

DIREITO RURAL

"Em tempo de crise, não poderia o CIJE deixar de contemplar o Direito Rural, nas suas múltiplas e complexas vertentes.

Esta obra atesta mais um valioso trabalho de equipa, multidisciplinar, integrando professores da Faculdade de Letras e da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto (UP), investigadores do CIJE e representantes da Autoridade Tributária e Aduaneira.

O trabalho de investigação que aqui se publica, de natureza jurídico-económica, mas também integrando uma valiosa componente científica, geográfica e histórica, resultou de uma conferência proferida na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, em 2012, dedicada ao Vale do Douro, promovida e incentivada pela Reitoria da UP, na pessoa do Sr. Vice-Reitor, Prof. Doutor Jorge Gonçalves."

Glória Teixeira, *Diretora do CIJE*

Um instrumento de trabalho fundamental para quem lida com estas matérias, nomeadamente juristas, cooperativas agrícolas e agricultores, empresas do setor agroalimentar e florestal. Interessa ainda a agrupamentos de produtores, autarquias e estudantes.

Inclui legislação relevante atualizada.

www.vidaeconomica.pt

ISBN: 978-972-788-648-7



Visite-nos em
livraria.vidaeconomica.pt

Apoios:



Direção
Glória Teixeira

DIREITO RURAL

VidaEconómica

DIREITO RURAL

Doutrina e Legislação Fundamental

Direção
Glória Teixeira

CONTRIBUTOS
Ana Aguiar
Ana Sofia Carvalho
Ary Ferreira da Cunha
António Barros Cardoso
Carmen Ferreira
Francisco Liberal Fernandes
José Maria Fonseca Carvalho
Gemma Patón Garcia
Glória Teixeira
Helena Pina

João Nuno Teixeira
Jorge Bernardo Lacerda de Queiroz
José Domingo Portero Lameiro
Lígia Carvalho Abreu
Luís António Carmo
Mouteira Guerreiro
Nina Aguiar
Patrícia Anjos Azevedo
Paulo Castro
Paulo de Tarso Domingues

VidaEconómica

A REGULAÇÃO JURÍDICA DO TURISMO RURAL – QUESTÕES EM ABERTO

NINA AGUIAR²⁸⁷

PAULO CASTRO²⁸⁸

RESUMO

Os dados disponíveis mostram um crescimento acentuado da procura de turismo rural nos últimos anos, o que pode ser indicador de um potencial económico ainda não totalmente explorado. O aproveitamento óptimo deste potencial requer uma regulação, seja esta uma regulação pública, conforme a tradição dos sistemas jurídicos civilistas, ou uma regulação privada, como a que é prática usual nos sistemas jurídicos de *common law*. Em qualquer dos casos, a regulação é um fator crítico de um desenvolvimento sustentável do turismo rural. Em Portugal, o turismo rural tem feito um percurso paralelo ao dos restantes países europeus, o que se traduz num rápido crescimento. A legislação tem

287. Centro de Investigação da Montanha (CIMO), ESA – Instituto Politécnico de Bragança.

288. Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo - Instituto Politécnico de Bragança.

refletido, na sua evolução, esse crescimento, passando por várias fases num curto período de tempo. Só em 1986 nasce legalmente a figura do “turismo em espaço rural”, então estreitamente ligado ao turismo de habitação e com uma regulação incipiente. Em 1997, pelo contrário, o legislador adota uma abordagem globalista ao subsector do turismo rural, impondo-se objetivos ambiciosos, em relação aos quais não se pode considerar ter havido uma significativa concretização. Talvez por esse motivo, em 2008, a lei atualmente em vigor adota uma postura mais modesta mas mais pragmática. Este trabalho questiona as várias abordagens legislativas ao turismo rural numa perspetiva evolutiva e comparada, tentando identificar as linhas estruturais de uma regulação deste setor.

1. INTRODUÇÃO – A OFERTA E PROCURA DO TURISMO EM ESPAÇO RURAL EM PORTUGAL

O número de estabelecimentos de turismo rural registou em Portugal uma evolução significativa nas duas últimas décadas do séc. XX²⁸⁹. Em 1984, quando não existia ainda o tipo legal “turismo rural”, existiam em Portugal 103 casas de turismo de habitação²⁹⁰. Em 2005, o número de estabelecimentos classificados como turismo rural ascendia a 1053 (tabela n.º 1).

Desde 2005, porém, o crescimento da oferta de turismo rural parece ter estagnado, sobretudo se consideramos que o fraco crescimento verificado neste período se concentrou nas NUT II dos Açores e do

289 RIBEIRO, J. C. /FREITAS, M. M., /MENDES, R. B., *O Turismo no Espaço Rural: Uma digressão pelo tema a pretexto da situação e evolução do fenómeno em Portugal*, Working Papers Series n. 1, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas. Universidade do Minho, 2001.

290 JESUS, L., *Evolução da Oferta e da Procura do TER*, *Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER)*, Faro, Universidade do Algarve, 1-3 Nov. 2007.

Alentejo (tabela n.º 1), o que significa que no resto do território se registou um crescimento insignificante.

Na sua distribuição espacial, verifica-se que a NUT II Norte tem uma representatividade na oferta de turismo rural no território nacional que se distancia significativamente das restantes NUT II, com cerca de 45,6% do número total de estabelecimentos. Mas também nesta região se constata um fraco crescimento ao longo do período 2005-2010. O número de estabelecimentos na NUT II Norte, em 2005, era de 461, com uma capacidade de 4647 camas. Entre 2005 e 2010 o número aumentou para 496 (+35) estabelecimentos, com uma capacidade de 5357 (+710) camas.

Tabela n.º 1 - Empreendimentos de TER e capacidade de alojamento, por NUT II.

NUT II	Empreendimentos de TER						Capacidade de alojamento (n.º de camas)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	461	450	448	459	495	496	4647	4809	4741	4841	5296	5357
Centro	244	220	224	232	264	262	2570	2354	2501	2656	3014	2991
Lisboa	28	26	27	27	26	26	297	281	335	335	320	320
Alentejo	166	161	162	166	203	204	1880	1986	2102	2201	2691	2701
Algarve	31	30	31	32	38	37	333	323	367	377	517	511
Açores	74	74	82	82	112	112	583	585	682	683	844	880
Madeira	49	49	49	49	48	49	482	504	599	599	559	584
Total:	1.053	1.010	1.023	1.047	1.186	1.186	10.792	10.842	11.327	11.692	13.241	13.344

Fonte: Turismo de Portugal (2005 - 2010)

Segue-se a NUT II Centro, que apresenta, igualmente, uma evolução positiva mas fraca da oferta de turismo em espaço rural no período em análise. O número de estabelecimentos registados, em 2005, foi de

244 (2570 camas) e no ano de 2010 foi de 262 (+18) unidades, com capacidade de 2991 (+429) camas.

No que concerne os diversos tipos de estabelecimentos turísticos, os dados permitem constatar um comportamento evolutivo diferenciado (tabela n.º 2).

Tabela n.º 2 - Empreendimentos de TER, por tipologia, e capacidade de alojamento.

Modalidades	Empreendimentos de TER						Capacidade de alojamento (n.º de camas)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Turismo de Habitação	248	232	232	233	243	241	2838	2678	2719	2733	2875	2869
Agroturismo	147	137	136	140	144	147	1846	1737	1739	1781	1834	1907
Casas de Campo	234	229	234	246	324	327	1744	1677	1793	1893	2402	2460
Hotel Rural	x	18	24	30	42	42	x	666	934	1111	1509	1508
Turismo Rural *	416	387	390	390	430	x	4099	3835	3893	3905	4381	x
Turismo de Aldeia	8	7	7	8	9	x	265	249	249	269	284	x
Total:	1.053	1.010	1.023	1.047	1.192	757	10.792	10.842	11.327	11.692	13.285	8.744

Fonte: Turismo de Portugal (2005 - 2010).
 X: dados não disponíveis
 * A classificação "turismo rural" correspondia a um tipo de empreendimento turístico autónomo no âmbito do Decreto-Lei n.º 169/97, de 04/07, que vigorou até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7/3. Com esta nova lei, o "turismo rural" deixou de existir como uma categoria autónoma.

As tipologias "turismo de habitação", "casas de campo" e "turismo rural" são aquelas com maior número de estabelecimentos e capacidade de alojamento.

Mas o número de estabelecimentos de turismo de habitação que era de 248 unidades, em 2005, registou uma redução para 241 (-7) em 2010, embora a evolução do número de camas seja positiva no mesmo período. As casas de campo, pelo contrário, registam um significativo au-

mento, passando de 234, em 2005, para 327, em 2010, o que deverá ser explicado pelo simples facto da reclassificação dos estabelecimentos de "turismo rural" para "casas de campo", uma vez que a primeira categoria foi suprimida na legislação aprovada em 2008. No Agroturismo não se observa qualquer crescimento entre 2005 e 2010.

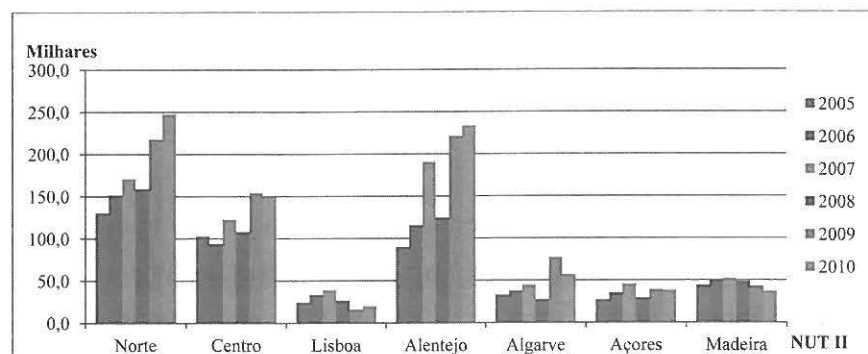
Se olharmos agora para a procura de turismo rural, indicada pelo número de dormidas, vemos que, em termos gerais, se registou uma evolução francamente positiva entre 2005 e 2010, embora também desigual na sua distribuição espacial.

A NUT II Alentejo, terceira região com maior oferta de turismo rural, regista o maior crescimento da procura turística (159%), passando de 90,0 mil dormidas em 2005 para 233,4 mil dormidas em 2010 (figura n.º 1).

A NUT II Norte, que ocupa durante o período a posição cimeira em número absoluto de dormidas, regista o segundo maior crescimento no período (89,4%), tendo passado de 130,6 mil dormidas em 2005 para 247,4 mil (+116,8) dormidas em 2010 (figura n.º 1).

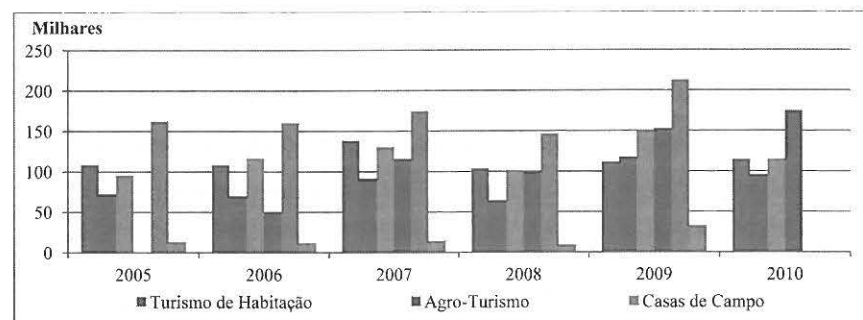
Finalmente, a NUT II Centro regista também um significativo aumento da procura (45,98%) no período 2005-2010, tendo passado de 102,8 mil dormidas em 2005 para 149,2 mil dormidas em 2010 (+45,1 mil).

Figura n.º 1 - Dormidas nos empreendimentos de TER (NUT II)



Fonte: Turismo de Portugal (2005 - 2010)

Figura n.º 2 - Dormidas nos empreendimentos de TER (modalidade)



Fonte: Turismo de Portugal (2005 - 2010)

Em termos gerais, a oferta de turismo em espaço rural tem verificado um crescimento positivo. As regiões com características marcadamente rurais, do interior do país, são aquelas onde a dinâmica da oferta é mais elevada, com especial destaque para a região norte que ocupa uma posição cimeira. As modalidades de turismo rural, turismo de habitação e casas de campo têm maior expressão no total de oferta de empreendimentos.

Mas os números relativos à evolução da procura são particularmente expressivos do potencial deste setor económico²⁹¹.

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO SETOR DO TURISMO

Em 2008, dando cumprimento a uma das medidas do Programa Simplex, foi aprovado um novo quadro de regulação do turismo. As décadas passadas tinham sido marcadas por uma profunda alteração dos padrões do consumo turístico e, conseqüentemente, também da oferta turística, em face da qual a legislação em vigor anteriormente a 2008 se encontrava já amplamente desatualizada. O turismo de habitação, que existia já nos anos sessenta do século passado, mas para o qual não existiu uma previsão normativa até 1978, ganhou um volume imprevisto, impulsionado pela procura, e revestiu-se de formas multivariadas, extrapolando temerariamente o estreito quadro através do qual os sucessivos normativos o tentaram disciplinar²⁹².

Para responder à dinâmica do mercado do turismo, foram sendo criados novos tipos de empreendimentos turísticos – apartamentos turísticos, turismo de habitação, alojamentos particulares, aldeamentos turísticos, etc. –, mas sempre com uma regulação jurídica parca, criando numerosos vazios legislativos, sobretudo ao nível dos requisitos dos alojamentos, dos requisitos dos serviços e da classificação, esta última um instrumento por excelência de defesa do consumidor na área do turismo.

291. O potencial do turismo para contribuir para o desenvolvimento económico das zonas rurais foi afirmado recentemente também pela Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, Europe, the World's N° 1 Tourist Destination – a New Political Framework for Tourism in Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelas, 2010).

292. O Turismo de Habitação foi criado pelo Decreto Regulamentar n.º 14/78, de 12 de maio, revogado pelo Decreto-Lei n.º 423/83, de 05 de dezembro.

A sucessão de leis e regulamentos incidentes sobre a atividade turística foi prolífera ao longo das últimas décadas. A primeira lei compreensiva sobre a atividade turística foi a Lei n.º 2073, de 23 de dezembro de 1954, a qual nunca chegou a ser regulamentada e teve por isso escassa aplicação. Após quinze anos, o legislador considerou que esta lei se encontrava já desatualizada, tendo-se então aprovado uma nova lei-quadro do turismo, através do Decreto-Lei n.º 49399, de 24 de novembro de 1969. Esta lei assentava numa dicotomia, que ainda hoje se mantém, entre estabelecimentos com interesse para o turismo e sem interesse para o turismo. Enquanto os primeiros recebiam uma regulação muito abrangente mas detalhada, o segundo setor era votado ao silêncio legislativo, mostrando o estado de incipiência organizativa em que o setor se encontrava. Entretanto, este diploma criara a figura dos “meios complementares de alojamento turístico”. Mas foi preciso esperar até 1978 para que esta figura fosse finalmente regulamentada, através do Decreto Regulamentar n.º 14/78, de 12 de maio.

De acordo com este regulamento, eram “meios complementares de alojamento turístico” os aldeamentos turísticos, os apartamentos turísticos e os alojamentos particulares. Estes últimos compreendiam, por sua vez, quartos particulares, moradias e apartamentos. Os alojamentos particulares não estavam obrigatoriamente sujeitos a registo, mas podiam ser registados, sendo nesse caso exigíveis requisitos mínimos, que era da responsabilidade da Direção-Geral do Turismo aplicar no momento do registo, mas que não estavam especificados na lei.

Em 1983²⁹³, é pela primeira vez regulada a figura do turismo de habitação, em conexão, expressamente declarada pelo legislador, com a política comunitária de desenvolvimento do turismo rural.

Em 1986, é aprovado o Decreto-Lei n.º 328/86, que revoga toda a legislação anterior. Mantém-se a figura dos meios complementares de alojamento turístico, que compreendem os apartamentos turísticos, as unidades de turismo de habitação, as unidades de turismo rural ou

293. Decreto-Lei n.º 251/84, de 25 de julho.

de agroturismo e os parques de campismo. As unidades de turismo de habitação eram então “as casas particulares que, servindo simultaneamente de residência aos respetivos donos, satisfaçam, pelas suas características específicas, os requisitos legalmente exigidos e sejam afetadas permanentemente à prestação, para fins turísticos, de uma atividade de hospedagem, com carácter familiar”; as unidades de turismo rural ou agroturismo eram “as casas particulares, integradas em aglomerados populacionais de carácter rural ou em explorações agrícolas, nas quais, para além de serem a residência permanente dos seus donos, seja prestada aos turistas uma hospedagem com carácter familiar”.

Mas no mesmo ano é aprovado o Decreto-Lei n.º 256/86, de 27 de agosto, que cria a figura do turismo em espaço rural. Segundo este diploma, o turismo em espaço rural era “a atividade de interesse para o turismo, com natureza familiar, que consiste na prestação de hospedagem em casas que sirvam simultaneamente de residência aos seus donos” e podia revestir a forma de «turismo de habitação», «turismo rural» ou «agroturismo».

Em 1997, é aprovada nova lei, o Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de julho, que estabelece novo quadro da atividade turística. Mantém-se a figura dos “meios complementares de alojamento turístico”. Dá-se uma alteração importante em termos sistemáticos, já que os estabelecimentos de restauração e bebidas passam a dispor de legislação própria²⁹⁴.

Dentro do mesmo “pacote legislativo”, é aprovado o Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de julho, que regula e procura estabelecer um quadro legislativo do turismo em espaço rural. Tratava-se de um diploma ambicioso, já que procurava “estabelecer as bases do enquadramento legal das atividades a desenvolver no âmbito do turismo no espaço rural, por forma que esse desenvolvimento se processe preservando ou recuperando o património natural, paisagístico, cultural, histórico e arquitetónico das regiões onde se insere”.

294. Decreto-Lei n.º 168/97, de 4 de julho.

Finalmente, em 2008, foi aprovado o atual regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008²⁹⁵. Este diploma plasma as conceções da “Nova Administração Pública”²⁹⁶. Como se afirma no preâmbulo, o diploma visa dar cumprimento a uma das medidas do Programa Simplex. Num resumo dos principais aspetos, poderíamos dizer que a lei de 2008 pretendeu:

- Agilizar o licenciamento através de uma simplificação dos procedimentos;
- Criar alguns mecanismos adequados a promover uma maior qualidade dos serviços de alojamento turístico.

Seguidamente, abordaremos aquele que é um dos principais instrumentos do segundo objetivo, a classificação ou categorização dos empreendimentos turísticos.

3. CLASSIFICAÇÕES: EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E SUBSETORES TURÍSTICOS

a. Tipologia geral de empreendimentos turísticos

O conceito central da nova regulação é o de “empreendimento turístico”, que se define como “um estabelecimento destinado a oferecer serviços de alojamento mediante uma remuneração”. Desta definição decorre que, com o termo “empreendimento turístico”, a lei tem em vista apenas estabelecimentos de alojamento, excluindo quaisquer outros tipos de unidades económicas baseadas na oferta de serviços turísticos. A par dos “empreendimentos turísticos”, como uma segunda categoria, estão previstos os “estabelecimentos de alojamento local”.

295. Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

296. Organisation for Economic Co-operation and Development, Public Administration After “New Public Management”, OECD Publishing, 2010.

Assim, o atual “regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos” diz respeito, unicamente, às unidades de alojamento turístico. Este é um dos pontos que serão questionados neste capítulo.

É a seguinte a tipologia legal dos empreendimentos turísticos, de acordo com a atual lei²⁹⁷:

- a. Estabelecimentos hoteleiros
- b. Aldeamentos turísticos
- c. Apartamentos turísticos
- d. Conjuntos turísticos (*resorts*)
- e. Empreendimentos de turismo de habitação
- f. Empreendimentos de turismo em espaço rural
- g. Parques de campismo e caravanismo
- h. Empreendimentos de turismo de natureza

A tipologia aqui exposta tem origem nas leis anteriores, com ligeiras modificações.

O confronto dos vários itens permite perceber que se trata de uma tipologia ou categorização²⁹⁸ assente em vários critérios. Assim, os “estabelecimentos hoteleiros”, os aldeamentos turísticos”, os “apartamentos turísticos”, os “conjuntos turísticos” e os “parques de campismo e caravanismo” são categorias relacionadas com as características funcionais dos empreendimentos, ou seja, características que determinam diferentes funcionalidades dentro do campo do serviço de alojamento turístico. Estas características funcionais estão por sua vez relacionadas estreitamente com a estrutura física do empreendimento. Por exemplo,

297. Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

298. “Categorização” é o termo proposto por Holloway, J. C./ Taylor, N., *The Business of Tourism*, 7.ª ed., Pearson Education, 2006, p. 281.

num hotel, existe uma organização e arranjo do espaço físico diferentes daqueles que se encontra num complexo de apartamentos turísticos, ou num parque de campismo e caravanismo, para além de uma diferente configuração do serviço, permitindo aos dois tipos de empreendimento desempenhar funções diferenciadas, dentro do serviço de alojamento turístico.

Mas já os empreendimentos de turismo em espaço rural se definem sobretudo pela sua localização geográfica: “são empreendimentos de turismo no espaço rural os estabelecimentos que se destinam a prestar, *em espaços rurais*, serviços de alojamento a turistas, (...)”²⁹⁹. Da mesma forma, os “empreendimentos de turismo da natureza” não se distinguem pela sua estrutura funcional, mas pela sua localização, “em áreas classificadas ou noutras com valores naturais”³⁰⁰. E obviamente, também os “aldeamentos turísticos”, os “parques de campismo e caravanismo”, os “empreendimentos de turismo de habitação” e os “conjuntos turísticos” poderão situar-se em espaço rural, não se articulando, no entanto, com a regulação própria do turismo em espaço rural. Verifica-se, pois, uma clara sobreposição que resulta de se congregarem na mesma tipologia critérios de categorização completamente distintos.

Mas verifica-se que existe na tipologia exposta ainda um terceiro critério de classificação. Os “aldeamentos turísticos” são os empreendimentos turísticos constituídos por um conjunto de instalações funcionalmente interdependentes com expressão arquitetónica coerente, situadas em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas”. Nada se diz sobre

299. Artigo 18º, nº 1, do Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março.

300. Artigo 20º, nº1, do Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março.

o tipo de instalações que podem integrar os “aldeamentos turísticos”, sendo lícito concluir que as instalações integrantes dos aldeamentos turísticos deverão revestir um dos tipos previstos na primeira parte da classificação. O mesmo se deverá poder dizer acerca dos “conjuntos turísticos (*resorts*)” que são “empreendimentos turísticos constituídos por núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, situados em espaços com continuidade territorial, ainda que atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação de recursos naturais, destinados a proporcionar alojamento e serviços complementares de apoio a turistas, sujeitos a uma administração comum de serviços partilhados e de equipamentos de utilização comum, que integrem pelo menos dois empreendimentos turísticos, sendo obrigatoriamente um deles um estabelecimento hoteleiro de cinco ou quatro estrelas, um equipamento de animação autónomo e um estabelecimento de restauração”. Note-se que os dois tipos de empreendimento turístico aqui referidos implicam a oferta ao turista de serviços “complementares de apoio a turistas”, que não sejam serviços de alojamento. Em relação a estas duas categorias, o critério da sua autonomização é o carácter complexo dos empreendimentos turísticos, no sentido de que são formados por várias estruturas de alojamento e implicam, em ambos os casos, a oferta de serviços turísticos diferentes do turismo.

A classificação do artigo 4º agrega assim três critérios distintos de classificação dos empreendimentos turísticos:

1º critério: características funcionais da estrutura de alojamento;

2º critério: localização geográfica do empreendimento;

3º critério: carácter simples ou complexo do empreendimento, quer quanto às estruturas de alojamento quer quanto aos serviços oferecidos.

É importante sublinhar que a categorização dos alojamentos turísticos em tipos existe na maior parte das legislações sobre turismo³⁰¹. O principal motivo pelo qual as legislações sobre turismo estabelecem tipologias dos alojamentos turísticos é o de prestar informação ao turista³⁰², na medida em que o tipo de alojamento tem associado um conjunto de características do serviço prestado. Esta função informativa é reforçada quando as características de cada tipo de alojamento são estabelecidas por lei ou por um código de conduta de caráter privado. Neste sentido, a organização dos empreendimentos turísticos em tipos é um instrumento, antes de mais, de defesa do consumidor e, por essa via, de promoção do turismo. Para o investidor, porém, a classificação dos empreendimentos em tipos significa um quadro de regras com as quais o seu empreendimento deve conformar-se e, nesta medida, pode condicionar a própria decisão de investimento.

Importa também salientar que a categorização dos empreendimentos turísticos é uma questão complexa³⁰³, e que se torna crescentemente difícil na atualidade, à medida que a oferta de alojamento turístico e de outros serviços turísticos se diversifica³⁰⁴. Na União Europeia, a grande variabilidade de sistemas de classificação existentes é vista como um obstáculo ao desenvolvimento sustentável do turismo na Europa, o

301. V.g. em França, o “Code du Tourisme”, Livro III, “Équipements et Aménagements”; em Itália, o Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri de 13 de Setembro de 2002; em Malta, a Subsidiary Legislation n. 409.04, de 1 de Janeiro de 2002. Em Espanha, a situação legislativa é complexa, por a tipologia dos empreendimentos turísticos pertencer à competência legislativa das autonomias. Mas as várias legislações autonómicas preveem, todas elas, tipologias dos empreendimentos. Ver sobre os assunto o estudo exaustivo de Melgosa-Arcos, F. J., *Evolución en el Marco Normativo del Turismo Rural en España: Nuevos Tiempos, Nuevas Normas*, in Jiménez-Moreno, F. J. / Melgosa Arcos, F. J., *Estudios de Turismo Rural y Cooperación entre Castilla y León y Portugal*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2010, pp. 65-112.

302. JAFARI, J., *Encyclopedia of Tourism*, Routledge, 2003, p. 259.

303. O problema da classificação ou categorização dos empreendimentos turísticos não é um problema exclusivo ou peculiar do direito português. Sobre o direito britânico vide Holloway, J. C. / Taylor, N., *op. cit.*, pp. 281 et seq. Sobre o direito espanhol, onde a situação da classificação dos empreendimentos turísticos se torna particularmente complicada devido ao facto de se tratar de matéria da competência das autonomias, sem qualquer tipo de harmonização, vide Melgosa-Arcos, F. J., *op. cit.*, pp. 80-84.

304. Cooper, C., *Tourism: Principles and Practice*, 4ª ed., Pearson Education, 2008, p. 360.

qual é agravado por, em vários países, a definição do sistema de classificação ser da competência de entidades intraestatais³⁰⁵.

No caso específico português, este é um primeiro problema que pode prejudicar a eficácia da legislação do turismo, e que procede já de há algumas décadas. Trata-se de um problema, deve-se ainda sublinhar, com incidência na fase do investimento, uma vez que, no processo de instalação, o investidor deve eleger o tipo de empreendimento que pretende instalar no momento em que inicia o processo. Tendo o licenciamento dos empreendimentos turísticos passado para o âmbito dos municípios, dos quais muitos são de pequena dimensão e não podem possuir uma estrutura dedicada ao desenvolvimento do turismo, com uma equipa de várias pessoas especializadas em várias áreas, é importante que o quadro legal seja claro e simples de aplicar.

b. Tipologias respeitantes ao turismo em espaço rural

i. Definição de espaço rural

Analisaremos agora mais de perto as classificações que dizem mais diretamente respeito ao turismo em espaço rural. De acordo com o artigo 18º do Decreto-Lei 39/2008, empreendimentos de turismo no espaço rural são os “estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural”. Por seu lado, a portaria que regulamenta “o turismo em espaço rural e o turismo de habitação” repete esta definição³⁰⁶.

Uma primeira observação, repetindo o que foi já dito para a classificação dos empreendimentos turísticos em geral, é que esta disposição

305. European Parliament resolution of 27 September 2011 on Europe, the World's No 1 Tourist Destination – a new political framework for tourism in Europe (2010/2206(INI)).

306. Artigo 3º da Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto.

reduz a categoria dos “empreendimentos de turismo no espaço rural” aos estabelecimentos de alojamento situados em espaço rural. No entanto, campos de golfe, conjuntos termais, zonas de caça turística ou parques zoológicos, praias fluviais e respetivas estruturas podem ser empreendimentos turísticos no espaço rural³⁰⁷, embora não o sejam do ponto de vista legal. O legislador português optou, portanto, por não regular o turismo rural enquanto subsector do turismo, mas sim como subsector do alojamento turístico. Esta opção será questionada adiante.

O que faz de um estabelecimento de alojamento um empreendimento turístico no espaço rural é a sua localização no espaço rural, o qual é definido como compreendendo “as áreas com ligação tradicional e significativa à agricultura ou ambiente e paisagem de carácter vincadamente rural”. Trata-se, como é fácil de perceber, de uma má definição, porque repleta de conceitos indeterminados, como “ligação tradicional e significativa” e “ambiente e paisagem de carácter vincadamente rural”. Existe em Portugal uma definição de áreas rurais, elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística, assente em critérios mais objetivos. Segundo esta definição, um “espaço de ocupação predominantemente rural” é uma subsecção estatística tipificada como “solo não urbano”, de acordo com os critérios de planeamento assumidos nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, que contempla o conjunto dos seguintes requisitos: 1) não foi incluída previamente na categoria de espaço urbano ou semiurbano; 2) tem densidade populacional igual ou inferior a 100 habitantes por km²; 3) não integra um lugar com população residente igual ou superior a 2000 habitantes³⁰⁸. No entanto, não existe uma remissão da norma contida no Decreto-Lei 39/2008 para esta classificação, o que faz com que ela não possa ser considerada

307. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Tourism Strategies and Rural Development*, OCDE, 1994, p. 9.

308. Oitava Deliberação da Secção Permanente de Coordenação Estatística publicada no Diário da República, 2ª série, n.º 188, de 28 de setembro de 2009.

obrigatória no âmbito da legislação do turismo. Trata-se, por conseguinte, de um espaço de discricionariedade para os municípios, que pode ser fonte de alguma ineficiência na aplicação da lei.

ii. Tipologia dos empreendimentos de turismo em espaço rural e o seu significado

De acordo com a Portaria n.º 937/2008, os empreendimentos de turismo em espaço rural podem revestir uma das seguintes formas:

- Casas de campo: são imóveis situados em aldeias e espaços rurais que prestem serviços de alojamento a turistas e se integrem, pela sua traça, materiais de construção e demais características, na arquitetura típica local;
- Empreendimentos de agroturismo: são imóveis situados em explorações agrícolas que prestem serviços de alojamento a turistas e permitam aos hóspedes o acompanhamento e conhecimento da atividade agrícola, ou a participação nos trabalhos aí desenvolvidos, de acordo com as regras estabelecidas pelo seu responsável;
- Hotéis rurais: são os hotéis situados em espaços rurais que, pela sua traça arquitetónica e materiais de construção, respeitem as características dominantes da região onde estão implantados, podendo instalar-se em edifícios novos que ocupem a totalidade de um edifício ou integrem uma entidade arquitetónica única e respeitem as mesmas características.

As casas de campo poderão ser organizadas na modalidade de turismo de aldeia, podendo então usar o respetivo símbolo e ser comercializadas com esta designação. Para tanto, é necessário que “cinco ou mais casas de campo situadas na mesma aldeia ou freguesia, ou em aldeias ou freguesias contíguas, sejam exploradas de uma forma integrada por uma única entidade”, ainda que a propriedade das casas pertença a mais de uma pessoa.

A tipologia referida tem, como qualquer tipologia legal, uma função, mas que neste caso não é clara. A sua função não é, como à primeira vista pode parecer, criar um *numerus clausus* para os tipos de estabelecimentos de alojamento que podem ser instalados em espaço rural, pois resulta das próprias disposições legais que temos estado a analisar que esses estabelecimentos podem assumir outros tipos. Desde logo, os estabelecimentos de alojamento em espaço rural podem também revestir a forma de “alojamento local”, prevista no Decreto-Lei 39/2008, e para cuja utilização no espaço rural não existe qualquer restrição. Por outro lado, a Portaria n.º 937/2008 regula, a par dos empreendimentos de turismo em espaço rural, os “empreendimentos de turismo de habitação”³⁰⁹, resultando dessa regulação que os estabelecimentos de turismo de habitação podem igualmente ser instalados no espaço rural. Não existindo normas legais que possam ser invocadas diretamente, parece também não haver dúvida, com base na prática da aplicação das leis anteriores, de que outros tipos de estabelecimentos podem também ser instalados no espaço rural, incluindo estabelecimentos hoteleiros, como hotéis e pousadas³¹⁰. Deve concluir-se, em suma, que os estabelecimentos de alojamento instalados no espaço rural podem assumir qualquer dos tipos previstos no Decreto-Lei n.º 39/2008 e ainda os tipos especialmente previstos na Portaria n.º 937/2008.

Deve notar-se que de nenhum lugar da lei e respetiva regulamentação resulta tão-pouco que exista uma marca “turismo rural” legalmente regulada, o que significa que, para poderem ser comercializados com o rótulo “turismo rural”, os estabelecimentos de alojamentos localizados em espaço rural não precisam de adotar os tipos previstos na Portaria n.º 937/2008. Não sendo, portanto, função da tipologia estabelecida no artigo 3º do referido regulamento delimitar os tipos de estabelecimentos que podem ser instalados em espaço rural nem os que podem

309. Artigo 2º da Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto de 2008.

310. Artigo 11º do Decreto-Lei n.º 39/2008.

ser comercializados sob o rótulo “turismo rural”, o qual não existe em termos legais, torna-se pertinente questionar qual a função dessa tipologia, dentro da economia da legislação do turismo e, implicitamente, de todo o regime dos empreendimentos turísticos em espaço rural, o qual é aplicável apenas aos tipos de estabelecimentos previstos na mesma disposição.

Uma função imediata da tipologia referida no artigo 3º da Portaria n.º 937/2008 é a de delimitar os tipos de estabelecimentos que podem obter as classificações próprias do turismo rural: “casa de campo”, “agroturismo” e “hotel rural”. Estas classificações não poderão ser atribuídas a nenhum estabelecimento de alojamento que não revista um dos tipos previstos no artigo 3º da Portaria n.º 937/2008. Mas parece evidente que tal consequência não é bastante para justificar um regime legal do turismo em espaço rural, uma vez que esse objetivo poderia ser conseguido de modo mais simples, integrado na legislação geral sobre o turismo. Trata-se de um aspeto relevante, uma vez que implica colocar a questão de saber se o turismo rural deve ser objeto de uma regulação autónoma.

Analisando a tipologia de estabelecimentos que entram na categoria de turismo em espaço rural, constata-se, mais uma vez, a existência de um duplo critério. Em relação às casas de campo e aos hotéis rurais, a sua classificação assenta na conformidade dos estabelecimentos com a arquitetura tradicional das várias áreas rurais.

No entanto, este condicionamento só existe no caso das casas de campo e dos hotéis rurais, nas já não no caso do agroturismo. O agroturismo é caracterizado, na legislação portuguesa, por dois traços: a inserção do estabelecimento de alojamento dentro de uma exploração agrícola e a prestação de um serviço complementar do alojamento que consiste em permitir aos hóspedes o acompanhamento e conhecimento da atividade agrícola, ou a participação nos trabalhos aí desenvolvidos. Verificamos, assim, que existe uma falta de unidade quanto àquilo

que caracteriza os empreendimentos de turismo rural. Os empreendimentos de turismo rural não são os empreendimentos de turismo instalados no espaço rural, representando apenas uma pequena parte destes. Os empreendimentos de turismo rural também não têm de ter associado um conjunto de serviços complementares, como acontece com o turismo de natureza, pois tais serviços complementares estão apenas previstos para o agroturismo. Finalmente, os empreendimentos de turismo rural não estão vinculados a um especial comprometimento com a preservação do património cultural rural, nomeadamente arquitetónico, pois isso apenas se verifica em relação a dois tipos particulares de estabelecimento.

Sugere-se que o legislador, adotando uma atitude pragmática, procurou, com a tipologia do artigo 3º da Portaria n.º 937/2008, regular um conjunto de designações que já existiam na prática do turismo em espaço rural. O objetivo do regime jurídico destes empreendimentos será, pois, apenas, o de definir as características que tais tipos de estabelecimentos terão de incorporar para poderem obter as respetivas classificações e ser comercializados sob os respetivos rótulos, numa perspetiva prioritária de defesa do consumidor. Todos os aspetos referidos são indicativos de que o legislador não pretendeu regular o turismo em espaço rural, como subsector turístico, mas apenas alguns tipos de estabelecimentos de alojamento turístico mais estreitamente relacionados com o espaço rural. Far-se-á adiante uma crítica desta opção legislativa, que, aliás, representa uma inversão em relação à opção que fora tomada na legislação anterior.

c. Turismo de habitação

Dissemos já que, embora o Decreto-Lei n.º 39/2008 preveja os “empreendimentos turísticos em espaço rural” e os “empreendimentos de turismo de habitação” como duas categorias distintas de empreendimentos, os dois tipos são regulados conjuntamente através da Portaria n.º 937/2008. Com isto não se estabelece qualquer particular ligação entre o turismo de habitação e o turismo rural, uma vez que os

empreendimentos de turismo de habitação podem localizar-se tanto em espaços rurais como urbanos. Apesar disso, não pode deixar de se constatar que o turismo de habitação encontra o seu espaço privilegiado precisamente no subsector do turismo rural. Cremos, por isso, que lhe devemos dedicar aqui uma particular atenção.

De acordo com o artigo 2.º da Portaria n.º 937/2008, são empreendimentos de turismo de habitação “os estabelecimentos de natureza familiar instalados em imóveis antigos particulares que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época, nomeadamente palácios e solares, podendo localizar-se em espaços rurais ou urbanos”. De forma esquemática, vemos que o empreendimento de turismo de habitação assenta nos seguintes elementos:

- a) Estabelecimento de natureza familiar;
- b) Instalação num imóvel antigo, particular;
- c) Instalação num imóvel que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, seja representativo de uma determinada época.

Os elementos elencados têm carácter cumulativo, pelo que o estabelecimento de turismo de habitação, além de ser moradia do titular do estabelecimento ou do seu representante, tem de estar instalado num imóvel antigo e ao mesmo tempo possuir um valor arquitetónico, histórico ou artístico que o tornem representativo de uma época. Esta definição da categoria do turismo de habitação é coincidente com a que existia na anterior legislação³¹¹, mas não com aquela que encontramos em legislações anteriores. Em 1984³¹², “turismo de habitação” era “uma modalidade especial de atividade turística que consiste na exploração de quartos existentes em casas, isoladas ou inseridas em núcleos habitacionais, que sirvam simultaneamente de residência aos respetivos donos” e podia ser de dois tipos: uma “edificação do tipo solar, casa

311. Artigo 6º do Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de julho.

312. Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 251/84, de 25 de julho.

apalaçada ou moradia unifamiliar, com valor arquitetónico, amplas dimensões, mobiliário e decoração de qualidade” (tipo A), ou uma “edificação localizada em meio rural, de natureza rústica ou de características regionais evidentes e com mobiliário e decoração adequados” (tipo B).

Em 1986³¹³, turismo de habitação era uma “atividade de interesse para o turismo, com natureza familiar, que consiste na prestação de hospedagem em casas que sirvam simultaneamente de residência aos seus donos” e que, além disso, se define pelo “aproveitamento de casas antigas, solares, casas apalaçadas ou residências de reconhecido valor arquitetónico, com dimensões adequadas, mobiliário e decoração de qualidade (...)”.

Observa-se assim um gradual mas resolutivo aumento da exigência de qualidade na categoria do “turismo de habitação”, que leva a que hoje este tipo de estabelecimento só possa ser instalado em imóveis antigos e de valor arquitetónico, histórico ou artístico.

A natureza familiar do estabelecimento é caracterizada pela residência do proprietário ou entidade exploradora ou do seu representante nos empreendimentos de turismo de habitação durante o período de funcionamento³¹⁴.

d. Turismo de natureza

Já vimos que, dentro da tipologia dos empreendimentos turísticos, os empreendimentos de turismo de natureza são colocados a par dos empreendimentos de turismo no espaço rural. No entanto, o turismo de natureza é predominantemente – embora não exclusivamente, se tivermos em conta o turismo de natureza localizado em áreas costeiras – localizado no espaço rural. O Decreto-Lei n.º 39/2008 cria, assim, uma dicotomia entre turismo em espaço rural e turismo de natureza, cuja razão de ser não é óbvia à partida.

313. Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 256/86, de 27 de agosto.

314. Artigo 2º, n.º 2, da Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto.

Segundo o Decreto-Lei n.º 39/2008, são empreendimentos de turismo de natureza os “estabelecimentos que se destinem a prestar serviços de alojamento a turistas, em áreas classificadas ou noutras áreas com valores naturais, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares relacionados com a animação ambiental, a visitação de áreas naturais, o desporto de natureza e a interpretação ambiental”.

Desta definição resulta que a classificação de um empreendimento turístico como sendo “de natureza” assenta em duas ordens de fatores:

- a) A localização;
- b) Os serviços complementares prestados.

Quanto à localização, esta deve ser em áreas classificadas ou noutras áreas com valores naturais. Por áreas classificadas, devem entender-se as áreas classificadas para efeitos de proteção da natureza³¹⁵. Já quanto à definição do que sejam áreas “com valores naturais”, também aqui a lei deixa uma ampla margem de discricionariedade à entidade competente para a classificação dos empreendimentos turísticos, que neste caso é o Instituto para Conservação da Natureza e da Biodiversidade³¹⁶.

Quanto aos serviços complementares do alojamento, os empreendimentos de turismo de natureza devem possuir instalações, estruturas e equipamentos e oferecer serviços relacionados com a animação ambiental, a visitação de áreas naturais, o desporto de natureza e a interpretação ambiental. Além disso, os empreendimentos devem adotar um conjunto de boas práticas ambientais³¹⁷ e participar num projeto de conservação da natureza e da biodiversidade, a aprovar pelo serviço da administração central responsável pelo ambiente³¹⁸.

315. O regime jurídico das áreas protegidas encontra-se estabelecido no Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 117/2005, de 18 de julho.

316. Artigo 3º da Portaria n.º 261/2009, de 12 de março.

317. Artigo 7º da Portaria n.º 261/2009, de 12 de março.

318. Segundo o artigo 7º da Portaria n.º 261/2009, de 12 de março, esta entidade é atualmente o Instituto

Quanto ao tipo de alojamento, os empreendimentos de turismo de natureza podem adotar os seguintes tipos³¹⁹:

- a) Estabelecimentos hoteleiros, os quais podem assumir a forma de hotel, apartotel ou pousada;
- b) Aldeamentos turísticos;
- c) Apartamentos turísticos;
- d) Conjuntos turísticos (*resorts*).

De tudo o que foi dito, conclui-se que o legislador adotou, a respeito do turismo de natureza, uma concepção inteiramente distinta da acolhida em relação ao turismo rural. A legislação do turismo não cria a marca “turismo rural”, na medida em que não existe um rótulo “turismo rural” que seja regulado por lei, e o turismo rural não é regulado como um subsetor turístico. Já no que diz respeito ao turismo de natureza, não ficam dúvidas de que se trata de um rótulo regulado por lei, uma vez que os empreendimentos são reconhecidos oficialmente como empreendimentos de turismo de natureza, e este rótulo turístico tem associada uma regulação do subsetor turismo de natureza, que vai para além das normas relativas ao alojamento, mas abrange um leque de serviços conexos com o alojamento e define um conjunto de requisitos e obrigações que dão especificidade a este subsetor turístico.

4. POSSÍVEIS ABORDAGENS LEGISLATIVAS AO SUBSETOR DO TURISMO RURAL

No ponto anterior, vimos que a legislação nacional em vigor não contém uma regulação do subsetor do turismo rural. Estabelece-se, unicamente, uma regulação para três tipos particulares de estabelecimen-

para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., integrado hoje no Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

319. Artigo 2º, n.º 2, da Portaria n.º 261/2009, de 12 de março.

tos de alojamento turístico – as casas de campo, os estabelecimentos de agroturismo e os hotéis rurais, que a lei designa como empreendimentos turísticos em espaço rural, mas aos quais não está reservado um direito exclusivo de uso do rótulo “turismo rural”, o qual não tem, aliás, existência legal. No entanto, qualquer tipo de alojamento turístico, dos previstos na lei, pode ser instalado em meio rural, com particular destaque para os estabelecimentos de turismo de habitação e para o alojamento local. Aquilo que a atual legislação trata como turismo em espaço rural não é senão, pois, uma pequena fração deste subsetor do turismo.

Há que notar que não foi sempre esta a abordagem legislativa ao subsetor do turismo rural. Na legislação precedente, o turismo rural era objeto de uma regulação tendencialmente global, através do Decreto-Lei n.º 169/97, em cujo preâmbulo se esclarecia ser objetivo do diploma “lançar as bases do enquadramento legal das atividades a desenvolver no âmbito do turismo no espaço rural”. O escopo global da regulação ficava patente no artigo 1º do diploma, no qual se estipulava que o turismo rural era “o conjunto de atividades e serviços realizados e prestados mediante remuneração em zonas rurais, segundo diversas modalidades de hospedagem, de atividades e serviços complementares de animação e diversão turística, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural”.

Vários princípios davam unidade a essa regulação. Em primeiro lugar, o legislador pretendia que o turismo rural se desenvolvesse “preservando ou recuperando o património natural, paisagístico, cultural, histórico e arquitetónico” das regiões onde se inseria³²⁰. Este princípio via-se concretizado, por exemplo, nas características que deviam possuir as diversas modalidades dos “serviços de hospedagem”³²¹. Em segundo lugar, a lei estabelecia uma preferência pelos estabelecimentos

320. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de julho.

321. “Turismo de habitação” (artigo 6º), “turismo rural” (artigo 7º), “agroturismo”, (artigo 8º), “turismo de aldeia” (artigo 9º) e “casas de campo” (artigo 10º).

de hospedagem de natureza familiar³²². Por fim, podia falar-se de um princípio de integração do turismo rural com o património cultural das zonas rurais, na perspetiva da sua preservação³²³. Esta tentativa de uma abordagem integrada e global ao turismo rural foi abandonada pelo legislador na reforma da legislação do turismo levada a cabo em 2008, como já ficou demonstrado.

O direito comparado mostra-nos práticas diversificadas quanto à abordagem legislativa ao turismo rural. Mas, em geral, não se encontram regulações globais sobre este subsector. No Reino Unido, não existe uma tradição de regulação legal do turismo, dirigida aos particulares, o que se estende ao turismo rural. Existem, sim, planos referentes às políticas públicas no setor do turismo, os quais têm valor vinculativo³²⁴, mas não contêm quaisquer regras de cumprimento obrigatório por parte dos operadores económicos. No direito anglo-saxónico, em geral, a regulação do turismo é uma regulação privada, cabendo aos operadores económicos envolvidos tomar a iniciativa de estabelecer regras para o setor, normalmente relacionadas com a tipologia dos estabelecimentos e com os padrões a que os serviços devem obedecer. No direito francês, existe um Código do Turismo, onde não se inclui uma parte referente ao turismo rural. A abordagem é similar à da atual legislação portuguesa, centrada sobre os tipos de alojamentos. O Código contém um capítulo³²⁵ dedicado ao “Espaço rural e natural”, que incide sobre “atividades turísticas no meio rural”, “parques naturais nacionais e regionais”, “itinerários de passeio pedestre”, “vias verdes”, “circulação em cursos de água” e “acolhimento do público em

322. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de julho.

323. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 169/97, de 4 de julho.

324. AUGUSTYN, M., *National Strategies for Rural Tourism Development and Sustainability: The Polish Experience*, *Journal of Sustainable Tourism*, 6:3, 1998, pp. 191-209. Um exemplo deste tipo de regulação é o “Good Practice Guide On Planning for Tourism”, do Department for Communities and Local Government (London 2006).

325. Capítulo 3, do Livro III - “Équipements et aménagements”, Título IV - “Aménagements et réglementation des espaces à vocation touristique”.

floresta”. No entanto, dentro da tradição codificadora francesa, estas disposições operam remissões para outras leis, como o “Código Rural e da Pesca Marítima”, o “Código do Ambiente”, o “Código Florestal” e o “Código do Urbanismo”³²⁶, não existindo, pois, uma regulação específica do turismo rural.

Em Itália, a competência normativa em matéria de turismo encontra-se dividida entre a República e as regiões. A lei estatal³²⁷ não menciona o turismo rural, mas apenas o agroturismo, o qual tem uma definição próxima da constante da legislação portuguesa. As leis regionais, regra geral, regulam amplamente o agroturismo e mencionam o turismo rural, mas tão-pouco contêm propriamente uma regulação abrangente deste subsector³²⁸, limitando-se à delimitação do conceito e a algumas definições de tipos de alojamento.

Sem prejuízo da necessidade de uma análise de direito comparado mais aprofundada, parece poder retirar-se dos elementos recolhidos que, apesar do reconhecimento do turismo rural como um subsector turístico por parte do legislador de diferentes países, existem fatores que dificultam uma regulação global do turismo rural.

Uma primeira dificuldade reside na própria delimitação do subsector turismo rural, quando posto em confronto com outros possíveis subsectores, como agroturismo, turismo de natureza e ecoturismo. Enquanto a legislação portuguesa distingue claramente turismo rural e turismo de natureza, não se encontra na literatura unanimidade acerca desta separação³²⁹. A noção mais amplamente aceite de turismo rural centra-se sobre a localização em paisagens predominantemente agrícolas³³⁰,

326. Ver Varennes, F., *Guide Juridique et Fiscal du Tourisme Rural*, 4ª ed., 2010.

327. Legge 20 de Fevereiro de 2006, n. 96, Gazzetta Ufficiale n. 63, 16 de março de 2006.

328. Por exemplo, a Legge Regionale n. 17 de 25 de Fevereiro de 2005, da Região de Basilicata.

329. Bell / Tyrväinen / Sievänen / Pröbstl / Simpson, *Outdoor Recreation and Nature Tourism: A European Perspective*, *Living Reviews in Landscape Research*, 2, 2007, p. 6.

330. Nouri, N., *Naturtourismus in der Uckermark: Situationsanalyse und Entwicklungschancen unter Berücksichtigung der touristischen Servicekette*, Diplomica Verlag, 2011, p. 8.

as quais são paisagens humanizadas e profundamente modificadas pelo homem. A base da atração do turismo rural é a ruralidade³³¹, a qual consiste num território predominantemente agrícola e numa relação cultural entre a população e o território moldado pela base agrícola³³². O agroturismo é consensualmente considerado como um segmento dentro do turismo rural, que envolve o alojamento em explorações agrícolas e o contacto do turista com atividades agrícolas³³³. Ao contrário, o turismo de natureza é normalmente entendido como um segmento de turismo cuja base de atração é um território relativamente imperturbado³³⁴ ou relativamente selvagem, e onde a presença humana é, conseqüentemente, significativamente menor que numa paisagem rural. O elemento humano da paisagem é portanto muito menos importante em termos de atração turística. Ecoturismo, por seu turno, é um termo ambivalente e sobre o qual não há uma definição consensual. É utilizado a maior parte das vezes para designar não um segmento de turismo mas uma forma de turismo sustentável³³⁵. Pode ser visto, no entanto, como um segmento do turismo de natureza³³⁶, onde a ênfase é posta no envolvimento dos turistas com a conservação da natureza³³⁷.

Turismo rural e turismo de natureza são, portanto, dois segmentos turísticos distintos, o que significa que, a serem regulados, o devem ser separadamente. A opção da legislação portuguesa seguiu este caminho,

331. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Tourism...*, cit., p. 9; GEORGE, E. W. / MAIR, H. / REID, D. G., *Rural Tourism Development: Localism and Cultural Change*, Channel View Publications, 2009, p. 7.

332. Knowl, I., *Rural Tourism: Panacea and Paradox. Exploring the Phenomenon of Rural Tourism and Tourism's Interaction with Host Rural Communities*, UWS Hawkesbury, 2001; Buckley, R. / Pickering, C. / Weaver, D. B., *Nature-Based Tourism, Environment and Land Management*, Cabi, 2008, p. 5.

333. Buckley, R. / Pickering, C. / Weaver, D. B., *op. cit.*, p. 3.

334. Nouri, N., *op. cit.*, p. 4; Bell / Tyrväinen / Sievänen / Pröbstl / Simpson, *op. cit.*, p. 6.

335. Wood, M. E., *Ecotourism: Principles, Practices and Policies for Sustainability*, UNFP, 2002, p. 9.

336. Tourism Western Australia, *Ecotourism n. Nature Based Tourism*, Tourism Western Australia, 2006.

337. Honey, M., *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?*, 2ª ed., Island Press, 2008, p. 28; Hall, C. M. / Boyd, S. W., *Nature-Based Tourism in Peripheral Areas: Development or Disaster?*, Channel View Publications, 2005, p. 3.

ao regular autonomamente o turismo de natureza. A questão que se coloca então em relação a uma regulação do turismo rural - e seguramente se tem colocado ao legislador português - é se existem valores de ordem pública específicos do turismo rural que justifiquem uma regulação autónoma e unitária do turismo rural e quais são essas questões.

O turismo rural coloca, na atualidade, três grandes questões de ordem pública. A primeira diz respeito à proteção do consumidor, a segunda respeita à sustentabilidade do turismo rural e a terceira refere-se ao ordenamento do território.

A proteção do consumidor apresenta várias especificidades no setor do turismo. O turismo lida com fatores sensíveis da esfera de proteção do consumidor, como a saúde e a segurança. Por outro lado, os contratos de serviços turísticos são normalmente feitos antecipadamente e o produto turístico é consumido instantaneamente. Isto faz com que a informação disponibilizada ao turista assuma uma importância crítica. Daqui deriva a relevância especial que assume no setor turístico a questão da tipologia dos estabelecimentos e a sua graduação³³⁸. Uma regulação do turismo, pública ou privada, deve ocupar-se primeiramente destes aspetos. Mas esta regulação incide fundamentalmente sobre os estabelecimentos turísticos e não exige de modo nenhum uma regulação separada por setores. Pelo contrário, essa opção poderia acarretar duplicações desnecessárias. O melhor exemplo do que se acaba de dizer é precisamente o exemplo do turismo de habitação. Embora o turismo de habitação seja uma forma de alojamento especialmente importante no turismo rural, é também uma forma que pode ocorrer noutros segmentos do turismo. Por esta razão, o legislador optou por regular o turismo de habitação como uma tipologia, com necessidades de regulação específicas, sem o relacionar com um segmento do turismo em especial. Dentro do turismo rural, alguns segmentos podem exigir uma regulação específica. É o caso do agroturismo, uma vez que

338. Bhatia, A. K., *The Business of Tourism: Concepts and Strategies*, Sterling Publishers, 2007, p. 186.

não só o alojamento reveste aqui alguns aspetos específicos como o agroturismo está associado a um conjunto de serviços que têm de ser regulados na ótica da proteção do consumidor. Mas, ainda assim, trata-se de regular as condições que são oferecidas pelos estabelecimentos de alojamento turístico.

O ordenamento do território é, ou deveria ser, um valor de máxima importância no ordenamento jurídico da atualidade, sobre o qual o turismo rural pode ter impactos importantes. Mas, obviamente, não compete à legislação do turismo regular sobre o ordenamento do território. É a legislação sobre ordenamento do território que deve sobrepor-se, condicionando-as, às atividades turísticas. Por esta razão, os aspetos do ordenamento do território não formam um pilar sobre o qual possa assentar uma regulação autónoma do turismo rural.

A última questão é a da própria sustentabilidade do turismo rural. O turismo rural é visto por muitos países como um setor de elevado potencial para o desenvolvimento das zonas rurais, embora devendo ser olhado com reservado otimismo³³⁹. No entanto, o desenvolvimento do turismo rural comporta um paradoxo³⁴⁰, na medida em que o aumento do volume do turismo rural traz consigo um risco de destruição do potencial de atração que existia à partida³⁴¹. A maior parte dos académicos reconhecem que o futuro do turismo rural depende da capacidade

339. Hall, C. M. / Boyd, S. W., *Nature-Based Tourism in Peripheral Areas: Development or Disaster?*, Channel View Publications, 2005, p. 8.

340. Roberts, L. / Hall, D., *Rural Tourism and Recreation: Principles to Practice*, CABI, 2001, p. 53.

341. Augustyn, M. National Strategies for Rural Tourism Development and Sustainability: The Polish Experience, *Journal of Sustainable Tourism*, 6:3, 1998, p. 45; Hall, C. M. / Boyd, S. W., op. cit., p. 7; Borg, J., Sustainable Tourism and European Natural and Cultural Heritage, in VV.AA., *Tourism and Environment: The Natural, Cultural and Socio-economic Challenges of Sustainable Tourism: Proceedings*. Colloquy Organised by the Council of Europe, Directorate of Environment and Local Authorities, and the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of the Republic Latvia, Council of Europe, 2000, p. 43; Besostri, F., Preservation of Natural and Cultural Heritage: A European Challenge, in VV.AA., *Tourism and Environment: The Natural, Cultural and Socio-economic Challenges of Sustainable Tourism: Proceedings*. Colloquy Organised by the Council of Europe, Directorate of Environment and Local Authorities, and the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of the Republic Latvia, Council of Europe, 2000, p. 22.

de preservar o património cultural e natural das zonas rurais³⁴². No entanto, também este aspeto é, em grande parte, um problema de ordenamento do território, sobretudo no que toca à proibição ou condicionamento da construção. Uma outra parte significativa da preservação dos valores naturais e culturais tem a ver com as políticas públicas de conservação do património cultural, as quais vão também muito para além do âmbito do turismo rural.

Conclui-se assim que, mesmo no que diz respeito à implementação de um turismo rural sustentável, o espaço deixado a uma possível regulação autónoma do turismo rural é estreito. Dentro deste espaço estreito, coloca-se a questão do papel que o turismo rural pode ter na preservação do património arquitetónico das áreas rurais. A arquitetura tradicional faz parte do património cultural das zonas rurais e constitui em si um atrativo turístico³⁴³, o que significa que constitui um ativo importante no desenvolvimento do turismo rural. Além disso, existe um risco real de o desenvolvimento do turismo rural causar danos ao património cultural das áreas rurais, pela descaracterização do ambiente cultural que lhe pode estar associada, colocando em risco a própria sustentabilidade do turismo rural nessas áreas³⁴⁴. A legislação do turismo rural pode constituir um instrumento de preservação do património arquitetónico e, por acréscimo, da própria sustentabilidade do turismo rural, criando rótulos turísticos associados à preservação do património arquitetónico.

A legislação portuguesa atual coloca em prática esta abordagem através da regulamentação que faz das categorias de hotel rural, casa de campo e turismo de habitação. Assim, os estabelecimentos de tu-

342. Besostri, F., op. cit., p. 22.

343. Timothy, D. J / Nyaupane, G. P., *Cultural Heritage and Tourism in the Developing World: A Regional Perspective*, Taylor & Francis, 2009, p. 235; Roberts, L. / Hall, D., *Rural Tourism and Recreation: Principles to Practice*, CABI, 2001, p. 162.

344. Council of Europe. Directorate of Environment and Local Authorities, *Tourism and Environment: The Natural, Cultural and Socio-economic Challenges of Sustainable Tourism*, Council of Europe, 2000, p. 22.

rismo de habitação devem ser instalados “em imóveis antigos particulares que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época, nomeadamente palácios e solares”³⁴⁵; As casas de campo devem ser instaladas em imóveis que “se integrem, pela sua traça, materiais de construção e demais características, na arquitetura típica local”³⁴⁶; E os hotéis rurais devem ser instalados em edifícios cuja traça arquitetónica e materiais de construção respeitem as características dominantes da região onde estão implantados³⁴⁷. Comparando com legislações anteriores, conclui-se que a legislação de 2008 fez evoluir estes tipos de estabelecimentos ligando-os a objetivos de sustentabilidade do turismo rural e de preservação do património arquitetónico.

A legislação do turismo dificilmente poderia ir mais longe no que diz respeito à preservação do património arquitetónico rural, mas obviamente ficam várias questões por solucionar. Uma é a maior ou menor liberdade de oferta de outros produtos de turismo local que não se incluam nestes rótulos, e que também não estão sujeitos aos mesmos constrangimentos, como o alojamento local ou os hotéis em geral. Este é um problema que terá de ser resolvido em duas linhas distintas, a política e a legislação sobre ordenamento do território e a política de marketing posta em prática necessariamente com a intervenção das entidades públicas responsáveis pelo turismo para levar até ao turista um sistema de informação eficiente, que lhe permita refletir nas suas escolhas uma eventual atração pelo património arquitetónico tradicional.

Uma segunda questão diz respeito à aplicação prática dos critérios legais referidos, respeitantes à preservação do património. Para aplicar a referida regulação, será necessário, em fase de instalação dos empreendimentos turísticos, decidir sobre o que seja um estilo arquitetóni-

345. Artigo 2º da Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto.

346. Artigo 5º da Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto.

347. Artigo 8º Portaria n.º 937/2008, de 20 de agosto.

co “representativo de uma determinada época”, quais são “as traças e materiais de construção que se integrem na arquitetura típica local”, ou que “respeitem as características dominantes da região onde estão implantados”. Uma vez que, atualmente, o processo de instalação dos empreendimentos turísticos decorre, num grande número de situações, junto da câmara municipal territorialmente competente³⁴⁸, como entidade responsável por todo o processo, é à entidade municipal que cabe concretizar, para o respetivo território, estas características. Coloca-se em relação a este aspeto, mais uma vez, o problema da capacidade das câmaras municipais para lidarem, eficazmente e com a devida salvaguarda do interesse público, com a aplicação destes critérios.

5. CONCLUSÃO

Atualmente, em Portugal, e à semelhança do que ocorre na maioria dos países, o turismo rural não é um subsetor com uma regulação autónoma dentro da legislação do turismo. É, sobretudo, um produto turístico construído pelos operadores comerciais. Apesar de se tratar de uma atividade económica sobre a qual confluem vários problemas de ordem pública – como o ordenamento do território e a preservação do chamado património cultural –, estes problemas têm uma abrangência que ultrapassa o nível do turismo rural como atividade económica, razão pela qual não é recomendável que sejam abordados numa regulação legal centrada sobre este setor económico. A própria sustentabilidade do turismo rural, aspeto crítico desta atividade económica, só pode ser eficazmente gerida através uma larga contribuição de instrumentos legislativos de âmbito mais horizontal, referentes à preservação do património cultural das zonas rurais ou do ordenamento do território.

348. Artigos 5º e 6º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro).

Nesta perspetiva, à legislação específica do turismo rural fica reservada sobretudo a função, de extrema importância, de proteção do consumidor. A proteção do consumidor, no caso do turismo, é realizada através do estabelecimento de requisitos referentes aos serviços, mas também, dado o caráter instantâneo da prestação de serviços turísticos, através da informação a que o turista tem previamente acesso, de modo a poder realizar as suas escolhas de modo o mais informado possível. À legislação sobre turismo rural cabe estabelecer regras que assegurem a fiabilidade da informação. Esta função da legislação sobre turismo pode ser otimizada como um instrumento, a par de outros instrumentos legislativos, de uma política de preservação do património natural e cultural para um turismo rural sustentável, e mesmo da própria política de ordenamento do território. Esta função é a que é realizada, por exemplo, quando a legislação do turismo estabelece um vínculo entre um determinado rótulo turístico, como “hotel rural” ou “turismo de habitação”, e a preservação do património arquitetónico. No entanto, para que estes instrumentos legislativos sejam aplicados de forma eficiente, necessitam de ser coadjuvados por instrumentos de ação política e administrativa, como por exemplo planos municipais de desenvolvimento do turismo rural.

O ESTATUTO JURÍDICO DO AGRICULTOR E DAS COOPERATIVAS AGRÍCOLAS

PAULO DE TARSO DOMINGUES³⁴⁹

1. INTRODUÇÃO

Dado o tempo que é concedido para cada apresentação, irei fazer uma intervenção o mais enxuta e parcimoniosa possível, abordando de forma esquemática o tema que aqui me proponho analisar: o estatuto jurídico do agricultor e das cooperativas agrícolas, i.é, o da determinação do regime jurídico que lhes é aplicável.

2. É O AGRICULTOR COMERCIANTE?

Indo diretamente ao problema, a questão nodal que, a este propósito, se coloca é a de saber se o agricultor é (ou não) comerciante.

³⁴⁹. Professor de Direito Comercial na Faculdade de Direito da Universidade do Porto.