

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVA HISPANO-BRASILEIRA

Felio José Bauzá Martorell¹

Universidad de las Islas Baleares

RESUMO

A promoção e fomento do turismo ao longo de décadas tem desencadeado um fenómeno de massificação turística, com efeitos nocivos para a população residente nos territórios turísticos (principalmente a dificuldade de acesso à hospedagem), especialmente para os recursos naturais e o meio ambiente. A necessidade (imperativa) de que as políticas de turismo sejam sustentáveis está forçando a gestão de medidas até então impensáveis, que passam pela limitação do número de visitantes em suas diferentes manifestações. Este artigo tem como objetivo fundamental analisar as causas da massificação turística, que passam pelo fomento estritamente numérico do número de visitantes ou pelo incentivo à habitação turística de férias; do mesmo modo, o impacto da massificação nos preços da habitação, a expulsão da população residente ou conflitos sociais e turismo fobia que são gerados. A metodologia seguida para este artigo consiste em uma análise das mudanças sociológicas e antropológicas vividas principalmente na Espanha (e no resto da Europa) e no Brasil, e uma revisão da regulamentação existente, a fim de confirmar se ela ainda é útil para os fins pretendidos, ou se, pelo contrário, deveria ser objeto de revisão. Como o leitor verá a seguir, este último é o resultado alcançado, sempre na perspectiva de conciliar o turismo como atividade econômica e a preservação do meio ambiente. Em conclusão, sugere-se a implementação de políticas de turismo ambientalmente sustentáveis do ponto de vista do ordenamento do território, tributação, limitação do aluguel turístico e acesso a espaços de domínio público, entre outros.

Palavras-chave: massificação; meio ambiente; sistema de cotas; turismo.

¹ Doutor em Direito Público pela Universitat de les Illes Balears (UIB). Mestre em Urbanismo e Ordenamento do Território pela UIB. Graduado em Direito pela Universidad Pontificia de Comillas (ICADE). Professor contratado Doutor em Direito Público na UIB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2526-3619> / e-mail: fbauza@fbauzaabogados.es

*PUBLIC POLICIES OF SUSTAINABLE TOURISM:
BRAZILIAN HISPANIC PERSPECTIVE*

ABSTRACT

Promotion of tourism for decades has triggered a phenomenon of tourist overcrowding, with harmful effects for the resident population of the tourist territories (mainly the difficulty of access to housing), and especially for natural resources and the environment. The (imperative) need for tourism policies to be sustainable is forcing the gestation of measures so far unthinkable, which go through the limitation of the number of visitors in their different manifestations. This article sets out as a fundamental objective the analysis of the causes of tourist overcrowding, which go through a strictly numerical promotion of the number of visitors or the incentive of tourist holiday housing; Likewise, the impact of the massification on the price of housing, the expulsion of the resident population, or the generation of social conflicts and phobic tourism is studied. The methodology followed for this article consists of an analysis of the sociological and anthropological changes experienced mainly in Spain (and the rest of Europe) and Brazil, and the revision of the existing regulations, in order to confirm whether it is still useful for the purpose pursued, or if on the contrary it should be subject to review. As the reader will check next, the latter is the result achieved, always from the perspective of reconciling tourism as an economic activity, and the preservation of the environment. In conclusion, the implementation of environmentally sustainable tourism policies is suggested from the aspect of land management, taxation, the limitation of tourist rental and access to public domain spaces, among others.

Keywords: *environment; massification; quota system; tourism.*

INTRODUÇÃO

O turismo é fundamentalmente uma atividade econômica, que representa 8,1% do PIB brasileiro e 12% do PIB da Espanha. Em termos de emprego, o turismo representa 3,5% da população ativa do Brasil e 14% dos espanhóis.

Entretanto a dimensão econômica não é a dimensão exclusiva do turismo, que apresenta outros componentes de proteção necessários por parte dos poderes públicos: o patrimônio histórico, o esportivo, o cultural, as celebrações religiosas como a Semana Santa... e tudo isto sem depreciar a vertente jurídica (contratação turística, alojamento, transporte, relações jurídicas à distância por meios técnicos) (BAUZÁ MARTORELL, 2014).

Assim, a intervenção administrativa no turismo tem sido tradicionalmente feita por meio da atividade de fomento, por meio de políticas de ajustamento sazonal e diversificação da oferta turística com o objetivo de aumentar ano após ano o número de visitantes em qualquer país.

Nesse sentido, a construção de infraestruturas turísticas (centros de conferências, instalações de inverno, áreas de eventos esportivos...), em conjunto com medidas de incentivos fiscais e subsídios (turismo rural) tenham sido uma constante nas últimas décadas.

À semelhança do que têm acontecido com as ações de promoção do turismo de cruzeiros (investimentos em infraestruturas portuárias), a promoção do turismo a partir da criação de agências de turismo no exterior², ou a regulamentação da habitação turística de férias (ENCARNACIÓN; PALOP; GOLOBARDES, 2018; GARCÍA SAURA, 2019).

Desse modo, o primeiro dado a ter em conta no que diz respeito às políticas de turismo é o fomento do turismo, tendo em conta, fundamentalmente o referente a sua contribuição para o crescimento econômico e a criação de empregos.

Conseqüentemente, devemos tomar como hipótese de trabalho o crescimento do turismo considerado uma atividade puramente econômica, para

2 Na Espanha, a TURESPAÑA é a entidade pública, vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo por intermédio da Secretaria de Estado do Turismo, responsável pelo marketing da Espanha como destino turístico no mundo. A Turespaña desenvolve sua atividade no estrangeiro por meio de uma rede de 33 Conselhos de Turismo, que representam um ativo estratégico do setor turístico espanhol, dada sua função de interface com o setor profissional emissor, os formadores de opinião e o viajante de origem. Organizados funcionalmente em 8 áreas geográficas, coincidindo, em grande medida, com diferentes tipos de mercados, esses Departamentos de Turismo operam em 47 mercados de turismo emissor, de acordo com o respetivo Plano Operativo Anual, que inclui as atividades a desenvolver em colaboração com as Comunidades Autônomas e outras entidades públicas de promoção.

– a partir dessa premissa – analisar como o ordenamento jurídico pode colocar limite ao turismo, com vistas à proteção ambiental.

1 RESULTADOS DO CRESCIMENTO ILIMITADO DO TURISMO

A aposta decidida pelo turismo tem desencadeado na Europa resultados incompatíveis com a sustentabilidade, principalmente na forma de massificação turística, grande aglomeração e afluxo de visitantes, cuja presença em tais magnitudes afeta a vida da população residente.

Em efeito as seguintes distorções derivadas do crescimento ilimitado do turismo podem ser enumeradas:

1.1 Massificação

Fato indiscutível nos últimos anos quanto ao turismo é a massificação dos destinos turísticos, o que se explica pelo menor custo com transporte e hospedagem turística, bem como pela utilização de meios técnicos.

Na verdade, na Europa existem cidades verdadeiramente saturadas pelo turismo, como Veneza, Dubrovnik ou Amsterdã, entre outras. Em geral, a massificação é um acontecimento real, que afeta os recursos naturais de um território (água potável, energia, geração de resíduos...), ao mesmo tempo que torna os espaços intransitáveis.

O afluxo de turistas, visto de um prisma estritamente econômico, pode ser considerado um resultado vantajoso; porém, quando comparado desde o ponto de vista ambiental, torna-se fácil inferir que não se pode admitir essa perspectiva que advém do turismo mal compreendido, sob pena de gerar desequilíbrios em termos sociais e ambientais.

Como mencionado, os meios técnicos estão relacionados com a massificação, pois contribuíram para uma transformação radical da relação jurídica entre a oferta e a procura turística, que já não necessita de mediação (agências de viagens), em vez disso, o usuário de serviços turísticos contrata diretamente com o provedor, conhece as opiniões e avaliações de outros usuários e, por meio de um dispositivo móvel, organiza uma viagem e desloca-se para qualquer lugar (MARTÍNEZ NADAL, 2019).

Fora da Europa, a situação é igualmente preocupante. A mídia frequentemente publica o fechamento de praias por causa da massificação turística: as Ilhas Faroé na Dinamarca, após um crescimento de 10% no número de visitantes; o acampamento base do Everest, em função da grande

quantidade de lixo acumulado; a ilha de Boracay, nas Filipinas foi fechada por seis meses em 2018 por ter sido classificada como uma “fossa séptica”; a praia de Maya Bay, na Tailândia, famosa por aparecer em um longa-metragem do ator Leonardo Di Caprio, está fechada de 2018 a 2021 para que os recifes de coral possam se recuperar³, e, portanto, um longo etc. de casos e suposições, que mostram que a aglomeração de visitantes – longe de ser uma ameaça potencial – constitui um dano real e efetivo ao ecossistema e ao meio natural.

1.2 habitação turística e os preços da habitação

Nos últimos anos e sob o amparo de plataformas digitais e portais de internet, o sector do turismo descobriu uma modalidade de alojamento diferente da tradicional hotelaria e extra-hotel (apartamentos turísticos, bangalôs, vilas, turismo rural e acampamentos de turismo). Referimo-nos a habitação turística, que consiste no aluguel de uma casa residencial por curtos períodos (BAUZÁ MARTORELL, 2018).

Esse tipo de alojamento não teria sido possível sem as plataformas de economia colaborativa (aquelas que se referem a proprietários que trocam estadias em habitações) ou nos portais de mediação de hospedagem, permitindo em todo caso a contratação de estadia turística em habitação, com a vantagem de conhecer a opinião de usuários anteriores.

A habitação turística tem permitido um crescimento exponencial do número de visitantes, que são vistos nos centros das cidades com uma mala à procura de um endereço postal. Ao mesmo tempo, tem transformado os proprietários dessas moradias em empresários turísticos, que praticam uma atividade económica sujeita a tributação e ao controle de qualidade dos serviços que prestam.

Sem prejuízo dos desafios jurídicos para a habitação turística, como é o caso da sobreposição do uso residencial e do turismo no mesmo imóvel⁴, a verdade é que esse tipo de alojamento turístico está associado à massificação, já referida anteriormente, bem como ao aumento do preço da habitação.

3 Preferente. Edição de 3 de setembro de 2019.

4 A casa encontra-se inserida numa zona a que está atribuída uma utilização residencial, pelo que o planeamento municipal tem previsto as infraestruturas necessárias a uma população em residência permanente (estacionamento, recolha de lixo, abastecimento de água potável, eletricidade...). A introdução do uso turístico em uma propriedade (pense em propriedade horizontal) ou em uma área em que o regulamento detalhado preveja o uso residencial, supõe a geração de uma disfunção (o horário de um turista está longe da população residente, sujeito a horário de trabalho e algumas horas de descanso). Portanto, esse problema não é resolvido além de algum pronunciamento judicial isolado (BAUZÁ MARTORELL, 2018).

Com efeito, o proprietário de uma casa obtém uma renda mais elevada alugando o imóvel turisticamente comparado à forma anual de acordo com o regime de locação urbano. Isso significa que o número de casas oferecidas para aluguel convencional é notavelmente restrito e que o acesso à moradia se torna muito caro, às vezes impossível para uma economia familiar dentro dos limites da normalidade.

Em alguns territórios limitados (estamos nos referindo à ilha espanhola de Ibiza), nos quais a temporada turística acarreta o deslocamento de trabalhadores privados e funcionários públicos do território continental, fala-se de emergências habitacionais, nas quais há certos episódios não isentos de jocosidade (aluguel de varandas e terraços, veículos nas vias públicas para pernoitar...).

O aumento do preço da habitação torna-se, assim, consequência do crescimento desordenado do turismo e da ineficiência do mercado imobiliário.

1.3 Expulsão da população residente

Uma consequência inevitável do aumento dos preços da habitação é a expulsão da população residente dos centros históricos das cidades, onde se concentram as residências turísticas.

Essa circunstância ocorre por dois motivos: porque os proprietários se mudam para outras áreas com o objetivo de alugar suas casas e obter aluguéis generosos; ou porque a população residente em contrato de aluguel não pode pagar os aluguéis que os proprietários exigem em comparação com o aluguel turístico.

Seja como for, em qualquer caso, os centros das cidades são despovoados de uma população residente, tornando-se áreas puramente turísticas (a certa altura foram classificadas como parques temáticos). Os negócios tradicionais desaparecem, dando lugar a estabelecimentos franqueados e em geral a população que habita nessas áreas é apenas transitória, em nenhum caso permanente⁵.

1.4 Reestruturação da economia do turismo

As plataformas digitais têm causado mudanças substanciais no modelo de turismo, que passou do sistema convencional de mediação para uma relação direta entre o fornecedor e o solicitante de serviços turísticos.

⁵ O documentário *El síndrome de Venecia* explica claramente essa circunstância. Vide <https://www.youtube.com/watch?v=WVTEfMLBW4s>. Acesso: 12 de outubro de 2019.

De acordo com essa relação jurídica, a mediação turística perdeu toda a sua razão de ser, de modo que as agências de viagens de revenda não são mais apreciadas, mas em todo caso, elas tiveram que se adaptar ao novo cenário da mídia técnica, sejam eles OTAs (acrônimo de On Line Travel Agencies) (FLECHA BARRIO, 2016), ou centrais eletrônicas de reservas turísticas (BAUZÁ MARTORELL, 2014). Ninguém discorda de que essa nova modalidade de contratação entre ausentes acarreta desafios jurídicos, para os quais o direito positivo atual nem sempre oferece soluções e que, conseqüentemente, necessita de adaptação (FLAQUER RIUTORD, 2015).

Outra atividade econômica do setor do turismo que perde força específica no sistema como um todo é a dos guias turísticos, cuja intervenção é limitada já que o turista – amparado pelos meios técnicos – torna-se autônomo e não precisa de tais serviços.

Com efeito, quer pela quantidade de informação que circula na rede sobre percursos, locais de interesse, explicação histórica, horários, preços e tarifas..., quer pelas avaliações feitas por outros usuários, a mídia digital substitui por completo o guia turístico, de modo que o turismo já não é mais organizado tanto por grupos perfeitamente delimitados ao redor do guia, em vez disso, os turistas acessam aos espaços de interesse individualmente (ainda que estejam em conjunto) (MUNAR BERNAT, 2008).

1.5 Reestruturação da administração turística

Os meios técnicos, embora tenham contribuído diretamente para a massificação dos visitantes, colocaram à disposição dos turistas novas formas de controle da atividade turística, por vezes mais efetivas e temidas do que qualquer sanção administrativa.

Em efeito a sanção puramente econômica relativizou seus efeitos no tráfego comercial; apesar de as Leis de Procedimento Administrativo em geral preverem que a infração não pode resultar rentável (não pode ser menor o montante da sanção econômica ao benefício que gera a infração) (NIETO, 2012), a verdade é que o infrator enfrenta a multa com a ideia de que a infração somente tem efeito sobre o resultado e que, em todo caso, o número de infrações cometidas compensa a sanção recebida. Por outro lado, a publicidade da infração, por afetar clientes potenciais, pode ser mais problemática; daí os regulamentos processuais incluindo a do

setor do turismo – fornecem registros públicos de infrações, que qualquer cidadão pode consultar e, assim, ter uma ideia do grau de qualidade dos serviços turísticos oferecidos por um operador⁶.

Dada a realidade sociológica atual, os clientes nem sempre consultam o registo administrativo de sanções turísticas, tendo antes à sua disposição os comentários e opiniões que outros clientes anteriores veem nas redes sociais, ou nas mesmas plataformas técnicas de mediação turística.

Esses meios são, portanto, muito mais eficazes do que as sanções administrativas, pois são conhecidos em tempo real em qualquer parte do mundo e podem levar a uma diminuição notável da demanda por serviços turísticos.

Um exemplo pontual do que vem sendo discutido foi a publicação nas redes sociais da reclamação de alguns usuários em um restaurante de uma praia de Formentera. Ao receber a fatura, que era astronômica, eles tiveram a opção de solicitar o livro de reclamações, com a salvaguarda de que uma reclamação não pode ser feita por motivos de preço, quando não se abona o mesmo. Uma das páginas do livro de reclamações teria sido dirigida à Administração Turística, que teria instaurado um procedimento administrativo que levaria muito tempo, sem prejuízo dos recursos administrativos e judiciais de que teria dado origem. Por fim, o procedimento teria caído no esquecimento.

Em vez disso, os usuários decidiram publicar uma fotografia da fatura no *Twitter*, com o título de *Tourist trap*, armadilha para turistas. A mensagem circulou a uma velocidade vertiginosa, pois teve milhares de visitas e *retweets*, ao mesmo tempo que foi publicada na primeira página da imprensa local.

Por isso, a Administração Turística se viu obrigada a adaptar suas fórmulas de controle da atividade turística, devendo logicamente estar atenta aos comentários e opiniões que são despejados nas redes sociais, depurando também os comentários objetivos de opiniões meramente subjetivas, que às vezes procuram prejudicar a reputação de outros concorrentes do setor (MARTÍNEZ NADAL, 2015).

6 A art. 115 da Lei 8/2012, de 19 de julho, sobre o Turismo nas Ilhas Baleares, prevê a averbação das penas definitivas no respetivo registo insular de empresas, atividades e estabelecimentos turísticos. As anotações são canceladas no ofício ou a pedido de uma parte depois de decorridos um, dois ou três anos, consoante se trate de sanções por infrações menores, graves ou muito graves, desde sua imposição final ou quando a resolução sancionatória for anulada por decisão final em processo contencioso-administrativo. O registo é obrigado a emitir um certificado das sanções registadas aos interessados que o solicitem (BAUZÁ MARTORELL, 2017, p. 139).

Do mesmo modo, e sem prejuízo do que diremos em matéria de habitação turística de férias, a Administração somente pode exercer o controle sobre a oferta de habitação turística por meio de páginas na Internet.

Consequentemente, não podemos deixar de afirmar que os meios técnicos obrigam a reestruturar a Administração Turística, que já não pode operar exclusivamente com os meios convencionais.

1.6 Conflitos sociais

A massificação turística gera conflitos sociais evidentes. Onde há superlotação também há problemas de convivência em decorrência do consumo de recursos escassos e da saturação dos serviços públicos, que baixam sua qualidade e aumentam o tempo de espera.

Um desses conflitos, a que já nos referimos, consiste na sobreposição de usos residenciais e turísticos em um mesmo imóvel, o que gera o inconveniente de misturar dois estilos muito distintos: um temporário e transitório (turístico), e outro permanente e estável (residencial). Nem é preciso dizer que os horários de um e de outro também são muito diferentes, sendo que no primeiro caso pode ocorrer a emissão de ruído quando para os demais há um descanso previsto antes da jornada de trabalho.

Além disso, em maior proporção a massificação atrai os ladrões de ocasião, aumentando a taxa de criminalidade por furtos e assaltos a uma população, visto que aumenta a quantidade de visitantes, que carregam dinheiro em espécie em bolsas e malas.

Nesse caso, recorrente em muitas cidades europeias que já sofrem desses problemas de convivência, com a externalização de protestos na forma de direito ao descanso e slogans como “a cidade para quem nela habita”... e um longo etc.

1.7 Turismo fobia

Uma etapa adicional aos problemas de convivência é o turismo fobia, entendido como uma manifestação de rejeição total ao turismo, com ações que vão desde o grafite em fachadas até a exibição de mensagens em portos e aeroportos contrárias ao turismo, quando não a realização de atos de vandalismo que geram aborrecimento e desconforto ao visitante.

Certamente o turismo fobia não pode ser relativizado em primeiro lugar por uma questão elementar de cortesia, sem esquecer a contribuição

do turismo para o PIB como comentamos *supra* (HUETE; MANTECÓN, 2018; MILANO, 2018).

Em todo o caso, é um dado indicativo de que, apesar da crítica não mitigada às manifestações de ódio ao turismo, a massificação está causando desconforto à população residente.

2 POLÍTICAS DE TURISMO SUSTENTÁVEL

Os resultados de um crescimento ilimitado do turismo requerem o desenvolvimento e projetos de políticas turísticas em termos de sustentabilidade, tornando o meio ambiente um elemento transversal de qualquer política pública.

Nesse sentido, o crescimento econômico, ou é sustentável, ou não será. Não há alternativa. Por essa razão, as autoridades públicas na Europa começaram a aplicar medidas corretivas para promover o turismo, que podemos elencar nos seguintes termos:

2.1 Urbanismo e ordenamento do território: capacidade de carga

Em geral, no planejamento urbano e no ordenamento do território, a capacidade de carga é definida como o número potencial de pessoas que determinado espaço ou local pode acomodar, dependendo dos parâmetros urbanos, ambientais, paisagísticos, de infraestrutura...

As diferentes leis autônomas do solo⁷ e seus regulamentos complementares têm levado a introdução parâmetros e indicadores ao nível da capacidade de carga, como limite geral do território. Os indicadores particulares do turismo fazem parte desse conceito de capacidade de suporte, buscando uma harmonização da densidade da população residencial com a da população visitante, em consonância com os vetores ambientais e a disponibilidade de recursos (água potável, energia elétrica e gás, coleta de lixo...)⁸.

O ordenamento do território é concebido nas diferentes Comunidades Autônomas por meio de planos territoriais gerais e planos diretores setoriais. Entre estes últimos, os planos de turismo estabelecem a capacidade de carga e os limites máximos para a população visitante. Consequentemente, uma primeira limitação do turismo passa por esses planos diretores setoriais (BLASCO ESTEVE, 2010).

7 Sobre os efeitos da Sentença do Tribunal Constitucional 61/1997, vide Fernández (1997).

8 Sobre a capacidade de carga em questões urbanas e turísticas, vide Salom Parets (2017).

Os territórios insulares são especialmente sensíveis a esse problema, uma vez que combinam o influxo turístico e as limitações territoriais. No caso das Canárias, a Lei 19/2003, de 14 de abril, que aprova as Diretrizes Gerais de Gestão e as Diretrizes de Gestão do Turismo das Canárias, contempla expressamente o regulamento das diretrizes de gestão do turismo das Ilhas Canárias, em que o Capítulo IV regula as condições de crescimento.

Entre os objetivos dessas limitações ou restrições, a Diretriz 24 justifica o crescimento seletivo baseado na criação de novos produtos qualificados que diversifiquem a oferta, e tenham a capacidade de inovar o mercado, atrair outros segmentos de demanda, competir com outros destinos, e contribuir para o crescimento da economia local e do arquipélago.

Ao mesmo tempo, a Lei é muito clara quando se trata de determinar que a necessidade de ordenar e dimensionar o crescimento habitacional faz parte da exigência de redução dos efeitos ambientais e territoriais diretos e induzidos, num ambiente frágil, bem como para moderar o crescimento à capacidade de absorção da sociedade local e à disponibilidade de infraestruturas e serviços, bem como para atender ao carácter estratégico e prioritário que essas Orientações atribuem à renovação do parque turístico existente, em razão de seu maior grau de sustentabilidade, pois constitui um reaproveitamento eficiente do patrimônio urbano e imobiliário existente.

A seguir, a Diretriz 25 se refere expressamente à capacidade de carga e entende que qualquer decisão de transformação para a urbanização do terreno com destino turístico precisa ser estabelecida e tecnicamente baseada na capacidade de carga da área turística afetada, entendida como o conjunto de fatores que permitem o aproveitamento turístico de uma área sem uma diminuição inaceitável da experiência obtida pelos visitantes, uma pressão excessiva sobre os recursos turísticos desta, uma alteração ecológica sobre sociedade residente, passando a dispor dos equipamentos, serviços e infraestruturas gerais necessários ao desenvolvimento da atividade e da população de serviços que demande. Essa capacidade deverá ser considerada e analisada pelo planejamento urbano como fator determinante da setorização do solo com destino turístico. Tudo isso sob os critérios da capacidade de carga turística global e os critérios específicos determinados pelo planejamento da ilha.

A determinação da capacidade de carga integra um documento autónomo dentro dos instrumentos de planejamento, e é baseada, pelo menos, nos seguintes fatores relevantes:

- a) Capacidade ecológica, que identificará e avaliará as mudanças que a implementação da atividade turística em questão pode produzir nos ecossistemas.
- b) Capacidade social, que irá analisar os efeitos sobre a população residente, em suas condições urbanas, habitacionais, do mercado de trabalho e do ambiente cultural, bem como seus efeitos nos serviços de educação, saúde e assistência social disponíveis.
- c) Capacidade da paisagem, definida como a potencialidade da paisagem em assumir as ações planejadas sem alterar suas qualidades e elementos característicos.
- d) Capacidade das acessibilidades e demais infraestruturas existentes para atender ao funcionamento e abastecimento da área, e possibilidade de absorção dos impactos que se possam deduzir da disponibilização ou ampliação das referidas infraestruturas.
- e) Capacidade de mercado, considerando o potencial de crescimento da demanda diante da nova oferta, de modo a evitar que a geração de desequilíbrios entre oferta e demanda prejudique a competitividade do destino e das operadoras.
- f) Disponibilidade de recursos tecnológicos, profissionais e laborais necessários às fases de construção e exploração dos empreendimentos turísticos previstos, estimados na hipótese de aplicação de medidas e sistemas adequados à conservação do meio ambiente, à economia de energia e água e gestão correta de resíduos.
- g) Disponibilidade de recursos turísticos, avaliada em relação aos produtos turísticos planejados, com base em um inventário valorizado, visando estimar a orientação turística da área e a correspondência entre recursos, produtos turísticos, tipo de demanda e atividades turísticas propostas.
- h) Alocação para recursos naturais existentes nas áreas propostas para a atividade urbana, em ambiente de influência ambiental, paisagística e funcional, com base no inventário e valorização dos recursos e na disponibilização de medidas para sua conservação. Para a valorização dos recursos naturais envolvidos na ação, serão considerados em qualquer caso como elementos sensíveis, os seguintes:
 - 1. Os espaços costeiros, cuja extensão para esse efeito de proteção se estabelece como a faixa costeira de 500 metros de largura, medida a partir da orla marítima
 - 2. Os relevos e horizontes que definem as paisagens características de cada ilha.

3. As formações naturais orográficas e cenográficas características, como falésias, ravinas, costas, cones vulcânicos e caldeiras, entre outras.
4. Solos agrícolas produtivos e aqueles que caracterizam a imagem do território.
5. A vegetação e, principalmente, os arvoredos.

Finalmente, e especificamente em termos de limites sobre crescimento, a Diretriz 26 refere-se aos instrumentos de planejamento municipal, que também permitem a introdução de restrições ao crescimento do turismo. Assim, a Norma obriga o ordenamento do território insular a declarar esgotada a capacidade de suporte das zonas territoriais em que se deduz da análise dos fatores relacionados na Diretiva anterior, podendo a referida declaração afetar zonas ou núcleos específicos de uma ilha ou de sua totalidade. Os efeitos da declaração serão os seguintes:

- a) No âmbito declarado, não poderá aumentar o número de espaços turísticos em relação à oferta existente.
- b) Nas zonas turísticas incluídas no âmbito declarado, o número de locais residenciais não pode aumentar, salvo disposição expressa em contrário do plano insular, devidamente justificado.

Em particular, o planejamento insular deve justificar a previsão de crescimento do alojamento turístico que estabelece, em relação à existência material ou dotação financeira para a execução de infraestruturas e serviços gerais suficientes para cobrir as necessidades da população residente e turística existente, tais como a gerada pelo crescimento esperado do turismo, exigindo parecer das administrações competentes. Em qualquer caso, a disponibilidade e capacidade dos serviços públicos de saúde e educação para o aumento esperado da demanda serão um fator limitante para seu desenvolvimento.

2.2 Tributação: taxa turística

A tributação das estadias turísticas é um meio dissuasivo para visitar espaços turísticos. Na teoria econômica, preços sempre foram fator corretivo de demanda.

Não em vão o “Estudo sobre a regulamentação da habitação de uso turístico na Espanha”, elaborado pela Comissão Nacional de Mercados e Concorrência da Espanha em 19 de julho de 2018, ao avaliar as restrições por zonas ou bairros a residências para uso turístico, considera expressamente que “um instrumento mais congruente e menos distorcido da concorrência

do que o zoneamento para internalizar o custo das externalidades negativas derivadas do congestionamento em algumas áreas seria a intervenção por meio de uma taxa ou imposto sobre a estadia em alojamento turístico, sem diferenciação do tipo de alojamento”.

Na Espanha, apenas duas Comunidades Autônomas coletaram esse tributo: as Ilhas Baleares e a Catalunha.

Focando o primeiro e sem prejuízo de antecedentes remotos (BAUZÁ MARTORELL, 2019), o atual regulamento do tributo, hoje, está concretizado na Lei n. 2/2016, de 30 de março, sobre o Imposto sobre estadias turísticas nas Ilhas Baleares e medidas para promover o turismo sustentável. A Lei foi desenvolvida pelo Decreto 35/2016, de 23 de junho, que desenvolve a Lei do imposto sobre a estadia turística e medidas de promoção do turismo sustentável.

A Lei 2/2016 configura a imposição tributária para as estadias, por dia ou frações, com ou sem pernoite, que os contribuintes realizam nas Ilhas Baleares nos seguintes estabelecimentos turísticos:

- a) Estabelecimentos hoteleiros, ou seja, hotéis, hotéis urbanos, hotéis-apartamentos e alojamentos de turismo de interior.
- b) Os apartamentos turísticos.
- c) Os vários tipos de alojamento de turismo rural, isto é, hotelaria rural e agroturismo.
- d) Albergues e refúgios.
- e) As hospedarias.
- f) Estabelecimentos operados por empresas residenciais turísticas, exceto no que diz respeito a unidades de alojamento residencial.
- g) Hostels, residência-hostel, pensões, pousadas, casas de hóspedes e acampamentos ou acampamentos turísticos.
- h) Casas turísticas de férias, casas que são comercializadas para estadias de turistas e casas que são comercializadas para turismo que podem ser registradas de acordo com as leis que as regulamentam.
- i) Os estabelecimentos restantes e habitações aos quais a regulamentação regional concede a qualificação de turista.
- j) Casas que sejam objeto de comércio turístico que não cumpram os requisitos para o efeito estabelecidos na regulamentação regional e que, portanto, não sejam passíveis de registo de acordo com a legislação turística em vigor.
- k) Os navios de cruzeiro turísticos quando fazem escala em um porto das Ilhas Baleares. Assim, não estão incluídos os inícios ou chegadas de cruzeiros com partida ou destino final nas Ilhas Baleares.

Entre as principais novidades do regulamento que opera essa lei está a inclusão de tributar os navios de cruzeiro, fim que foi objeto de exigência da Administração Geral do Estado.

Para os demais, a terceira disposição final da Lei 13/2017, de 29 de dezembro, sobre os Orçamentos Gerais da Comunidade Autônoma das Ilhas Baleares para o ano de 2018, aumentou a cota tributária em 100%, geralmente fixada em quatro euros diários, por pessoa e dia.

A destinação dos recursos arrecadados com esse imposto é a preservação do meio ambiente. Assim, a Lei cria o fundo de promoção do turismo sustentável como instrumento de financiamento dos projetos aprovados e de promoção do turismo sustentável, responsável e de qualidade no arquipélago das Ilhas Baleares. Esse fundo é nutrido pela cobrança total do imposto sobre estadias turísticas nas Ilhas Baleares.

Os recursos desse fundo destinam-se ao financiamento, total ou parcial, de investimentos e demais despesas que, na execução dos projetos aprovados, se destinem às seguintes ações:

- a) Proteção, preservação, modernização e recuperação do meio ambiente natural, rural, agrícola e marinho.
- b) Fomento do ajuste sazonal, criação e ativação de produtos turísticos viáveis na baixa temporada e promoção do turismo sustentável de baixa temporada.
- c) Recuperação e reabilitação do patrimônio histórico e cultural.
- d) Impulso de projetos de pesquisa científica, desenvolvimento e inovação tecnológica (I+D+i) que contribuam para a diversificação econômica, o combate às mudanças climáticas ou relacionadas ao turismo.
- e) Melhoria da formação e da qualidade do emprego. Fomento da ocupação na baixa temporada. Ações em políticas habitacionais voltadas para a promoção do acesso à moradia, e principalmente ao aluguel social, com critérios de sustentabilidade energética. Em todas essas ações, os projetos ambientais são priorizados. Em todo o caso, os projetos aprovados devem ser sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico⁹.

2.3 Limitação de aluguel para turistas

Em geral, o aluguel turístico foi regulamentado com a intenção do legislador de limitar essa prática, haja vista os problemas que analisamos anteriormente.

⁹ Para entender esse tributo, vide a análise realizada *in extenso* (FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, 2017).

A limitação do aluguel para turistas não é uma tarefa fácil, na medida em que encontra a proibição de práticas de concorrência restritivas.

De fato, na Espanha, a Comissão Nacional de Mercados e Concorrência em seu Estudo 3/2018, de 19 de julho de 2018, chama a atenção para o fato de as limitações regulamentares não se traduzirem em discriminação das residências turísticas no que respeita ao alojamento hoteleiro, mas devem ser especialmente motivadas.

Nesse sentido, não são poucas as sentenças do Supremo Tribunal que, por um lado, confirmam que certas limitações estão de acordo com a Lei por não serem discriminatórias, ou que anulam preceitos concretos de normas que limitavam o aluguel turístico sem fundamentação alguma. Referimo-nos à Sentença do Supremo Tribunal Federal 1237/2019, de 24 de setembro de 2019 (rec. 2861/2018), sobre a regulamentação da Comunidade de Castilla e León, a de 12 de dezembro de 2018 (rec. 4959/2017), ou de 10 de dezembro de 2018 (rec. 234/2016).

No caso específico das Ilhas Baleares, a Lei 6/2017, de 31 de julho, que altera a Lei 8/2012, de 19 de julho, referente ao Turismo, relativa à comercialização de estadias turísticas em habitação, abordou essa questão introduzindo notáveis limitações para a comercialização de estadias turísticas.

Em princípio, esse regulamento viabiliza exclusivamente o aluguel da habitação inteira, e não em vão o art. 50.15 entende que estadias turísticas são incompatíveis com a formalização de contratos de habitações ou com a coincidência de usuários no mesmo domicílio que tenham formalizado contratos diversos, sem prejuízo da regulamentação de estadias turísticas em habitações que venham a ser estabelecidas.

Sem prejuízo do anterior, este mesmo preceito do ponto 20 contempla a modalidade de aluguer da habitação principal, que consiste na comercialização efetuada exclusivamente por pessoa física em habitação própria e que seja considerada sua habitação principal, independentemente de a tipologia unifamiliar ou multifamiliar, pelo prazo máximo de 60 dias no período de um ano. Nessa modalidade, é permitida a convivência das pessoas que residem na casa os dos usuários, desde que tal fato esteja claramente indicado em toda a publicidade e o número total de pessoas não ultrapasse o número de lugares constantes do certificado de habitabilidade ou título de habitabilidade análogo da casa.

Do ponto de vista urbano, o legislador balear vai além da distinção de uso e em norma com força de lei, como a Lei do Turismo, admite

expressamente que as estadias turísticas de curta duração podem ser comercializadas em casas de uso residencial, desde que essa comercialização seja efetuada pelo proprietário ou por meio de operadores ou qualquer dos canais de comercialização turística nos termos previstos pelo ordenamento jurídico (art. 50.1). Isso quando a Lei exige que as residências tenham um certificado de habitabilidade válido, exceto as residências expressamente excluídas por regulamentos setoriais, por exemplo, de patrimônio histórico (art. 50.2). Também nessa área, a comercialização de estadias turísticas é impedida em qualquer habitação sobre a qual tenha sido aplicada sanção firme por infração grave ou muito grave do direito urbano, desde que não seja restabelecida essa legalidade (art. 50.4). Do mesmo modo, as casas de uso residencial somente podem vender estadias turísticas para o número máximo de lugares permitidos pelo certificado de habitabilidade (art. 52.1).

Em termos de recursos e empreendimento, as residências que são objeto de comércio turístico devem comprovar sustentabilidade a partir da obtenção, antes da comercialização, do certificado energético (art. 50.5), bem como sistemas de controle do consumo de água e contadores individuais eletricidade e gás (art. 50.6).

Um fato singular que afeta o direito da concorrência é o zoneamento¹⁰. Nesse sentido, de acordo com a Lei Balear, as novas declarações responsáveis pelo início da atividade de comercialização de estadias turísticas em moradias somente podem ser apresentadas e, portanto, proceder-se a uma nova comercialização turística, se essas declarações se referirem a uso residencial que estão localizados em áreas expressamente declaradas aptas de maneira expressa (art. 50.4).

Em todos os casos, a apresentação da declaração responsável pelo início da atividade turística relativa às estadias turísticas efetuadas em alojamentos de habitação sujeitos ao regime de propriedade horizontal, ou das tipologias a determinar em regulamento, permite o exercício da atividade pelo período estabelecido em regulamento e que, por defeito, é de cinco anos a partir da apresentação à Administração Turística. Após o prazo estabelecido, somente pode prosseguir com a comercialização turística se continuarem a ser cumpridos todos os requisitos determinados por lei ou regulamento, incluindo que a área continue a ser adequada, por períodos que podem ser prorrogados por igual período.

Durante o mês anterior ao final de cada período, se a casa continuar

¹⁰ Sobre essa questão de zoneamento, veja Sola Teysiere (2005).

cumprindo todos os requisitos determinados por lei ou regulamento, o proprietário da casa, ou o comerciante, pode enviar uma comunicação à Administração turística informando que o Período de comercialização para o mesmo período, que continua a cumprir os requisitos regulamentares e tem o certificado da entidade gestora de lugares ou da Administração Turística que comprove que pode dispor temporariamente lugares por outro período. Caso o prazo seja cumprido e a comunicação não tenha ocorrido ou a casa deixe de cumprir os requisitos regulamentares então estabelecidos, incluindo o planejamento urbano, a atividade de comercialização de estadias turísticas tem que cessar, a casa tem que passar a situação de baixa definitiva e as vagas devem retornar automaticamente aos órgãos gestores do local ou à Administração turística.

Entre as proibições, a Lei Balear impede a comercialização turística de moradias sujeitas ou que tenham sido objeto de regime de proteção oficial ou a preço de avaliação (art. 50.8), ou que se localizem em terrenos rústicos protegidos, salvo se os instrumentos de ordenamento do território estabelecerem o contrário (art. 50.18).

Em termos de segurança, a LTIB obriga o comerciante de estadias turísticas a encaminhar a identificação dos usuários à Direção-Geral da Polícia (art. 50.11), que por sua vez deve cumprir os usos de convivência e ordem pública, bem como as regras internas da comunidade de proprietários em casos de propriedade horizontal (art. 50.12).

Nesse âmbito do tipo de propriedade, esse preceito contempla no ponto 7 a possibilidade de que a habitação turística se encontre em um edifício de propriedade tombada ou horizontal, embora declare ilegal o uso turístico nos casos em que o estatuto da comunidade dos proprietários determine que não seja possível o uso para outros fins que não a habitação residencial.

As Ilhas Baleares são o território que registra o maior índice de intensidade turística do mundo. Em 2017, 16 milhões de turistas visitaram as ilhas, o que significa que, se o índice de intensidade turística média for 100, as Ilhas Baleares se registram 6.572'61¹¹. Isso requer a adoção de políticas ativas de integração do elemento territorial e ambiental no setor turístico. Mesmo sendo o aluguel por temporada um dos fatores impulsionadores desse índice de intensidade turística, o zoneamento – diretamente ligado à capacidade de carga da população turística (LÓPEZ BONILLA; LÓPEZ BONILLA, 2008) –, torna-se um fator chave na gestão do turismo.

11 Relatório da Universidad das Islas Baleares de fevereiro de 2019.

Em consonância com o que dissemos em relação à capacidade de carga turística de um território, a Lei permite que os Planos de Intervenção em Âmbitos Turísticos (PIAT) e, se aplicável, os Planos Territoriais Insulares (PTI), estabelecer a densidade global máxima da população, delimitar áreas e âmbitos turísticos e de proteção, definir o tamanho e as características, bem como estabelecer parâmetros mínimos ou máximos de superfície, volume, área edificável e equipamentos. Podem delimitar áreas turísticas saturadas ou maduras, de acordo com os critérios estabelecidos nessa lei. Do mesmo modo, podem apontar as exceções que, haja vista sua localização ou características especiais, assim o aconselham. Também podem determinar esses parâmetros em relação às áreas residenciais que fazem fronteira com as áreas turísticas.

Para o que nos interessa, caberá aos PIAT estabelecer os critérios de delimitação de áreas aptas à comercialização de estadas turísticas em residências de uso residencial. Com base nesses critérios, as Câmaras Municipais devem estabelecer áreas adequadas para a comercialização de estadas turísticas em residências, incorporando a delimitação no respectivo planejamento urbanístico mediante a correspondente documentação cartográfica¹². Do mesmo modo, os PIAT e, se aplicável, os PTI, podem determinar em cada ilha o limite máximo de locais turísticos em alojamento turístico e o limite máximo de locais em casas residenciais que podem ser comercializados para turismo, em função dos recursos insulares existentes, infraestruturas, densidades populacionais e outros parâmetros relevantes em sua área. Nesse caso, as licenças para hospedagem devem se adaptar a essa cifra¹³.

O art. 50.3 O LTIB contempla o denominado zoneamento do aluguel turístico, na medida em que somente permite a apresentação de novas declarações responsáveis pelo início da atividade de comercialização de estadas turísticas em residências e, portanto, realizar uma nova comercialização turística em caso de que essas declarações se referiram as habitações de uso residencial que estejam localizadas em áreas expressamente declaradas aptas de maneira expressa, seguindo o procedimento previsto no art. 5º, ou delimitadas provisoriamente nos termos do art. 75 LTIB.

¹² Pelos dados positivos da Lei, essa delimitação cartográfica não será considerada uma modificação estrutural do planejamento.

¹³ Até que este valor seja determinado ou caso não seja considerado necessário determiná-lo, o limite máximo de vagas por ilha deve ser determinado pelos que são legalmente existentes mais os que integram as bolsas geridas pelas entidades gestoras de lugares turísticos ou pelas administrações turísticas insulares, com as especificações previstas no art. 89 para a ilha de Menorca.

De acordo com o art. 75.2, é considerada área apta à comercialização de estadias turísticas em residências de uso residencial aquela em que, por motivos, com as medidas corretivas que vierem a ser estabelecidas e atendendo ao disposto em lei ou regulamento em matéria de habitação, a Administração competente para realizar o zoneamento considerar que esse uso extraordinário das moradias é compatível com o uso ordinário da habitação que as caracteriza.

No ponto seguinte, esse mesmo preceito permite que, a título provisório, enquanto os conselhos insulares não se desenvolvam mediante PIAT ou, se for o caso, pelo PTI, a delimitação das áreas aptas à comercialização de estadias turísticas em moradias, as entidades insulares podem declarar e delimitar provisoriamente, por acordo do plenário, as áreas aptas à comercialização de estadias turísticas de uso residencial, que podem ser diferenciados por tipologias de edifícios. Esse acordo deverá ser publicado no Diário Oficial das Ilhas Baleares e regerá até que as Câmaras Municipais estabeleçam a respectiva delimitação no ordenamento urbano municipal.

2.4 Atuações no fundo marinho

A proteção dos ecossistemas marinhos passa a ser um elemento fundamental para a vida no fundo do mar, principalmente a oxigenação da água, de modo que automaticamente se torna parte das limitações do turismo.

Com efeito, a atracação de barcos de recreio no fundo do mar, em razão do arrasto envolvido na fixação da âncora, prejudica gravemente a preservação e o crescimento dos prados de Possidónia.

Na Espanha e de acordo com a legislação estadual de base¹⁴, a Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares aprovou o Decreto 25/2018, de 27 de julho, de conservação de Posidonia oceânica nas Ilhas Baleares, que protege uma área de 650.000 metros quadrados de fundo do mar povoado por essa espécie marinha.

Na Espanha e de acordo com a legislação estadual básica, a Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares aprovou¹⁵ Decreto 25/2018 de 27 de julho, sobre a conservação da Possidónia oceânica nas Ilhas Baleares, que protege uma área de 650.000 metros quadrados de fundo marinho povoado por essa espécie marinha.

14 Lei 42/2007, de 13 de dezembro, sobre Patrimônio Natural e Biodiversidade; Lei 41/2010, de 29 de dezembro, Proteção do Meio Ambiente Marinho, e Real Decreto 139/2011, de 4 de fevereiro, para o desenvolvimento da Lista de Espécies Selvagens em Regime de Proteção Especial e do Catálogo Espanhol de espécies ameaçadas.

15 Parecer prévio 64/2018, do Conselho Consultivo das Ilhas Baleares, aprovado em sessão de 11 de julho de 2018.

Esse Decreto prevê a delimitação cartográfica e a catalogação dos prados de Possidónia (art. 3), bem como a regulamentação para ancorar embarcações, totalmente proibida nos prados Possidónia (art. 7).

O art. 12 cria um fundo, denominado Fundo Possidónia, que será nutrido pelas contribuições que a Comunidade Autônoma das Ilhas Baleares, outras administrações, empresas, associações e outros, bem como medidas compensatórias para ações que afetem o habitat e as espécies. Indica-se que a gestão do fundo corresponde ao Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas, diretamente ou por meio da entidade instrumental a que é atribuída essa competência.

Por fim, esse Decreto contempla um regime de sanções para as embarcações que ancorarem sobre os prados de Possidónia, bem como qualquer alteração significativa das mesmas, entendida como qualquer afetação, resultando em destruição ou morte, da Possidónia oceânica como espécie ou habitat, a partir da ocupação perene ou temporária de seu espaço, desmatamento, derrubada, desenraizamento, desestabilização de seu substrato ou outras ações que envolvam deterioração de suas condições naturais.

O Decreto aborda em seu Anexo II uma questão polêmica, como a retirada da possidónia que permanece encalhada na costa. A norma defende os benefícios de tais vestígios para a conservação de praias e geração de sedimentos. No entanto, essa circunstância deve estar relacionada com a dificuldade funcional que os restos de algas mortas e podres, com o forte odor, provoca nas praias de um dos maiores destinos turísticos do mundo.

2.5 Limitação de acesso a espaços públicos

Outra maneira de limitar a presença de visitantes e turistas em determinadas áreas é estabelecer um sistema de cotas.

É o caso da Praia Las Catedrales, em Lugo (Ribadeo), que tem um sistema de autorização de acesso e visita, por meio de um site, que possibilita apenas 4.812 visitas diárias na Páscoa e de julho a setembro. Essa restrição baseia-se no problema de saturação que o areal galego tem sofrido nos últimos tempos, o que pode representar um risco para uma área que, para além do turismo, tem um grande interesse natural. O objetivo da Administração autônoma consiste em preservar a paisagem, combinando seu uso turístico e ambiental, promovendo meios de transporte alternativos e promovendo o conhecimento de sua biodiversidade, entre outros.

Em aplicação da Lei 9/2001, de Conservação da Natureza, quem ignorar o veto e decidir percorrer os percursos pedonais existentes pode

ser sancionado com multas de 600 a 6.000 euros. A medida envolve o cumprimento das recomendações de geólogos e especialistas da Universidade de La Coruña, que concordam que a parte alta das falésias de Las Catedrales é uma área particularmente sensível, com habitats prioritários na União Europeia que até agora foram sistematicamente pisoteados por milhares de visitantes. Além disso, com isso o manto vegetal foi degradado, propiciando a filtragem da água da chuva que erodiram cavernas, grutas, cornijas e saliências, causando deslizamentos de terra.

Não muito diferente é o caso das Ilhas Cies, na mesma Comunidade Autônoma da Galiza. Por razões ambientais e de saturação turística, sobretudo embarcações, o Plano de Gestão do uso e gestão do Parque Nacional Marítimo-Terrestre Galego Ilhas Atlânticas estabelece uma cota de visitantes para a ilha de Ons (1.800 pessoas por dia) e as ilhas Cies (2.800 visitantes diários).

A limitação do acesso à Ilha de Ons passou a ser uma consequência obrigatória após a limitação às Ilhas Cies, uma vez que a primeira passou a ser a alternativa livre às restrições às Cies, deslocando a saturação de uma ilha para outras.

Nas Canárias, o mesmo acontece com a Ilha de Lobos, considerada Parque Natural e em que o Plano Diretor de Uso e Manejo limita o número de visitantes a 200, ao mesmo tempo que proíbe a realização de acampamentos.

Nas Ilhas Baleares, a ilha de Cabrera, declarada Parque Nacional Marítimo-Terrestre pela Lei 14/1991, de 29 de abril, conta com um Plano de Gestão dos Recursos Naturais (aprovado pelo Real Decreto 1431/1992, de 27 de novembro, pelo qual é aprovado o Plano de Gestão dos Recursos Naturais do Parque Nacional Marítimo-Terrestre do Arquipélago de Cabrera), e um Plano Diretor de Uso e Gestão (aprovado pelo Decreto 58/2006 de 01 de julho).

São atividades totalmente permitidas (observação da fauna e da flora, tirar fotografias não profissionais sem sair dos roteiros, bem como todas as que não alterem a paisagem, os valores naturais e culturais do Parque), atividades que requerem autorização prévia (a atividade de profissionais de filmagem, fotografia, vídeo etc.; mergulho, navegação e ancoragem, atos de natureza massiva, qualquer atividade comercial que deva ser realizada em um estabelecimento fixo, e atuando como guia intérprete, guia turístico ou informante dentro do Parque). Por fim, existem atividades que são expressamente proibidas: jogar fora lixo e resíduos, extrair qualquer tipo de

material geológico, extrair ou alterar qualquer objeto arqueológico, coletar qualquer tipo de material, vivo ou inerte, liberar, semear, transplantar espécies de animais ou plantas, acender fogo e fumar, ancorar barcos fora das áreas expressamente autorizadas, acampar em todo o território do Parque Nacional, fazer barulho, realizar qualquer tipo de atividade de caça, acesso no solo em qualquer ponto que não as demarcadas do porto de Cabrera, circular pelas encostas e caminhos, mergulho livre (Apneia) durante os meses de maio e junho nas zonas costeiras onde a espécie *Scyllarides latus* põe ovos, pesca esportiva ou utilizar drones.

Mais especificamente, existem restrições e cotas de acesso à Gruta de Altamira, onde o Conselho Curador do Museu Nacional de Altamira e Centro de Pesquisa endossa as recomendações da Comissão de Acompanhamento do Plano Preventivo de Conservação da Gruta e mantém visitas a ele de maneira controlada e limitada com o acesso de cinco pessoas e dois guias por semana. Nesse sentido e embora a principal causa da deterioração das pinturas consista na infiltração de água pela lavagem, a presença de pessoas (emissão de CO₂) tem contribuído para a deterioração já que a caverna passou a receber 30.000 pessoas por ano em 1952, 60.000 em 1957, e até 175.000 em 1973. Entre 2002 e 2005 a caverna se manteve fechada ao público.

Limitar o acesso aos espaços públicos não é novidade no Brasil. Ambientes territoriais de alto nível paisagístico como as Ilhas de Fernando de Noronha (Pernambuco) ou Bonito (Mato Grosso do Sul) são exemplos de limitação da presença humana com exceções para fins científicos. Do mesmo modo, e desde 1976, o Brasil vem introduzindo restrições, por exemplo na Ilha de Paquetá (Rio de Janeiro). Administrativamente, a ilha constitui um bairro do município do Rio de Janeiro, de modo que o art. 180 do Decreto n. 322 de 1976 proíbe, entre outras coisas, a abertura de novos espaços públicos nas vias internas dos edifícios agrupados, o corte de árvores sem prévia autorização municipal, ou o trânsito de veículos motorizados de qualquer espécie e para qualquer finalidade, exceto aqueles essenciais para o serviço público.

Além disso, em decorrência do Decreto 17.555/1999, a Ilha de Paquetá foi transformada em Área de Preservação Ambiental e Cultural (APAC), concebida como um instrumento urbano municipal que busca preservar estruturas físicas tradicionais como edificações e outras referências culturais para a cidade: lendas, festas tradicionais...

CONCLUSÕES

A promoção do turismo, com uma atividade concomitante entre todos os níveis de Administração, tem dado lugar a uma massificação dos espaços e territórios turísticos, gerando uma série de distorções como a dificuldade de acesso à habitação, a expulsão da população residente ou a geração de conflitos sociais e turismo fobia. A superlotação tem resultado em menores custos e maior disponibilidade de lazer, mas é explicada principalmente pelas políticas públicas de promoção do turismo por meio de fórmulas de ajuste sazonal (turismo de congressos, turismo esportivo, turismo rural...).

A consequência do exposto tem sido o perigo e a deterioração da variável ambiental, de modo que o turismo tem prejudicado a utilização do território, especialmente o da costa e o litoral, bem como os recursos naturais (disponibilidade hídrica, energia, geração de resíduos...).

Essas derivações da massificação turística levaram o legislador a articular a política de turismo (até então, exclusivamente econômica) em uma chave ambiental, de maneira que a sustentabilidade surgiu como elemento transversal do turismo. Essa alteração das políticas públicas de turismo tem surpreendido os operadores turísticos (sobretudo proprietários de alojamentos hoteleiros e não hoteleiros), que veem sua atividade ameaçada pelas limitações introduzidas pelas Administrações.

Não em vão nos últimos tempos, o legislativo arbitrou medidas regulatórias do turismo, como a taxa de turismo por noite, o estabelecimento da capacidade de carga de um território, a limitação direta e frontal do aluguel turístico, a conservação do fundo do mar, ou acesso a espaços públicos por meio de sistemas de cotas. São experiências que se conhecem tanto no Brasil como na Espanha e que não os impedem de se adaptar às transformações sociais que estão passando.

Em todo caso, trata-se de medidas revolucionárias, nunca previstas há anos, mas que foram impostas por imperiosa necessidade ambiental. Cabe aos operadores jurídicos acompanhar a evolução do binômio turismo e meio ambiente para propor medidas corretivas e reformas regulatórias.

REFERÊNCIAS

BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Public Law of Tourism*. 4. ed. Palma: Universidad de las Islas Baleares, 2017.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. Islas Baleares. *In: AECIT – ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EXPERTOS CIENTÍFICOS EN TURISMO. La actividad turística española en 2018*. Madrid: Síntesis, 2019.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. Hacia una legislación básica en materia de turismo. A propósito de las centrales electrónicas de reservas turísticas. *Diario La Ley*, 27 mayo 2014.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 189, p. 313-346, jan./mar. 2018.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. Planeamiento urbanístico y turismo. A propósito de la zonificación del alquiler turístico. *Práctica Urbanística*, n. 152, 2018.

BLASCO ESTEVE, A. La planificación territorial de las zonas turísticas en España. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 262, dic. 2010.

ENCARNACIÓN, A. M.; BALOP, A. B.; GOLOBARDES, M. A. *La regulación del alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el Derecho español*. Madrid: Cizur Menor, 2018.

FERNÁNDEZ, T. R. El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 94, p. 189-201, 1997.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *El impuesto balear de estancias turísticas*. Palma: Leonard Muntaner, 2017.

FLAQUER RIUTORD, J. Algunos problemas jurídicos derivados de las nuevas formas de comercialización hotelera a través de canales electrónicos. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n. 37, p. 119-133, 2015.

FLECHA BARRIO, M. D. *et al.* El papel de las OTAs en el proceso de distribución de las cadenas hoteleras españolas. *Esic Market Economics and Business Journal*, v. 47, n. 3, p. 479-504, set./dez. 2016.

GARCÍA SAURA, P. J. *Viviendas de uso turístico y plataformas colaborativas en España: aproximación al régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2019.

HUETE, R.; MANTECÓN, A. El auge de la turismofobia ¿hipótesis de investigación o ruido ideológico? *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 16, n. 1, p. 9-19, 2018.

LÓPEZ BONILLA, J. M.; LÓPEZ BONILLA, L. M. La capacidad de carga turística: revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad. *El Periplo Sustentable*, n. 15, p. 123-150, 2008.

MARTÍNEZ NADAL, A (Dir) *Big data, cloud computing y otros retos jurídicos planteados por las tecnologías emergentes*. Madrid: Cizur Menor, 2019.

MARTÍNEZ NADAL, A. Publicación en páginas web de valoraciones falsas con incidencia en la reputación digital de los empresarios de alojamiento: ¿una práctica desleal? *Revista de Derecho Mercantil*, n. 297, p. 139-169, 2015.

MILANO, C. Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 16, n. 3, p. 551-564, 2018.

MUNAR BERNAT, P. A. La actividad de información turística. Los guías de turismo. In: MARTÍNEZ NADAL, A.; MUNAR BERNAT, P. A.; VERDERA IZQUIERDO, B. (Coords.) *Derecho privado del turismo: estudio jurisprudencial*. Madrid: Cizur Menor, 2008. p. 301-306.

NIETO, A. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

SALOM PARETS, A. La capacidad de carga “conditio iuris” en la normativa territorial y turística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 313, p. 39-63, abr./maio 2017.

SOLA TEYSSIERE, J. *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

Artigo recebido em: 28/11/2019.

Artigo aceito em: 19/10/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

BAZUÁ MARTORELL, F. J. Políticas públicas de turismo sustentável: perspectiva hispano-brasileira. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17,

n. 39, p. 11-37, set./dez. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1726>. Acesso em: dia mês. ano.