será o seu peso (valor)”, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...cit.*, anotação ao artigo 8.º, p.56.

⁴² CORREIA, Fernando Alves, *Manual de...cit.*, p.148.

⁴³ Cfr. artigos 26.º e 27.º do RJGT. Sobre este princípio CORREIA Fernando Alves, CARVALHO Raquel, “La flexibilité en droit de l’urbanisme”, Actes du XIII Colloque de l’AIDRU Bergame et Brescia, Éditions La Mémoire du Droit, 2023, p.405, (tradução da nossa responsabilidade).

⁴⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...cit.*, anotação do artigo 26.º, p.115, em conjugação com o n.º1 do artigo 128.º do RJGT. Para mais detalhes, CORREIA, Fernando Alves, CARVALHO Raquel, “La flexibilité...cit.”, p.406.

contém disposições desconformes com um plano (superior) já existente⁴⁵. Por último, o princípio constitucional da igualdade⁴⁶, tem uma aplicação peculiar, uma vez que o território não é todo igual (devido às suas características intrínsecas), e por isso é perfeitamente comum atribuir um destino diferente em cada solo⁴⁷.

Note-se que é importante existir rigor no planeamento do território de forma a evitar situações de construções inacabadas ou abandonadas que ficam eternizadas no solo, e muitas delas desconformes com os trâmites legais. Sabemos que no ordenamento jurídico português, os procedimentos para a reposição da legalidade⁴⁸, infelizmente, não têm o efeito desejado.

3. O Planeamento do Turismo

3.1. Considerações Gerais

No passado, planear e gerir os centros urbanos não constitui prioridade. Hoje, a situação é bem diferente, na verdade, tornou-se premente reunir e ponderar uma amálgama de interesses económicos, sociais, culturais e recentemente ambientais no mesmo território.

Conforme referido anteriormente, o turismo é um interesse económico incutido nos programas e planos setoriais (planeamento setorial). Neste contexto, é possível admitir o uso turístico ou compatibilizar este uso com outros admitidos num determinado espaço⁴⁹, em busca de um ordenamento do território coeso.

Ora, as diversas políticas públicas setoriais que incidem no território devem estar preparadas para enfrentar certos problemas. A forte pressão exercida nos principais destinos turísticos mundiais torna-se em “turismo de massa” (*overtourism*), definido pela ONU Turismo, como sendo “o impacto do turismo num destino, ou em partes deste, que

⁴⁵ Denominada por Princípio da Hierarquia Mitigada, em CORREIA, Fernando Alves, CARVALHO Raquel, “La flexibilité...”,*cit.*, p.407. Para mais detalhes, CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo...*,*cit.*, p.96.

⁴⁶ Cfr. artigo 13.º e o n.º 2 do artigo 266.º, ambos da CRP.

⁴⁷ CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo...*,*cit.*, p.100. Para mais detalhes em CORREIA, Fernando Alves, CORREIA, Jorge Alves, *Regime jurídico dos programas e planos territoriais*, Almedina, 2021, pp.400 e ss.

⁴⁸ Cfr. artigo 102.º e ss do RJUE.

⁴⁹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Empreendimentos Turísticos...”,*cit.*, p.49.

influencia excessivamente a perceção da qualidade de vida dos cidadãos e/ou a qualidade das experiências dos visitantes de forma negativa”⁵⁰. Ora, este fenómeno dá origem a imensas implicações sentidas nos centros urbanos (mencionado no tópico 3.3).

Alude-se, a este respeito, quatro vertentes de programas setoriais que permitem regular o turismo⁵¹:

-Instrumentos de cariz estratégico e orientador, que são “instrumentos normativos verdadeiramente programáticos”⁵². Estes instrumentos de carácter orientador possibilitam acompanhar a evolução do turismo numa determinada região, para efeitos de uma melhor compreensão e abordagem. É o caso da “Estratégia Turismo 2027”⁵³, que pretende afirmar o turismo como uma atividade sustentável em todo o território português entre o período de 2017 e 2027. Neste sentido, as opções estratégicas procuram transformar Portugal num destino turístico competitivo, inovador e sustentável a nível global. Este desiderato é concretizado através de “ativos diferenciadores”, fatores dependentes da localização geográfica, e dos recursos naturais inerentes (v.g. clima, luz e mar), de “ativos qualificadores”, fatores que engrandecem a diversidade e a qualidade das experiências e atrativos turísticos (v.g. gastronomia e vinhos) e por fim, de “ativos emergentes”, fatores reconhecidos a nível global e consequentemente contribuíram para o crescimento do turismo (v.g. qualidade de vida)⁵⁴. Para além desta estratégia a nível nacional, constatou-se um crescimento significativo do turismo em território municipal, o que permitiu a elaboração, por parte do Turismo de Portugal, do “Guia Orientador: abordagem ao turismo na revisão de PDM”⁵⁵. Este guia visa auxiliar os municípios a adotar medidas para enfrentar o “turismo de massa”, sendo uma realidade hodierna que deve estar presente nos PDM. Incentiva-se que na revisão destes planos se estabeleça um “modelo de

⁵⁰ *UN Tourism*, “Overtourism? - Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary”, Vol. I, 2019, p.4, (tradução da nossa responsabilidade).

⁵¹ Cfr.al. a), b), c) do n.º 2 do artigo 39.º do RJIGT.

⁵² Para mais desenvolvimentos OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª Edição Atualizada e Ampliada, Reimpressão, AEDREL, 2021, p.63. Veja-se do mesmo autor, *Regime jurídico...*, cit., p.139.

⁵³ Aprovada pela RCM n.º 134/2017, de 27 de setembro. Este diploma veio substituir o “Plano Estratégico Nacional para o Turismo”, cuja vigência terminou em 2015 e sucede a esta a “Estratégia Turismo 2035” que já iniciou o seu “processo de construção” a 3/10/2024 em Lisboa.

⁵⁴ Turismo de Portugal, “Estratégia Turismo 2027- Liderar o Turismo do Futuro”, setembro de 2017, p.46, <https://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/estrategia/estrategia-turismo-2027.pdf>, consultado a 7/01/ 2025.

⁵⁵ Turismo de Portugal, “Guia Orientador: abordagem ao turismo na revisão de PDM”, outubro de 2021, <https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/ordenamento-turistico/guia-orientador-abordagem-ao-turismo-na-revisao-de-pdm-out-2021.pdf>, consultado a 7/01/ 2025.

desenvolvimento turístico municipal que promova o aproveitamento dos recursos, a qualificação da oferta turística e um melhor e mais sustentável ordenamento turístico dos municípios e do destino turístico Portugal”⁵⁶.

-Programas direcionados ao turismo, em particular o Programa Nacional de Turismo de Natureza⁵⁷, que tem como objetivo preservar os valores naturais e culturais indissociáveis ao turismo de natureza. Neste sentido, importa conciliar este tipo de atividade turística com as prioridades em preservar a natureza e a respetiva biodiversidade, bem como valorizar o património cultural, tendo em consideração capacidades de carga⁵⁸. Face ao exposto, este programa promove uma maior disseminação do turismo na natureza, para não sobrecarregar os recursos naturais. Paralelamente a este, assume particular relevância a Agenda do Turismo para o Interior⁵⁹. Decorre desta “Agenda” que para dinamizar este setor no Interior é necessário fixar empresas que gerem postos de trabalho para residentes e profissionais, e que sejam visitadas por turistas, bem como divulgar o Interior e a sua oferta nos mercados nacionais e internacionais.

-Regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, é o caso da REN que se aproxima da categoria de programas setoriais, uma vez que protege os recursos naturais que implicam especial proteção. Não obstante, suscitam dúvidas ao legislador em encarar a REN como plano setorial, na medida em que ocorre no âmbito dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos municipais de ordenamento do território⁶⁰. A propósito destes regimes é relevante acentuar que os mesmos têm vindo a admitir que a atividade turística (pelo menos alguma dela) seja com eles compatível, podendo desenvolver-se em áreas assim classificadas, ainda que com respeito por regras específicas.

-Decisões de localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial. A título de exemplo, referimo-nos à escolha da localização de empreendimentos turísticos, de forma a promover uma maior oferta de instalações, qualidade e satisfação de

⁵⁶ *Idem*, p. 5.

⁵⁷ Cfr. RCM n.º 51/2015, de 21 de julho.

⁵⁸ *Idem*, n.º 6.

⁵⁹ Agenda do Turismo para o Interior, https://www.turismodeportugal.pt/pt/Turismo_Portugal/Estrategia/agenda-turismo-interior/Paginas/default.aspx, consultado a 7/01/2025.

⁶⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “A Reserva Ecológica Nacional e o Planeamento do Território: a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos”, in *Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente*, n.º 27/28, 2007, pp.46 e 47.

quem nos visita. Neste sentido, demonstra-se essencial este tipo de construções nas cidades, por influenciar aquele espaço, a nível económico e cultural.

Para além destes, os planos especiais estão intimamente relacionados com o meio ambiente, abrangendo por isso áreas de grande procura turística, nomeadamente a orla costeira ou as albufeiras de águas públicas. Apesar de não abordarem diretamente questões turísticas, associa-se constantemente o uso turístico ao seu âmbito territorial⁶¹.

3.2. O impacto positivo do Turismo nas Cidades

Num mundo globalizado, a constante circulação de pessoas entre os diversos países, contribui para o crescente aumento do turismo. Deste modo, são vários os impactos positivos que permitem o desenvolvimento das áreas urbanas e a expansão das áreas rurais, tais como:

- A nível económico, o turismo constitui um dos principais motores da atividade económica, porque contribui para o crescimento e desenvolvimento das cidades, aldeias e vilas. Neste contexto, em Portugal o setor do turismo produz a sua própria receita⁶², manifestando-se, claramente, através do aumento da empregabilidade, nomeadamente no ramo da hotelaria, da restauração, das agências turísticas e das empresas Rent a Car⁶³. Neste sentido, devido à competitividade entre os muitos destinos turísticos, aposta-se cada vez mais numa maior profissionalização dos trabalhadores. Além desta constatação, o turismo promove a construção e a reabilitação de infraestruturas que permitem a progressão das atividades turísticas. A este propósito, os prédios desocupados, que antes estavam abandonados são reabilitados e consequentemente os espaços urbanos são requalificados. É um fator extremamente importante não só a nível económico, como também nas restantes dimensões, sendo a reabilitação de edifícios considerada a tendência preferencial de ocupação do território⁶⁴.

⁶¹ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Empreendimentos Turísticos...”, *cit.*, pp.55 e 56. Note-se que os programas especiais tratam essencialmente de domínio ambiental, em: OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, *cit.*, pp.143, 144 e 146.

⁶² CABUGUEIRA, Artur, “A importância económica do Turismo”, in *Revista Turismo & Desenvolvimento*, Vol. II, 2005, p. 97.

⁶³ IPDT TOURISM, “O Emprego no setor do Turismo em Portugal”, 7/10/2024, disponível em: <https://www.ipdt.pt/emprego-setor-turismo-em-portugal/>, consultado a 5/01/2025.

⁶⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo... cit.*, pp.437 e ss.

-A nível social e atendendo à premissa anterior, com as áreas urbanas revitalizadas, assiste-se ao repovoamento de certas localidades, outrora esquecidas. O sentimento de segurança é sentido nessas regiões devido à sua nova dinâmica. Além disso, é possível as comunidades locais participarem no planeamento e na gestão territorial, através de sugestões e informações consideradas pertinentes para a organização do território, incluindo o turismo.

- A nível cultural, o turismo fomenta a preservação do património histórico, artístico, religioso e concomitantemente recupera as tradições locais, festividades e outros costumes. Possibilita a troca de impressões entre a comunidade local e os visitantes, ou seja, é proporcionado o contacto direto com os produtos identitários (v.g. agroalimentares e artesanato), as vivências e as experiências ancestrais, com tendência a desaparecer, e que, através deste interesse, ganham relevância⁶⁵.

- A nível ambiental, é possível olhar para o turismo como uma forma de promover a visibilidade e o desenvolvimento do meio ambiente. Na verdade, a essência do turismo reside em torno dos recursos e valores naturais, por isso são implementados planos e programas, com o intuito de proteger as áreas mais sensíveis⁶⁶. Com o aumento de visitantes, há uma maior supervisão de espaços naturais, bem como uma monitorização e avaliação dos fenómenos meteorológicos, que permitem emitir alertas para a população, de forma a evitar desastres naturais (v.g. incêndios, cheias, ...), e consequentemente perdas humanas.

3.3. O impacto negativo do Turismo nas Cidades

Afirmada a imprescindibilidade do turismo nas cidades, cabe agora analisar os impactos negativos, que infelizmente, prejudicam de maneira irreversível o meio ambiente e a vida em sociedade.

⁶⁵ A título de exemplo, o Santuário de Fátima, é um dos lugares sagrados que desperta interesse e proporciona uma experiência de proximidade com a cultura local, consultado em: SILVA, Carla *et al.*, “Exploring Memorable Sacred Tourism Experiences and Place Attachment”, *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, Artigo 9, Vol.11, pp.75 e ss, 2023.

⁶⁶ Áreas que integram a Rede Natura 2000 (âmbito europeu) e os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (âmbito nacional).

- A nível económico, o turismo provoca o crescimento exponencial da atividade, conduzindo ao aumento incontrolado dos preços do imobiliário, dando origem à especulação urbanística, (desenvolvido com mais pormenores no tópico 3.3.1). Do mesmo modo, que provoca a inflação, torna a economia frágil, ou seja, a subsistência de determinada região depende somente desta fonte económica. Acresce a estes factos, o constante investimento em infraestruturas turísticas, desprezando outras necessidades da população residente.

- A nível social, é analisado que a intensificação do turismo origina a gentrificação nas cidades. Este fenómeno consiste num processo de mudança urbana devido à expansão da atividade turística, que prejudica e descaracteriza as cidades. Esta realidade transforma os bairros populares e históricos do centro da cidade em locais de consumo e turismo⁶⁷. Surge, assim, as primeiras manifestações contra o turismo⁶⁸ que, por vezes, são acompanhadas de agressões contribuindo para o aumento da criminalidade nas cidades. Por fim, afeta negativamente o dinamismo das cidades, bem como o bem-estar e a qualidade de vida da população em geral.

- A nível cultural, assiste-se à descaracterização das tradições e culturas, uma vez que tudo se transforma em produtos comercializados, perdendo a identidade cultural e histórica das cidades⁶⁹. Pode ainda constituir um impacto negativo, o facto de certas culturas imporem algumas das suas práticas e adotarem comportamentos xenófobos e racistas. Esta diferença etnográfica desencadeia conflitos sociais, o que provoca o desrespeito pela liberdade de consciência, de religião e de culto⁷⁰.

⁶⁷ MENDES, Luís Filipe Gonçalves, “Da Gentrificação Turística em Lisboa”, no XVI Colóquio Ibérico de Geografia, Capítulo 14, Lisboa, 2018, p.173.

⁶⁸ No ano transato, Jaume Colboni (Presidente do município de Barcelona), afirmou que: “Se tivermos um teatro com capacidade para 300 lugares, não podemos vender 500 (bilhetes) mesmo que tenhamos 200 pessoas na fila”. Este eufemismo salienta a importância de cada município impor limites ao turismo, “Barcelona não pode ser parque temático sem residentes: é preciso restrições ao turismo, defende presidente da câmara”, *Público*, 23/07/2024, <https://www.publico.pt/2024/07/23/fugas/noticia/barcelona-nao-parque-tematico-residentes-preciso-restricoes-turismo-defende-presidente-camara-2098564>, consultado a 11/03/2025.

⁶⁹ A título de exemplo, o Santuário de Fátima, é detentor de um turismo religioso, em que se assiste à instrumentalização da figura de nossa senhora de Fátima através do comércio.

⁷⁰Cfr. artigo 41.º da CRP. A título de exemplo, nos países islâmicos é obrigatório todas as mulheres usarem o hibaje (lenço em volta da cabeça e ombros) nas mesquitas, em: FIGUEIREDO, Luíza, “Atenção com os costumes locais, a sede da Copa de 2022 pode ser rígida”, *Correio Braziliense*, 2/08/2018, https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/turismo/2018/08/02/interna_turismo,698747/conheca-costumes-religiosos-locais-de-catar.shtml, consultado a 10/01/2025.

- A nível ambiental, salienta-se por ser o domínio mais afetado pelo turismo, a longo prazo, que coloca em causa a vida no planeta. Neste sentido, a sobre-exploração dos recursos naturais pelo ser humano, manifesta-se através de fenómenos naturais extremos (v.g. episódios de cheias e seca), degradação da biodiversidade, libertação de emissões de gases de efeito estufa, pressões sobre a segurança hídrica, energética e alimentar⁷¹. A proliferação destes fenómenos mencionados, resulta na desfiguração da paisagem citadina. Vejamos a construção em 1989 do hotel Monte Palace, em S. Miguel nos Açores à frente da Lagoa das Sete Cidades (ponto turístico emblemático), que até hoje se encontra abandonado e degradado⁷².

Ora, as implicações negativas descritas assoberbam profundamente os benefícios da atividade turística.

3.3.1. A relação entre Habitação e Alojamento Local

A dialética entre Habitação/Alojamento Local causa controvérsia devido a esses usos de gestão urbana provocarem conflito e contradição no território.

No plano europeu e internacional, a habitação é considerada um direito fundamental, reconhecida no artigo 34.º, n.º 3 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 11.º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

No plano nacional, a habitação é constitucionalmente consagrada⁷³ e referida na Lei de Bases da Habitação⁷⁴. Importa referir que, o direito à habitação é um direito social, traduzindo-se numa incumbência do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais⁷⁵. Neste sentido, a habitação pode ser própria ou arrendada. A primeira possibilita a

⁷¹ CARVALHO, Raquel, “Cidades sustentáveis, planeamento e alterações climáticas”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*, Vol. II, Almedina, 2023, pp.579 e ss.

⁷² “Açores: hotel abandonado Monte Palace recebe visita guiada para despertar consciências”, *Público*, a 14/02/2017, <https://www.publico.pt/2017/02/14/p3/noticia/acoes-hotel-abandonado-monte-palace-recebe-visita-guiada-para-despertar-consciencias-1827727>, consultado a 10/01/2025.

⁷³ Cfr. artigo 65.º da CRP.

⁷⁴ Aprovada pela Lei n.º83/2019, de 3 de setembro de 2019. O direito à habitação é consagrado no artigo 7.º da respetiva lei.

⁷⁵ Os direitos e deveres sociais estão mencionados nos artigos 63.º a 72.º da CRP. Note-se que o Estado de Direito Social não atribui o direito à habitação no imediato, mas através de uma “política urbana global” que visa assegurar essa oferta aos interessados, CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa-Anotada, Artigos 1.º A 107.º*, Vol. I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, p.835.

fruição de uma residência pelos proprietários e a segunda permite o gozo temporário de uma residência, mediante o pagamento mensal do arrendatário ao proprietário⁷⁶.

A realidade atual de Portugal revela uma grande dificuldade em adquirir a primeira habitação, uma vez que os preços para a compra de casa e as rendas aumentaram de forma colossal⁷⁷. Existe uma maior concentração de população e conseqüentemente procura de habitação nas áreas metropolitanas de Lisboa, Porto e regiões do litoral⁷⁸. No entanto, esta procura traduz-se infrutífera, porque 50% do solo urbano não está edificado (v.g. espaços verdes, logradouros, quintais)⁷⁹ e o que está não é lido é dado o devido uso habitacional⁸⁰, ou seja, metade da área urbana não possui edificações e os fogos habitacionais existentes, encontram-se desocupados, devolutos ou até mesmo indisponíveis no mercado.

Neste contexto, o direito à habitação deve ser garantido a todos os cidadãos “em condições de igualdade de oportunidades, transparência e priorização das situações mais carenciadas ou vulneráveis”⁸¹. Por isso, cabe às pessoas coletivas de direito público promoverem políticas habitacionais em todo o território⁸². A este propósito, a Nova Geração das Políticas de Habitação⁸³, pretende promover a reabilitação e a construção de edifícios, bem como a compra e o arrendamento de alojamento a preços/rendas exequíveis, respetivamente. Acresce, ainda, o pacote “Mais Habitação”⁸⁴, que cria um conjunto de leis que facilitam o acesso à habitação a custos acessíveis, designadamente a redução de impostos sobre o arrendamento, a isenção de mais-valias, a descentralização de decisões

⁷⁶ Estamos perante o regime de arrendamento urbano, que pode ter como fim habitacional ou não habitacional, artigo 1067.º do CC. Neste caso, é objeto de estudo o arrendamento destinado a fins habitacionais em que as partes celebram um contrato de arrendamento, artigo 1022.º, sobre coisa imóvel, artigo 1023.º, com forma escrita, artigo 1069.º, sob pena de nulidade, artigo 220.º, todos do CC.

⁷⁷ No 2.º trimestre de 2024 “o preço mediano de alojamentos familiares em Portugal foi de 1 736 €/m² ... o que traduz num aumento de 6,6% face ao período homólogo de 2023”, INE, *Estatísticas de preços da habitação ao nível local*, 22/10/2024, consultado a 11/03/2025. Para mais detalhes REOT-Versão para Discussão Pública, 2024, p.70.

⁷⁸ INE, *Censos de 2021*, 15/03/2023, p.2, consultado a 10/01/2025.

⁷⁹ Note-se que estes dados de 2021, não incluem as Regiões Autónomas, em REOT Versão para Discussão Pública 2024, p.69 e Parecer do Conselho Nacional do Ambiente do Desenvolvimento Sustentável sobre o Decreto-lei n.º117/2024, de 30 de dezembro, 17/01/2025.p.6.

⁸⁰ Segundo os dados dos Censos 2021, existem cerca de 5 970 677 alojamentos familiares clássicos, sendo que 720 000 desses alojamentos estão vagos (aproximadamente 12,1%), em INE, *Censos de 2021*, 15/03/2023, p.18, consultado a 10/01/2025.

⁸¹ Cfr. n.ºs 2 e 4 do artigo 65.º da CRP e al. d) do n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Bases da Habitação. Para mais detalhes, NEVES, Ana F., “A habitação pública e o direito a uma habitação socialmente adequada”, *Revista de Direito Administrativo*, nº 14, 2022, p.43.

⁸² Cfr. n.º 1 do artigo 16.º e n.º 1 do artigo 20.º da Lei de Bases da Habitação.

⁸³ Cfr. RCM n.º 50-A/2018.

⁸⁴ Cfr. Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

sobre a atividade de alojamento local e a aplicação de rendas adequadas e proporcionais aos rendimentos, incluindo o alojamento estudantil.

Encontra-se intrinsecamente relacionado com o tema, o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro (Simplex Urbanístico), que para além de simplificar procedimentos administrativos, “aprova medidas para promover a habitação”⁸⁵. A partir deste diploma, surge um novo conceito de solo urbano na LBPSOTU, que permite a reclassificação dos solos através de uma mera “deliberação dos órgãos das autarquias locais”⁸⁶. Face ao sucedido, o n.º 9 do artigo 72.º-A⁸⁷ e o artigo 72.º-B do RJGT, permitiram a reclassificação para solo urbano, a título excecional e afeto às necessidades habitacionais⁸⁸.

No entanto, estas alterações do Simplex Urbanístico e a ineficácia das medidas do pacote “Mais Habitação”, deram abertura à aprovação do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro que altera o RJGT. O legislador estabelece um regime especial de reclassificação simplificada de terrenos rústicos em urbanos, de forma a aumentar a panóplia de terrenos disponíveis, destinados à “finalidade habitacional e usos complementares”⁸⁹. Neste seguimento, esta decisão em matéria de ordenamento do território é realizada mediante deliberação dos órgãos municipais, sem parecer vinculativo da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, resultando de uma ação, a nosso ver, perniciosa. No entanto, nem todos os solos são objeto desta reclassificação, por atenderem a “valores e funções naturais fundamentais”⁹⁰, é o caso das áreas classificadas como protegidas, das áreas pertencentes à Rede Natura, dos solos agrícolas (classe A e B), das áreas de risco (v.g. zonas de inundações e erosão costeira), das áreas de orla costeira, dos leitos, das margens de rios e das zonas ameaçadas pelo mar⁹¹. De todo o modo, constata-se, que “o problema não é a falta de solos urbanos, mas a falta de uma política de solos eficazes que garanta que aqueles que existem (e que são suficientes para as

⁸⁵ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

⁸⁶ Cfr. al. b) do n.º 2 do artigo 10.º da LBPSOTU.

⁸⁷ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro.

⁸⁸ “Portugal é o segundo país da UE onde os preços das casas mais sobem”, *Público Imobiliário*, 15/01/2025, <https://imobiliario.publico.pt/noticias/portugal-segundo-pais-ue-onde-precos-casas-mais-sobem/>, consultado a 11/03/2025.

⁸⁹ Cfr. artigo 72.º-B do Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro. Este diploma nada diz sobre o que são usos complementares.

⁹⁰ Cfr. n.ºs 2 e 4 do artigo 72.º-B do RJGT.

⁹¹ *Idem*, n.ºs 2 e 3.

necessidades existentes) sejam efetivamente utilizados para os fins previstos no plano”⁹². Neste sentido, não existe um estudo que comprove a veracidade da relação entre a crise habitacional e a escassez de solo urbano no país⁹³.

Já no que concerne aos estabelecimentos de alojamento local, estamos perante o direito de iniciativa privada⁹⁴ e são “aqueles que prestam serviços de alojamento temporário, nomeadamente a turistas, mediante remuneração”⁹⁵. Em Portugal, esta figura foi despoletada pelo crescente turismo nas cidades, desde janeiro de 2020 a janeiro de 2025, registaram-se 45 252 alojamentos turísticos⁹⁶. Este novo modelo privilegia, o contacto direto dos turistas com a população residente, em contraposição às estadias impessoais em hotéis. Desta atividade resulta uma constante conversão de apartamentos e moradias habitacionais em residências turísticas, revelando-se uma atividade lucrativa para os proprietários, em comparação com a receita gerada em arrendamento a longo prazo. Perante esta realidade, assistimos à “turisficação” dos centros urbanos, que obriga os residentes a deslocarem-se para a periferia das cidades, fenómeno conhecido como gentrificação turística (desenvolvida no tópico 3.3).

Após o escrutínio destes usos de gestão territorial, cabe-nos demonstrar de que forma o alojamento local e a habitação coincidem e concomitantemente se afastam.

Por um lado, (i) correspondem a políticas setoriais, uma vez que ambos tem em vista um interesse específico (promover mais habitação/ impulsionar o turismo), materializando-se em planos e programas setoriais, facto que influencia diretamente a gestão do território; (ii) permitem o desenvolvimento das cidades, através da criação de infraestruturas, equipamentos públicos imprescindíveis às necessidades dos residentes e dos turistas (v.g. alojamentos, hospitais, espaços de lazer, centros culturais, ...); (iii) requerem segurança, fator cada vez mais valorizado, ao proporcionar espaços de confiança de dia e de noite nos centros urbanos.

⁹² OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce, *A Política de Ordenamento do Território: Marco Essencial ou Meramente Instrumental?* - algumas reflexões decorrentes do Decreto-lei n. °117/2024, de 30 de dezembro”, AEDREL, 2025, p.10.

⁹³ OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce, *A Política de ...,cit.*, p.17, em consonância com o Parecer do Conselho Nacional do Ambiente ..., *cit.*, pp.2 e 6.

⁹⁴ Cfr. artigo 61.º da CRP.

⁹⁵ Cfr. Artigo 2.º do RJEEAL.

⁹⁶ Dados do Registo Nacional de Alojamento Local, https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/Pesquisa_AL.aspx, consultado a 12/03/2025.

Por outro lado, (i) numa perspetiva urbanística, o território é ocupado pela habitação permanente, que se destina ao uso a longo prazo, ou pelo alojamento local, de curto prazo; (ii) numa perspetiva económica, a habitação deve ser pública, de arrendamento acessível e recentemente de “valor moderado”⁹⁷, em contraposição à diária em alojamentos locais; (iii) numa perspetiva social, a habitação segura e adequada é dirigida a quem procura se fixar numa determinada cidade, que garante o direito à intimidade da vida privada e familiar ⁹⁸. Por seu turno, os turistas encaram o alojamento local como um refúgio temporário de descanso.

Assim, os interesses diferenciados subjacentes à habitação e ao alojamento local, colidem pelo facto de ambos “ocuparem o mesmo espaço”, criando situações de conflito. Deste modo, é necessário ponderar os interesses públicos e privados relevantes⁹⁹, através de um planeamento que identifique, gradue e harmonize os diversos interesses com expressão espacial¹⁰⁰. É imprescindível procurar equilíbrio entre os diversos interesses públicos, atendendo a critérios de prosperidade económica, desenvolvimento social, sustentabilidade e solidariedade intra e intergeracional¹⁰¹. Caso não seja possível esta harmonização, o n.º 1 do artigo 9.º do RJGIT estatui que, em caso de interesses públicos conflitantes, deve-se seguir o critério de prevalência, ou seja, os interesses públicos que confirmam um “mais adequado uso do solo”, são priorizados em detrimento dos restantes¹⁰². Acresce, o n.º 2 do artigo em análise, uma exceção à regra, que elenca diversos interesses que se revelam preferenciais, tais como: “defesa nacional, segurança, saúde pública, proteção civil e a prevenção e minimização de riscos”.

Neste contexto, no nosso entender, em situações de conflito, o direito à habitação, para além de representar um interesse social de relevo, constitui um direito fundamental concedido a todos os cidadãos. Por tal motivo, impõe-se que prevaleça sobre os interesses de natureza económica ou direitos decorrentes da iniciativa privada, os quais beneficiam apenas uma parcela restrita da população. Note-se que os cidadãos que se dedicam à atividade de alojamento local, carecem, eles próprios, de uma habitação condigna e adequada.

⁹⁷ Cfr. n.º 8 do artigo 72.º-B do Decreto-Lei n.º 177/2024, de 30 de dezembro.

⁹⁸ Cfr. artigos 26.º e 65.º da CRP. Para mais detalhes CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição..., cit.*, p.835.

⁹⁹ Cfr. artigos 8.º a 21.º do RJGIT.

¹⁰⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 39.º da LBPSOTU.

¹⁰¹ Cfr. artigo 8.º do RJGIT.

¹⁰² OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico..., cit.*, anotação ao artigo 9.º, pp.63 e ss.

4. A Sustentabilidade

4.1. Nas Cidades

Por cidades, em sentido lato, entendemos que são áreas urbanizadas, que se encontram estruturalmente organizadas com o objetivo de satisfazer, de forma regular e contínua, necessidades públicas. As cidades na sua maioria apresentam diversos espaços edificados, com elevada concentração populacional e uma variedade de atividades económicas. No entanto, existem cidades que não possuem estas características, por se desenvolverem em meios rurais, é o caso das aldeias e vilas.

Nesta perspetiva, as cidades são o epicentro da vida de muitas pessoas, tanto que, em 2050, se prevê que 80% da população da Europa viva em cidades¹⁰³. Além disso, a presença de turistas nestes centros urbanos, aumenta a densidade populacional intensificando a exploração dos recursos naturais, que são fundamentais para a sobrevivência em comunidade.

A presença de mecanismos sustentáveis nas cidades constitui uma prioridade a nível mundial. Desde muito cedo, a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento estabeleceu a definição de desenvolvimento sustentável no relatório Brundtland, publicado em 1987, como aquele que atende “às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”¹⁰⁴. Logo a seguir, em 1992, no Rio de Janeiro, surgiu a Conferência Cimeira da Terra, tendo esta mesma comissão estabelecido a transição para uma economia mais descarbonizada para mitigar os efeitos nefastos sobre o meio ambiente¹⁰⁵.

No mesmo sentido, a ONU estabelece 17 objetivos de desenvolvimento sustentável na Agenda de 2030, que permitem enfrentar desafios ambientais, sociais, económicos e

¹⁰³ Eurostat, “Sustainable development in the European Union”, 8.º Edição, 2024, p.211, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/19397895/KS-05-24-071-EN-N.pdf/730c983a-fa93-6ce2-7905-2379de04f3e9?version=1.0&t=1718611411114>, consultado a 4/12/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

¹⁰⁴ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, consultado a 11/02/2025, p.6, (tradução da nossa responsabilidade).

¹⁰⁵ ALMEIDA, Isabel Duarte; ABRANJA, Nuno Alexandre, “Turismo e Sustentabilidade”, *COGITUR- Journal of tourism studies*, Universidade Lusófona de Humanidades, Vol.2, 2009, p.17.

políticos¹⁰⁶. Importa realçar o 11.º ODS, dedicado às “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que procura criar cidades sustentáveis, acessíveis, seguras, inclusivas e resilientes até 2030. Na verdade, as concretizações destas finalidades terão repercussões significativas no futuro que refletirão na qualidade de vida e no bem-estar dos cidadãos. Por isso, as entidades públicas devem introduzir nas suas ações, as metas do 11.º ODS, que prevêm habitação segura a preços acessíveis, rede de transportes públicos coesa, urbanização articulada com o interesse dos residentes, proteção do património cultural, diminuição das catástrofes ambientais em contexto urbano, e sobretudo proporcionar um acesso universal aos espaços públicos, seguros, acessíveis e verdes¹⁰⁷.

Neste domínio, a União Europeia consagra elementos imprescindíveis para a concretização de um desenvolvimento sustentável, através do Tratado da União Europeia¹⁰⁸ e do Pacto Ecológico Europeu. Este último, compromete-se até 2050, em diminuir as atividades económicas de forma a não esgotar os recursos disponíveis no ambiente¹⁰⁹. De forma a auxiliar, o Regulamento Europeu do Restauro da Natureza¹¹⁰ pretende que os Estados-Membros elaborem um Plano Nacional de Restauro (e posteriormente entreguem à Comissão Europeia até 2026), e que identifiquem as áreas degradadas, (solos urbanos, rústicos e florestais), que serão alvo de restauro¹¹¹.

Já em Portugal, as políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas ao princípio do desenvolvimento sustentável¹¹². Neste sentido, o RJIGT integra uma componente dirigida à avaliação ambiental, na elaboração dos planos e programas territoriais¹¹³. Esta avaliação estratégica no planeamento permite salvaguardar valores ambientais, aplicando-se em: áreas setoriais, áreas de proteção especial e outras áreas que impactam diretamente o meio ambiente¹¹⁴. Vejamos, que no âmbito nacional, os programas setoriais e especiais podem

¹⁰⁶ Obrigações de *soft law*, difíceis de concretizar. Estes ODS vêm no seguimento dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio de 2000 a 2015.

¹⁰⁷ ONU, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, 2015-2030, <https://ods.pt/objectivos/11-cidades-e-comunidades-sustentaveis/>, consultado a 6/12/2024.

¹⁰⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia.

¹⁰⁹ Comunicação do Conselho Europeu sobre o Pacto Ecológico Europeu, 21/02/2025, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-green-deal/>, consultado a 13/03/2025.

¹¹⁰ Cfr. Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2024.

¹¹¹ *Idem*, artigo 4.º. O objetivo deste diploma é definir mais espaços verdes nas áreas urbanas, aliando-se ao 11.º ODS.

¹¹² Cfr. al. a) do n.º 2 do art.3.º do LBPSOTU.

¹¹³ Cfr. al. a) do artigo 2.º do Regime de Avaliação de Planos e Programas.

¹¹⁴ *Idem*, als. a), b) e c) do artigo 3.º.

dispensar o parâmetro correspondente à avaliação ambiental¹¹⁵. No âmbito municipal, apenas os planos diretores municipais seguem uma avaliação ambiental¹¹⁶, e por último no âmbito intermunicipal, os planos e os programas podem submeter a este tipo de avaliação¹¹⁷.

A articulação da componente ambiental com o território trilha o caminho da sustentabilidade, e por isso a Comissão Europeia premeia, anualmente, as cidades da Europa que adotam ações sustentáveis e ecológicas. Neste sentido, estas cidades devem seguir um modelo que incorpora: “a gestão dos resíduos e da água, a qualidade do ar, a biodiversidade, as alterações climáticas e o desempenho energético”¹¹⁸. Este ano (2025), o Prémio Capital Verde Europeia, foi atribuído à cidade de Viena, na Áustria, e às cidades de Guimarães e Águeda, tendo sido reconhecidas como as Cidades Verdes da Europa 2026¹¹⁹.

4.2. No Turismo

Apresentadas as linhas gerais sobre a sustentabilidade, cumpre-nos entender de que forma esta dinâmica pode otimizar o turismo.

Segundo, Pedro Machado, Secretário de Estado do Turismo de Portugal, “a sustentabilidade é seguramente um dos pilares do desenvolvimento turístico que almejamos”¹²⁰. Ou seja, garantir uma gestão do turismo eficaz, depende do seu compromisso com o fator sustentabilidade na vertente económica, social e ambiental.

Em concreto, iremos analisar o turismo, na sua vertente ambiental. Neste sentido, está constitucionalmente consagrado o preceito de que “todos têm direito a um ambiente de

¹¹⁵ Cfr. n.º 1, al. g) do artigo 46.º do RJGIT. Para mais detalhes, em GOMES, Carla Amado; LEONG, Hong Cheng, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL Editora, 6.ª Edição, Revista e Atualizada, 2023, p. 230. Para mais detalhes, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime jurídico...*, cit., anotação ao artigo 47º e 48.º, pp.151 e ss.

¹¹⁶ Cfr. n.º 1 do art.78.º do RJGIT *a contrario sensu*.

¹¹⁷ Cfr. artigos 66.º, 78.º e 120.º do RJGIT.

¹¹⁸ European Green Capital, “Prémio Capital Verde da Europa e Prémio Folha Verde da Europa”, 23/03/2023, https://youth.europa.eu/get-involved/sustainable-development/european-green-capital-and-european-green-leaf-award_pt, consultado a 5/01/2025.

¹¹⁹ Comissão Europeia, “Guimarães e Águeda vencem prémios Capital Verde da Europa 2026 e Folha Verde Europa 2026”, 27/11/2024, https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/guimaraes-e-agueda-vencem-premios-capital-verde-da-europa-2026-e-folha-verde-da-europa-2026-2024-11-27_pt, consultado a 5/01/2025.

¹²⁰ IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 18, Porto: Instituto de Planeamento e Desenvolvimento do Turismo, 2025, p.20.

vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”¹²¹. No entanto, devido aos diversos impactos do turismo (e não só) à escala global, já não é possível encontrar um ambiente com as características outrora verificadas. Existe uma forte correlação entre a atividade turística e o meio ambiente, uma vez que a natureza e a biodiversidade são a base do desenvolvimento turístico. Por sua vez, estas necessidades turísticas são ilimitadas e consomem a totalidade dos recursos naturais disponíveis, agravando-se ao longo do tempo.

Face ao exposto, a ONU Turismo, decidiu travar este tipo de turismo (invasor, consumista, poluidor), e procurar integrar a sustentabilidade neste setor, atendendo a um “turismo que tenha em conta os impactos económicos, sociais e ambientais atuais e futuros, ao abordar as necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs”¹²².

Intrinsecamente relacionado está o 8.º ODS, dedicado ao “Trabalho Digno e Crescimento Económico”, que garante um desenvolvimento económico inclusivo e sustentável. A este respeito, o turismo é um dos setores económicos que mais contribui para o aumento do PIB, e ao integrar o fator de sustentabilidade pretende equilibrar as ambições económicas com as fragilidades ambientais¹²³.

Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto, consagra o princípio da sustentabilidade¹²⁴. Esta dimensão principiológica, atende a três âmbitos: (i) económico, adota uma economia eficaz, através da “criação de emprego, de melhores equipamentos e oportunidades de empreendedorismo para as comunidades locais”¹²⁵; (ii) social, promove valores como a inclusão, a equidade social e a segurança nas cidades¹²⁶; (iii) ambiental, integra a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais inerentes (v.g. água, solo e ar)¹²⁷.

¹²¹ Cfr. artigo 66.º da CRP.

¹²² UN Tourism, “Sustainable development”, <https://www.unwto.org/sustainable-development>, s.d., consultado a 05/01/2025, (tradução da nossa responsabilidade).

¹²³ ONU, “Trabalho Digno e Crescimento Económico”, 2015-2030, <https://ods.pt/objectivos/8-trabalho-e-crescimento-economico/>, consultado a 6/12/2024.

¹²⁴ Cfr. al. b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto.

¹²⁵ Cfr. al. c) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto.

¹²⁶ Cfr. al. g) do n.º 2 do art. 66.º da CRP e al. b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto. Para mais detalhes OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Sustentabilidade, políticas urbanas e planeamento das cidades: cidades sustentáveis”, *Vida Judiciária*, maio/junho 2022.

¹²⁷ Cfr. al. a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto.

Neste contexto, estas vertentes devem estar presentes nos territórios através de planos nacionais, regionais, locais e devem ser adaptados consoante as áreas envolventes. Nas áreas urbanas, o uso turístico é intensivo e envolve a construção de empreendimentos turísticos, bem como de atrações turísticas. Já nas áreas rurais, o uso turístico é mais limitado, sendo detentor de alguns espaços artificializados que servem de suporte ao turismo de natureza e rural. Por último, nas áreas protegidas e classificadas da Europa, é privilegiada a paisagem, o património cultural e natural, não existindo, tendencialmente, qualquer tipo de construção turística.

Alude-se, a este respeito, à Carta Europeia do Turismo Sustentável¹²⁸, que procura abordar uma estratégia sobre o turismo sustentável consoante os recursos ambientais disponíveis, bem como compatibilizar os interesses dos operadores económicos, dos agentes turísticos, dos visitantes e da população local. Em Portugal, estão acreditadas como áreas protegidas pertencentes a esta carta, a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho, as Montanhas Mágicas/Montemuro, Arada e Gralheira e Geoparque Arouca, o Parque Nacional da Peneda-Gerês, a Terra do Lince e as Terras do Priolo/Povoação e Nordeste da Ilha de São Miguel.

Atendendo a esta realidade, está em voga a certificação de destinos, alojamentos turísticos e produtos com uma forte componente ambiental e ecológica. Esta certificação permite uma maior visibilidade e atratividade dos destinos, um maior compromisso nos alojamentos turísticos que impõe o cumprimento de certas regras, nomeadamente, a reciclagem do lixo, a diminuição do consumo de energia e água¹²⁹ e um maior consumo de produtos sustentáveis e amigos do ambiente, como é o caso dos produtos com o Rótulo Ecológico Europeu¹³⁰.

¹²⁸ Elaborada pela Federação de Parques Nacionais da Europa, Turismo de Portugal, “Carta Europeia do Turismo Sustentável”, 6/12/2022, <https://business.turismodeportugal.pt/pt/Gerir/reconhecimento-externo/premios-distincoes/Paginas/carta-europeia-turismo-sustentavel.aspx>, consultada a 4/02/2025.

¹²⁹ ARAGÃO, Alexandra, “A Sustentabilidade ambiental do turismo?”, *Empreendimentos Turísticos*, col. Temas CEDOUA, Almedina, 2010, pp.106 e 107.

¹³⁰ Cfr. artigo 1.º do Regulamento n.º 1980/2000 do Parlamento Europeu, de 17 de julho de 2000, pretende que os produtos com o rótulo ecológico em comparação com outros produtos do mesmo grupo, sejam utilizados de forma mais eficiente, atendendo a parâmetros de proteção ambiental.

5. O caso da Região Autónoma da Madeira

A RAM é um território insular e ultraperiférico português, dotado de autonomia política e administrativa, com capacidade de administrar o seu território, atendendo às especificidades regionais¹³¹. É constituído pela ilha da Madeira, Porto Santo (ilhas habitáveis), Desertas, Selvagens e respetivos ilhéus (ilhas não habitáveis)¹³².

A ocupação do uso do solo da Região é peculiar, devido à sua orografia (relevo acidentado), cerca de 60% da sua área corresponde ao Parque Natural da Madeira, que alberga valores biológicos e paisagísticos, como a Laurissilva, o Maciço Montanhoso e a Ponta de São Lourenço¹³³.

Neste contexto, o PROTRAM¹³⁴, estabelece para o período de 2022-2032, o sistema regional de gestão territorial, que integra opções estabelecidas a nível nacional, regional e municipal, bem como programas setoriais em vigor. O turismo é uma das vertentes em consideração, uma vez que interage diretamente com o território insular.

No início do século XIX, a Região tornou-se conhecida pelas suas qualidades curativas, nomeadamente do foro pulmonar e respiratório¹³⁵. O clima ameno e tonificante, proporcionado pelas características naturais da Ilha, desenvolveu a cultura do “turismo terapêutico”, beneficiada, na época, pelas classes mais abastadas¹³⁶. Atualmente, diferencia-se não só pelo clima, mas também pela paisagem, gastronomia e tradições.

O turismo é uma das principais fontes de receita da RAM. No ano de 2024, a Região registou um novo máximo histórico, totalizando mais de 11,7 milhões de dormidas¹³⁷. Neste seguimento, os tipos de alojamentos que albergam os turistas são: estabelecimentos

¹³¹ Cfr. artigo 225.º da CRP e artigo 1.º do EPARAM.

¹³² Cfr. artigo 3.º do EPARAM.

¹³³ Regulamento do Plano de Ordenamento e Gestão da Laurissilva, Regulamento do Plano de Ordenamento e Gestão do Maciço Montanhoso Central e Regulamento do Plano de Ordenamento e Gestão da Ponta de São Lourenço, <https://ifcn.madeira.gov.pt/pt/areas-protetidas/parque-natural-da-madeira/sobre.html>, consultado a 4/02/2025.

¹³⁴ Programa Regional de Ordenamento do Território da Região Autónoma da Madeira.

¹³⁵ Destaca-se a tuberculose pulmonar, a bronquite, a asma ou a pneumonia, em: VIEIRA, Ismael Cerqueira, “A Ilha da Madeira como Centro de Tratamento de Doenças Pulmonares em Meados do Século XIX”, *Arquivo Histórico da Madeira*, Nova Série, n.º 1, 2019, pp. 385 e ss.

¹³⁶ Foi o caso da Imperatriz Isabel da Áustria, conhecida como “Sissi”, em Direção Regional dos Arquivos, das Bibliotecas e do Livro, *s.d.*, Imperatriz Isabel da Áustria- “Sissi”, <https://abm.madeira.gov.pt/imperatriz-isabel/>, consultado a 4/02/2024.

¹³⁷ DREM, “Estimativa Rápida”, janeiro a dezembro de 2024, <https://estatistica.madeira.gov.pt/download-now/economica/turismo-pt/turismo-noticias-pt/75-noticias/turismo/4994-31-01-2025-estimativa-rapida-no-ano-de-2024-as-dormidas-totalizaram-11-7-milhoes-constituindo-novo-maximo-historico.html>, consultado a 13/02/2025.

hoteleiros, apartamentos turísticos, aldeamentos turísticos, empreendimentos de turismo no espaço rural, alojamento local, pousadas, quintas da madeira, parques de campismo e navios de cruzeiro. Neste contexto, 68% das unidades hoteleiras (incluindo empreendimentos de luxo) está localizada no concelho do Funchal e 14% em Santa Cruz, verificando-se uma concentração de alojamentos turísticos no sul da Ilha¹³⁸.

Devido ao fenómeno da “turisficação”, que altera constantemente o território, a ilha tem enfrentado grandes dilemas urbanos, nomeadamente a dificuldade em assegurar o direito à habitação. O Funchal foi considerado uma das cidades que revela um maior aumento dos preços das casas, a nível nacional¹³⁹. Neste sentido, esta cidade adota uma Estratégia Local de Habitação, que prevê o apoio ao arrendamento, à construção de novas habitações e à reabilitação de edifícios já existentes. Além disso, a entidade pública empresarial, IHM-EPERAM, desenvolve a Estratégia Regional de Habitação para o período de 2015 a 2031, com o propósito de dar resposta aos diversos pedidos de apoio à habitação. Aquando da sua aprovação (2020), contabilizaram 7 691 pedidos para a habitação ou recuperação de habitação, no concelho do Funchal. De forma a concretizar estes pedidos, a IHM, distribuiu 3 777 fogos pela região¹⁴⁰. Note-se que, os estabelecimentos de alojamento local, na região, têm sido uma forte tendência, que contribui para a redução da oferta habitacional.

De forma a regular o setor turístico, a Região definiu uma estratégia de gestão territorial, com acento tónico na sustentabilidade do território e na responsabilidade social, designado de POT¹⁴¹. Com o objetivo de preservar o património cultural e ambiental, sem comprometer a atividade económica vital para a região, o POT definiu uma capacidade de alojamento turístico total de 40 000 camas¹⁴². Foram também implementadas medidas, tais como: o pagamento de uma taxa turística por município até 7 dias de estadia, a limitação da capacidade dos trilhos e levadas e a possibilidade de os municípios aprovarem um regulamento que monitorize a abertura de alojamentos locais no seu território¹⁴³.

Como sabemos, o turismo da Região é diversificado, devido aos recursos naturais disponíveis, que promovem: percursos na Ilha (v.g. no mar, na montanha, no ar, nas

¹³⁸ Cfr. Capítulo II, Secção I do PROTRAM.

¹³⁹ NÓBREGA, Bruna, “Preço das casas na Madeira cresceu 10,5% em janeiro, a maior subida nacional”, *Jornal da Madeira*, 3/02/ 2025, <https://www.jm-madeira.pt/economia/preco-das-casas-na-madeira-cresceu-105-em-janeiro-a-maior-subida-nacional-DC17517411>, consultado a 10/02/2025.

¹⁴⁰ REOT Funchal -Versão Final, 2022, p. 41.

¹⁴¹ Programa de Ordenamento Turístico.

¹⁴² Cfr. n. os 1 e 1.5 da Norma 07 do POT. Este limiar pode ser alterado quando as 40 000 camas forem alcançadas, n.º 1.4 da respetiva norma.

¹⁴³ Cfr. n.º 5 e 6 do artigo 4.º do RJEEAL.

levadas e veredas); pesca turística; desportos de onda e de prancha, entre outros¹⁴⁴. Face a estas atividades, a empresa *Wine Tours Madeira*, pretende concretizar uma nova conceção de turismo que permite aos visitantes contribuírem “ativamente para a conservação da biodiversidade da ilha (v.g. plantação de plantas endémicas e remoção de espécies invasoras), designado de Turismo Regenerativo¹⁴⁵.

Ademais, a certificação dos destinos turísticos é aliada ao fator de sustentabilidade, tendo em vista um conjunto de parâmetros ambientais, energéticos e sociais, que contribuem para a prática de um turismo responsável¹⁴⁶. É o caso da RAM, premiada pela *EarthCheck* com o Galardão Prata como “Destino Turístico Sustentável” e pela *World Travel Awards*, pela 10.^a vez consecutiva como “Melhor Destino Insular da Europa”¹⁴⁷.

Os inúmeros visitantes e mercadorias que chegam à Ilha, diariamente, por via marítima, (Porto do Funchal, Porto do Caniçal e Porto do Porto Santo), oriundos de navios de cruzeiro ou de mercadorias, constituem uma fonte de grande poluição, nas principais portas de entrada da Região. De forma, a colmatar este problema, a Madeira tornou-se pioneira na transição energética e na descarbonização dos portos. Para a concretização deste desiderato, a Região integra um consórcio internacional, o SHIFT2DC, que pretende alinhar metas ambientais com a indústria de cruzeiros. Além disso, em parceria com a Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A (cofinanciado pela UE), desenvolveu-se um projeto designado de “Green Ports Madeira”, que pretende fornecer energia elétrica aos navios atracados, com o intuito de diminuir as emissões de carbono nas áreas portuárias¹⁴⁸. A título de exemplo, o navio Lobo Marinho (responsável pela travessia entre a ilha da Madeira e Porto Santo) “será o primeiro navio em Portugal com ligação à energia elétrica de terra” e com a introdução de biocombustíveis¹⁴⁹. Acresce a estes, o projeto DUAL que visa monitorizar indicadores ambientais (v.g. qualidade da água, do ar, consumo energético) de

¹⁴⁴ Subprograma 1.3, 5 e 7 do POT.

¹⁴⁵CARDOSO, Francisco José, “Turismo Regenerativo é a nova aposta da Wine Tours Madeira para tours ecológicos”, in *Diário de Notícias*, 21/03/2025, <https://d7.dnoticias.pt/2025/3/21/442565-turismo-regenerativo-e-a-nova-aposta-da-wine-tours-madeira-para-tours-ecologicos/>, consultado a 21/03/2025.

¹⁴⁶ IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 18, ...*cit.*, p.43.

¹⁴⁷ Madeira. Tão Tua, “Prémios e Distinções”, *s.d.*, <https://visitmadeira.com/pt/travel-info/premios-e-distincoes/>, consultado a 15/02/2025.

¹⁴⁸ Portos da Madeira, “Projeto Green Ports Madeira”, *s.d.*, <https://apram.pt/projecto-greenports>, consultado a 15/02/2025.

¹⁴⁹ FERREIRA, Andreína, “Navio Lobo Marinho volta quarta-feira à Madeira transformado”, *Diário de Notícias-Madeira*, 15/02/2025, <https://www.dnoticias.pt/2025/2/15/438244-navio-lobo-marinho-volta-transformado-a-madeira/>, consultado a 15/02/2025.

forma a tornar os portos da madeira sustentáveis¹⁵⁰. A implementação e a eficácia destas estratégias permitiram a galardoação pela *World Cruise Awards* como “Melhor Destino Europeu de Cruzeiros”¹⁵¹.

6. Propostas a introduzir

Torna-se indubitável que o planeamento sustentável constitui uma condição *sine qua non* para o futuro do turismo, sem a qual o destino das novas gerações poderá estar posto em causa.

Infelizmente, toda a atividade económica, tem uma pegada de carbono associada, e a atividade turística não é exceção. Neste contexto, o planeamento do turismo deve procurar mitigar os impactos ambientais provocados pela sua extensa atividade, que refletirão em questões económicas, sociais e culturais. A preocupação é séria, uma vez que o turismo de hoje, ocorre praticamente durante todo o ano (em muitos países já não existe o período de sazonalidade). Por isso, urge adotar medidas que tenham em consideração que o turismo é uma das atividades mais prejudiciais para o meio ambiente.

Em primeiro lugar, elaborar planos preventivos (planeamento preventivo), com uma componente ambiental, que contribuam para diminuir substancialmente o impacto turístico no meio ambiente (v.g. introduzir a avaliação ambiental em todos os planos e programas). Este desiderato, é assegurado com a criação de regulamentação consciente e responsável que permita, de algum modo, descentralizar e reorganizar o turismo para desconcentrar a sobrecarga humana em vários pontos turísticos. Além disso, é importante que a comunidade participe nesse mesmo planeamento e se mantenha informada sobre as decisões públicas, ainda para mais, quando o turismo põe em causa o dinamismo das suas localidades.

Em segundo lugar, monitorizar o número de turistas, a longo prazo, num dado destino, tendo como referências o número de residentes, o tipo de atração turística e o tempo de visita. Qualquer uma destas hipóteses contribui para moderar o fluxo de turistas num determinado território, de forma a garantir a ordem nas cidades e a qualidade de vida dos

¹⁵⁰ MedCruise, “Portos da Madeira eleitos o terminal de cruzeiros mais sustentável do mundo”, 2/12/2024, <https://www.medcruise.com/news/madeiras-ports-named-the-worlds-most-sustainable-cruise-terminal>, consultado a 15/02/2025.

¹⁵¹ *Ibidem*.

cidadãos. Esta ideia já é implementada no PROT-A¹⁵², que prevê dispersar o turismo pelo Alentejo, de forma a salvaguardar os recursos patrimoniais e ambientais característicos daquela região¹⁵³. Por isso, o desenvolvimento do turismo, ocorre mediante os recursos existentes, mantendo a qualidade, autenticidade e identidade do território. Esta estratégia visa evitar a sobrelotação de turistas nas áreas sensíveis e atrativas, ao limitar a intensidade turística por sub-região¹⁵⁴: no Litoral Alentejo e Alqueva, define uma cama ocupada por um turista corresponde a um habitante¹⁵⁵; no Norte Alentejo, Alentejo Central e Baixo Alentejo, é determinada que uma cama ocupada por um turista corresponde a dois habitantes¹⁵⁶. Já no que diz respeito às atividades turísticas é necessário diversificar a oferta turística (dentro e fora da cidade), com o objetivo de deslocalizar o turismo. Ainda, é possível controlar o fluxo de visitantes num dado espaço, através da cronometragem do tempo de visita, nas atrações. A título de exemplo, nas poças da Dona Beja, na ilha de Ponta Delgada, nos Açores, cada bilhete corresponde a 1h30, por pessoa, (para prolongar o tempo, é possível pagar mais um bilhete, com o tempo igual correspondente).

Em terceiro lugar, controlar os alojamentos temporários e permanentes, ocupados por turistas. Relativamente ao alojamento local, diversas cidades europeias já adotaram medidas para reduzir o número de residências turísticas. É o caso de Londres, que limitou o número de noites, para arrendar um imóvel a turistas, não podendo ser superior a 90 dias, num ano civil¹⁵⁷, assim como Berlim que consagrou na lei a possibilidade de arrendar apenas e somente quartos¹⁵⁸. Em Portugal, recentemente, através do Decreto-Lei n.º 76/2024, de 23 de outubro¹⁵⁹, no seu artigo 15.º-A, foram definidas áreas de contenção (áreas que manifestam sobrecarga de alojamentos locais) e áreas de crescimento sustentável (áreas que evitam sobrecarga de alojamentos locais), desenvolvidas nos artigos 15.º-B e

¹⁵² Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.

¹⁵³ Cfr. PROT-A, p.1.

¹⁵⁴ Cfr. norma 161 da RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto, define que “O PROT estabelece um nível máximo de Intensidade Turística por sub-região, definido através de uma relação ponderada entre o número de camas turísticas e o número de habitantes”. A Intensidade Turística é obtida através de um cálculo, nos termos da norma 166 e ss da Resolução mencionada anteriormente.

¹⁵⁵ Cfr. norma 164 da RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto.

¹⁵⁶ *Idem*, norma 165.

¹⁵⁷ Mayor of London, “Guidance on short term and holiday lets in London, *s.d.*, <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/housing-and-land/improving-private-rented-sector/guidance-short-term-and-holiday-lets-london>, consultado a 12/03/2025.

¹⁵⁸ A lei “Zweckentfremdungsverbot” (ZwEWG), proíbe o arrendamento temporário de apartamentos e casas em plataformas como a Airbnb, “Arrendar através da Airbnb já é proibido na Alemanha”, *Público*, 2/05/2026, <https://www.publico.pt/2016/05/02/p3/noticia/arrendar-atraves-da-airbnb-ja-e-proibido-na-alemanha-1825892>, consultado a 12/03/2025.

¹⁵⁹ Alterações introduzidas no RJEEAL.

15.º-C, respetivamente. Neste seguimento, outra estratégia, seria a implementação de um programa que permitisse ao proprietário de um imóvel aplicar um sistema de rotatividade entre a exploração de um estabelecimento de alojamento local (nos meses de verão) e a usufruição de uma unidade habitacional (nos restantes meses). Era essencial que esta medida fosse complementada por incentivos fiscais, de forma a ter a eficácia desejada. Estes mecanismos permitem criar modelos territoriais mais sustentáveis, como uma ocupação e utilização racionada do solo. Já no que diz respeito à compra de casa por estrangeiros, na Austrália, o Governo proibiu a partir do dia 1 de abril de 2025 (até março de 2027), a compra de casas por parte de investidores estrangeiros, com o intuito de fazer frente à especulação imobiliária vivida no país¹⁶⁰.

Em quarto lugar, garantir não só uma mobilidade aérea e marítima limpa, através da descarbonização dos transportes (mencionado no tópico 5), como também uma mobilidade territorial, que permita aos turistas (e residentes) se deslocarem com facilidade, a pé, de bicicleta ou de trotinetes, sempre que o relevo o permita. Esta ideia, é conhecida como a “cidade dos 15 minutos”, que incorpora uma nova visão de vida urbana, proporcionando um ambiente rodeado de serviços, que possibilita, num curto espaço de tempo, aos indivíduos a prossecução das suas necessidades de forma eficaz.

Em quinto lugar, a nível económico financeiro, implementar diversas medidas entre as quais se destaca a aplicação de taxas turísticas por municípios¹⁶¹. Esta taxa é cobrada aos hóspedes alojados nos empreendimentos turísticos e nos estabelecimentos de alojamento local. Tem como principal finalidade aumentar a receita dos municípios, face ao crescimento constante do turismo. Neste sentido, estes fundos servem para criar ou melhorar espaços para os turistas, (v.g. investir em infraestruturas, equipamentos públicos e outros espaços de utilização coletiva) e recuperar ecossistemas degradados ou destruídos pela atividade turística massiva. Outra medida aplicada, é o pagamento de uma taxa à entrada das diversas atrações turísticas, nomeadamente em percursos pedestres¹⁶².

¹⁶⁰ “Austrália proíbe estrangeiros de comprar casas no país para conter preços”, *Público*, a 16/02/25, <https://www.publico.pt/2025/02/16/mundo/noticia/australia-proibe-estrangeiros-comprar-casas-pais-conter-precos-2122759>, consultado a 12/03/2025.

¹⁶¹ É pago determinado valor por hóspede e por noite, no máximo 7 noites seguidas (o valor varia de município para município).

¹⁶² É o caso da RAM, em Governo Regional, “Pagamento de Taxas para Percursos Pedestres Classificados”, *s.d.*, <https://simplifica.madeira.gov.pt/services/78-82-259>, consultado a 17/03/2025.

No entanto, são despoletadas várias críticas relacionadas com o pagamento destas prestações pecuniárias, uma vez que o turismo está a tornar-se uma “atividade de luxo, restrita a alguns”, mediante a sua situação económica¹⁶³. Esta questão deve ser analisada no âmbito do direito, mediante os princípios gerais que regulam a atividade administrativa, nomeadamente o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade (ou princípio da proibição do excesso). O primeiro, “não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento”¹⁶⁴, dito de outro modo, é fundamental que as decisões administrativas iguais sejam tratadas por igual e as diferentes por diferente, na medida da sua desigualdade. Por exemplo, cada município deve aplicar a sua taxa turística, mediante as suas peculiaridades, podendo diferenciar de outras. O segundo, é composto por três subprincípios: *i)* idoneidade/adequação, pretende aferir se a medida escolhida, em circunstâncias normais, constitui um meio idóneo à prossecução dos fins públicos visados pela lei; *ii)* necessidade, pondera outra medida menos onerosa/gravosa, capaz de assegurar o mesmo objetivo com o mesmo grau de eficácia; *iii)* proporcionalidade em sentido restrito, verifica se a medida adotada é equilibrada, de forma a evitar a “adoção de medidas legais restritivas, desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos”¹⁶⁵. Assim, tendo em conta os problemas urbanos e rurais despoletados pelo turismo massivo, as medidas devem adequar-se às realidades e serem estritamente necessárias e equilibradas de forma a proteger a nossa vida e o meio ambiente.

Em sexto e último lugar, associar tecnologias inovadoras, na gestão das cidades, de forma a obter um planeamento informatizado do turismo, que permita celeridade, eficiência e sustentabilidade nas decisões administrativas. Por isso, devemos acompanhar a modernização e integrar o uso da inteligência artificial na gestão urbanística (como em tantos outros ramos jurídicos e não jurídicos), porém é necessário verificar o respeito pelos princípios jurídicos e éticos (v.g. segurança, transparência) e pelos direitos fundamentais (v.g. proteção de dados pessoais, privacidade)¹⁶⁶.

¹⁶³ ANDRÉ, Susana, “Jangadas de Pedra: beleza intocada das ilhas Faroé está a atrair cada vez mais turistas”, Emissão da SIC Notícias de 29/01/2025, minuto 7:45 a 8:56, <https://sicnoticias.pt/mundo/2025-01-29-video-jangadas-de-pedra-beleza-intocada-das-ilhas-faroe-esta-a-atrair-cada-vez-mais-turistas-3f0dfe47>, consultado a 13/03/2025.

¹⁶⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição....cit.*, p.340.

¹⁶⁵ *Idem*, p.393.

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Cidades inteligentes, transição digital e gestão democrática das cidades”, Almedina, 2023, p.66.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, o turismo transformou-se num setor economicamente estratégico nos centros urbanos. Nesta perspetiva, destacamos o papel do direito, como pilar essencial na regulamentação deste setor, tendo em conta princípios jurídicos e éticos.

Ao longo do trabalho, fizemos questão em descortinar alguns problemas urbanos, destacando-se a pressão exercida pelo alojamento local sobre a habitação. Nestes moldes, concluiu-se, que em casos de não concordância entre direitos/interesses, o direito à habitação prevalece sobre quaisquer outros direitos/interesses, uma vez que é um direito fundamental intrínseco a qualquer ser humano, incluindo os titulares de licenças de alojamento local.

De forma a enfrentar estes desafios originados pelo turismo, a sustentabilidade é o único recurso viável para que as cidades consigam disciplinar a afluência desmesurada de visitantes, ao garantir a prosperidade económica, a justiça social, a conservação do meio ambiente e a preservação cultural. À luz desta análise, os instrumentos de gestão territorial setoriais, devem pautar-se por estes parâmetros de sustentabilidade, para alcançar o desejado equilíbrio económico e ambiental nas cidades.

A finalidade primordial não é impedir as chegadas de visitantes ao território nacional, especialmente pela indispensabilidade que as receitas turísticas têm no progresso do país, mas regular a intensidade da atividade turística, de forma a salvaguardar o meio ambiente. É o caso da Região Autónoma da Madeira, destino turístico de referência mundial, que tem investido, de forma crescente, na adoção de políticas e iniciativas destinadas a fomentar um turismo sustentável, responsável e equilibrado. Importa sublinhar que o turismo não acarreta apenas efeitos adversos, sendo um dos grandes impulsionadores da reabilitação de edifícios e dinamismo nas cidades.

Em suma, é no planeamento estratégico, preventivo e sustentável que as cidades devem se guiar para enfrentar os desafios inconstantes do turismo, de forma a assegurar as necessidades das gerações vindouras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Livros, Artigos e Revistas Científicas

- ALMEIDA, Isabel Duarte, ABRANJA, Nuno Alexandre, “Turismo e Sustentabilidade”, *COGITUR-Journal of tourism studies*, Universidade Lusófona de Humanidades, Vol.2, 2009.
- ARAGÃO, Alexandra, “A Sustentabilidade ambiental do turismo?”, *Empreendimentos Turísticos*, col. Temas CEDOUA, Almedina, 2010.
- CABUGUEIRA, Artur, “A importância económica do Turismo”, *Revista Turismo & Desenvolvimento*, Vol. II, 2005.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa-Anotada, Artigos 1.º A 107.º*, Vol. I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007.
- CARVALHO, Raquel, *Introdução ao Direito do Urbanismo*, 4.º Edição, Universidade Católica Editora, 2024.
- CARVALHO, Raquel, “Cidades sustentáveis, planeamento e alterações climáticas”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*, Vol. II, Almedina, 2023.
- CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2012.
- CORREIA, Fernando Alves, CARVALHO, Raquel, “La flexibilité en droit de l’urbanisme”, *Actes du XIII Colloque de l’AIDRU Bergame et Brescia*, Éditions La Mémoire du Droit, 2023.
- CORREIA, Fernando Alves, CORREIA, Jorge Alves, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Almedina, 2021.

GOMES, Carla Amado; LEONG, Hong Cheng, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL Editora, 6.ª Edição, Revista e Atualizada, 2023.

IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 18, Porto: Instituto de Planeamento e Desenvolvimento do Turismo, 2025.

IPDT, Revista de Tendências-Turismo, Edição n.º 17, Porto: Instituto de Planeamento e Desenvolvimento do Turismo, 2023-2024.

NEVES, Ana F., “A habitação pública e o direito a uma habitação socialmente adequada”, *Revista de direito administrativo*, n.º 14, 2022.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, LOPES, Dulce, “*A Política de Ordenamento do Território: Marco Essencial ou Meramente Instrumental?* - algumas reflexões decorrentes do Decreto-lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro”, AEDREL, 2025.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio-Comentado*, 4.ª Edição, Reimpressão, Almedina, 2024.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Cidades inteligentes, transição digital e gestão democrática das cidades”, Almedina, 2023.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Sustentabilidade, políticas urbanas e planeamento das cidades: cidades sustentáveis”, *in Vida Judiciária*, maio/junho 2022.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª Edição Atualizada e Ampliada, Reimpressão, AEDREL, 2021.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “Empreendimentos Turísticos e Planeamento Urbanístico: a “turificação do território” ou a “territorialização turística”?” *in Empreendimentos Turísticos*, col. Temas CEDOUA, Almedina, 2010.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, “A Reserva Ecológica Nacional e o Planeamento do Território: a necessária consideração integrada de distintos interesses públicos”, *Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente*, n.º 27/28, 2007.

SILVA, Carla, *et al.*, “Exploring Memorable Sacred Tourism Experiences and Place Attachment”, *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, Artigo 9, Vol.11, 2023.

II. Documentos Eletrónicos e Outros

“Açores: hotel abandonado Monte Palace recebe visita guiada para despertar consciências”, *Público*, a 14/02/2017, <https://www.publico.pt/2017/02/14/p3/noticia/acoes-hotel-abandonado-monte-palace-recebe-visita-guiada-para-despertar-consciencias-1827727>, consultado a 10/01/2025.

Agenda do Turismo para o Interior, https://www.turismodeportugal.pt/pt/Turismo_Portugal/Estrategia/agenda-turismo-interior/Paginas/default.aspx, consultado a 7/01/2025.

ANDRÉ, Susana, “Jangadas de Pedra: beleza intocada das ilhas Faroé está a atrair cada vez mais turistas”, Emissão da SIC Notícias de 29/01/2025, minuto 7:45 a 8:56, <https://sicnoticias.pt/mundo/2025-01-29-video-jangadas-de-pedra-beleza-intocada-das-ilhas-faroe-esta-a-atrair-cada-vez-mais-turistas-3f0dfe47>, consultado a 13/03/2025.

“Arrendar através da Airbnb já é proibido na Alemanha”, *Público*, 2/05/2026, <https://www.publico.pt/2016/05/02/p3/noticia/arrendar-atraves-da-airbnb-ja-e-proibido-na-alemanha-1825892>, consultado a 12/03/2025.

“Austrália proíbe estrangeiros de comprar casas no país para conter preços”, *Público*, a 16/02/25, <https://www.publico.pt/2025/02/16/mundo/noticia/australia-proibe-estrangeiros-comprar-casas-pais-conter-precos-2122759>, consultado a 12/03/2025.

“Barcelona não pode ser parque temático sem residentes: é preciso restrições ao turismo, defende presidente da câmara”, *Público*, 23/07/2024, <https://www.publico.pt/2024/07/23/fugas/noticia/barcelona-nao-parque-tematico-residentes-preciso-restricoes-turismo-defende-presidente-camara-2098564>, consultado a 5/01/2025.

CARDOSO, Francisco José, “Turismo Regenerativo é a nova aposta da Wine Tours Madeira para tours ecológicos”, *Diário de Notícias*, 21/03/2025, <https://d7.dnoticias.pt/2025/3/21/442565-turismo-regenerativo-e-a-nova-aposta-da-wine-tours-madeira-para-tours-ecologicos/>, consultado a 21/03/2025.

Comunicação do Conselho Europeu sobre o Pacto Ecológico Europeu, 21/02/2025, <https://www.consilium.europa.eu/pol/policies/european-green-deal/>, consultado a 13/03/2025.

Comissão Europeia, “Guimarães e Águeda vencem prémios Capital Verde da Europa 2026 e Folha Verde Europa 2026”, 27/11/2024, https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/guimaraes-e-agueda-vencem-premios-capital-verde-da-europa-2026-e-folha-verde-da-europa-2026-2024-11-27_pt, consultado a 5/01/2025.

Dados do Registo Nacional de Alojamento Local, https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/Pesquisa_AL.aspx, consultado a 12/03/2025.

Direção Regional dos Arquivos, das Bibliotecas e do Livro, *s.d.*, Imperatriz Isabel da Áustria- “Sissi”, <https://abm.madeira.gov.pt/imperatriz-isabel/>, consultado a 4/02/2024.

DREM, “Estimativa Rápida”, janeiro a dezembro de 2024, <https://estatistica.madeira.gov.pt/download-now/economica/turismo-pt/turismo-noticias-pt/75-noticias/turismo/4994-31-01-2025-estimativa-rapida-no-ano-de-2024-as-dormidas-totalizaram-11-7-milhoes-constituindo-novo-maximo-historico.html>, consultado a 13/02/2025.

European Green Capital, “Prémio Capital Verde da Europa e Prémio Folha Verde da Europa”, 23/03/2023, https://youth.europa.eu/get-involved/sustainable-development/european-green-capital-and-european-green-leaf-award_pt, consultado a 5/01/2025.

European Travel Commission, *European Tourism: Trends & Prospects- Quarterly Report Q3/2024*, <https://etc-corporate.org/reports/european-tourism-2024-trends-prospects-q3-2024/>, consultado a 28/11/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

Eurostat, “Sustainable development in the European Union”, 8.º Edição, 2024, p.211, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/19397895/KS-05-24-071-EN-N.pdf/730c983a-fa93-6ce2-7905-2379de04f3e9?version=1.0&t=1718611411114>, consultado a 4/12/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

Federação de Parques Nacionais da Europa, <https://business.turismodeportugal.pt/pt/Gerir/reconhecimento-externo/premios-distincoes/Paginas/carta-europeia-turismo-sustentavel.aspx>, consultada a 4/02/2025.

FERREIRA, Andreína, “Navio Lobo Marinho volta quarta-feira à Madeira transformado”, *Diário de Notícias-Madeira*, 15/02/2025, <https://www.dnoticias.pt/2025/2/15/438244-navio-lobo-marinho-volta-transformado-a-madeira/>, consultado a 15/02/2025.

FERREIRA, Joana Nabais, “Já pensou em ser nómada digital? Quatro profissões que se adaptam facilmente”, *Jornal ECO*, 22 de agosto de 2022, <https://eco.sapo.pt/2022/08/22/ja-pensou-em-ser-nomada-digital-quatro-profissoes-que-se-adaptam-facilmente/>, consultado a 28/11/2024.

FIGUEIREDO, Luíza, “Atenção com os costumes locais, a sede da Copa de 2022 pode ser rígida”, *Correio Brasilienses*, 2/08/2018, https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/turismo/2018/08/02/interna_turismo,698747/conheca-costumes-religiosos-locais-de-catar.shtml, consultado a 10/01/2025.

- Governo Regional, “Pagamento de Taxas para Percursos Pedestres Classificados”, *s.d.*, <https://simplifica.madeira.gov.pt/services/78-82-259>, consultado a 17/03/2025.
- INE, *Estatísticas de preços da habitação ao nível local*, 22/10/2024, consultado a 11/03/2025.
- INE, *Censos de 2021*, 15/03/2023, consultado a 10/01/2025.
- IPDT TOURISM, “O Emprego no setor do Turismo em Portugal”, 7/10/2024, <https://www.ipdt.pt/emprego-setor-turismo-em-portugal/>, consultado a 5/01/2025.
- Madeira. Tão Tua, “Prémios e Distinções”, *s.d.*, <https://visitmadeira.com/pt/travel-info/premios-e-distincoes/>, consultado a 15/02/2025.
- MedCruise, “Portos da Madeira eleitos o terminal de cruzeiros mais sustentável do mundo”, 2/12/2024, <https://www.medcruise.com/news/madeiras-ports-named-the-worlds-most-sustainable-cruise-terminal>, consultado a 15/02/2025.
- MENDES, Luís Filipe Gonçalves, “Da Gentrificação Turística em Lisboa”, no XVI Colóquio Ibérico de Geografia, Capítulo 14, Lisboa, 2018.
- Mayor of London, “Guidance on short term and holiday lets in London”, *s.d.*, <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/housing-and-land/improving-private-rented-sector/guidance-short-term-and-holiday-lets-london>, consultado a 12/03/2025.
- NÓBREGA, Bruna, “Preço das casas na Madeira cresceu 10,5% em janeiro, a maior subida nacional”, *Jornal da Madeira*, 3/02/2025, <https://www.jm-madeira.pt/economia/preco-das-casas-na-madeira-cresceu-105-em-janeiro-a-maior-subida-nacional-DC17517411>, consultado a 10/02/2025.
- ONU, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, 2015-2030, <https://ods.pt/objectivos/11-cidades-e-comunidades-sustentaveis/>, consultado a 6/12/2024.

ONU, “Trabalho Digno e Crescimento Económico”, 2015-2030, <https://ods.pt/objectivos/8-trabalho-e-crescimento-economico/>, consultado a 6/12/2024.

Parecer do Conselho Nacional do Ambiente do Desenvolvimento Sustentável sobre o Decreto-lei n.º117/2024, de 30 de dezembro.

“Portugal é o segundo país da UE onde os preços das casas mais sobem”, in *Público Imobiliário*, 15/01/2025, <https://imobiliario.publico.pt/noticias/portugal-segundo-pais-ue-onde-precos-casas-mais-sobem/>, consultado a 11/03/2025.

Portos da Madeira, “Projeto Green Ports Madeira”, *s.d.*, <https://apram.pt/projecto-greenports>, consultado a 15/02/2025.

POUSINHO, Nuno, “A revolução do sistema de transportes”, RTP Ensina, 2021, <https://ensina.rtp.pt/explicador/a-revolucao-do-sistema-de-transportes-h70/>, consultado a 28/11/2024.

Relatório do Estado do Ordenamento do Território- Versão para Discussão Pública, 2024.

Relatório do Estado do Ordenamento do Território Funchal -Versão Final, 2022.

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, consultado a 11/02/2025, (tradução da nossa responsabilidade).

SPRANGER, David, “Madeira eleita melhor destino emergente de golfe do mundo”, *Jornal da Madeira*, 22 de nov. de 2024, <https://www.jm-madeira.pt/economia/madeira-eleita-melhor-destino-emergente-de-golfe-do-mundo-GG17115175>, consultado a 28/11/2024.

travelBI, by Turismo de Portugal, “Turismo em Números: novembro de 2024”, 17/01/2025, <https://travelbi.turismodeportugal.pt/turismo-em-portugal/turismo-numeros-novembro-2024/>, consultado a 11/02/2025.

“Turismo”, Wikipédia, a enciclopédia livre, *s.d.*, <https://pt.wikipedia.org/wiki/Turismo>, consultado a 28/11/ 2024.

Turismo de Portugal, “Carta Europeia do Turismo Sustentável”, 6/12/2022, <https://business.turismodeportugal.pt/pt/Gerir/reconhecimento-externo/premios-distincoes/Paginas/carta-europeia-turismo-sustentavel.aspx>, consultada a 4/02/2025.

Turismo de Portugal, “Estratégia Turismo 2027- Liderar o Turismo do Futuro”, setembro de 2017, <https://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/estrategia/estrategia-turismo-2027.pdf>, consultado a 7/01/ 2025.

Turismo de Portugal, “Guia Orientador: abordagem ao turismo na revisão de PDM”, outubro de 2021, <https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/ordenamento-turistico/guia-orientador-abordagem-ao-turismo-na-revisao-de-pdm-out-2021.pdf>, consultado a 7/01/ 2025.

UN Tourism, “Glossary of tourism terms”, *s.d.*, <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms#T>, consultado a 28/11/2024, (tradução da nossa responsabilidade).

UN Tourism, “Internacional Tourism and Covid-19”, *s.d.*, <https://www.unwto.org/tourism-data/international-tourism-and-covid-19>, consultado a 28/11/2024.

UN Tourism, “Overtourism? -Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary”, Vol. I, 2019, (tradução da nossa responsabilidade).

UN Tourism, “Sustainable development”, *s.d.*, <https://www.unwto.org/sustainable-development>, consultado a 05/01/2025, (tradução da nossa responsabilidade).

VIEIRA, Ismael Cerqueira, “A Ilha da Madeira como Centro de Tratamento de Doenças Pulmonares em Meados do Século XIX”, *Arquivo Histórico da Madeira*, Nova Série, n. °1, 2019.