



# Congreso Internacional Rulescoop 2012

A POLÍTICA PÚBLICA DO TURISMO E O TURISMO SOCIAL

## **VII Congreso Internacional Rulescoop**

*Economía social: identidad, desafíos y estrategias*

### **Manuela Maria Ribeiro da Silva Patrício**

Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Instituto  
Politécnico do Porto Professora Adjunta responsável pela Unidade  
Curricular “Direito e Legislação do Turismo”

## **RESUMEN**

Em 2009, o turismo foi erigido pelo XVII Governo Constitucional português como uma política pública, em virtude da adoção no seu programa o turismo como uma área de intervenção prioritária, tendo em conta a crescente importância do turismo na economia nacional.

Assim, o turismo é visto como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável em termos ambientais, económicos e sociais, criando-se uma Política Nacional de Turismo em que do respetivo elenco de objetivos, destaca-se a “promoção da generalização do acesso dos portugueses aos benefícios do turismo”, concretizando-se tal objetivo com a “dinamização de projetos de turismo social, com particular incidência nos segmentos jovens, sénior e familiar”.

Ora, competirá aos agentes do turismo a realização de tais objetivos, sendo agentes do turismo, os agentes públicos com atribuições no planeamento, desenvolvimento e concretização das políticas do turismo, pelo que os poderes públicos deverão desempenhar um papel primordial na promoção do turismo social.

Por outro lado, são também agentes do turismo, os fornecedores de produtos e serviços turísticos, contando-se, entre eles, entidades pertencentes ao setor da Economia Social e ainda os próprios operadores turísticos do setor privado que também contribuem para o fomento do turismo social, no tipo de ofertas turísticas que apresentam.

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

## **PALABRAS CLAVE**

Política Pública; Turismo; Turismo social; Sujeitos do Turismo Social; Economia Social; Instituições de Economia social;.

## **ÍNDICE**

### **1. O TURISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

### **2. O TURISMO SOCIAL**

#### **2.1 Conceito de Turismo**

#### **2.2. Conceito de Turismo Social**

#### **2.3. Sujeitos do Turismo Social**

### **Conclusão**

## **1. O TURISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

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 social<sup>1</sup>).

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 entra a Política Pública do Turismo *versus* 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,*

---

<sup>1</sup>Que em Portugal possui a designação de setor cooperativo e social.

*negócios ou outros, bem como as atividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades;*"

Depende-se da definição operada pelo legislador 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 culturais (Figueira/Dias, 2011:86).

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)<sup>2</sup>, *as ações realizadas pelas pessoas durante as suas viagens a locais 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"<sup>3</sup>.

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

---

<sup>2</sup> A Organização Mundial de Turismo, 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 efectivo da OMT, desde 1976.

<sup>3</sup> Declaração de Manila (1980), o texto integral do documento pode ser obtido no *site* da OMT, disponível em <http://www.world-tourism.org>.

dimensão económica que já lhe havia sido reconhecida (Cunha, 2006:48).

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 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 local (Figueira/Dias, 2011:92/93).

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" (Cunha, 2006:54), 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 caráter socio-educativo, sendo constituídas mais por Pessoas ligadas às classes médias do que por operários (Figueira(Dias, 2011:93/94).

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 (OITS), 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".

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 varios movimentos associativos e organismos de solidariedade social que intervêm neste processo.

Pois bem, é aquí que surge o papel da Política Pública do Turismo enquanto instrumento 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.

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 Arelho (Cunha, 2001:376/377). 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 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 Autónomas<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> Informação retirada em 30 de abril de 2012 do site oficial da Fundação INATEL (<http://www.inatel.pt>)

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 ativo e atrair novos segmentos de mercado a uma localidade.

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 Empresarial<sup>5</sup>.

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 productos e serviços turísticos<sup>6</sup>.

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 sociedade (Figueira/Dias, 2011:98).

---

<sup>5</sup> Informação retirada em 02 de maio de 2012 do site oficial da União das Misericórdias Portuguesas (<http://www.ump.pt>).

<sup>6</sup> Como é o caso, por exemplo, dos Transportes Aéreos Portugueses (TAP) que possui tarifas de voo mas baratas para os utilizadores séniores.

## CONCLUSÃO

De tudo o que ficou dito ao longo do presente trabalho, facilmente se constata que o “Turismo Social” se encontra ligado à Economia Social, uma vez que as entidades responsáveis pela sua implementação, para além das entidades públicas com atribuições na área do turismo, pertencem ao setor da Economia Social, 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, para além das fundações, das associações e de quaisquer outras entidades que tenham como objeto a solidariedade social (Enamorado, 2004:9).

Pois bem, tendo este Congresso como Tema principal: “Economia Social: identidade, desafios e estratégias”, 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 pasará 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 do “Turismo”, na sua vertente social, no âmbito da Economia 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 trismo*, Escolar Editora, Lisboa.