

A Legislação do Alojamento Turístico na Valorização do Património Cultural: Uma Visão Comparativa Portugal-Brasil

The Legislation of the Tourist Accommodation in the Valorization of the Cultural Heritage: A Comparative Vision Portugal-Brazil

VIRGÍLIO MIGUEL MACHADO¹

DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v9i4p521>

RESUMO

É objetivo da presente investigação é o de questionar se a legislação do alojamento turístico pode se constituir, e de que forma, em instrumento importante na valorização do património cultural de um território, seja um país, região ou localidade recetora de turistas. Partindo da análise dos ordenamentos jurídicos de Portugal e Brasil sobre proteção e valorização do património cultural, a investigação utiliza uma metodologia comparativa, funcional e sistémica para análise e interpretação da legislação de alojamento turístico nos dois países. Em suma, pergunta-se se aquelas funções administrativas essenciais podem, pela via da referida legislação, serem adequadamente cumpridas e desenvolvidas por agentes privados deslocalizados no território, seja por empresários de alojamento turístico. Permite-se, assim, uma maior legibilidade das relações entre cultura e alojamento turístico, à luz de uma visão comparativa dos ordenamentos jurídicos, brasileiro e português. A análise da sua evolução histórica permite descortinar a existência de padrões normativos comuns na legislação de alojamento turístico nos dois países, concluindo-se pela existência de uma visão integrada luso-brasileira na função de valorização do património cultural, pelo alojamento turístico.

PALAVRAS-CHAVE

Turismo. Legislação. Alojamento. Classificação. Património,

¹ **Virgílio Miguel Machado** – Doutor. Professor na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve, Portimão, Portugal. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7926-3257>. Currículo: <http://www.cieo.pt/INV/240/cv240.pdf>. E-mail: vmachado@ualg.pt

ABSTRACT

It is the subject of this research whether the law lodging can be and how an important tool in the promotion of cultural heritage of an area, be it a country, region or locality receiving tourists. Based on the analysis of the legal systems of Portugal and Brazil on the protection and promotion of cultural heritage, research uses a comparative, functional and systemic methodology for analysis and interpretation of tourist accommodation legislation in both countries in response to the problem research. In short, the question arises whether those essential administrative functions may, by means of that legislation, be adequately met and developed by private agents delocalized in the territory, either for tourist accommodation business. Thus, allows greater readability of the relationship between culture and tourist accommodation in the light of a comprehensive vision of Brazilian and Portuguese legal systems. Analysis of their historical development allows uncover the existence of common regulatory standards in the tourist accommodation legislation in both countries, concluding that there is a Portuguese-Brazilian integrated approach in the valuation function of cultural heritage by the tourist accommodation.

KEYWORDS

Tourism. Legislation. Lodging. Classification. Heritage.

INTRODUÇÃO. OS PROBLEMAS DA INVESTIGAÇÃO.

A Constituição da República Portuguesa de 25 de Abril de 1976 não tem qualquer referência ao termo <turismo> ou <turístico>. Ao invés, a Constituição da República Federal do Brasil de 5 de Outubro de 1988, no seu art.º 180º dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o Turismo como fator de desenvolvimento social e económico. Para tal, será incumbência da União, mas também dos Estados e do Distrito Federal, a criação de legislação sobre proteção ao património histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art.º 24º VII). Esta perspetiva diferenciada entre os dois ordenamentos constitucionais quanto à importância de proteção do <património turístico> enquanto objeto de uma classificação e tutela, por via de legislação, enquanto recurso territorial, à semelhança do património histórico ou cultural, levanta o problema de saber se não estaremos perante dois sistemas jurídicos distintos e insusceptíveis de ser estudados numa visão integrada. Mais, se questiona se esta ligação entre património histórico, cultural e turístico, assinalada no legislador constituinte brasileiro, não transporta dimensões normativas qualitativas na ligação turismo-cultura, que o ordenamento português não conseguirá alcançar.

Refira-se que o ordenamento constitucional português, não obstante não contemplar a expressão <turismo>, aponta caminhos na ligação entre cultura e agentes privados que possibilitam um espaço de oportunidade para a atividade empresarial do turismo, incluindo do alojamento turístico, se inserir favoravelmente nessa ligação. Por economia de exposição salientaremos dois, a saber, o apelo ao desenvolvimento sustentável, com o envolvimento e

participação dos cidadãos, na classificação de sítios, tendo em vista a preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico [art.º 66º nº 2 alínea c] e ainda a incumbência do Estado, na promoção da salvaguarda e valorização do património cultural [art.º 78º nº 2 alínea c] e de sua realização, numa perspetiva descentralizada, em colaboração com todos os agentes culturais e cidadãos, a quem se atribui o dever jurídico de preservar, defender e valorizar o património cultural [art.º 78º nº 1].

Será caminho da investigação, por via de normas caracterizadoras da instalação e funcionamento de meios de alojamento turístico em Portugal e no Brasil, comprovar se tais normas identificam alojamento turístico como património, no sentido de proteção e valorização de sítios, património, valores culturais, concluindo-se ou não pelo estabelecimento de pontes e homologias entre os dois ordenamentos jurídicos. Talvez, questione-se, utilizando caminhos diferentes, mas alcançando-se resultados comuns. Os problemas de investigação estão colocados.

METODOLOGIA.

Segundo os autores Sweitgert e Kotz (1977), o princípio básico metodológico do método comparado é o da funcionalidade, pelo qual se defende que “o que é comparável é o que preenche a mesma função” (p.25). As leis e a regulação são, assim, convocadas para enfrentar os mesmos problemas, podendo resolvê-los por diferentes meios, mas procurando os mesmos resultados. A equivalência funcional baseia-se no princípio que o que é comparável baseia-se na similitude das necessidades factuais, interesses ou funções que são respondidos, procurando perceber-se se a ligação entre património histórico, cultural e meios de alojamento turístico, colocam problemas que devem ser resolvidos da mesma forma por via normativa.

A metodologia utilizada responde a uma dúvida funcional, qual seja, se a disciplina normativa do alojamento turístico pode aportar um valor acrescentado, uma valorização ao património histórico e cultural num determinado território, seja ele nacional, estadual, regional, distrital ou local, no respeito dos vários significados que tais dimensões têm em cada um dos ordenamentos jurídicos analisados. A importância da metodologia utilizada e sua aplicação comparativa entre leis que contêm princípios funcionais idênticos nos meios de alojamento em turismo em diferentes países permitem extrair entendimentos homogêneos de desenvolvimento aplicados à valorização do património cultural. Em rigor, pretende-se saber se conceitos, significados e deveres normativos de um alojamento turístico-cultural podem ser aplicados, com êxito, às exigências, funções e objetivos na ligação entre sistemas complexos como o turismo (Moisset, 1999; Beni, 2004) ou a cultura (Sacco, Ferilli & Blessi, 2012) com consequências sistémicas positivas na ligação entre direito do património cultural e direito do turismo (Nabais, 2010).

Na verdade, o conhecimento científico do Direito “exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo, segundo objetos e afinidades, procurar nas leis princípios comuns que as normas sejam manifestação, de modo a construir

um sistema logicamente coerente” (Caetano, 2006, p.33). Esta preocupação é relevante nas relações entre turismo e cultura que consubstanciam setores e atividades económicas que geram fluxos internacionais de grande relevo que os deverão sujeitar a princípios jurídicos internacionais comuns, em especial, nas ligações entre turistas, hospedeiros e o património cultural das comunidades de acolhimento (OMT, 1999; Veal, 2010).

A disciplina normativa de meios de alojamento turístico será, assim, sujeita a um crivo sistémico em que se se questiona a sua funcionalidade [o quê, o como e o para quê] para a resolução de problemas, interesses e efeitos tendo em vista a salvaguarda, a defesa e valorização do património cultural.

ANÁLISE E RESULTADOS.

Análise do ordenamento jurídico brasileiro [dos anos 1970 à Lei da Política Nacional de Turismo de 2008] - A ligação funcional entre turismo e cultura é, há cerca de 40 anos, uma pedra de toque fundamental no normativo brasileiro. Com efeito, já desde a Lei n.º 6.513, de 20.12.1977, são consideradas áreas e locais de interesse turístico, entre outros, os bens de valor histórico, artístico; as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; as localidades adequadas ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer [art.º 1º nº I, IV e VI]. Para o efeito, a lei estabelecia no art.º 3º as Áreas Especiais de Interesse Turístico, conceptualizadas como trechos contínuos do território nacional a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico e no art.º 4º definia Locais de Interesse Turístico, entendidos como outros trechos do território nacional, compreendidos ou não em áreas especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas e à realização de projetos específicos e que compreendam bens não sujeitos a regime específico de proteção e os respetivos entornos de proteção e ambientação.

À Empresa Brasileira de Turismo [adiante designada Embratur] eram conferidas atribuições importantes, nomeadamente, a implantação, manutenção e permanentemente atualização do inventário das áreas especiais de interesse turístico, dos locais de interesse turístico e dos bens culturais e naturais protegidos por legislação específica e, bem assim, a promoção de entendimentos com os demais órgãos e entidades públicas culturais e ambientais com o objetivo de se definirem os bens culturais e naturais protegidos, que possam ter utilização turística e os usos turísticos compatíveis com os mesmos bens [art.º 6º e & 1º]. Este organismo, ao longo da sua história, teve muita importância na formulação da identidade promocional turística do Brasil, enquanto unidade nacional (Alfonso, 2014).

Nestas áreas territoriais, os proprietários dos bens referidos ficam responsáveis pela sua integridade, ressaltando-se a responsabilidade estabelecida por força da legislação federal específica de proteção do património natural e cultural e deverão proceder às obras necessárias à segurança, higiene e conservação dos bens exigidas pelas autoridades competentes [art.º 8º &1, I e II]. Nas áreas especiais de interesse turístico, designadas de categoria prioritária, o ato declarativo devia fazer constar seus limites, as principais

características que conferiam uma potencialidade turística; o prazo de formulação dos planos e programas que nela fossem executados e os órgãos e entidades federais responsáveis e ainda as diretrizes gerais de uso e ocupação do solo e as obras e serviços permissíveis, vedados ou sujeitos a parecer prévio, até a sua aprovação, respeitadas as competências públicas especiais de entidades com jurisdição cultural, ambiental ou de ordenamento urbanístico [art.º 13º].

A supervisão da elaboração e da implementação dos planos e programas caberia a uma Comissão Técnica de Acompanhamento, constituída por representantes da Embratur, dos demais órgãos e entidades culturais e ambientais, com interesse direto na área e dos governos estaduais e municipais interessados [art.º 14º]. Dos programas deviam constar as normas a serem observadas, a critério dos órgãos culturais e ambientais competentes, a fim de assegurar a preservação, restauração, recuperação ou valorização e a indicação de recursos e fontes de financiamento disponíveis para implementação dos mesmos planos e programas [art.º 15º I e III]. A Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 86.176, de 06.07.1981 e ambos os diplomas mantêm-se substancialmente em vigor.

Em comentário a esta legislação, a doutrina (Ferraz, 1992, p.61) considera que os sujeitos privados permaneciam como sujeitos passivos da implementação dos programas e que não foram previstos prazos para implementação operacional dos mesmos, o que prejudicou a efetividade dos diplomas e, para os particulares, uma restrição indefinida ao pleno exercício do seu direito de propriedade. Mais, refere que este regime jurídico constituiu um marco importante e pioneiro no Brasil de compatibilização entre a valorização do ordenamento urbano e económico de regulação do uso e ocupação do solo de interesse turístico e a proteção e utilização compatível dos bens culturais e naturais objeto de tutela específica. Essa compatibilização turismo/cultura é viabilizada num plano prévio de suporte territorial com intervenção coordenada entre um organismo público sectorial na área do turismo [Embratur] e organismos com competências, seja culturais ou ambientais, seja territoriais, de âmbito federal, estadual ou municipal, poupando, com um pré-planeamento, custos de coordenação e de intervenção sistémicos, com ganho acrescido para ambos os sistemas.

Passemos à análise da disciplina do alojamento turístico. À já referida Embratur foi atribuída, pelo art.º 4º da Lei 6.505, de 13.12.1977, a competência normativa de regulamentação da atividade hoteleira e instituição do sistema classificatório de meios de hospedagem. Tal competência, relativamente à articulação cultura/alojamento turístico, foi assumida pela Deliberação Normativa n.º 387, de 28.01.1998 [publicada no Diário oficial de 09.02.1998] pela instituição do tipo regulamentar de Hotel Histórico, entendido como meio de hospedagem instalado, total ou parcialmente, em edificação de valor histórico ou de significado regional ou local reconhecido pelo poder público e que, por tal razão, está normalmente sujeito a restrições de natureza arquitetónica e construtiva [art.º 11º II]. No Anexo I referia-se que este tipo de estabelecimento deveria localizar-se em prédio, locais ou cidades históricos [no meio urbano ou rural], que a natureza da edificação depende de declaração do Instituto do Património Histórico e Artístico Nacional [IPHAN] ou de significado histórico ou valor regional

reconhecido; que a clientela será mista - executivo ou turista - e com predominância variável de uns ou outros e, finalmente, que a infraestrutura será normalmente restrita à hospedagem.

Numa perspectiva de fomento, dispõe-se o compromisso da Embratur em diligenciar para que os recursos governamentais alocados ao setor turístico e ao segmento hoteleiro sejam direcionados para a amplificação e diversificação da rede hoteleira, em especial, nos hotéis históricos [art.º 41º nº 1]. Todavia, o legislador não definiu em anexo próprio os requisitos específicos para a classificação do Hotel Histórico, condicionando-os apenas aos previstos para os hotéis em geral, remetendo-os para deliberação normativa posterior a emitir pela Embratur [art.º 11º &1]. Dada a novidade do tipo regulamentar e a sensibilidade de restrições arquitetônicas e construtivas, entendeu-se, mais tarde, pela Deliberação Normativa nº 429, de 23.04.2002, remeter para um Conselho Técnico Nacional, a definição de requisitos específicos de classificação, para os meios de hospedagem localizados na proximidade de sítios históricos [art.º 33º & 4 alínea c].

Em suma, a disciplina do alojamento turístico-cultural no Brasil, na passagem do milênio e com a já referida Deliberação nº 429, de 2002, não definia requisitos normativos específicos para a categoria dos hotéis históricos, sendo que a sua classificação era avaliada à luz de requisitos gerais para os hotéis, exigindo-se algumas referências culturais esparsas nalgumas categorias superiores de alojamento com interesse para os hotéis históricos, nomeadamente:

- a) A existência de objetos de artesanato, pinturas e esculturas nas áreas sociais, feitos sob encomenda, ou fora de série, de reconhecido valor artístico, exigidas aos hotéis de 5 estrelas e superluxo [Anexo III, 1.1.3 alínea e];
- b) A existência de local apropriado na recepção, com folhetos e informações de ordem diversa sobre a cidade ou região exigidas para os hotéis de 3 a 5 estrelas e superluxo [Anexo III, 2.1.9];
- c) A exigência de sala de leitura com ambiente exclusivo, equipado com iluminação e mobiliários adequados, inclusive para acomodar livros, jornais e revistas exigidas para os hotéis de 5 estrelas e superluxo [Anexo III, 2.7.4].

Análise do ordenamento jurídico brasileiro [da Lei da Política Nacional de Turismo (2008) até à atualidade] - Este panorama normativo vai alterar-se substancialmente com a Lei n.º 11.171, de 17.09.2008, que estabelece a nova Política Nacional de Turismo. Esta dispõe a obrigação dos poderes públicos na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do património natural, cultural e turístico brasileiro [art.º 3º parágrafo único]. Nesse contexto, algumas obrigações instrumentais e procedimentais da política nacional de turismo estão previstas [art.º 5º], tais como:

- a) Implementar o inventário do património turístico nacional, atualizando-o regularmente [XII];

- b) Promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico [XV];
- c) Estabelecer padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços por parte dos operadores, empreendimentos e equipamentos turísticos [XVIII].

Assim, os prestadores de serviços turísticos, incluindo os meios de hospedagem, passaram a estar sujeitos a cadastro obrigatório [art.º 22º], sendo incumbência do poder executivo o estabelecimento em regulamento [artº 25º]:

- a) Das definições dos tipos e categorias de classificação e qualificação de empreendimentos e estabelecimentos de hospedagem [I];
- b) Dos padrões, critérios de qualidade, segurança, conforto e serviços previstos para cada tipo de categoria definido [II];
- c) Dos requisitos mínimos relativos a serviços, aspetos construtivos, equipamentos e instalações indispensáveis ao deferimento do cadastro dos meios de hospedagem [III].

Esta última alínea revela a fundamental ligação entre o cadastro e o cumprimento, pelos empresários de alojamento turístico, de normas de requisitos construtivos e de serviços. A obrigação de cadastro dos prestadores de serviços turísticos foi regulamentada nos artºs 18º a 23º e, em particular, nos artºs 24º a 31º do Decreto nº 7.381, de 2.12.2010, que regulamenta a Lei da Política Nacional de Turismo. Nesta sequência, surge a Portaria nº 100, de 16.06.2011, que institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem [SBClass] e estabelece os critérios de classificação destes.

As matrizes de classificação constantes dos Anexos II a VIII são fundamentais para compreensão dos requisitos normativos e abrangem serviços prestados, qualidade da infraestrutura de instalações e equipamentos; e com relevo no alojamento turístico-cultural, variáveis e fatores relacionados com o desenvolvimento sustentável, tais como, conceitos ambientais, relações com a sociedade, satisfação do usuário [artº 9º]. Os meios de hospedagem devem afixar a placa de classificação em local visível na entrada do estabelecimento; colocar o certificado de classificação em posição de destaque no balcão da recepção e manter à disposição do consumidor, no balcão da recepção, para consulta, a matriz de classificação referente ao estabelecimento; o que revela a preocupação normativa de obrigações de anúncio de informação e comunicação ao consumidor dos requisitos exigidos [artº 15º I, II e III].

Passemos, então, à análise das normas dos meios de hospedagem que convocam uma articulação alojamento turístico/cultura. Verifica-se a manutenção do tipo de Hotel Histórico. Entendido como meio de hospedagem instalado em edificação preservada em sua forma original ou restaurada, ou ainda que tenha sido palco de fatos histórico-culturais de importância reconhecida [artº 7º V]. Pode ter a classificação de três a cinco estrelas [artº 8º] com requisitos mandatórios, obrigatórios (M) ou elegíveis (EL), opcionais, conforme a

classificação. As matrizes de classificação estão previstas no Anexo VI e, uniformemente para todos os meios de hospedagem, divididas em vários itens, a saber, infraestruturas; unidades habitacionais; alimentos e bebidas; serviços e sustentabilidade.

Antes da análise destas matrizes, refira-se ainda a consagração do tipo Hotel-Fazenda, entendido como localizado em ambiente rural, dotado de exploração agropecuária, que ofereça entretenimento e vivência do campo [artº 7º III], com a classificação de uma a cinco estrelas [artº 8º]. Apesar do conceito tipológico não indiciar nenhuma articulação turístico-cultural, verificar-se-á da consulta das suas matrizes de classificação [anexo IV] uma grande homologia de exigência de requisitos culturais à semelhança dos Hotéis Históricos. Daí lhe consagrarmos algumas referências.

Na infraestrutura, verifica-se a obrigação para todos os Hotéis-Fazenda de salvaguarda do bom estado de conservação das condições de construção, instalações, equipamento e mobiliário [Anexo IV - requisitos 5 e 6] à semelhança dos Hotéis Históricos [Anexo VI - requisitos 6 e 7], o que tem relevo na adequação do meio de hospedagem às exigências de um edificado e seu recheio com significado histórico-cultural. A fachada, acessos e calçamento devem estar cuidados e serem compatíveis arquitetonicamente com a categoria [constante de Observações-Geral], a seguir à matriz classificação de alimentos e bebidas [Hotéis-Fazenda] e unidades habitacionais [Hotéis Históricos]. No Hotel-Fazenda, um espaço para leitura é obrigatório na classificação 5 estrelas [requisito 22 - áreas comuns], enquanto é opcional, elegível no Hotel Histórico [idem], aqui se exigindo disponibilidade de jornais diários e revistas nas partes comuns [requisito 23]. Quanto a alimentação e bebidas, ao Hotel Fazenda 5 estrelas e Hotel Histórico nas 4 e 5 estrelas, é exigido cardápio com cozinha regional ou típica [requisitos 111 e 101, respetivamente]. Nos Hotéis-Fazenda, a oferta de atividades culturais [ex: exposições, feiras de artesanato] é elegível [requisito 40 - serviços]. Por sua vez, já se impõe como obrigatória nas 4 e 5 estrelas a oferta de serviços, considerados típicos, com cariz de animação ambiental-cultural, como passeios de carroça ou observação de flora e fauna [requisito 39].

É na matriz de classificação sustentabilidade que se verifica, em ambos os tipos de hospedagem, a exigência de requisitos obrigatórios ou elegíveis que convocam o alojamento turístico a uma funcionalidade de desenvolvimento sociocultural. Destacam-se, nos Hotéis Históricos e nos Hotéis Fazenda, ambos de 4 e 5 estrelas, a obrigatoriedade de medidas permanentes para valorizar a cultura local [requisito 8]; de sensibilização dos hóspedes nas questões da sustentabilidade [requisito 7]; e, em ambos, de 5 estrelas, medidas permanentes para promover produção associada ao turismo [ambos, requisito 10], entendendo-se esta como produção artesanal que detenha atributos culturais de uma determinada localidade ou região capazes de agregar valor ao produto turístico [em observações]- 5]. As medidas permanentes de seleção de fornecedores segundo critérios socioculturais para promover a sustentabilidade são opcionais [requisito 6].

Os requisitos estabelecidos no nível sistema brasileiro de classificação dos meios de hospedagem constituíram uma nova etapa nas relações entre o alojamento turístico e a

defesa/valorização do património cultural. Dos anos 1970, marcados por uma forte perspetiva intervencionista pública de enquadramento territorial nas ligações entre património turístico e cultural, passou-se, no século XXI, a uma ótica descentralizada, enquadrada normativamente num cadastro, para prossecução de fins de interesse público e cultural por agentes privados empresariais de hospedagem. Vejamos agora o ordenamento português.

Análise do ordenamento jurídico português [da evolução histórica até à atualidade] - A articulação turismo-cultura em Portugal não foi desenvolvida normativamente no plano do ordenamento do território. Não existe equivalente em Portugal à Lei 6.513 do Brasil. A expressão 'património turístico' não tem consagração normativa no espaço luso. Ao longo do século XX, existiram em Portugal leis de planeamento e ordenamento do território que tornavam obrigatórias para as câmaras municipais, a elaboração de plantas topográficas e planos gerais de urbanização para as zonas, designadamente, de interesse turístico, histórico ou artístico [desde o D.L. nº 24.802, de 21.12.1934 até ao D.L. nº 560/71, de 17.12.1971].

Por falta de meios financeiros, vontade política ou de uma organização local dinâmica em termos de turismo (Machado, 2010) estas imposições *top-down*, de carácter dirigista pelo Estado central não passaram de letra-morta. Planos de ordenamento territorial, *ex-ante* e baseados numa ligação funcional e sincrética entre património turístico e histórico-cultural estão ausentes normativamente em Portugal. Na verdade, o turismo é conceptualizado pelo legislador cultural português como uma política sectorial a que se impulsiona um dever de coordenação, à semelhança de outras políticas sectoriais, como o ambiente, a educação e a formação [art.º 6º alínea c] e os programas de aproveitamento turístico são considerados instrumentos de valorização do património cultural [art.º 71º alínea I]. Disposições retiradas da Lei de bases da política e valorização do património cultural [Lei n.º 107/2001, de 08.09.2001]. Únicas, aliás, que referem o termo turismo ou turístico.

Esta falta de tradição normativa de suporte prévio territorial é compensada por outra dinâmica. A de descentralização da oferta de alojamento turístico em ligação com o património cultural. Portugal foi um dos países pioneiros da Europa na criação de um tipo de alojamento turístico [a Pousada Regional] que se caracterizava, não só pela sua integração favorável no território com um estilo de construção arquitetónico e cor local, mobiliário e artesanato regionais, como também, de promotor de áreas territoriais desfavorecidas em termos de oferta turística de alojamento (Pina, 1988). A figura existe normativamente desde os anos 1940, com o Decreto-Lei n.º 31259, de 09.05.1941. A pousada faz, então, parte de um ideário histórico e tradicional português na ligação entre alojamento turístico e património cultural. Fazendo-se, à semelhança do ordenamento brasileiro, uma análise retrospectiva nos últimos 20 anos, verifica-se a conceptualização das pousadas como estabelecimentos hoteleiros explorados pela Empresa Nacional de Turismo, S.A. [ENATUR] instalados em imóveis classificados como monumentos nacionais ou de interesse regional ou municipal e ainda em edifícios que, pela sua antiguidade, valor arquitetónico e histórico sejam representativos de uma determinada época e se situem fora de zonas turísticas dotadas de suficiente apoio hoteleiro [artº 43º do Decreto Regulamentar nº 36/97, de 25.09.1997].

O conceito atual de pousadas acrescenta a possibilidade de o estabelecimento ser explorado por terceiros, mediante celebração de contratos de franquia ou de cessão de exploração e o imóvel ser classificado de interesse público, conforme art.º 12º alínea C, do regime jurídico dos empreendimentos turísticos, adiante designado RJET, constante do Decreto-Lei nº 39/2008, de 07.03.2008, como alterado pelo D.L. nº 186/2015, de 03.09.2015. A Portaria nº 327/2008, de 28.04.2008 [como alterada pela Portaria n.º 309/2015, de 25.09.2015] regulamenta os estabelecimentos hoteleiros. Simplificadamente, o seu artº 4º - A dispõe que as pousadas devem cumprir os requisitos fixados:

- a) Para a atribuição da categoria de 4 estrelas, quando instaladas em edifícios classificados como de interesse nacional ou de interesse público;
- b) Para a atribuição da categoria de 3 estrelas, quando instaladas em edifícios classificados de interesse municipal ou em edifícios que, pela sua antiguidade, valor arquitetónico e histórico, sejam representativos de uma determinada época.

O tipo de edifício e sua classificação são, assim, caracterizadores das exigências de qualidade das instalações, equipamento, mobiliário e serviços que a pousada deverá satisfazer. O legislador português, ao contrário do brasileiro [para os Hotéis Históricos], não consagra nenhum anexo próprio de classificação para as pousadas. Os critérios de sustentabilidade, tão caros ao legislador brasileiro, constantes do Anexo I- ponto 5 [previstos para os hotéis] da Portaria nº 309/2015, já referida, são todos, em Portugal, opcionais. Basta que se cumpram os requisitos obrigatórios e o somatório dos pontos opcionais [225; 255; respetivamente, para os hotéis de 4 e 3 estrelas] e a pousada cumpre, assim, os requisitos de funcionamento.

Especificidades culturais obrigatórias não estão contidas no anexo I da referida Portaria nº 309/2015 para os hotéis de 4 e 3 estrelas. Os jornais diários ou informação impressa diária nas zonas comuns são um requisito opcional [requisito 74, com 2 pontos obtidos], igualmente para o restaurante com oferta de pratos da cozinha regional/local [requisito 87 E, com 3 pontos]. Por sua vez, um hotel de 4 ou 3 estrelas que esteja instalado em edifício classificado ou em vias de classificação como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal ou inserido em conjunto ou sítio com essa classificação, sendo requisito opcional, obtém 20 pontos, se preencher tal requisito [130 A]. Isto, se não procurar obter a categoria de pousada, pois esta, como vimos, pressupõe a classificação do edificado [artº 4º-A da Portaria nº 327/2008]. O RJET contém ainda duas categorias de empreendimentos turísticos com capacidade de articulação alojamento turístico/cultura. São eles:

- a) Os estabelecimentos de natureza familiar que estão instalados em imóveis antigos particulares e que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época, nomeadamente, palácios e solares, podendo localizarem-se em espaços rurais ou urbanos, denominados Empreendimentos de Turismo de Habitação [artº 17º nº1];
- b) Os estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, preservando, recuperando e valorizando o património arquitetónico, histórico, natural

e paisagístico dos respetivos locais e regiões onde se situam, através da reconstrução, reabilitação ou ampliação de construções existentes, de modo a ser assegurada a sua integração na envolvente, denominados empreendimentos de turismo no espaço rural [artº 18º nº 1].

O seu regime de instalação e funcionamento foi regulamentado pela Portaria n.º 937/2008, de 20.08.2008. Define-se a natureza familiar como exploração acompanhada de residência do proprietário ou entidade exploradora ou do seu representante nos empreendimentos durante o período de funcionamento, obrigatória no Turismo de Habitação [artº 2º nº 2), mas já não no turismo no espaço rural [artº 3º nº 2], o que abre àqueles maior potencialidade de contacto com uma hospedagem cultural de cariz local. Suas tipologias são as casas de campo [artº 5º], com a variante do turismo de aldeia [artº 6º]; agro-turismo [artº 7º], caracterizado pelo acompanhamento e conhecimento, pelo hóspede dos trabalhos agrícolas e ainda os hotéis rurais que, pela sua traça arquitetónica e materiais de construção, respeitem as características dominantes da região onde estão implantados [artº 8º]. Comuns aos dois empreendimentos são um conjunto de deveres e faculdades das entidades exploradoras que valorizam o património cultural na envolvente com o empreendimento, tais como:

- a) Deveres de informação escrita, em português e outra língua oficial da União Europeia, sobre o património turístico, natural, histórico, etnográfico, cultural, gastronómico e paisagístico da região onde o empreendimento se localiza [artº 17º alínea E]; o dever de servir refeições em correspondência com a tradição da cozinha portuguesa e, sempre que possível, com utilização de produtos da região ou da exploração agrícola do empreendimento [artº 18º nº 3];
- b) A faculdade de comercialização de produtos artesanais e gastronómicos produzidos no próprio empreendimento ou na região em que se insere [artº 19º].

Sem prejuízo da especificidade cultural destes deveres/faculdades, os deveres ou faculdades gerais que as entidades exploradoras de empreendimentos turísticos são portadoras no RJET também têm grande relevância e significado para a salvaguarda, defesa e valorização do património cultural. Esses deveres, faculdades são:

- a) A manutenção em bom estado de funcionamento de todas as instalações e equipamentos do empreendimento, incluindo as unidades de alojamento, efetuando as obras de conservação ou de melhoramento necessárias, tendo em vista o cumprimento dos requisitos gerais de instalação, bem como os requisitos obrigatórios comuns exigidos para a respetiva classificação [entenda-se, de imóvel classificado artº 46º alínea C];
- b) A garantia que o empreendimento turístico mantém as condições e requisitos necessários que lhe permitiram obter a classificação [de imóvel de interesse público] que possui [artº 46º alínea D];
- c) A afixação no exterior, junto à entrada principal, da placa identificativa da respetiva classificação [com anúncio público de uma instalação turística com valor e significado cultural relevante artº 35º nº 7];

d) A utilização de sinais normalizados nas informações de carácter geral relativas aos empreendimentos turísticos [visando padronização simbólica de instalações e serviços com valor cultural artº 50º].

Fundamental, também, são as faculdades que são concedidas para instalação de um alojamento turístico. Segundo o artº 39º nº 2 do RJET, os requisitos exigidos para a fixação da classificação podem ser dispensados, oficiosamente ou a requerimento, quando a sua estrita observância for suscetível de:

a) Afetar as características arquitetónicas ou estruturais de:

- 1) Edifícios que estejam classificados ou em vias de classificação como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal;
- 2) Edifícios que se situem em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal;
- 3) Edifícios que se situem dentro de zonas de proteção de monumentos, conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal; ou
- 4) Edifícios que possuam valor histórico, arquitetónico, artístico ou cultural.

b) Afetar vestígios arqueológicos existentes ou que venham a ser descobertos durante a instalação do empreendimento turístico.

Com esta disposição normativa, visa-se desnormativizar, flexibilizar, reduzir imposições sectoriais turísticas, abrindo-se espaço para contratualização de faculdades/restrições entre o empresário de alojamento turístico e a Administração Pública para o aproveitamento e valorização de património cultural, através da sua abertura, visita e fruição por terceiros, por via das possibilidades que a exploração turística dia a dia oferece.

Estamos em condições de concluir o seguinte. Quer no ordenamento jurídico brasileiro, quer no português, responde-se positivamente ao problema de investigação colocado. A disciplina do alojamento turístico pode constituir um instrumento importante para a defesa, salvaguarda e valorização do património cultural, através do enquadramento favorável ao aproveitamento de alojamento turístico de um edifício classificado ou com valor histórico, arquitetónico ou cultural. Para tal, várias técnicas jurídicas instrumentais são utilizadas em Portugal e no Brasil. Entre outras, obrigações de manutenção e conservação do edificado e áreas comuns adjacentes; obrigatoriedade de planos de sustentabilidade ou venda de produtos e serviços na ligação com a cultura local, no que se cumprem funções sociais e culturais relevantes ou ainda faculdades de dispensa de requisitos de classificação fixados para a posterioridade para permitir a exploração turística em edifícios antigos considerados património cultural simbólico.

O importante é que a ligação funcional turismo-cultura possa ser prosseguida. Por diversos caminhos históricos de evolução normativa, o aproveitamento turístico de um património cultural, por via da exploração de alojamento turístico, é um resultado conseguido em Portugal e no Brasil. Tal conclusão permite uma legibilidade comum aos dois sistemas jurídicos, criando condições para uma organização e promoção comum luso-brasileira de uma oferta de alojamento turístico-cultural integrada.

CONCLUSÕES

- a) A disciplina do alojamento turístico em Portugal e no Brasil seguiu caminhos históricos distintos na prossecução de resultados comuns no aproveitamento e fruição turística do património histórico-cultural;
- b) O ordenamento brasileiro, desde os anos 70 do século passado, fez um investimento normativo qualitativo na definição prévia territorial de áreas de interesse turístico com ligação funcional ao património cultural, consagrando importantes deveres de coordenação e articulação entre entidades públicas turísticas e culturais e de comunicação, informação a entidades privadas, tendo em vista uma prossecução eficiente de tal ligação;
- c) Em comparação, o ordenamento jurídico português dirigiu-se mais diretamente à disciplina do alojamento turístico, criando normativamente figuras e tipos de alojamento ligados à valorização do património arquitectónico e formas de manifestação cultural regional e local, como as pousadas regionais desde a década de 40 do século XX;
- d) A legislação de alojamento turística portuguesa apresenta maior diversidade de tipos e figuras de alojamento ligadas a uma fruição de edificado histórico-cultural [pousadas] ou arquitectónico em meio rural [hoteis rurais, casas de campo, turismo de aldeia], comprovando uma maior experiência histórica de descentralização territorial deste tipo de oferta, com envolvimento, participação e contratualização com agentes empresariais, inclusive, para dispensa de requisitos normativos de instalação e funcionamento exigíveis para os edifícios modernos;
- e) A disciplina normativa brasileira tem, por seu turno, uma matriz mais reguladora da classificação do alojamento turístico de cariz histórico-cultural, em particular, na matriz sustentabilidade, à qual os agentes privados deverão conformar-se, numa perspectiva de responsabilidade social e cultural empresarial nos territórios envolventes;
- f) Os resultados comparativos da análise dos ordenamentos jurídicos do alojamento turístico brasileiro e português demonstram uma equivalência funcional nas soluções encontradas para a valorização do património cultural, seja através de atribuição de significados simbólicos [classificação cultural] ao edificado, com obrigações de manutenção e conservação do mesmo, seja por imposição de deveres na prestação de serviços que valorizem expressões e manifestações de cultura regional e local.

g) A disciplina normativa de alojamento turístico em Portugal e no Brasil abre, assim, portas à possibilidade de planos de investimento e promoção conjuntos e comuns em ordem à criação de um mercado de alojamento turístico-cultural luso-brasileiro, com rotas integradas atlânticas de valorização do património histórico e cultural nos dois países.

REFERÊNCIAS

- Alfonso, L.P. (2014). *Embratur: Formadora de imagens da Nação Brasileira*. São Paulo: Annablume.
- Beni, M. C. (2004). *Análise estrutural do Turismo*, 10ª edição. São Paulo: Senac.
- Caetano, M. (2006). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional -Tomo I*. Coimbra: Almedina.
- Ferraz, J.A. (1992). *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papirus.
- Machado, V. (2010). *Direito e turismo como instrumentos de poder - os territórios turísticos*. Santo Tirso: Editorial Novembro.
- Moisset, M.P. (1999). O papel das parcerias na elaboração de projectos turísticos. A experiência francesa. *Lisboa, Ciclo de Debates de 21*, 109-117.
- Nabais, A.C. (2010). *Introdução ao Direito do Património Cultural*. Coimbra: Almedina.
- Pina, P. (1988). *Portugal: o Turismo no século XX*. Lisboa: Lucidus.
- OMT - Organização Mundial de Turismo (1999). [Código Mundial de Ética no Turismo](#).
- Sacco, P.L. Ferilli, G.; Blessi, G.T. (2012). *Cultura e sviluppo locale -verso il distretto culturale evoluto*. Il Mulino: Bolonha.
- Sweigtger, K.; Kotz, H. (1977). *An introduction to comparative law*. Oxford: North Holland Publishing Company.
- Veal, A. J. (2010). *Leisure, sport and tourism, politics, policy and planning*. Oxfordshire: Cabi Tourism Texts.

LEGISLAÇÃO

Legislação Brasileira

Brasil. [Constituição da República Federativa do Brasil](#). (1988) Brasília, DF: Centro Gráfico.

Brasil. [Lei 6.505 \(1977\)](#). Dispõe sobre as actividades e serviços turísticos, estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização, altera a redacção do artigo 18º do Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975 e dá outras providências.

Brasil. [Lei 6.513 \(1977\)](#). Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.

Brasil. [Decreto Lei 86.176 \(1981\)](#) - Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências.

Brasil. Embratur. [Deliberação Normativa 387](#). (1998). Modifica o Regulamento dos Meios de Hospedagem de Turismo e o Manual de Avaliação do Tipo 'Hotel'.

Brasil. Ministério do Esporte e Turismo. Embratur (2002). [Deliberação Normativa 429](#). Definição de parâmetros para instituir o novo Sistema de Classificação dos Meios de Hospedagem.

Brasil. [Lei 11.171 \(2008\)](#) – Política Nacional do Turismo. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

Brasil. [Decreto Lei 7.381 \(2010\)](#) – Lei do Turismo. Regulamenta a Lei no 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências.

Brasil. Ministério do Turismo. [Portaria 100 \(2011\)](#). Institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass), estabelece os critérios de classificação destes, cria o Conselho Técnico Nacional de Classificação de Meios de Hospedagem (CTClass) e dá outras providências.

Legislação Portuguesa

Portugal (1976). [Constituição da República Portuguesa](#). Almedina: Coimbra.

Portugal. [Decreto-Lei 24802 \(1934\)](#). Obriga as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes a promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização.

Portugal. [Decreto-Lei 31259\(1941\)](#). Estabelece o regime de exploração das pousadas regionais construídas pelo Ministério das Obras Públicas e Comunicações dentro do plano da realização do Duplo Centenário e determina os casos em que se poderá usar dessa denominação.

Portugal. [Decreto-Lei 560/71 \(1971\)](#). Determina que as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes sejam obrigadas a promover a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios e de outras localidades, em ordem a obter a sua transformação e

desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes.

Portugal. [Decreto regulamentar 36/97](#) (1997). Regula os princípios gerais a que devem obedecer a instalação e funcionamento dos estabelecimentos hoteleiros. Os estabelecimentos hoteleiros podem ser classificados nos seguintes grupos: hotéis, hotéis-apartamentos (aparthoteis), pensões, estalagens, motéis e pousadas.

Portugal. [Lei 107](#) (2001). Estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural.

Portugal. [Decreto-Lei 39](#) (2008). Aprova o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos. Link de acesso:

Portugal. [Portaria 327](#) (2008). Aprova o sistema de classificação de estabelecimentos hoteleiros, de aldeamentos turísticos e de apartamentos turísticos.

Portugal. [Portaria 937](#) (2008). Estabelece os requisitos mínimos a observar pelos estabelecimentos de turismo de habitação e de turismo no espaço rural.

Portugal. [Decreto-Lei 186](#) (2015). Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, que estabelece o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos.

Portugal. [Portaria 309](#) (2015). Primeira alteração à Portaria n.º 327/2008, de 28 de abril, que aprova o sistema de classificação de estabelecimentos hoteleiros, de aldeamentos turísticos e de apartamentos turísticos.

Recebido: 12 OUT 2016

Avaliado: MAR – JUN

Aceito: 17 JUL 2017