

TURISMO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

NOMBRE: Manuela Maria Ribeiro da Silva Patrício.

CARGO: Professora Adjunta e assessora jurídica do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Instituto politécnico do Porto.

DIRECCIÓN: Rua Mouzinho de Albuquerque, n.º 517, 2.º A, 4450-206 Matosinhos, Portugal.

TELÉFONO: +351 965890577/+351229379664

CORREO ELECTRÓNICO: mmsilva@iscap.ipp.pt

AREA TEMÁTICA: K) Turismo.

PALAVRAS CLAVE: Turismo, Turismo Social, Regulação Jurídica, Política Pública, Sujeitos do Turismo Social

TURISMO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

RESUMEN:

En 2009, el turismo fue erigido por el Gobierno portugués XVII Constitucional como una política pública, debido al programa de adopción en el turismo como un área de intervención prioritaria, teniendo en cuenta la creciente importancia del turismo en la economía nacional.

El turismo es visto como un instrumento para promover el desarrollo sostenible a nivel medioambiental, económico y social, la creación de una Política Nacional de Turismo, en el que la respectiva lista de objetivos, está la promoción "del acceso general portugués los beneficios del turismo ", la realización de ese objetivo con la "promoción de proyectos de turismo social, con un enfoque particular en los segmentos juveniles, senior y familiar ".

NOTA PRÉVIA

São muitas e também muito diversas as reflexões que suscita o fenómeno turístico, seja qual for a perspectiva que se aborde. Todavia, propomo-nos abordar a perspectiva jurídico-social, já que o Turismo faz parte do elenco das áreas temáticas do XVII Congresso AECA.

Esta Comunicação centrar-se-á na análise do Turismo Social no âmbito do ordenamento jurídico português. Dito de outro modo, de que forma o legislador português assumiu a jurisdicização do dito Turismo Social?

É esta vertente jurídica do “Turismo”, o “Turismo Social”, que pretendemos abordar neste Congresso, bem como a importância que tem vindo a adquirir no âmbito da Economia e da Economia Social em particular.

A escolha deste tema prende-se, desde logo, por um lado, com a área de investigação da autora (Direito do Turismo). Por outro lado, com o Tema deste Congresso, na medida que apela aos *“valores para un nuevo desarrollo”*, vertido na citação do **Papa Benedicto XVI** *“... que no se pueden olvidar o debilitar los principios tradicionales de la ética social como la transparencia, la honestidade y la responsabilidad”*.

1. O TURISMO COMO ÁREA DE INTERVENÇÃO JURÍDICA

Desde 2007 que o Governo português reconheceu, do ponto de vista normativo, a importância do Turismo em Portugal ao aprovar o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril, publicado na 1.ª Série do Diário da República, n.º 67, de 4 de Abril.

A motivação para a elaboração do PENT residiu no facto de o Turismo ser um dos principais setores da economia portuguesa, tendo o seu peso na economia vindo a crescer nos últimos anos, pelo que o Turismo assumiu uma importância crescente no setor, constituindo-se como um dos motores do desenvolvimento social, económico e ambiental a nível regional e nacional.

Todavia, o legislador português quis ir mais além, não se bastando com a existência de um mero Plano Estratégico para o setor turístico, que se encontrava plasmado num mero regulamento administrativo do Governo, mas resolveu erigir o “Turismo” em política pública, enquanto setor estratégico da economia nacional, estabelecendo as respetivas bases e definindo os instrumentos para a respectiva execução (Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de Agosto - LBPPT).

Como política pública, o “Turismo” passa a constituir uma das tarefas fundamentais dos poderes públicos e cujos objetivos irão vincular todos os agentes de todos os setores de propriedade dos meios de produção (privado, público e social¹).

É tarefa de qualquer lei de bases, em primeiro lugar, definir os conceitos gerais atinentes à respectiva política pública, bem como os objetivos pretendidos.

Constitui um desses objetivos, precisamente, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea d), da LBPPT, “*Promover a generalização do acesso dos Portugueses aos benefícios do turismo*”, constituindo meio para alcançar esse objetivo, de acordo com n.º 2, alínea g), daquela norma, a “*dinamização de projetos de turismo social, com particular incidência nos segmentos jovem, sénior e familiar.*”.

É aqui que surge o Turismo Social *versus* intervenção jurídica.

Mas, em primeiro lugar, do que se trata, quando se fala em Turismo Social?

2. O TURISMO SOCIAL

2.1. Conceito de Turismo

De acordo com o artigo 2.º, alínea a), da LBPPT, o “*Turismo*” consiste no “*movimento temporário de pessoas para destinos distintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as atividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades;*”.

O que dizer desta definição operada pelo legislador português?

Antes de mais considerações, diga-se que esta definição vai ao encontro da necessidade de um conceito moderno e atual de Turismo, afastando-se, assim, dos conceitos tradicionais em que o aspeto lúdico era primordial².

Este conceito resulta daquele que foi estabelecido pela Organização Mundial do Turismo (OMT)³, na Conferência Internacional ocorrida entre 24 a 28 de junho de 1991 na cidade canadiana de Ottawa⁴.

¹Que em Portugal possui a designação de setor cooperativo e social.

² Sobre a génese do termo “Turismo” vide ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS, *El turismo como ámbito de intervención administrativa: desde la parcialidade a la globalidade*, Editorial Alfonsópolis, Cuenca, 2012, págs. 269 e segs. Sobre o conceito restrito de “Turismo”, vide ADOLFO AURIOLES MARTÍN, *Introducción al Derecho Turístico, Derecho Privado del Turismo*, Segunda Edición, Tecnos, Madrid, 2005, págs. 27 e segs. e JOSÉ MANUEL PÉREZ FERNÁNDEZ (Director), ELISA MARTÍNEZ JIMÉNEZ e JOSÉ PEDREIRA MENÉNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2004, págs. 21 e segs.

³ A OMT, com sede em Madrid, é uma agência especializada das Nações Unidas e um fórum global para o debate das questões da política de Turismo. Portugal é membro efetivo da OMT, desde 1976.

Da definição legal apresentada, resultam certos elementos do conceito que devem ser analisados, sem os quais o “movimento” de pessoas não poderá ser considerado como de natureza turística. Assim sendo, passemos a enumerá-los:

- a) Temporário, na medida em que o movimento não pode ser definitivo, caso contrário, estar-se-ia perante uma situação de mudança de residência habitual, consubstanciada numa migração ou numa emigração.
- b) Destinos distintos da sua residência habitual. Quanto a este elemento, necessário se torna aferir também do conceito de residência habitual. Do ponto de vista legal, residência habitual coincide com o conceito de domicílio voluntário geral⁵ e que consiste no local onde o indivíduo exerce todos os seus direitos e cumpre todas as suas obrigações, embora, podendo circular por vários locais, ele tenha, todavia, um de presença claramente predominante, o qual constituirá a sua residência habitual⁶.
- c) Motivação de natureza lúdica, negocial ou outros motivos. Este elemento é um dos mais controvertidos da doutrina turística. Uns há, que defendem uma motivação caracterizadora restrita a fins de lazer, excluindo qualquer outros⁷. Outros defendem uma motivação caracterizadora mais ampla, tal qual a apresentada pelo legislador português, optando por uma motivação ilimitada, de modo que qualquer finalidade será válida para se considerar uma viagem como turística⁸.
- d) Gerador de atividades económicas e de facilidades para satisfazer as suas necessidades. Este elemento caracterizador de “Turismo” é muito acertado, dado que fazer “turismo” é desenvolver um conjunto de atividades, muito variadas e cada vez mais amplas, tendo em conta o elemento anterior.

Depreende-se da definição operada pelo legislador português que o “Turismo” surge enquanto atividade que o ser humano exerce quando se desloca a fim de satisfazer a sua curiosidade e o seu desejo de conhecer, com o objetivo de se cultivar e de se evadir, para repousar ou divertir num ambiente diferente daquele em que habitualmente vive. Todavia, o “Turismo” não é, nem deve ser entendido, apenas enquanto um fenómeno económico, mas é também um fenómeno social, considerando aspetos recreativos, educativos e culturais⁹.

É nesta perspetiva que surge o interesse público social na atividade turística, entendendo-se por atividade turística, segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT/UNWTO), *as ações realizadas pelas pessoas durante as suas viagens a locais*

⁴ Na qual se definiu “Turismo” como “As atividades realizadas pelas pessoas durante as suas viagens e estadias em lugar distintos do local da sua residência habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano por motivos de lazer, negócios ou outros.”.

⁵ Artigo 82.º do Código Civil português (CC), nos termos do qual “A pessoa tem domicílio no lugar da sua residência habitual; se residir alternadamente em diversos lugares, tem-se por domiciliada em qualquer deles”. (n.º 1).

⁶ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito civil Português*, I, Parte geral, Tomo III (Pessoas), 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 409.

⁷ Neste sentido *vide* ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS, *El turismo como ámbito de intervención administrativa: desde la parcialidade a la globalidade*, cit., pág. 278.

⁸ Neste sentido *vide* J. FERNÁNDEZ FUSTER, *Teoría y Técnica del Turismo*, Vol. I, 4.ª edição, Editora Nacional, Madrid, 1974, págs. 23/24.

⁹ VITOR FIGUEIRA e REINALDO DIAS, *A Responsabilidade Social no Turismo*, Escolar Editora, Lisboa, 2011, pág. 86.

distintos do seu contexto habitual, por um período inferior a um ano, por motivo de lazer, negócios ou outros.

Aliás, a OMT, no ano de 1980, nas Filipinas, como ficou expresso no documento final, conhecido como “Declaração de Manila”, já definia a importância do “Turismo” para as entidades governamentais, identificando-o “como uma atividade essencial da vida das nações, pelas suas consequências diretas para os setores sociais, culturais, educativos e económicos das sociedades nacionais e para suas relações internacionais em todo o mundo”¹⁰.

É, assim, que o “Turismo” é visto por uma das principais organizações da governança global do turismo, assumindo um importante papel no desenvolvimento social.

É neste contexto que as conceções anteriores de “Turismo”, que o consideravam como um recurso restrito ao âmbito dos negócios, o mesmo será dizer que, do ponto de vista concetual, passou a enfatizar-se menos o papel económico do “Turismo” no qual se tinha, até então, insistido em excesso para, igualmente, atribuir importância ao seu papel social, político, ecológico, cultural e educativo o que levou a passar a considerá-lo como uma das componentes essenciais da vida do homem. Deixou de ser unidimensional para passar a ser multidimensional, na medida em que responde a uma multiplicidade de necessidades humanas e não apenas à melhoria do bem-estar material. Os valores económicos do “Turismo”, sem deixar de estar presentes nas preocupações do seu desenvolvimento, foram relegados para um plano de menor evidência, dando lugar aos valores da identidade e valorização do homem. Reforçou-se, assim, o seu papel no desenvolvimento do homem, assumindo a dimensão de fenómeno humano a par da dimensão económica que já lhe havia sido reconhecida¹¹.

Este novo conceito de “Turismo” concilia a satisfação das necessidades humanas de lazer e bem-estar dos indivíduos com a conceção de que constitui uma importante atividade económica e social e fonte de riqueza para diferentes sociedades humanas. O “Turismo” passa a ser o resultado de múltiplas ações realizadas por diversos atores, transcendendo, assim, a área dos negócios para envolver toda a sociedade. O “Turismo” torna-se capaz de gerar uma multiplicidade de ações sociais positivas que exigem a ação governamental, prioritariamente, complementada por parcerias com o setor privado e as ONG’s, fundações, cooperativas, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), entre muitas outras entidades capazes de apoiar as comunidades de destino.

Do ponto de vista global, a comunidade internacional tem reconhecido que, com um adequado planeamento, o “Turismo” contribui para o desenvolvimento económico e a diminuição da pobreza. Há também um consenso sobre o facto de que o “Turismo” pode integrar e favorecer todos os aspetos do desenvolvimento sustentável, pois, atua como incentivo à proteção e valorização do património natural e cultural, fomenta a qualidade ambiental nos núcleos turísticos, oferece oportunidades

¹⁰ Declaração de Manila (1980), o texto integral do documento pode ser obtido no *site* da OMT, disponível em <http://www.world-tourism.org>.

¹¹ LICÍNIO CUNHA, *Economia e Política do Turismo*, Editorial verbo, Lisboa, 2006, pág. 48.

de emprego e fontes de rendimento alternativas à exploração não sustentável dos recursos naturais e acelera o provimento de infra-estruturas e serviços públicos que contribuem para melhorar a qualidade de vida da população local¹².

É nesta esteira e associada à importância atribuída ao “Turismo” como fator de compensação e de recuperação da força do trabalho que levou os Governos a encorajar as camadas economicamente mais débeis a passarem férias fora da sua residência habitual, concedendo estímulos e apoios para a criação de equipamentos turísticos adequados.

Na generalidade dos países foram criados esquemas que passaram a permitir o acesso às férias de vastas camadas da população que doutro modo não poderiam participar no “Turismo”¹³, surgindo, assim, o conceito de “**Turismo Social**”.

2.2. Conceito de Turismo Social

Não existe um conceito consensual de “Turismo Social”.

Originalmente nascido junto às organizações operárias ampliou-se e abrange hoje outros grupos sociais que apresentam dificuldades no gozo de férias e, em particular, em fazer “Turismo”.

O nascimento do “Turismo Social” resulta da diminuição gradual do tempo de trabalho, passando os operários a ministrar o seu tempo livre de forma arbitrária, recorrendo à prática de atividades de recreio, lazer, na procura de formas mais baratas de ocupação dos seus tempos livres.

As primeiras formas de “Turismo Social” foram organizadas através de entidades/organizações de carácter socio-educativo, sendo constituídas mais por Pessoas ligadas às classes médias do que por operários¹⁴.

Para a prossecução dos objetivos deste tipo de turismo foi determinante o agrupamento de todos os movimentos que defendiam o seu desenvolvimento.

Atualmente, a Organização Internacional do Turismo Social (OITS/ISTO), cuja missão se centra na promoção de um “Turismo” solidário e sustentável que traga benefícios às populações locais e respeite o património natural e cultural, é um dos organismos mais relevantes nesta matéria, integrando instituições e organismos privados e independentes que exercem qualquer atividade no domínio social do “Turismo”.

¹² VITOR FIGUEIRA e REINALDO DIAS, *A Responsabilidade Social no Turismo*, cit., 2011, págs. 92/93.

¹³ LICÍNIO CUNHA, *Economia e Política do Turismo*, cit., pág. 54.

¹⁴ VITOR FIGUEIRA e REINALDO DIAS, *A Responsabilidade Social no Turismo*, cit., 2011, págs. 93/94.

Podendo-se dizer que o “Turismo Social” consiste na concessão de facilidades, através de serviços públicos para que as pessoas de escassos recursos possam viajar com fins recreativos, dentro das melhores condições possíveis de economia, segurança e comodidade. Constitui um ato de justiça social distributiva para os estratos sociais que mais o exigem e que são economicamente mais frágeis, sendo considerado um serviço democrático colocado ao alcance das maiorias, deixando de ser privilégio das camadas sociais mais abastadas.

Todavia, a realidade social de cada país é diversificada e por isso a intervenção do “Turismo Social” difere de caso para caso de acordo com o papel mais ou menos interventivo do Estado e/ou dos vários movimentos associativos e organismos de solidariedade social que intervêm neste processo.

Pois bem, é aqui que surge o papel da Política Pública do Turismo enquanto instrumento jurídico concretizador do “Turismo Social”, na medida em que os seus objetivos são incorporados naquela Política.

Já deixámos referido *supra* que o Estado português assumiu essa preocupação ao consagrar como um dos objetivos da Política Pública do Turismo a dinamização de projetos de “Turismo Social”, com particular incidência nos segmentos jovem, sénior e familiar.

Contudo, cumpre indagar da relevância jurídica desta preocupação, isto é, saber se o legislador português foi até onde podia ir nessa preocupação ou ficou aquém daquilo que podia fazer.

A resposta a esta questão passa pela análise da natureza dos instrumentos jurídicos utilizados pelo legislador português.

Como resulta do já anteriormente exposto, o enquadramento jurídico da política pública do Turismo resulta, essencialmente, de dois tipos normativos: um **regulamento** (Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril e um diploma legal, mais concretamente, um **Decreto-Lei** (Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de Agosto).

Para o que aqui nos interessa, cingir-nos-emos a este último diploma, dado que é o diploma que promove a jurisdicização do Turismo Social.

3 – O INSTRUMENTO JURÍDICO REGULADOR DO TURISMO SOCIAL

Como já referimos, o “Turismo” foi erigido em política pública, enquanto setor estratégico da economia nacional, estabelecendo-se as respetivas bases e definindo os instrumentos para a respectiva execução (Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto – Lei de Bases da Política Pública do Turismo (LBPPT).

Posto isto, vemos o “Turismo” a ser objeto de um diploma que estabelece as respetivas bases.

Mas o que é uma lei de bases no elenco das fontes de direito do ordenamento jurídico português?

Em primeiro lugar, cumpre saber o que é uma lei.

O artigo 1.º, n.º 1, do Código Civil português, estabelece que a lei é fonte imediata do direito e no n.º 2 considera leis todas as disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes.

Assim, para o legislador português, lei será todo o ato normativo, porque de conteúdo genérico, mas emitido pelo órgãos estaduais com competência para fazer leis.

Ora, os órgãos com competência legislativa em Portugal são a Assembleia da República, que faz Leis, o Governo que faz Decretos-Leis e as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira que fazem decretos legislativos regionais em matérias de interesse específico para as regiões.

Dentro deste elenco de diplomas legais, como se hierarquizam, isto é, como se determina a sua ordenação?

Assim:

Teremos, em primeiro lugar, as *Leis Constitucionais* – Portugal rege-se por uma Constituição escrita, designada Constituição da República Portuguesa (CRP)¹⁵. Qualquer Constituição consiste num documento que contém as normas fundamentais de um Estado. É o texto jurídico superior donde decorrem e retiram validade todas as leis comuns, ordinárias. Todas as normas que a integram, obedecendo a um procedimento legislativo diverso do adotado para o comum das outras leis, chamam-se leis constitucionais e que se identificam com as leis de revisão constitucional (artigo 166.º, n.º 1, da CRP)¹⁶ que se dirigem à modificação da Constituição, de acordo com o procedimento estabelecido nos artigos 284.º a 289.º, da CRP, tendo um valor hierárquico superior ao de quaisquer outras leis.

Estas Leis são da competência da Assembleia da República (artigo 161.º, alínea a), da CRP).

Em segundo lugar, aparecem os demais diplomas legais, consubstanciados nas chamadas leis ordinárias que englobam todo o tipo de Leis da Assembleia da República (excluindo as Leis Constitucionais), Decretos- Leis do Governo e Decretos Legislativos Regionais.

Por constituírem a categoria das leis ordinárias, têm todos o mesmo valor hierárquico. Contudo, os Decretos Legislativos Regionais devem obediência às Leis e aos Decretos-Leis que tomam a designação de leis gerais da República por contraposição com aqueles. Estes, por sua vez, em matéria de interesse específico para as regiões, podem disciplinar *ex novo* uma matéria, desde que não versem matéria de reserva legislativa da Assembleia da República e do Governo e observem os limites das leis gerais da República e da Constituição.

Assim sendo, as Leis e os Decretos-Leis possuem igual valor hierárquico (artigo 112.º, n.º 2, da CRP), revogando-se mutuamente, vigorando o princípio que a lei posterior revoga a anterior.

¹⁵ A Constituição portuguesa é de 2 de abril de 1976 (data da sua aprovação pela Assembleia Constituinte e entrou em vigor em 25 de abril de 1976 – artigo 296.º da CRP).

¹⁶ A CRP já conta com 7 revisões constitucionais, operadas pelas Leis Constitucionais: 1/82, de 30 de Setembro, 1/89, de 8 de julho, 1/92, de 25 de novembro, 1/97, de 20 de Setembro, 1/2001, de 12 de dezembro, 1/2004, de 24 de julho e 1/2005, de 12 de agosto.

Todavia, dentro desta categoria de diplomas legais também se pode falar em hierarquia, uma vez que existem dois tipos de leis ordinárias: as leis ordinárias reforçadas e as leis ordinárias comuns.

As leis ordinárias reforçadas são aquelas a que estão subordinadas todas ou algumas leis ordinárias comuns, consoante seja lei reforçada de alcance geral ou de alcance limitado.

As leis ordinárias comuns são todas as demais leis que, por exclusão de partes, não têm valor reforçado.

Por sua vez, com já disso demos notícia, as leis ordinárias reforçadas podem ser de alcance geral ou de alcance limitado. Serão de alcance geral, quando todas as outras leis ordinárias estão numa posição de subordinação, isto é, quando todas as outras leis ordinárias têm que as respeitar por imposição constitucional, sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade indirecta. Decorre da CRP que as leis ordinárias reforçadas de alcance geral são: as leis orgânicas; as leis que careçam de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que por força da Constituição por outras devam ser respeitadas (artigo 112.º, n.º 3, da CRP). Serão de alcance limitado, quando apenas algumas leis ordinárias lhe estão subordinadas. Como é o caso das leis de autorização legislativa da Competência da Assembleia da República que têm como objetivo autorizar o Governo a legislar sobre matérias que são da competência daquela, em termos de reserva relativa (artigo 165.º da CRP). Nesta medida, os decretos-leis do Governo emitidos no uso de uma autorização legislativa devem obediência à respetiva lei de autorização (artigo 112.º, n.º 2, da CRP). Daí a natureza reforçada de alcance limitado das leis de autorização legislativa, dado que a sua supremacia apenas se manifesta em relação aos decretos-leis autorizados. Também são leis ordinárias reforçadas de alcance limitado, as chamadas leis de bases ou de princípios da competência da Assembleia da República. Estas leis fixam os princípios vetores de um determinado regime jurídico, deixando a cargo do Governo a tarefa de desenvolver esses princípios. Assim, quando o Governo faz um decreto-lei com o objetivo de desenvolver os princípios contidos numa lei de bases, esse decreto-lei designa-se de decreto-lei de desenvolvimento, não podendo contrariar a respetiva lei de bases (artigo 112.º, n.º 2, da CRP).

Pois bem, será a Lei de Bases da Política Pública do Turismo uma verdadeira lei de bases com valor reforçado em relação a qualquer outro diploma normativo de desenvolvimento?

Esta questão remete-nos para uma outra que se prende em saber qual o sentido das “bases gerais” de um determinado regime jurídico.

Estabelecer as bases gerais equivale à consagração das opções político-legislativas fundamentais, deixando-se (ou podendo deixar-se) ao Governo e às assembleias legislativas regionais (em matérias de interesse específico para as regiões) a definição concreta dos regimes jurídicos gerais. Então, poder-se-á questionar do sentido que se deverá atribuir à limitação da reserva de competência da Assembleia da República à fixação das bases gerais.

Dentro das várias soluções possíveis, parece-nos mais curial aquela em que o princípio da reserva legislativa de bases gerais pretende, pois, por um lado, assegurar a intervenção legislativa primária da Assembleia da República, e, por outro lado, permitir ao Governo (e assembleias legislativas regionais), mesmo sem autorização legislativa, legislar sobre a mesma matéria, uma vez fixadas as bases gerais através de uma lei do parlamento. Assim, sob um ponto de vista material, as leis de bases constituem directivas e limites aos decretos-leis e aos decretos legislativos regionais

de desenvolvimento. *Directivas*, porque definem os parâmetros materiais, isto é, os princípios e critérios a que o Governo e as assembleias legislativas regionais devem sujeitar-se no desenvolvimento das referidas leis. *Limites*, porque o desenvolvimento pelo Governo e pelas assembleias legislativas regionais das leis de bases deve manter-se dentro das normas fixadas nas bases da Assembleia da República.

Nenhum problema levanta o que se acabou de referir, quando as bases gerais se referem a matérias de competência reservada da Assembleia da República. O problema surge, quanto a nós, quando se pretende estabelecer as bases de matérias que não são de competência reservada do parlamento, como é o caso do “turismo”.

Dois tipos de considerações são de fazer:

- A) Estabelecendo a Assembleia da República as bases gerais, fica o Governo adstrito aos parâmetros insertos naquela lei? Somos da opinião que sim, dado que o artigo 112.º, n.º2, da CRP, quando se refere às leis de base não impõe que as mesmas apenas tenham como objeto matérias de competência reservada do parlamento.
- B) Se as bases forem estabelecidas por um Decreto-Lei do Governo que primariedade é que suscita esta lei de bases, uma vez que temos o mesmo órgão a definir as opções político-legislativas fundamentais de uma matéria concorrencial. Aqui, somos da opinião que do ponto de vista teórico, não obstante nada existir na Constituição que impeça o Governo de fixar, através de decretos-leis, as bases de um regime jurídico que não se insira na reserva da Assembleia da República, a solução não é razoável, dado que o regime de bases pressupõe, em geral, uma competência concorrente, em que um dos órgãos é considerado mais apto para estabelecer as bases – o Parlamento – e o outro é considerado como órgão mais idóneo para o respetivo desenvolvimento – o Governo¹⁷.

Como dissemos, nada na Constituição impede que assim seja. Todavia, perfilhamos o entendimento que o Decreto-lei que estabelece as bases de um determinado regime, não tem a natureza de lei ordinária de valor reforçado em relação a outros diplomas legais que eventualmente venham a desenvolver os princípios vectores insertos no decreto-lei de bases. Não possui a primariedade que se impõem às verdadeiras leis e base. Este é o entendimento que pensamos resultar do artigo 112.º, n.º 2, da CRP, na medida em que se refere à primariedade das leis de base em relação aos decretos-leis de desenvolvimento, atribuindo valor reforçado apenas às leis da Assembleia da República que estabeleça as bases, mesmo que sejam sobre matérias não reservadas. Para nós, o conceito de lei utilizado pelo legislador constitucional no artigo 112.º, n.º 2 é um conceito formal de lei do Parlamento. É esta a leitura que melhor se adequa a uma tarefa interpretativa de todo o artigo 112.º da CRP. Ora, se dúvidas nenhuma temos que o conceito de lei utilizado no n.º 1 daquela disposição é o de lei formal da Assembleia da República, não vislumbramos razão alguma para entender que no n.º 2, o legislador optou por um conceito diferente.

A ser assim, então o que dizer do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto que estabelece as bases das políticas públicas do turismo?

Desde logo, somos do entendimento que tal diploma terá a primariedade inerente ao princípio da hierarquia das normas jurídicas, pelo que perante um qualquer diploma legal que o contrarie, vigorará a regra da lei posterior revoga a anterior. A sua

¹⁷ Neste sentido vide J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, cit., pág. 841.

primariedade manifestar-se-á, unicamente, perante as fontes normativas posicionadas num degrau hierárquico inferior, como são o caso dos regulamentos.

Parece-nos que o legislador não foi muito ambicioso no que tange à política pública do turismo, pelo menos do ponto de vista jurídico. Se se pretendesse parametrizar as atuações legislativas de desenvolvimento de tais políticas, ao Governo competia-lhe apresentar uma proposta de lei de bases sobre a matéria ao Parlamento, atribuindo-lhe, assim, valor reforçado. Todavia, não o fez, optou por ele próprio parametrizar as suas eventuais e futuras ações de desenvolvimento, mas sem garantias jurídico-constitucionais que tais parâmetros serão respeitados.

Resta ao diploma em causa uma primariedade apenas em relação aos regulamentos, isto é, à atividade da Administração Pública.

Assim sendo, as implicações normativas que podemos retirar da existência deste diploma, congregador das bases das políticas públicas do turismo, são, desde logo, a existência de uma intenção de atribuir a este diploma um teor de cariz genérico, no sentido que não afeta os regimes especiais anteriores, possuindo, porém, todas as virtualidades de um Código face às leis especiais, constituindo uma espécie de direito subsidiário quanto às insuficiências identificadas nos regimes jurídicos específicos existentes no setor turístico. Depois, não possuindo valor jurídico superior, não limita a liberdade conformadora do legislador, o que poderá ser benéfico, tendo em conta mutabilidade e constante ascensão do setor turístico. Contudo, por outro lado, poderá ser menos positivo, no que respeita à necessidade de alguma estabilidade jurídica na regulação pública dos setores da economia, nomeadamente, os emergentes, como é o caso do Turismo e do Turismo Social em particular.

Uma outra virtualidade será o elenco de princípios jurídicos expressamente consagrados nos artigos 3.º a 6.º da LBPPT que poderão ter uma grande relevância em caso de dúvidas na resolução das situações concretas¹⁸.

Não obstante o que ficou dito a propósito do grau insípido de juridicidade do Turismo Social, como um dos objetivos da política pública do turismo em Portugal, o certo é que os movimentos de desenvolvimento e promoção do Turismo Social têm vindo a aumentar, pelo que passaremos a enunciá-los, ainda que de uma forma simplista

4 - O TURISMO SOCIAL EM PORTUGAL

Em Portugal, a primeira iniciativa oficial no domínio do “Turismo Social” surgiu com a criação, em 1935, da Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT) financiada pelo Estado com a finalidade de assegurar no tempo livre dos trabalhadores um desenvolvimento físico e a elevação do seu nível intelectual e moral, mediante a criação de colónias de férias e excursões. A sua primeira intervenção consistiu na criação, em 1938, de uma colónia de férias na Costa da Caparica e, posteriormente, em Albufeira e Foz do Arelho¹⁹. Com a Revolução de Abril, em 1974, a FNAT passou a instituto público denominado INATEL (Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores). O Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de junho

¹⁸ Neste sentido *vide* MANUEL DAVID MASSENO, *A Nova “lei de bases”, algumas implicações para o Sistema de Fontes do Direito do Turismo em Portugal*, Conferência “Leis do turismo: As Questões da Atualidade, Lisboa, 19 de Janeiro de 2011.

¹⁹ LÍCINIO CUNHA, *Introdução ao Turismo*, Editorial Verbo, Lisboa/S. Paulo, 2001, págs. 376/377.

extinguiu o Instituto Público, criando uma fundação privada de utilidade pública, denominada Fundação INATEL.

Esta é uma entidade integrada na Economia Social, prestadora de serviços nas áreas do Turismo, intervenção Social, Cultural e Desporto. Com profundas preocupações sociais e de qualidade, a Fundação INATEL está presente em todo o Continente e Regiões Autónomas, com uma rede de 23 Agências.

A Fundação tem cerca de 200.000 beneficiários associados individuais e 3.500 beneficiários associados coletivos que podem usufruir de uma vasta oferta de serviços, proporcionando aos trabalhadores portugueses um fácil acesso às atividades de tempos livres, tendo como missão a promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos jovens, trabalhadores e seniores, desenvolvendo e valorizando o “Turismo Social”, a criação e fruição cultural, a atividade física e desportiva, bem como a inclusão e a solidariedade social.

Dispõe de uma rede de hotelaria social com 17 unidades hoteleiras, 3 parques de campismo, uma casa de turismo rural e de dois balneários termais, representando uma oferta global de 4200 camas e uma estrutura permanente de “Turismo Social” e sénior e de organização das férias dos beneficiários e suas famílias; um teatro (o Teatro da Trindade) e dois parques desportivos (o Parque de Jogos 1.º de Maio, em Lisboa e o Parque de Ramalde no Porto).

Possui também estruturas de apoio à cultura popular e ao desporto amador que promovem a assistência técnica e financeira do movimento associativo, cultural, desportivo, etnográfico, folclórico ou recreativo, de base empresarial ou local, no Continente e nas Regiões Autónomas²⁰.

Para além desta instituição privada de utilidade pública de natureza fundacional, criada pelo estado português, existem outras entidades sem fins lucrativos, como a *Turicórdia* que consiste numa estrutura criada pela União das Misericórdias Portuguesas com vista à implementação da Rede de Turismo Social com as Misericórdias Portuguesas, realizando ações de informação e aconselhamento às Misericórdias que pretendam conhecer o Projeto e integrar a rede de Turismo Social, bem como prestar apoio técnico na elaboração de programas turísticos à medida, divulgando e promovendo, também, o património móvel, imóvel e sacro das Misericórdias vocacionado para a atividade turística.

Esta rede de Turismo Social com as Misericórdias Portuguesas visa, essencialmente, proporcionar condições favoráveis para a valorização da iniciativa local, com diversificação dos serviços oferecidos e prestados; mobilizar agentes económicos com base no desenvolvimento de competências; criar sinergias entre entidades envolvidas na Rede de Parceiros, através da partilha de conhecimentos e de troca de experiências; contribuir para o dimensionamento do setor, através da criação de novas formas de empresariabilidade e tendo presente o princípio da sustentabilidade; promover o lazer e o envelhecimento activo e atrair novos segmentos de mercado a uma localidade.

²⁰ Informação retirada em 28 de Fevereiro de 2013 do site oficial da Fundação INATEL (<http://www.inatel.pt>).

As atividades turísticas promovidas pela TURICÓRDIA, no âmbito do Turismo Social são: o excursionismo, férias, termalismo e colónias, abrangendo grandes áreas de Turismo como sendo: o Turismo Religioso; Sénior; Juvenil; Cultural e Empresarial²¹.

Para além das Misericórdias, também os movimentos cooperativos de Consumidores instalados a nível regional e local assumem uma atividade turística, na vertente social, na medida em que procuram estabelecer protocolos com operadores turísticos a fim de conseguir benefícios para os seus associados.

Refira-se, também, que já os operadores turísticos privados possuem um leque de serviços dirigidos aos potenciais beneficiários do Turismo Social, captando, assim, como utilizador turístico, Pessoas que de outro modo não teriam acesso fácil aos seus produtos e serviços turísticos²².

Por fim, não poderíamos deixar de fazer referência ao conjunto de entidades privadas e públicas que tentam proporcionar aos seus trabalhadores atividades turísticas de natureza social, permitindo a cada indivíduo a possibilidade de restabelecer o equilíbrio físico, psíquico e moral alterado pelo trabalho, pelas rotinas diárias e pela vida em sociedade²³.

CONCLUSÃO

De tudo o que ficou dito ao longo do presente trabalho, facilmente se constata que o “Turismo Social” começa a emergir como uma preocupação do legislador, embora ainda insípida, na medida em que o legislador ainda a não assumiu como um objetivo de uma verdadeira política pública do ponto de vista jurídico, devido à fragilidade hierárquica que a política pública do turismo possui dentro do elenco da hierarquia normativa das fontes de Direito em Portugal.

Assim, somos da opinião que ainda há um caminho para percorrer no que à jurisdição do Turismo Social diz respeito.

Todavia, o certo é que constata-se uma assunção por parte das entidades públicas com atribuições na área do turismo, bem como das entidades pertencentes à chamada Economia Social, de uma preocupação social no âmbito do Turismo, dado que, em Portugal, a Economia Social abrange todas as cooperativas, todas as entidades compreendidas no setor comunitário, todas as unidades produtivas que integram o sub-setor autogestionário, bem como as Misericórdias, as mutualidades,

²¹ Informação retirada em 28 de Fevereiro de 2013 do site oficial da União das Misericórdias Portuguesas (<http://www.ump.pt>).

²² Como é o caso, por exemplo, dos Transportes Aéreos Portugueses (TAP) que possui tarifas de voo mas baratas para os utilizadores séniores.

²³ VITOR FIGUEIRA e REINALDO DIAS, *A Responsabilidade Social no Turismo*, cit., 2011, págs. 98.

para além das fundações, das associações e de quaisquer outras entidades que tenham como objeto a solidariedade social²⁴. Ora são estas mesmas entidades que vimos assumir um papel promotor do Turismo Social.

Pois bem, tendo este Congresso como Tema principal: “*Ética y Emprendimento: Valores para un nuevo desarrollo*”, parece-nos importante trazer ao debate setores da economia, cuja vertente social começa a ser reclamada, como aliás se tentou demonstrar ao longo deste trabalho.

Somos da opinião que o setor turístico passará a breve trecho a conquistar um lugar importante no âmbito da Economia Social, fruto até da crise económica que se vive e que poderia potencialmente afastar as pessoas do turismo se este fosse uma mera incumbência do setor privado da economia. Mas não, atualmente constatamos a preocupação do setor público pelo acesso dos cidadãos ao turismo, incentivando e promovendo o turismo social, bem como o crescente interesse das entidades da Economia Social pelo setor do turismo, encarando-o como um meio de realização do bem-estar dos cidadãos.

Por outro lado, os próprios operadores turísticos privados também lançam mãos deste conceito de “Turismo Social” para, assim, poderem abranger todo o tipo de utilizadores turísticos possíveis, aproveitando para também cumprirem com a sua função de responsabilidade social.

Haveria, por certo, muito mais a dizer, ficando aqui, apenas, algumas notas sobre a importância da jurisdição do “Turismo”, na sua vertente social, que a Autora espera vir a desenvolver muito brevemente.

BIBLIOGRAFÍA

CUNHA, LICÍNIO (2001): *Introdução ao Turismo*, Editorial Verbo, Lisboa/S. Paulo.

CUNHA, LICÍNIO (2006): *Economia e Política do Turismo*, Editorial Verbo, Lisboa.

ENAMORADO, RUI (2004): “A Economia Social – Uma constelação de esperanças”. En: Mesa Redonda sobre *A Economia Social e o Terceiro Setor: Delimitação, Estudos e projetos*, Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal (REAPN).

FIGUEIRA, VITOR e DIAS REINALDO (2011): *A Responsabilidade Social no turismo*, Escolar Editora, Lisboa.

AURIOLES MARTÍN, ADOLFO - “*Introducción al Derecho Turístico – Derecho Privado del Turismo*”, 2.ª edição, tecnos, Madrid, 2006.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES - *Tratado de Direito civil Português*, I, Parte geral, Tomo III (Pessoas), 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2007.

²⁴ RUI ENAMORADO, “A Economia Social – uma constelação de esperanças”. En: Mesa Redonda sobre a Economia Social e o terceiro Setor: Delimitação, Estudos e Projetos, Rede Europeia Anti-Pobreza /Portugal (REAPN).

J. J. GOMES CANOTILHO, *“Direito Constitucional”*, 6.^a Edição, Almedina, Coimbra, 1993, pág. 817.

FERNÁNDEZ FUSTER, J. - *Teoría y Técnica del Turismo*, Vol. I, 4.^a edição, Editora Nacional, Madrid, 1974.

MASSENO, MANUEL DAVID - *A Nova “lei de bases”, algumas implicações para o Sistema de Fontes do Direito do Turismo em Portugal*”, Conferência “Leis do turismo: As Questões da Atualidade, Lisboa, 19 de janeiro de 2011.

VILLANUEVA CUEVAS, ANTONIO - *El turismo como ámbito de intervención administrativa: desde la parcialidade a la globalidade*, Editorial Alfonsópolis, Cuenca, 2012.

