

## “LIVING LIKE A LOCAL”: TURISTIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PORTUGAL, ALOJAMENTO LOCAL E RESPOSTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Rita Cruz\* & Maria Assunção Gato\*\*

### Resumo

A intensificação da atividade turística em Portugal resultou de uma aposta governativa para superar a crise económico-financeira que atingiu Portugal a partir de 2010. Esta intensificação refletiu-se sobretudo em áreas urbanas onde antes não havia especialização turística, sendo os casos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto os mais destacados. Em termos de políticas públicas, uma das medidas que resultou deste enquadramento foi a flexibilização do mercado de arrendamento, através do aluguer de curta duração para promoção do alojamento local em Portugal. Em simultâneo, as tendências internacionais assinalavam uma procura turística muito orientada para o turismo urbano e, em particular, para o paradigma do “live like a local”. A combinação destes dois fatores resultou numa explosão da oferta e da procura de alojamento local em Portugal, com consequências diretas e profundas nos tecidos urbanos e nas populações. Centrando-se sobre a análise da evolução do alojamento local em Portugal, na última década, este artigo explora o contributo deste fenómeno para a turistificação do espaço urbano, em articulação com os efeitos sociais negativos decorrentes desse processo, através da análise do alojamento local e das políticas públicas que lhe têm sido dirigidas.

**Palavras-chave:** Turistificação; Impactos Sociais do Turismo; Alojamento local; Políticas Públicas.

## “LIVING LIKE A LOCAL”: TOURISTIFICATION OF URBAN SPACE IN PORTUGAL, LOCAL ACCOMMODATION AND PUBLIC POLICY RESPONSE

### Abstract

The intensification of tourist activity in Portugal resulted from a government commitment to overcome the economic and financial crisis that hit Portugal from 2010 onwards. This intensification was mainly reflected in urban areas where, before, there was no tourism specialisation, with the cases of the metropolitan areas of Lisbon and Porto being the most outstanding. In terms of public policies, one of the measures that resulted from this framework was the flexibility of the housing rental market through short-term rentals to promote local accommodation to tourists in Portugal. At the same time, international trends signalled a tourist demand very oriented towards urban tourism and, in particular, towards the “live like a local” paradigm. The combination of these factors resulted in an explosion in the supply and demand for local accommodation in Portugal, with direct and profound consequences for urban fabrics and populations. Focusing on the analysis of the evolution of local accommodation in Portugal, in the last decade, this article explores the contribution of this phenomenon to the touristification of urban space, in conjunction with the negative social effects resulting from this process, through the analysis of local accommodation and the public policies that have been addressed to it.

**Keywords:** Touristification; Social Impacts of Tourism; Homestay; Public Policies.

## “VIVIR COMO UN LOCAL”: TURISTIFICACIÓN DEL ESPACIO URBANO EN PORTUGAL, ALOJAMIENTO LOCAL Y RESPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### Resumen

La intensificación de la actividad turística en Portugal fue el resultado de un compromiso del gobierno para superar la crisis económica y financiera que azotó a Portugal a partir de 2010. Esta intensificación se reflejó principalmente en áreas urbanas donde antes no había especialización turística, siendo los casos de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto los más destacados. En términos de políticas públicas, una de las medidas que resultaron de este marco fue la flexibilización del mercado de alquiler, a través de alquileres a corto plazo para promover el alojamiento local a turistas en Portugal. Al mismo tiempo, las tendencias internacionales señalaron una demanda turística muy orientada hacia el turismo urbano y, en particular, hacia el paradigma “live like a local”. La combinación de estos dos factores resultó en una explosión en la oferta y demanda de alojamiento local en Portugal, con consecuencias directas y profundas para los tejidos urbanos y las poblaciones. Centrándose en el análisis de la evolución del alojamiento local en Portugal, en la última década, este artículo explora la contribución de este fenómeno a la turistificación del espacio urbano, junto con los efectos sociales negativos resultantes de este proceso, a través del análisis del alojamiento local y de las políticas públicas que le han sido dirigidas.

**Palabras clave:** Turistificación; Impactos Sociales del Turismo; Alojamiento Local; Políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Até ao início de 2020, altura em que a vaga pandémica de Covid-19 obrigou a fechar países e colocou uma boa parte do mundo em suspenso, o turismo foi-se afirmando como uma das principais atividades económicas em Portugal e num dos fenómenos mais visíveis nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, tendo estas duas cidades como o principal foco de atração, naquele país.

Contrariamente à região do Algarve - onde a longa dedicação à atividade turística baseada na oferta de “sol e mar” contribuíram para uma especialização económico-territorial alavancada, sobretudo, por um mercado internacional já bastante consolidado - a atividade turística nas cidades de Lisboa e do Porto foi evoluindo de forma relativamente discreta e sem indícios de especialização até à primeira década do novo milénio.



Licenciada por Creative Commons  
4.0 / Internacional  
CC BY 4.0

\*Socióloga, doutorada em Turismo e mestre em Gestão e Desenvolvimento de Destinos Turísticos pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve (Portugal). Professora Auxiliar na área de Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve. Investigadora integrada do CinTurs – Centro de Investigação sobre Turismo, Sustentabilidade e Bem-estar (Faro, Portugal). Investigadora colaboradora do DINÂMIA’CET-Iscte – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (Lisboa, Portugal). CV: <https://www.cienciavita.pt/portal/5D1C-7A38-1221> [[arcruz@ualg.pt](mailto:arcruz@ualg.pt)]

\*\*Antropóloga, doutorada em Antropologia Cultural e Social e mestre em Geografia – Gestão do Território pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Sub-diretora e Investigadora integrada do DINÂMIA’CET-ISCTE (Lisboa, Portugal). Diretora da revista Cidades, Comunidades e Territórios. CV: <https://www.cienciavita.pt/en/0617-D8A7-77F0> [[maria.gato@iscte-iul.pt](mailto:maria.gato@iscte-iul.pt)]

Por essa altura, a entrada das companhias aéreas de baixo custo (i.e. *Low Cost Carriers*) em Portugal, ainda que tardia, desencadeou alterações substanciais no modelo de turismo das duas cidades, beneficiando ambas da existência dos aeroportos internacionais. Com a criação da base operacional da *Ryanair* no Porto, em 2009, e da *EasyJet* em Lisboa, em 2012 (Abrantes, 2018), o movimento crescente do turismo de fim de semana (i.e. *city e short breaks*) não só se foi consolidando, enquanto oferta mais especializada, como se traduziu em externalidades de grande impacto, quer na realidade socioeconómica dos territórios urbano-metropolitanos, quer no património construído, espaço público e mobilidades, quer ainda nas políticas públicas a variadas escalas e no país como um todo.

Em pouco menos de uma década o turismo cresceu ao ponto de se tornar num dos grandes suportes da economia nacional, com o ano de 2019 a registar os maiores proveitos económicos de sempre ao nível do PIB<sup>1</sup>. Durante este período, várias estratégias (políticas, económicas e diplomáticas) foram sendo articuladas no sentido de destacar Portugal em vários *rankings* de turismo internacional. Deste trabalho resultou a construção de uma reputação internacional consubstanciada em valores potenciadores da atratividade turística do país (como a segurança, a hospitalidade, o clima, a comida, a paisagem, o custo de vida acessível), mas com um enfoque muito particular na atmosfera vibrante das cidades de Lisboa e Porto.

Com efeito, o forte e rápido crescimento do turismo urbano deveria ter feito disparar alarmes junto de vários atores, designadamente da política local e do planeamento urbano. Perante o conhecimento já adquirido com exemplos semelhantes observados anos antes noutros países europeus, e em particular nas capitais europeias, torna-se incompreensível que não se tenha atuado de forma preventiva e atempada sobre vários fatores potenciadores (num primeiro momento) e efeitos decorrentes (num segundo momento) dos processos de turistificação a acontecer nas duas cidades pioneiras desse embate.

Como fatores potenciadores importa destacar a percentagem considerável de património construído e de edifícios de habitação a necessitar de reabilitação existente nos centros de Lisboa e do Porto. Numa conjuntura de plena crise económica e financeira, a comercialização de património imobiliário a preços acessíveis tornou-se atrativa, designadamente para médios e grandes investidores estrangeiros e também para fundos globais de investimento. Se do lado da procura o imobiliário foi um chamariz, a oportunidade de negócios de rápida e elevada rentabilidade foi aproveitada por quem tinha património para oferecer ao mercado.

O arrendamento de quartos a turistas por curtos períodos de tempo (Guttentag, 2015) é uma prática antiga que vem sendo explorada em vários destinos turísticos do país, tanto no litoral como no interior, constituindo um complemento imprescindível ao rendimento de muitas famílias. A novidade verificada com a implementação desta prática nas cidades de Lisboa e do Porto, na última década, prende-se com o rápido alastramento do fenómeno e com o

grau de profissionalismo que as plataformas digitais conferiram a uma prática informal (Cócola Gant & Gago, 2021). Com a entrada de médios e grandes proprietários no processo foi-se assistindo a um capitalismo extrativo, que não só anulou os princípios de economia circular, que inspiraram os alugueres de curta duração, como contribuiu para que o fenómeno do Alojamento Local (AL) se convertesse num dos principais motores da turistificação dos centros urbanos (Dagkouli-Kyriakoglou et al., 2022).

Pese embora o fenómeno da rápida expansão do AL em espaço urbano ter sido mais intenso nestas cidades também de maior aglomeração, em simultâneo, observou-se um alastramento a áreas urbanas de menor aglomeração.

Partindo deste contexto, o artigo tem como objetivo a análise do fenómeno do AL em Portugal na última década, de forma a perceber o seu contributo para a turistificação do espaço urbano e efeitos sociais negativos decorrentes desse processo. A análise oferece duas componentes: (i) análise do crescimento do alojamento local, entre 2012 e 2022, com base nos dados do Registo Nacional de Alojamento Local, nas duas áreas metropolitanas e nos concelhos com maior intensidade turística; (ii) análise da evolução das políticas públicas face ao desenvolvimento e dinâmicas que se foram observando no alojamento local durante este período.

A estrutura do artigo apresenta quatro secções após a introdução. Na secção seguinte é apresentada uma breve revisão de literatura enquadradora da noção de turistificação do espaço urbano, bem como dos efeitos subsequentes a esse processo. Posteriormente, é apresentado um pequeno enquadramento das políticas públicas. A abordagem metodológica é apresentada na secção seguinte e logo depois são apresentados e discutidos os resultados da análise elaborada para estudar a explosão do alojamento local em Portugal. O artigo termina com algumas considerações finais sobre o tema e refletindo sobre as potenciais implicações.

## 2 TURISTIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

### 2.1 Turistificação, Gentrificação e Mercantilização da Vida Quotidiana

A turistificação é aqui entendida como fazendo parte de um processo mais amplo de transformação urbana, que se articula com a gentrificação. A gentrificação assenta sobretudo na reorganização territorial por via da reconversão de usos (nomeadamente industriais) e na substituição de ocupantes de estratos socioeconómicos mais baixos por outros mais elevados, por via da valorização fundiária e do imobiliário (Cócola Gant, 2018; Gotham, 2018; Lees, Loretta; Shin, Hyun Bang; López-Morales, 2016; Lees & Ley, 2008; Glass, 1964). A turistificação pode ser considerada como complementar a estas dinâmicas de transformação urbana, na medida em que acrescenta novos perfis de interessados a concorrer pelos mesmos territórios, ampliando a sua capacidade atrativa e acrescentando valor (fundiário, social, cultural, simbólico) (Ojeda & Kieffer, 2020).

<sup>1</sup> Em 2019, o peso do turismo no PIB nacional era de 10,4%, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

<https://www.dinheirovivo.pt/economia/peso-do-turismo-na-economia-nacional-aumentou-em-2019-13148985.html>

No essencial, está-se perante dois processos estruturais de mudança em territórios urbanos, movidos por interesses económico-financeiros e pela entrada de investimento global (Cócola Gant, 2018; Wijburg, Aalbers, & Heeg, 2018). A um ciclo de desinvestimento segue-se um processo de redesenvolvimento acompanhado por alterações regulamentares que se abrem para novos usos e, sobretudo, para utilizadores com capacidade económica para custear o privilégio de usufruir das componentes distintivas que caracterizam quase sempre estes territórios urbanos (Atkinson & Bridge, 2005; Gato, 2016; Smith, 1996).

A vasta literatura existente sobre estes processos não permite afirmar que a gentrificação e a turistificação são intrinsecamente potenciadoras uma da outra. O perfil variado de gentrificadores abarca uma série de grupos transnacionais e em trânsito, que sendo atraídos para áreas centrais, nada têm a ver com o turismo (como *expats*, nómadas digitais e diversos tipos de profissionais cuja atividade se caracteriza por um elevado grau de mobilidade, entre outros). Também os turistas não se fixam nos espaços que alugam para curtas estadias (Milano, González-Reverté, & Benet Mòdico, 2022).

Porém, existem dois elementos que confluem para a turistificação das cidades, com efeitos conotáveis com a gentrificação; a explosão de ofertas de AL em áreas residenciais mais centrais e a valorização das experiências turísticas em torno do paradigma "*live like a local*". Experimentar os modos de vida locais durante as curtas estadias dos turistas nos AL passou de *leitmotiv* da plataforma *Airbnb* para uma expectativa concretizável, com custos e benefícios para diversos atores envolvidos no processo, porém, com muitos desequilíbrios em termos da distribuição dos mesmos e que tem estimulado a mercantilização da vida quotidiana das cidades (Richards, 2022). A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como as próprias cidades, ditada pelas novas tendências do consumismo, turismo e indústrias baseadas em cultura e conhecimento, que se tornaram aspetos preponderantes na economia política urbana (Harvey, 2008).

Neste contexto, esta rápida e nova dinâmica do turismo urbano (Mullins, 1991; Richards, 2022) tem causado vários efeitos negativos, como o excesso de turismo ou *overtourism* (Milano, Novelli, & Cheer, 2019) e a turistificação (Ojeda & Kieffer, 2020), que conduzem a um deslocamento residencial (Gotham, 2005), comercial (Cócola Gant, 2015) e de uso do próprio espaço público (Baptista, Nofre, & Jorge, 2018). Uma atividade turística excessiva torna-se responsável pela progressiva descaracterização da identidade das cidades, e/ou de zonas emblemáticas das mesmas, e pela erosão da qualidade de vida dos seus residentes ou utilizadores habituais, o que acarreta riscos de perda de atratividade e de valor turístico das próprias cidades.

Do vasto conjunto de populações mais afetadas por estas dinâmicas turistificadoras e extrativistas (Cócola Gant, 2018; Fernandes et al., 2019; Fernandes et al., 2018) encontram-se os idosos, os jovens adultos à procura de casa e, transversalmente, os grupos socioeconómicos mais vulneráveis. A concorrência desigual entre quem procura uma casa para habitar e quem pretende ampliar investimento através do AL, tanto agravou a escassez de oferta no mercado, como contribuiu para a escalada dos preços do imobiliário. Daí a forte pressão que se abateu sobre os mercados habitacionais surgir como uma das externalidades mais evidentes da explosão de AL verificada na última década em Portugal (Marques Pereira, 2022), quer pelas insuficiências que o sector vem apresentando há muito tempo, quer pelos efeitos de contágio que os problemas da habitação têm nas dimensões territoriais, socioeconómicas e na própria qualidade de vida das pessoas.

Os ALs também têm contribuído para alterações significativas em termos dos hábitos de vida locais e das próprias identidades espaciais e culturais das cidades. O "*very typical*" concorre agora com a descaracterização resultante da procura massiva, que uma vez perceptível aos turistas, resultará no desinteresse e na desvalorização das experiências de turismo que as cidades se propõem oferecer.

Perante este cenário tomou-se evidente a desproporção entre o alcance (e o poder) das iniciativas financeiras extrativas desenvolvidas por atores globais diversos (e muitas vezes desconhecidos) sobre os recursos turísticos tangíveis e intangíveis das cidades e a capacidade de ação/reação por parte dos atores locais e das políticas públicas.

## 2.2 O Papel das Políticas Públicas

Durante a última década, Portugal foi colecionando várias distinções internacionais no sector do turismo, com a cidade de Lisboa a ser o principal foco de atração e de premiação<sup>2</sup>. Este reconhecimento, com expressividade visível em primeiras posições obtidas em rankings internacionais de turismo, resultou quer de um investimento interno na imagem promocional e no valor reputacional do país enquanto destino turístico (Jakab & Happ, 2017), quer de estratégias dirigidas à promoção das suas duas maiores cidades.

A par destas estratégias promocionais e reputacionais desencadeadas nos "bastidores", importa destacar mais cinco medidas no âmbito das políticas públicas que tiveram particular impacto nas dinâmicas habitacionais das cidades de Lisboa e do Porto e consequentes processos de turistificação: 1) a alteração do Regime Jurídico de Reabilitação Urbana<sup>3</sup>, em 2013, que facilitou a atração de capital financeiro global e maior procura de investidores; 2) o Novo Regime de Arrendamento Urbano<sup>4</sup>, em 2012, que permitiu a atualização das rendas antigas e a consequente vaga de deslocamentos involuntários de residentes e de

<sup>2</sup> Exemplos de distinções atribuídas a Lisboa: The Best "price-quality" destination in the world (TripAdvisor) 2012; The Best City Break On a Budget (World Travel Market) 2013; The Best European City for 'City Breaks' (World Travel Awards) 2014; 2nd Best European Destination (World Travel Awards) 2015; The Best City for Short Break Destination (Travel Media Awards) 2016; The Best European city for Cruise Destination and Best European Port (World Travel Awards) 2016; Lisbon "City Design Award 2017" (Wallpaper magazine); 2ª cidade do Top 10 Europeu com maior crescimento no turismo

de lazer (Global Destination Cities Index/Mastercard) 2018; 22º destino mais popular do mundo 2020 (TripAdvisor); Lisboa continua a liderar em 2021 o Bloom Consulting Portugal City Brand Ranking (Estudo avaliação da performance e atratividade dos 308 municípios portugueses); Melhor Destino Metropolitano à beira-mar, Melhor Destino de Cruzeiros, Melhor Destino City Break (World Travel Awards) 2022.

<sup>3</sup> Lei n.º 32/2012.

<sup>4</sup> Lei n.º 30/2012 e Lei n.º 31/2012.

comércio tradicional em áreas estratégicas para o turismo e para a promoção imobiliária; 3) O Regime Jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local<sup>5</sup>, em 2014, que conferiu grande margem de liberdade aos ALs em termos de regulação e vantagens também em termos fiscais, comparativamente aos alugueres de longa duração; 4) o Regime de benefícios fiscais para residentes não habituais<sup>6</sup>, em 2009, que atraiu muitos estrangeiros com capacidade financeira para competir no mercado imobiliário, influenciando a escalada dos preços da habitação, bem como novas dinâmicas locais nos consumos e estilos de vida; 5) o regime de "vistos Gold"<sup>7</sup>, em 2012, que além de ter influenciado a inflação nos valores do imobiliário, também contribuiu para outros efeitos predatórios no mercado habitacional e respetivo contexto social.

Além do efeito desajustado destas políticas locais e nacionais nas diversas dinâmicas territoriais relacionadas com o turismo, importa também referir o impulso determinante dado pelas plataformas digitais, com base no modelo de economia partilhada P2P (*peer-to-peer*), que medeiam os alugueres de curta duração (tais como *Airbnb*, *Booking*, *HomeAway*, entre outras). De difusão global e marcadamente urbana, uma das razões que melhor explica o sucesso destas plataformas é o facto de tornar o aluguer de curta duração promovido pelos ALs direcionados aos turistas muito mais fácil e lucrativo do que a modalidade de aluguer de longa duração dirigida a residentes (Wachsmuth & Weisler, 2018). Para os proprietários, investidores e gestores de imóveis, este é um modelo de negócio que encaixa perfeitamente no racional de financeirização da habitação (Aalbers, 2019), oferecendo várias vantagens. Entre elas, uma maior rentabilidade e flexibilidade (i.e. disponibilidade para venda, usufruto e transferência temporária para arrendamento a médio prazo). Paralelamente, as tecnologias utilizadas pelas agências de gestão dos ALs permitem a sua oferta simultânea em diferentes plataformas digitais e adaptar os valores à procura (Cocola-Gant, 2020; Cocola Gant & Gago, 2021).

Desta forma, e numa perspetiva de proteção do *stock* residencial de uma cidade e do valor de uso da habitação, o aumento intensivo e desregulado dos ALs teve um impacto bastante negativo, na medida em que se traduziu na diminuição do número de alojamentos de habitação disponíveis para o mercado de arrendamento de média/longa duração. Acresce o facto de ter contribuído, ainda que indiretamente, para o agravamento de situações especulativas no que toca aos valores desta modalidade de arrendamento, por equiparação a valores da habitação temporária. Considerando que os ALs se destinam a uma

procura maioritariamente global, a desigualdade de valores, de competitividade e de acessibilidade ainda se torna mais evidente.

Numa tentativa de mitigar algumas das externalidades negativas decorrentes deste modelo de negócio, diversas cidades europeias (como Amsterdão, Barcelona ou Paris), criaram instrumentos legais para regulamentar o mercado de AL e as plataformas digitais que lhe estão associadas (Colomb & Moreira de Souza, 2021). Contudo, são vários os entraves que têm surgindo no caminho desta regulamentação. A não disponibilização de dados precisos sobre as receitas geradas pelos ALs por parte das plataformas de comercialização, bem como a natureza dinâmica do *e-commerce*, colocam dificuldades à implementação dos regulamentos e da fiscalização da atividade. Em paralelo, o *lobby* das plataformas digitais também tem exercido pressão sobre a União Europeia no âmbito das interpretações da diretiva sobre o *e-commerce*<sup>8</sup> e a diretiva sobre os serviços no mercado interno<sup>9</sup>. Um dos principais objetivos é o de invalidar os regulamentos que algumas cidades europeias vão produzindo e, assim, não fornecer às autoridades locais o acesso aos dados gerados por estas plataformas (Corporate Europe Observatory, 2018).

Face ao exposto fica perceptível a complexidade intrínseca à regulamentação da atividade dos estabelecimentos de AL, dado o envolvimento de diferentes atores e interesses. Isso também explica a variação de políticas nacionais/municipais que várias cidades europeias foram adotando, desde as mais restritivas (caso de Berlim), às mais permissivas (caso de Praga), passando pelas que procuram um equilíbrio sob determinadas restrições (caso de Lisboa). No caso de Portugal, competiu ao governo nacional regulamentar sobre este fenómeno. É difícil ajuizar se esse facto contribuiu, de alguma forma, para o atraso das medidas restritivas face à dimensão do fenómeno dos ALs, designadamente em Lisboa e no Porto. De qualquer forma, só no verão de 2018<sup>10</sup>, com as alterações ao regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de AL, é que foram transferidos para os municípios mais poderes relacionados com a regulamentação deste tipo de alojamento turístico.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Tendo a oferta de Alojamento Local (AL) sofrido um forte crescimento depois de 2012, na sequência de políticas públicas que visavam o aumento da atividade turística em Portugal como forma de superar a crise económica, um dos objetivos deste artigo passa por melhor perceber a evolução

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 128/2014.

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro.

<sup>7</sup> ART.º 90º ou Regime ARI – Autorização de Residência para Investimento (em vigor desde 8/10/2012).

<sup>8</sup> A Diretiva 2000/31/CE diz respeito a aspetos legais dos serviços da sociedade de informação no mercado interno, em especial do comércio eletrónico. Segundo esta diretiva, a *Airbnb* (e plataformas similares) é considerada um "serviço da sociedade da informação", portanto um mero serviço digital intermediário (e não um provedor de serviços). Como tal, a plataforma não pode ser responsabilizada pelo conteúdo dos anúncios que não é obrigada a monitorar. Implica também que, de acordo com o "princípio do país de origem", a empresa deve obedecer apenas aos regulamentos do país onde tem sede (a Irlanda no caso da *Airbnb*) e que outros países não

podem criar obstáculos aos negócios da empresa, a menos que haja razões imperiosas de ordem pública, segurança pública, saúde e proteção do consumidor (Colomb & Moreira de Souza, 2021).

<sup>9</sup> Segundo a Diretiva 2006/123/CE, a necessidade de combater a falta de habitação constitui uma "razão imperiosa de interesse público" que pode justificar a criação, por parte das autoridades públicas, de medidas de regulamentação do acesso ou exercício de serviços de AL. No entanto, as autoridades públicas podem estabelecer limitações de acesso ao mercado (e.g. regime de autorização ou licenciamento) apenas perante uma razão imperiosa de interesse público claramente identificada, não discriminatória e proporcional à realização desse interesse (Colomb & Moreira de Souza, 2021).

<sup>10</sup> Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto.

deste fenómeno, a sua expressão e características nos diferentes contextos territoriais de Portugal continental. O segundo objetivo consiste em analisar as políticas públicas dirigidas especificamente ao alojamento local e avaliar a perceção do fenómeno pelos decisores políticos, pelos diferentes tipos de resposta que têm sido devolvidos face à evolução da situação.

Deste modo, metodologicamente, o artigo apresenta duas componentes distintas. A primeira é baseada na análise de dados provenientes do Registo Nacional de Alojamento Local (TravelBI Open Data, 2023), que disponibiliza uma base de dados completa dos registos de alojamento local em todo o território nacional. Tendo em conta os objetivos do artigo foi analisado o período 2012-2022, dando evidência aos anos 2012 (o ano de publicação da legislação que flexibilizou o regime jurídico de arrendamento urbano e que facilitou o arrendamento de curta duração), 2019 (o ano pré-pandemia, que correspondeu ao melhor ano de sempre em termos turísticos, até então), 2020 e 2021 (os anos da pandemia com acentuada redução da atividade turística) e o ano 2022 (que marcou a retoma do sector turístico, ultrapassada a fase mais crítica da pandemia).

**Tabela 2.** Concelhos e Áreas Metropolitanas Seleccionadas para a Análise.

Região NUTS II	Concelho/AM	Hóspedes/100.000 hab.*	Pop. Residente**	Densidade Pop.**	Nº Alojamentos de Habitação Existentes**
Norte	Terras de	1 166,3	6 359	22,9	4 888
	Mondim	425,0	6 410	37,3	4 586
	Miranda	422,2	6 463	13,3	5 753
	AMP	212,8	1 736 228	852,3	837 386
	Porto	1 039,8	231 800	5 615,5	133 644
Centro	Ourém	1 490,0	44 538	107,3	29 967
	Óbidos	1 060,4	11 922	85,0	9 234
	Nazaré	988,1	14 881	181,0	13 739
	Manteigas	813,1	2 909	23,9	2 756
AML	AML	287,8	2 870 208	953,0	1 499 047
	Lisboa	1 176,3	545 796	5 455,4	320 143
Alentejo	Grândola	1 109,3	13 822	16,8	12 539
	Marvão	848,0	3 021	19,6	2 967
	Évora	835,7	53 577	41,1	29 836
	Castelo de	828,7	3 116	11,8	2 919
	Odemira	534,7	29 538	17,3	8 675
	Mértola	514,1	6 206	4,8	22 396
Algarve	Albufeira	4 240,1	44 164	314,7	45 123
	Vila do	2 352,0	5 717	31,9	2 710
	Lagoa	1 852,9	23 725	268,9	21 158
	VRSA	1 447,1	18 824	307,0	20 778
	Lagos	1 260,5	33 494	157,0	28 017
	Portimão	1 106,4	59 845	328,5	49 433
	Loulé	1 023,2	72 332	94,7	67 158
	Castro	818,2	6 439	21,4	8 552
	Tavira	815,8	27 523	45,3	25 641
	Aljezur	787,6	6 045	18,7	5 967
	Monchique	603,5	5 462	13,7	4 703
	Faro	506,5	67 622	333,6	38 773

Legenda: \* Dados de 2019; \*\* Dados de 2022.

Fonte: Elaboração própria com dados de Pordata (2023).

Para compreender o fenómeno para além da sua expressão nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto,

selecionaram-se também todos os concelhos portugueses com nível igual ou superior à média nacional de intensidade turística, medida pelo número de hóspedes por cada 100 mil habitantes, correspondendo esse valor a 263,9, em 2019.

A tabela 2 lista os concelhos que cumprem este critério, distribuídos pela respetiva região NUTS II. Paralelamente, a tabela apresenta ainda alguns indicadores complementares, como a população residente, a densidade populacional e o número total de alojamentos habitacionais existentes em cada concelho e nas áreas metropolitanas em análise, para permitir um melhor enquadramento da situação particular de cada território em análise.

Respeitando o critério de seleção adotado, foram abrangidos concelhos de todas as regiões NUTS II de Portugal continental, embora haja uma preponderância maior da região do Algarve, tradicionalmente mais turística. Relativamente às duas áreas metropolitanas, optou-se por apresentar também os concelhos que constituem a capital destas sub-regiões, por um lado porque possuem um nível elevado de intensidade turística e, por outro lado, porque o fenómeno da explosão do alojamento local tem maior concentração nesses territórios.

A segunda componente da abordagem metodológica consiste na análise documental de políticas públicas dirigidas, em particular, ao alojamento local com dois objetivos: por um lado, avaliar a perceção dos decisores políticos acerca da evolução da situação do AL e, concretamente, se esta é encarada como uma evolução positiva ou negativa; por outro lado, identificar as respostas que foram sendo dadas para atender à evolução da situação do AL nos diferentes contextos territoriais analisados.

Os resultados das duas componentes empíricas realizadas são apresentados e discutidos na secção seguinte.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS: A EXPLOSÃO DO ALOJAMENTO LOCAL EM PORTUGAL

### 4.1 Análise do Alojamento em Portugal no Período 2012-2022

A proporção de Alojamento Local (AL) em Portugal, em termos totais e de novos registos é apresentada na tabela 3, com distribuição pelos anos e territórios em análise. O ano 2012 revela uma realidade bastante distinta da que se observa em 2019. A mudança verificada apenas nestes sete anos é muito significativa, não só em termos quantitativos mas também na distribuição territorial do AL, e que se relaciona com os fatores explicitados nas secções anteriores.

A flexibilização das modalidades de arrendamento urbano em Portugal, nomeadamente o de curta duração, ocorreu durante o ano de 2012. Nesse ano o total de registos de AL tinha uma concentração territorial maioritária na região do Algarve, com um total de 77,6% (sendo 40% destes no concelho de Albufeira). Perante esta forte representatividade, as restantes regiões NUTS II portuguesas não revelavam expressão nesta dimensão. No que se refere ao registo de novos estabelecimentos de AL, a situação seguia a mesma tendência, sendo o Algarve a reunir a grande maioria (73,7%).

Deve-se, contudo, sublinhar que as características do AL no Algarve são muito distintas do AL que nos anos seguintes cresceu na região, a par do que se verificou nas

restantes regiões do país. Até 2012 o AL no Algarve era uma oferta complementar ao alojamento turístico tradicional (os hotéis, *resorts*, entre outros) e era constituído por pensões e hospedagens de menor dimensão, com modelo de negócio tradicional. Depois de 2012, o crescimento de AL no Algarve seguiu o mesmo padrão do resto do país (alojamentos de habitação para arrendamento de curta duração através de plataformas digitais P2P).

Entre 2012 e 2019 os dados revelam alterações profundas nos dois domínios: total de estabelecimentos de AL e registos de novos estabelecimentos de AL. Em 2019 o Algarve reunia 39,3% do total de todos os estabelecimentos de AL em Portugal continental. Esta inversão da posição do Algarve é claramente decorrente do aumento significativo de estabelecimentos de AL nas outras regiões portuguesas, à exceção do Alentejo, onde não se verificou a mesma dinâmica: Área Metropolitana de Lisboa (AML – NUTS II) com 31,2%, Norte com 16,1% e Centro com 10,2%.

**Tabela 3.** Proporção de Alojamento Local em Portugal (Total e Novos Registos), por Área Geográfica.

Área Geográfica	Novos Registos de AL					Total de Registos de AL				
	2012	2019	2020	2021	2022	2012	2019	2020	2021	2022
<b>Norte</b>	<b>7,1%</b>	<b>22,3%</b>	<b>26,7%</b>	<b>26,6%</b>	<b>28,8%</b>	<b>5,2%</b>	<b>16,1%</b>	<b>16,6%</b>	<b>17,4%</b>	<b>18,7%</b>
Terras de Bouro	5,7%	1,6%	2,4%	2,1%	1,7%	21,9%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%
Mondim de Basto	0,0%	0,2%	0,6%	0,2%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Mir. do Douro	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
AMP	50,0%	66,9%	57,1%	59,6%	70,8%	51,0%	67,2%	66,2%	65,4%	66,4%
Porto	34,9%	49,1%	42,1%	45,4%	57,3%	37,7%	51,3%	50,4%	49,8%	51,1%
<b>Centro</b>	<b>8,3%</b>	<b>12,7%</b>	<b>1,9%</b>	<b>14,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>10,2%</b>	<b>10,6%</b>	<b>10,9%</b>	<b>11,2%</b>
Ourense	3,2%	1,5%	16,3%	1,0%	0,7%	5,1%	2,5%	2,4%	2,3%	2,0%
Óbidos	8,1%	5,0%	38,8%	4,1%	3,9%	14,3%	6,6%	6,3%	6,1%	5,8%
Nazaré	6,5%	10,8%	77,6%	10,4%	13,2%	8,6%	11,2%	10,9%	10,8%	11,2%
Manteigas	0,0%	0,1%	4,1%	0,4%	0,2%	1,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
<b>AML</b>	<b>9,1%</b>	<b>27,4%</b>	<b>19,3%</b>	<b>16,2%</b>	<b>17,0%</b>	<b>5,8%</b>	<b>31,2%</b>	<b>30,1%</b>	<b>29,1%</b>	<b>27,7%</b>
Lisboa	63,2%	62,8%	44,1%	49,4%	40,6%	55,1%	74,6%	73,4%	72,3%	70,1%
<b>Alentejo</b>	<b>1,9%</b>	<b>3,8%</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,4%</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,8%</b>
Grândola	0,0%	14,2%	10,2%	14,5%	11,1%	4,4%	14,8%	14,3%	14,3%	13,9%
Marvão	7,1%	2,2%	2,4%	1,5%	1,5%	3,1%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%
Évora	7,1%	0,7%	6,6%	7,7%	5,7%	1,8%	6,7%	6,7%	6,9%	6,7%
Castelo de Vide	35,7%	1,1%	1,5%	1,9%	0,3%	2,6%	1,8%	1,7%	1,8%	1,5%
Odemira	21,4%	15,3%	15,3%	13,9%	13,2%	30,8%	20,7%	20,1%	19,2%	18,3%
Mértola	3,6%	2,2%	2,1%	1,1%	1,9%	2,2%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%
<b>Algarve</b>	<b>73,7%</b>	<b>33,9%</b>	<b>45,7%</b>	<b>35,7%</b>	<b>36,2%</b>	<b>77,6%</b>	<b>39,3%</b>	<b>39,3%</b>	<b>39,0%</b>	<b>38,6%</b>
Albufeira	23,6%	19,3%	21,2%	23,4%	22,7%	40,0%	22,8%	22,7%	22,8%	22,8%
Vila do Bispo	8,1%	2,6%	1,8%	2,4%	2,5%	4,3%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%
Lagoa	7,0%	7,9%	7,2%	7,4%	6,0%	10,1%	9,2%	9,1%	9,0%	8,7%
VRSA	0,6%	2,5%	2,8%	2,4%	2,6%	0,8%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%
Lagos	12,8%	14,0%	12,0%	11,5%	13,5%	11,2%	12,8%	12,7%	12,6%	12,8%
Portimão	20,2%	12,6%	15,2%	14,4%	13,1%	10,5%	13,3%	13,4%	13,5%	13,5%
Loulé	7,9%	17,4%	15,7%	15,5%	14,6%	8,6%	15,8%	15,8%	15,8%	15,7%
Castro Marim	0,4%	0,8%	1,1%	1,0%	1,0%	0,3%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Tavira	14,7%	7,1%	7,9%	6,8%	7,6%	4,5%	6,1%	6,2%	6,3%	6,4%
Aljezur	1,6%	2,3%	2,3%	2,7%	2,5%	1,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Monchique	0,2%	0,1%	0,1%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Faro	0,4%	3,4%	3,7%	3,5%	3,3%	0,6%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%

Nota: As percentagens das regiões NUTS II (Norte, Centro, AML, Alentejo e Algarve) estão calculadas face ao total nacional, as percentagens dos concelhos estão calculadas face ao total da respetiva região NUTS II.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de TravelBI Open Data (2023).

Importa sublinhar, no que se refere à AML, que o concelho de Lisboa em 2019 concentrava isolado 74,6% de todos os ALs desta área. Do mesmo modo, na região Norte (NUTS II), a Área Metropolitana do Porto (AMP) concentrava 67,2% do total de AL de toda a região, sendo que o concelho do Porto detinha cerca de metade (51,3%).

O registo de novos estabelecimentos de AL seguiu a mesma tendência, sendo demonstrativo da continuidade do processo de desconcentração dos estabelecimentos de AL da região do Algarve para a AML (neste caso para a cidade de Lisboa), para o Norte (em particular para a AMP e a cidade do Porto) e para o Centro (aqui para o concelho da Nazaré).

Durante a crise pandémica, nos anos 2020 e 2021, observou-se a manutenção da situação. Em virtude do abrandamento brusco da atividade turística verificou-se, paralelamente, um decréscimo do registo de novos estabelecimentos de AL em todo o território continental. Deste modo, a proporção de estabelecimentos de AL nas regiões manteve-se semelhante à verificada em 2019.

**Tabela 4.** Taxa de Crescimento do Alojamento Local em Portugal (Total e Novos Registos), por Área Geográfica.

Área Geográfica	Taxa de Crescimento de Novos Registos de AL				Taxa de Crescimento do Total de Registos de AL			
	2012-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2012-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
<b>Portugal</b>	<b>710,6%</b>	<b>-57,3%</b>	<b>35,8%</b>	<b>72,2%</b>	<b>936,2%</b>	<b>7,6%</b>	<b>8,3%</b>	<b>13,0%</b>
<b>Norte</b>	<b>2452,8%</b>	<b>-48,7%</b>	<b>34,9%</b>	<b>86,4%</b>	<b>3085,7%</b>	<b>10,9%</b>	<b>13,4%</b>	<b>21,9%</b>
Terras de Bouro	633,3%	-22,7%	17,6%	45,0%	204,6%	12,8%	13,4%	16,8%
Mondim de Basto	n.a.	33,3%	-50,0%	275,0%	1500,0%	25,0%	10,0%	34,1%
Miranda do Douro	n.a.	-33,3%	150,0%	-40,0%	300,0%	25,0%	50,0%	20,0%
AMP	3313,2%	-56,2%	40,9%	121,2%	4097,5%	9,3%	12,0%	23,7%
Porto	3491,9%	-56,0%	45,3%	135,5%	4234,0%	9,0%	12,0%	25,2%
<b>Centro</b>	<b>1142,7%</b>	<b>-93,6%</b>	<b>972,4%</b>	<b>49,4%</b>	<b>1157,2%</b>	<b>11,1%</b>	<b>11,7%</b>	<b>15,5%</b>
Ourense	475,0%	-30,4%	-37,5%	10,0%	506,1%	8,0%	4,6%	4,9%
Óbidos	670,0%	-50,6%	13,2%	41,9%	477,2%	7,2%	7,6%	10,0%
Nazaré	1987,5%	-54,5%	43,4%	90,8%	1540,0%	8,4%	11,1%	19,1%
Manteigas	n.a.	100,0%	0,0%	-25,0%	312,5%	12,1%	10,8%	7,3%
<b>AML</b>	<b>2345,6%</b>	<b>-69,9%</b>	<b>14,1%</b>	<b>80,7%</b>	<b>5419,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,5%</b>	<b>7,7%</b>
Lisboa	2329,1%	-78,9%	27,9%	48,6%	7374,3%	2,4%	3,0%	4,3%
<b>Alentejo</b>	<b>1535,7%</b>	<b>-27,1%</b>	<b>40,4%</b>	<b>32,0%</b>	<b>1017,2%</b>	<b>13,1%</b>	<b>16,5%</b>	<b>18,1%</b>
Grândola	n.a.	-47,7%	100,0%	1,5%	3660,0%	9,0%	16,6%	14,4%
Marvão	400,0%	-20,0%	-12,5%	28,6%	542,9%	17,8%	13,2%	15,0%
Évora	50,0%	633,3%	63,6%	-2,8%	4175,0%	12,9%	18,7%	15,3%
Castelo de Vide	-50,0%	0,0%	80,0%	-77,8%	650,0%	11,1%	18,0%	3,4%
Odemira	1066,7%	-27,1%	27,5%	26,2%	650,0%	9,7%	11,3%	12,8%
Mértola	900,0%	-30,0%	-28,6%	140,0%	780,0%	15,9%	9,8%	23,2%
<b>Algarve</b>	<b>272,5%</b>	<b>-42,4%</b>	<b>6,0%</b>	<b>74,7%</b>	<b>424,9%</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,5%</b>	<b>11,9%</b>
Albufeira	203,8%	-36,6%	16,7%	70,0%	199,9%	7,1%	7,7%	12,2%
Vila do Bispo	19,1%	-60,4%	45,2%	80,3%	235,7%	5,0%	6,9%	11,6%
Lagoa	320,8%	-47,2%	9,4%	41,7%	382,1%	6,0%	6,2%	8,2%
VRSA	1385,7%	-36,5%	-9,1%	88,3%	1740,0%	7,2%	6,1%	10,8%
Lagos	307,8%	-50,6%	1,4%	105,2%	497,1%	7,2%	6,8%	13,1%
Portimão	131,8%	-30,4%	0,8%	58,7%	560,5%	8,8%	8,1%	11,9%
Loulé	721,8%	-48,1%	4,9%	64,3%	867,7%	7,6%	7,4%	11,3%
Castro Marim	700,0%	-18,8%	0,0%	69,2%	1923,5%	7,6%	7,0%	11,1%
Tavira	79,6%	-35,4%	-9,6%	95,3%	617,8%	9,9%	8,2%	14,7%
Aljezur	416,7%	-40,9%	21,8%	61,2%	810,9%	6,6%	7,5%	11,3%
Monchique	200,0%	-50,0%	200,0%	-44,4%	700,0%	4,2%	12,0%	6,0%
Faro	3425,0%	-37,6%	-1,1%	69,0%	1600,0%	14,8%	12,7%	19,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de TravelBI Open Data (2023).

Em 2022, assistiu-se à retoma económica do sector do turismo e isso ficou evidente também na análise do AL em Portugal, sendo que um dos dados mais relevantes tem a ver com o facto da proporção de estabelecimentos de AL, bem como os registos de novos estabelecimentos, na região Norte continuar a aumentar face à AML e ao Algarve, onde se concentra a maioria dos estabelecimentos de AL do país.

A tabela 4 apresenta a taxa de crescimento dos estabelecimentos de AL e a taxa de crescimento do registo de novos estabelecimentos de AL no território continental português, entre 2012 e 2022.

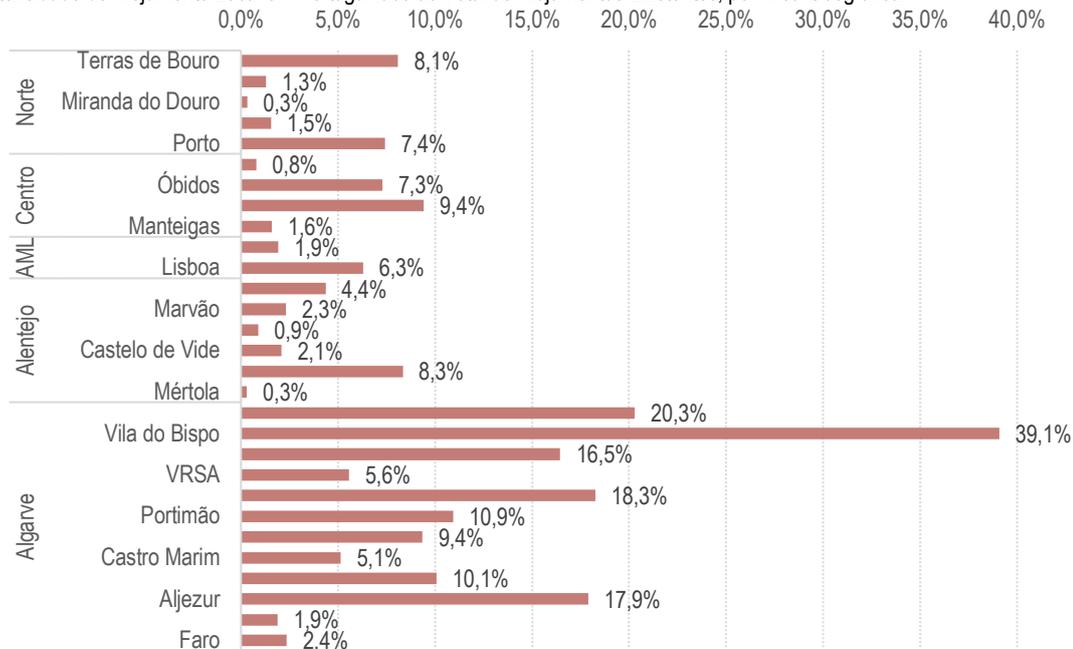
A análise da tabela mostra que entre 2012 e 2019, a taxa de crescimento do total de registos de AL em Portugal continental foi de 936%, destacando-se a cidade de Lisboa com uma taxa de crescimento de 7374%, a cidade do Porto com 4234%, seguidas da cidade de Évora com 4175%. Relativamente ao crescimento do registo de novos estabelecimentos de AL, no período entre 2012 e 2019, destacam-se o Porto (3491,9%), Faro (3425,0%) e Lisboa (2329,1%).

Os anos da pandemia (entre 2019 e 2020, 2020 e 2021) revelam um decréscimo generalizado dos novos registos de AL e uma estagnação relativa da expansão do fenómeno, verificados pelo total de estabelecimentos de AL. Tendência essa que se inverteu novamente de 2021 para 2022, com todas as regiões (NUTS II), e quase todos os concelhos analisados, a apresentarem um crescimento positivo e acentuado de novos registos e, conseqüentemente, do total de estabelecimentos de AL.

Estes números são reveladores da explosão do fenómeno do arrendamento de curta duração em espaço urbano, que se generalizou em Portugal, até em zonas de menor aglomeração urbana e de menor dimensão, como por exemplo Óbidos, Odemira, Mértola, Castro Marim, entre outros.

Para melhor aferir sobre a análise da evolução do AL em Portugal, estabeleceu-se a relação entre o número de alojamentos locais registados face ao número total de alojamentos existentes em cada concelho e área metropolitana analisados (figura 1).

**Figura 1.** Intensidade de Alojamento Local em Portugal face ao Total de Alojamentos Existentes, por Área Geográfica.



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados de TravelBI Open Data (2023) e Pordata (2023).

Esta relação permite verificar a intensidade da utilização dos alojamentos existentes para o propósito do AL e mostra dados preocupantes. No Algarve, a intensidade do AL tem uma expressão muito elevada em quase todos os concelhos analisados, sendo que em Vila do Bispo quase metade (39,1%) de todos os alojamentos existentes se destinavam em 2022 ao AL oficialmente registado. Em Albufeira este valor corresponde a 20,3%, em Lagos a 18,3%, em Aljezur a 17,9%, em Lagoa a 16,5%, em Portimão a 10,9%, em Tavira a 10,1% e em Loulé a 9,4%.

Nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a intensidade de uso de alojamento existente para AL corresponde a 1,9% e 1,5%, respetivamente. No entanto, quando observamos o fenómeno de forma mais

concentrada, apenas nos seus concelhos nucleares, as cidades de Lisboa e do Porto, os valores assumem uma proporção muito mais significativa (6,3% e 7,4%, respetivamente), o que sublinha o impacto maior da explosão do AL nestes territórios.

Importa ainda destacar que este indicador é demonstrativo de que o fenómeno também existe fora dos grandes aglomerados urbanos, como Lisboa e Porto, ou fora das regiões tradicionalmente mais turísticas como o Algarve. No Norte, o concelho de Terras do Bouro (com uma população residente de pouco mais de 6000 pessoas) tem uma intensidade de uso de alojamento para AL correspondente a 8,1%. Na região Centro, no concelho de Nazaré este valor atinge os 9,4% e em Óbidos os 7,3%. No

concelho alentejano de Odemira, o AL já tem uma ocupação de 8,3% do total dos alojamentos disponíveis.

Estes números são reveladores não só da dimensão e do rápido crescimento que o fenómeno do AL assumiu em Portugal, como também das várias externalidades negativas e das várias intensidades com que este tem vindo a impactar os tecidos urbanos das cidades mais turistificadas no país.

#### 4.2 A Resposta das Políticas Públicas à Explosão do Alojamento Local em Portugal

É incontestável a importância que o sector do turismo representa para a economia interna portuguesa, nomeadamente através do crescente peso no PIB na última década. Contudo, o peso deste argumento não deveria ignorar as consequências de um modelo de turismo tendencialmente monofuncional e excessivo, privilegiando a extratividade económica rápida e desequilibrada de rendimentos.

O caso particular do Algarve, por um lado, e os de Lisboa e do Porto, por outro, refletem claramente esse modelo. Com base em temporalidades, contextos e características distintas, a atividade turística nestes três territórios tem sido impulsionada por políticas públicas que, direta ou indiretamente, estão na base de muitas das dinâmicas socioeconómicas e espaciais que têm vindo a ser referidas. Entretanto, os dados analisados já apontam para efeitos de alastramento do fenómeno Alojamento Local (AL) para outros territórios, onde se impõe agir de forma proativa para evitar os desequilíbrios identificados.

No caso de Lisboa, o poder político nunca reconheceu, até ao momento, a situação de *overtourism* que vinha sendo percecionada e denunciada por várias associações locais, grupos de cidadãos, residentes e utilizadores da cidade. Entretanto, a ausência de políticas habitacionais à altura dos problemas detetados continua a ser uma evidência e a resposta política ao aumento explosivo do AL foi dada apenas em 2019<sup>11</sup>. A primeira definição de áreas de contenção surge já numa situação limite para as freguesias do centro histórico<sup>12</sup>. Só em 2021, em plena pandemia de Covid-19, é que se reconheceu a necessidade de inviabilizar a concessão de novas licenças de AL na cidade, bem como a urgência de apostar num outro tipo de turismo, mais sustentável, responsável, inclusivo e solidário com as populações locais. Contudo, a suspensão de novos registos de AL por parte do município continua a aplicar-se apenas às áreas de contenção<sup>13</sup>, aguardando-se ainda os regulamentos municipais para o AL.

Em 2019 foram definidas quatro áreas de contenção, que passaram a 14 em 2022, numa tentativa de conter o excessivo desequilíbrio entre o número de fogos de habitação e de AL. Se nas freguesias mais centrais os rácios elevados denunciam uma situação parcialmente irreversível em termos de reposição de algumas das dinâmicas socioeconómicas e identitárias características daqueles territórios (como Santa Maria Maior, Misericórdia, Santo António e São Vicente), a capacidade atrativa de outras freguesias mais periféricas (como Arroios ou Estrela) também já justifica uma medida do mesmo tipo.

Num intervalo de tempo tão curto, e com uma pandemia pelo meio a gerar efeitos severos na atividade turística, o aumento de novos registos de AL em Lisboa refeou um pouco. Segundo a Associação de Alojamento Local em Portugal (ALEP)<sup>14</sup>, em 2020 e 2021 registaram-se 1066 novos registos de AL, tendo sido cancelados 1022, o que resulta num crescimento de 44 novos registos. Comparativamente a crescimentos explosivos verificados anteriormente, este saldo acaba por ser quase nulo.

Ainda assim, perante o incerto contexto de crise pandémica, com quebras de faturação neste sector entre os 55% e 80% e com o turismo a ser fortemente atingido, os 1066 novos espaços de AL registados em Lisboa não só revelam a capacidade de resiliência deste modelo de negócio, como denunciam o suporte extra dos grandes investidores e do investimento global por detrás de muitos destes espaços. Mesmo para os pequenos investidores<sup>15</sup>, a alta rentabilidade das rendas de curta duração mostrou ser um forte argumento para esperar pela retoma do turismo no pós-pandemia, apesar da existência de programas de apoio municipais para tentar responder, quer às carências habitacionais do mercado de arrendamento de média/longa duração, quer à ausência de turistas e de rendimento durante a pandemia.

O Programa Renda Segura<sup>16</sup> (PRS) foi concebido pelo município de Lisboa para ser mais uma via de acesso à habitação com renda acessível através da angariação de fogos privados. O município assumia-se como arrendatário destes fogos por períodos temporais até cinco anos e sob uma determinada tabela de valores conforme a tipologia e condições, subalugando depois a famílias selecionadas por um valor mais baixo e assumindo os custos da diferença. Não tendo sido um programa de apoio desenhado especificamente para a pandemia, ele poderia ter acolhido forte adesão por parte de muitos proprietários de AL, garantindo desta forma rendimentos seguros durante cinco anos, no máximo. Contudo, acolheu uma adesão muito residual<sup>17</sup> junto dos proprietários de AL. Os incentivos fiscais que o governo viria

<sup>11</sup> Aviso n.º 17706-C/2019 e Aviso n.º 17706-D/2019, de 7 de novembro

<sup>12</sup> Em 2019, a freguesia de Santa Maria Maior detinha 25% dos registos de AL do concelho de Lisboa e um rácio acumulado entre AL e alojamentos clássicos de 421,33%. A freguesia da Misericórdia detinha 19% dos registos de AL do concelho e um rácio acumulado AL/ alojamentos clássicos de 328,63%. Com 11% de registos AL do concelho, Arroios ocupava a terceira posição, em ex aequo com a freguesia de Santo António no rácio acumulado entre AL e alojamentos clássicos, com 173,81% (LXHABIDATA, 2023).

<sup>13</sup> São 14 as freguesias, onde o rácio de AL's e o número de fogos de habitação é igual ou superior a 2,5% (Ajuda (3%), Alcântara (5%), Areeiro (3%), Arroios (14%), Avenidas Novas (7%), Belém (4%), Campo de Ourique (4%), Estrela (11%), Misericórdia (39%), Parque das Nações (4%), Penha

de França (4%), Santa Maria Maior (52%), Santo António (26%), São Vicente (16%).

<sup>14</sup> <https://www.publico.pt/2022/02/08/local/noticia/crescimento-alojamento-local-lisboa-quase-nulo-durante-pandemia-1994619>

<sup>15</sup> Em Portugal, os dados apontam para a predominância dos pequenos sobre os grandes proprietários, salientando-se a elevada dependência económica dos empresários em nome individual relativamente ao rendimento que extraem desta atividade, exercida por muitos de forma permanente (Relatório Alojamento Local e Covid-19, DINÂMIA'CET-Iscte, 2021).

<sup>16</sup> Aprovado por Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 68/CM/2020 de 12 de março de 2020.

<sup>17</sup> Segundo dados da Câmara Municipal de Lisboa, dos 235 contratos assinados, 44 resultaram de AL.

a acrescentar a este programa municipal em 2021<sup>18</sup>, para melhor responder às consequências da pandemia no turismo, deveriam ter suscitado renovado interesse junto dos proprietários de AL. Porém, tal não se verificou.

Na Cidade do Porto, a nova geração de políticas de habitação de âmbito nacional também inspirou um programa municipal orientado para o objetivo do arrendamento acessível. O Programa Porto com Sentido (PcS), lançado em maio de 2020, visava dar resposta aos desafios habitacionais associados à mesma conjugação de fatores estruturais identificados em Lisboa, com a agravante conjuntural da situação pandémica. O programa foi desenhado para reforçar a oferta de habitação a preços acessíveis, num contexto em que se previa um agravamento do desequilíbrio entre a oferta e a procura por alojamento de média/longa duração no Porto.

Tal como em Lisboa, o PcS pretendia captar tanto a habitação em regime de AL, como a existente nos mercados de venda e noutros regimes de arrendamento, para funcionar nos mesmos moldes. Através deste Programa, os arrendatários acederiam a contratos de arrendamento a preços abaixo do valor de mercado, com duração entre 2 a 5 anos. Para os proprietários também se asseguravam vários benefícios e garantias, como por exemplo, benefícios fiscais e a possibilidade de adiantamento de um ano de arrendamento caso fossem necessárias obras de conservação. Também no Porto esta iniciativa política recolheu uma reduzida adesão por parte dos proprietários face às expectativas geradas, designadamente pelos proprietários de AL<sup>19</sup>, que tal como em Lisboa, preferiram aguardar pela retoma do turismo.

Recuando a julho de 2019, na sequência da atribuição aos municípios das competências para a criação de regulamentos restritivos do número de AL, o município do Porto elaborou uma proposta de regulamento com delimitações e regulamentação de zonas turísticas condicionadas, tendo como foco as zonas do centro histórico e do Bonfim. O município criou igualmente a figura do mediador para o AL e um código de conduta e de boas práticas. Contudo, a crise pandémica e o seu forte impacto na atividade turística da cidade foram o argumento usado pelas políticas públicas locais para a suspensão, em abril de 2020, da criação do Regulamento do AL e revogação das zonas de contenção, levantando o impedimento de novos registos que vigorava desde julho de 2019.

Com base nestes dois casos comparáveis, sobressai a prevalência das medidas de contingência em Lisboa, por oposição à revogação decidida no Porto. Quanto à receptividade aos Programas políticos por parte dos proprietários de AL, será de considerar uma certa dose de desconfiança, quer ao cumprimento das condições dos Programas por parte de todos os intervenientes, quer à impossibilidade de retornar mais cedo ao modelo de arrendamento mais rentável.

Outro aspeto a considerar é a presença de anfitriões multi-propriedade (Dagkouli-Kyriakoglou et al., 2022) neste modelo de negócio, que contrariamente aos pequenos

proprietários, têm uma estrutura económica e organizativa que lhes permitiu aguardar pela retoma do turismo pós-pandémico. A flexibilidade oferecida pelos AL, a possibilidade de alternar entre várias plataformas digitais em função da conveniência (*multi-homing*), bem como a procura crescente de novos perfis de interessados (como nómadas digitais e profissionais com elevada mobilidade geográfica) por este tipo de alojamento por períodos temporais um pouco mais extensos, tem permitido aos proprietários manter o negócio lucrativo sem necessitar de migrar para o arrendamento de média/longa duração. Além de outras consequências nos territórios e ecossistemas urbanos, esta situação amplia a vulnerabilidade e a insegurança de grupos para os quais o mercado do arrendamento é a única opção de acesso à habitação (Dagkouli-Kyriakoglou et al., 2022).

Para finalizar, é importante sublinhar os limites da discussão em Portugal em torno da questão do alojamento local excessivo e dos potenciais impactos negativos que essa situação pode gerar nas múltiplas dimensões já referidas. Em termos territoriais esta discussão tem sido feita apenas relativamente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Sendo certo que este fenómeno teve características particulares nestes territórios, onde se observou um crescimento muito acentuado, num curto espaço de tempo, tendo obviado a necessidade de se fazer essa discussão, também é verdade que as consequências predatórias da presença excessiva de AL se começam a fazer sentir noutras áreas geográficas do país.

Como ficou patente na análise de AL apresentada, mesmo em zonas tradicionalmente turísticas, como por exemplo o Algarve, o Litoral alentejano ou a zona litoral da Região Centro, começa a observar-se uma tendência de crescimento do turismo urbano em zonas/concelhos que antes não tinham a mesma tradição turística que o concelho de Albufeira, dedicado ao turismo de "sol e mar".

Nas zonas centrais de concelhos como Faro e Olhão (Algarve), Nazaré (Centro), entre outros, o AL tem crescido a um ritmo elevado, como resposta a uma procura baseada nas tendências do "live like a local" e "slow living" associadas ao novo turismo urbano. No entanto, a discussão sobre as consequências negativas de um crescimento desregulado não tem sido colocada em cima da mesa.

Ainda não é obvio para os decisores políticos que também em territórios turisticamente consolidados existe uma necessidade de regular o AL para evitar ou contornar a turistificação intensiva de zonas privilegiadas nestas cidades, bem como os impactos negativos para os residentes e qualidade de vida dos mesmos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à crise económica de 2008, Portugal adotou um modelo de recuperação assente sobretudo na atração de capitais para a atividade turística e imobiliária. Este modelo não só reforçou os problemas estruturais já existentes ao nível da habitação, como também ampliou os

<sup>18</sup> Segundo a proposta do Orçamento do Estado para 2021 (OE2021), os fogos retirados do AL ou de outra atividade empresarial deixam de estar sujeitos a impostos sobre as mais-valias. <https://eco.sapo.pt/2020/10/13/casas->

[retiradas-do-alojamento-local-deixam-de-estar-sujeitas-a-imposto-sobre-mais-valias/](#)

<sup>19</sup> Segundo dados da Câmara Municipal do Porto, dos 76 contratos assinados no âmbito do PcS, 14 habitações resultaram de AL.

impactos desses problemas junto das populações urbanas, conduzindo a significativas mudanças nas cidades portuguesas mais turistificadas, sobressaindo com bastante evidência os casos de Lisboa e do Porto.

Sendo verdade que Lisboa e Porto tiveram uma entrada relativamente tardia em diversas rotas globais – das companhias aéreas de baixo custo aos fundos financeiros e de investimento imobiliário – após essa entrada verificou-se uma progressão demasiado rápida, desequilibrada e com externalidades negativas consideráveis no quotidiano das cidades. De entre essas externalidades destaca-se o impacto na habitação, ou melhor dizendo, na carência habitacional e na incapacidade de aceder aos mercados de arrendamento e venda devido ao aumento galopante dos valores do imobiliário.

A agravar um cenário de desequilíbrio entre oferta e procura – e onde a procura também se caracteriza pela desigual concorrência entre quem precisa de uma casa para habitar e quem faz uso dela como ativo financeiro – surgiu no mercado de arrendamento um fenómeno particularmente rentável e flexível como o do Alojamento Local (AL). Potenciado por um modelo de turismo urbano em franco crescimento nas duas maiores cidades portuguesas, esta modalidade de arrendamento de curta duração deslocou muita população do mercado de arrendamento regular e, por consequência, dos territórios urbanos.

Nesta subtração de população residente feita em vários bairros históricos está envolvido também o comércio local e com ele outras componentes socioespaciais distintivas que lhe conferem espessura identitária. Em oposição entraram os turistas, em números considerados excessivos por muitos residentes e utilizadores que se viram confrontados com uma certa perceção de desapossamento de espaço público, de tranquilidade, de qualidade de vida e da própria cidade.

Do lado dos atores locais e das políticas públicas, também fica patente a desadequação de forças e a falta de instrumentos disponíveis face aos interesses económicos de atores globais diversos, cuja intervenção noutras cidades europeias já tinha fornecido demasiadas evidências sobre o desenrolar de semelhantes fenómenos em Portugal. A reação política não só tardou, como se provou (e prova) ineficaz face aos objetivos a alcançar, como bem demonstraram os programas municipais de promoção de arrendamento acessível desenvolvidos em Lisboa e no Porto. Embora os impactos da existência de um elevado número de AL também se façam sentir em toda a região do Algarve, as temporalidades e características do fenómeno não são comparáveis. Contudo, importa prestar redobrada atenção ao que se começa a observar noutras cidades portuguesas mais pequenas e de elevado potencial turístico.

Admitindo que será desagradável para os ocupantes temporários de AL sentirem que não são bem-vindos pelos residentes que conseguiram permanecer nos edifícios e bairros onde se instalam, o "live like a local" continua a ser um lema muito atrativo e rentável para o turismo urbano, não obstante a mercantilização que lhe está subjacente ser uma ferramenta destrutiva do que as cidades têm de único.

## REFERÊNCIAS

- Aalbers, M. B. (2019). Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate. *Progress in Human Geography*, 43(2), 376–387. <https://doi.org/10.1177/0309132518819503>
- Abrantes, J. (2018). A importância das companhias aéreas de baixo custo no desenvolvimento do turismo nas cidades de Lisboa e Porto. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 4(21/22), 393–407.
- Atkinson, R., & Bridge, G. (2005). *Gentrification in a Global Context: the new urban colonialism*. London: Routledge.
- Baptista, L., Nofre, J., & Jorge, M. do R. (2018). Mobilidade, Cidade e Turismo: pistas para analisar as transformações em curso no centro histórico de Lisboa. *Sociologia: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, Número Tem, 14–32. <https://doi.org/10.21747/08723419/soctem2018a1>
- Cocola-Gant, A. (2020). Tourist Apart Ments, Covid-19, And Platf Orm Capitalism. *Finisterra*, 55(115), 211–216. <https://doi.org/10.18055/Finis20187>
- Cócola Gant, A. (2015). Tourism and commercial gentrification. In *RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"* (pp. 27–29). Urbino.
- Cócola Gant, A. (2018). Tourism Gentrification. In M. Lees, L and Phillips (Ed.), *Handbook of Gentrification Studies* (pp. 281–293). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cócola Gant, A., & Gago, A. (2021). Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon. *EPA: Economy and Space*, 53(7), 1671–1688.
- Colomb, C., & Moreira de Souza, T. (2021). Regulating Short-Term Rentals: Platform-based property rentals in European cities: the policy debates. *Property Research Trust*, (May).
- Corporate Europe Observatory. (2018). *Unfairbnb: How online rental platforms use the EU to defeat cities' affordable housing measures*.
- Dagkoulis-Kyriakoglou, M., Tulumello, S., Cocola-Gant, A., Iacovone, C., & Pettas, D. (2022). Digital mediated short-term rentals in the (post-)pandemic city. *Digital Geography and Society*, 3(January), 100028. <https://doi.org/10.1016/j.diggeo.2022.100028>
- Fernandes, J. R., Carvalho, L., Chamusca, P., Gago, A., & Mendes, T. (2019). *Lisboa e a Airbnb*. Book Cover Editora.
- Fernandes, J. R., Chamusca, P., Mendes, T., & Carvalho, L. (2018). *O Porto e a Airbnb*. Book Cover Editora.
- Gato, M. A. (2016). Adding value to urban spaces two examples from lisbon. *Etnoloska Tribina*, 46(39). <https://doi.org/10.15378/1848-9540.2016.39.04>
- Glass, R. (1964). Introduction. In Centre for Urban Studies (Ed.), *London: Aspects of Change* (pp. xiii–xlii). MacGibbon & Kee.
- Gotham, K. F. (2005). Tourism gentrification: The Case of New Orleans' Vieux Carre (French Quarter). *Urban Studies*, 42(7), 1099–1121. <https://doi.org/10.1080/00420980500120881>
- Gotham, K. F. (2018). Assessing and Advancing Research on Tourism Gentrification. *Via Tourism Review*, 13. <https://doi.org/10.4000/viatourism.2169>
- Guttentag, D. (2015). Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*. <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.827159>
- Jakab, P., & Happ, E. (2017). Impact Assessment between the City and the Company Reputation. *Economics and Sociology*, 10(1), 279–289.
- Lees, Loretta; Shin, Hyun Bang; López-Morales, E. (2016). Conclusion : global gentrifications, (February).

- Lees, L., & Ley, D. (2008). Introduction to Special Issue on Gentrification and Public Policy. *Urban Studies*, 45(12), 2379–2384. <https://doi.org/10.1177/0042098008097098>
- LXHABIDATA (2023). *Plataforma sobre Dados da Habitação na Área Metropolitana de Lisboa*, DINÂMIA'CET-Iscte, disponível em <https://lxhabidata.iscte-iul.pt/pt/>
- Marques Pereira, S. (2022). Regulation of short-term rentals in Lisbon: strike a balance between tourism dependence and urban life. *Urban Research and Practice*, 15(4), 477–504. <https://doi.org/10.1080/17535069.2020.1842901>
- Milano, C., González-Reverté, F., & Benet Mòdico, A. (2022). The social construction of touristification. Residents' perspectives on mobilities and moorings. *Tourism Geographies*. <https://doi.org/10.1080/14616688.2022.2150785>
- Milano, C., Novelli, M., & Cheer, J. M. (2019). Overtourism and Tourismphobia: A Journey Through Four Decades of Tourism Development, Planning and Local Concerns. *Tourism Planning and Development*, 8316. <https://doi.org/10.1080/21568316.2019.1599604>
- Mullins, P. (1991). Tourism Urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 15(3), 326–342. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1991.tb00642.x>
- Ojeda, A. B., & Kieffer, M. (2020). Touristification. Empty concept or element of analysis in tourism geography? *Geoforum*, 115, 143–145. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.06.021>
- Pordata - Base de Dados de Portugal Contemporâneo. (2023). Dados por Municípios. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Retrieved January 12, 2023 from <https://www.pordata.pt/municipios>
- Richards, G. (2022). Urban tourism as a special type of cultural tourism. In J. van der Borg (Ed.), *Research Agenda for Urban Tourism* (pp. 31–50). Edward Elgar Publishing.
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge.
- TravelBI Open Data. (2023). RNAL - Registo Nacional de Alojamento Local. Turismo de Portugal, IP, Retrieved January 06, 2023 from <https://dadosabertos.turismodeportugal.pt/datasets/estabelecimentos-de-al/explore?location=16.976689%2C-8.448950%2C4.00&showTable=true>
- Wachsmuth, D., & Weisler, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A*, 50(6). <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>
- Wijburg, G., Aalbers, M. B., & Heeg, S. (2018). The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation. *Antipode*, 50(4), 1098–1119. <https://doi.org/10.1111/anti.12382>

## AGRADECIMENTOS

Ana Rita Cruz beneficia de apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, Portugal), através da Universidade do Algarve, no âmbito da 2ª edição do CEEC Institucional (Referência: CEECINST/00052/2021/CP2792/CT0003) e através do CinTurs (projeto UIDB/04020/2020). Maria Assunção Gato beneficia do apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, Portugal) através do Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, ao abrigo da norma transitória do DL57/2016, alterado pela Lei nº 57/2017, e através do DINÂMIA'CET-Iscte (projeto UIDB/03127/2020).

Final Table. CRediT author statement.

Term	Definition	Author 1	Author 2
Conceptualization	Ideas; formulation or evolution of overarching research goals and aims	x	x
Methodology	Development or design of methodology; creation of models	x	
Software	Programming, software development; designing computer programs; implementation of the computer code and supporting algorithms; testing of existing code components		n.a.
Validation	Verification, whether as a part of the activity or separate, of the overall replication/ reproducibility of results/experiments and other research outputs		n.a.
Formal analysis	Application of statistical, mathematical, computational, or other formal techniques to analyze or synthesize study data	x	x
Investigation	Conducting a research and investigation process, specifically performing the experiments, or data/evidence collection	x	x
Resources	Provision of study materials, reagents, materials, patients, laboratory samples, animals, instrumentation, computing resources, or other analysis tools	x	x
Data Curation	Management activities to annotate (produce metadata), scrub data and maintain research data (including software code, where it is necessary for interpreting the data itself) for initial use and later reuse	x	
Writing - Original Draft	Preparation, creation and/or presentation of the published work, specifically writing the initial draft (including substantive translation)	x	x
Writing - Review & Editing	Preparation, creation and/or presentation of the published work by those from the original research group, specifically critical review, commentary or revision – including pre- or postpublication stages	x	
Visualization	Preparation, creation and/or presentation of the published work, specifically visualization/ data presentation	x	
Supervision	Oversight and leadership responsibility for the research activity planning and execution, including mentorship external to the core team	x	
Project administration	Management and coordination responsibility for the research activity planning and execution	x	
Funding acquisition	Acquisition of the financial support for the project leading to this publication	x	x

Source: reproduced from Elsevier (2022, s/p), based upon Brand et al. (2015).

Processo Editorial / Editorial Process / Proceso Editorial

Editor Chefe / Editor-in-chief / Editor Jefe: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Recebido / Received / Recibido: 09.05.2023; Revisado / Revised / Revisado: 06.06.2023 – 05.10.2023 – 10.11.2023; Aprovado / Approved / Aprobado: 15.12.2023;

Publicado / Published / Publicado: 18.12.2023.

Seção revisada às cegas por pares / Double-blind peer review section / Sesión revisada por pares ciegos.