

## TEMA SECTORIAL

### TURISMO E PODER LOCAL

#### Preâmbulo

O presente documento contém o Relatório e Projecto de Resoluções referentes ao tema "Turismo e Poder Local", definido pelo Conselho Directivo da ANMP como um dos temas prioritários a debater no XIV Congresso.

O documento contém já, na presente versão, desenvolvimentos resultantes das centenas de contributos individuais e colectivos decorrentes da ampla auscultação efectuada em dezenas de reuniões preparatórias que decorreram em todo o País, entre Dezembro de 2003 e Fevereiro de 2004, culminando com a decisão política de o submeter ao Congresso, por parte da C.O.C. (Comissão Organizadora do Congresso).

## RELATÓRIO

### 1. Introdução

A evolução do sector do turismo em termos mundiais tem sido pautada por indicadores surpreendentes. Desde a sua 'explosão' nas décadas de 1950 e 1960, associada ao fenómeno do turismo de massas, o turismo tem vindo a crescer de uma forma muito rápida. Actualmente a **indústria associada ao sector do turismo ocupa já o primeiro lugar no ranking mundial do mundo dos negócios**, ultrapassando os sectores do petróleo e derivados e da produção de automóveis.

A evolução do turismo em Portugal tem seguido muito de perto esta tendência mundial favorável. Em termos da Europa Comunitária **Portugal é o país onde o sector tem crescido mais rapidamente**. Em termos nacionais o turismo possui uma **contribuição de cerca de 8% para o PIB** e é responsável por **empregar, de uma forma directa, cerca de 300,000 trabalhadores**. A estes indicadores deve ainda adicionar-se a importância que o sector assume em termos de atracção de divisas e, por maioria de razão, do equilíbrio da balança de pagamentos.

Se estes indicadores são, por si só, já extremamente importantes, refira-se, contudo, que a verdadeira dimensão e importância do sector do turismo no nosso país ainda se encontra por ser verdadeiramente conhecida. De facto, a investigação realizada nesta área e as **estatísticas disponíveis no nosso país ainda não permitem conhecer com rigor a dimensão total do impacte gerado pelo sector**. Os indicadores existentes encontram-se subestimados, dado que não existe informação de base capaz de dizer qual contribuição económica do turismo em termos de impactes indirectos e induzidos; a sua contribuição em termos de investimento e desenvolvimento (isto é, de 'aceleração' da economia); a sua capacidade de diversificação e consolidação da base económica das áreas-destino; os seus efeitos em termos de desenvolvimento regional; bem como os impactes positivos criados ao nível do património natural e construído.

Para além do problema da investigação e formação em turismo ainda se encontrar num estágio inicial de desenvolvimento, uma outra razão que explica a falta de um conhecimento preciso acerca da verdadeira dimensão do impacte criado pelo turismo está relacionada com o facto de que o **conhecimento adquirido sobre a evolução do turismo** no nosso país se ter desenvolvido, essencialmente, **na base de indicadores macro-económicos**. De facto sempre que se faz referência a este sector os indicadores mais habitualmente utilizados dizem respeito ao 'número de chegadas de estrangeiros às nossas fronteiras', 'número de dormidas', 'receitas vs. despesas totais geradas pelo sector', etc. Contudo, **permanecem ainda por estudar** diversas áreas fundamentais do conhecimento, nomeadamente as que dizem respeito ao **'comportamento' do turismo numa óptica regional e local**. Note-se que as estatísticas desagregadas com que presentemente lidamos são ainda bastante pobres, o que em parte explica a falta de conhecimento, e por maioria de razão de sensibilidade, para as questões do turismo quando estas são perspectivadas numa óptica regional/local.

Quando se analisa a evolução do sector do turismo em Portugal numa perspectiva 'macro', somos levados a concluir que Portugal pode ser considerado um 'país modelo', dado que os diversos indicadores para isso apontam. Contudo, o que também se pode constatar é que **há aspectos negativos na forma como o turismo tem evoluído**, razão pela qual se justifica o desenvolvimento de uma **postura proactiva** e não reactiva em relação ao sector.

O maior envolvimento das autarquias locais na área do turismo constitui-se, pois, como um factor essencial para o sucesso do turismo em Portugal. Depois de Portugal ter atingido metas macro-económicas excepcionais na área do turismo (mais de 28 milhões de visitantes estrangeiros dos quais cerca de 12 milhões são turistas), torna-se fundamental que o **potencial de riqueza** atraído para o país **possa ser objectivamente canalizado para acelerar o processo de desenvolvimento económico local e para contribuir para a melhoria das condições de vida das populações locais**.

## 2. Aspectos favoráveis da evolução do turismo no nosso país

### (i) Forte evolução do turismo entre as décadas de 1950-70

durante estes vinte primeiros anos do turismo moderno no nosso país, **o número de visitantes chegados a Portugal aumentou** de uma forma excepcional (4,297%), **bem superior à média mundial** (556%). Em termos de receitas, e para o mesmo período, a situação é em muito semelhante: Portugal registou uma taxa de crescimento de 1,572% enquanto que a média mundial se quedou por um aumento de, 'apenas', 752%.

### (ii) Forte evolução do turismo após 1974

A evolução do turismo após 1974 seguiu, muito de perto, a tendência de forte crescimento observada em décadas anteriores. De facto, desde o início da década de 1990 Portugal ultrapassou a 'fasquia' dos 20 milhões de visitantes/ano, e esta evolução favorável tem-se verificado tanto em termos do número de turistas como de excursionistas. Para além disso, regista-se que **a evolução do turismo no nosso país se tem processado com aumentos substanciais em termos de receitas, e não tanto em termos de despesa**. Esta é uma situação importante que deve ser salientada, tanto mais quanto é conhecido que um dos problemas graves com que se debate o desenvolvimento do turismo em muitas regiões e países tem a ver com o efeito de depauperação que o turismo é capaz de exercer ao nível das economias locais. Isto é, há (muitas) situações em que o turismo se desenvolve desfazado da base económica local, dando origem a importações (por vezes maciças) de produtos, equipamentos e serviços. Esta é uma das formas negativas que o processo de desenvolvimento do turismo pode vir a assumir e para a qual deve existir uma preocupação particular.

### (iii) Turismo doméstico:

Um dos indicadores mais fortes do turismo nacional diz respeito ao **mercado doméstico**. O número total de Portugueses que goza férias e, em particular, que faz férias fora de casa, tem vindo a crescer muito rapidamente. Devido à precariedade do poder de compra dos portugueses, regista-se que uma elevada percentagem dos portugueses despende as suas férias em Portugal. Este é um importante indicador para a mediação da força relativa das áreas do lazer e recreio associadas principalmente ao excursionismo, que se traduz em importantes mais valias para as autarquias locais.

## 3. Problemas e deficiências na evolução do turismo em Portugal

### (i) Dependência de mercados:

A evolução do turismo em Portugal tem vindo a estar excessivamente centrada num número muito reduzido de mercados emissores. A **excessiva dependência do turismo nacional em 5 mercados** faz com que sempre que estes entrem num ciclo económico desfavorável, o turismo nacional comece imediatamente a ressentir-se.

(ii) **Dependência de produtos:**

O turismo nacional encontra-se excessivamente dependente do mercado 'férias', associado ao 'sol e praia', dado este segmento representar mais de 90% das motivações dos visitantes que se deslocam ao nosso país. A, óbvia, **sazonalidade do mercado do 'sol e praia'** tem igualmente vindo a fazer com que a indústria que se desenvolveu no nosso país associada ao sector do turismo, seja igualmente bastante sazonal.

(iii) **Tempo médio de permanência:**

Uma outra área-problema central que se observa no turismo português diz respeito ao **tempo que os turistas permanecem no nosso país, o qual tem vindo a decrescer muito rapidamente**. Note-se que apesar desta tendência ser igualmente observável noutros países e regiões, a situação é bastante mais preocupante em Portugal. Particular atenção deve ser dada a esta questão dado que, como será de esperar, a despesa total por visitante depende, embora não exclusivamente, do seu tempo médio de permanência ao nível das áreas-destino. Esta é uma das áreas centrais de actuação que as autarquias deverão vir a considerar no futuro.

(iv) **Concentração geográfica:**

Existe em Portugal um problema objectivo de excesso de oferta e procura turística ao nível de muito poucas áreas do território nacional. **As regiões do Algarve, Lisboa e Madeira absorvem a maior parte da oferta do turismo nacional**. Contudo, existem áreas com elevado potencial, riqueza e diversidade de recursos, que podem vir a funcionar como ofertas alternativas, desde que disponham dos instrumentos de política e de estratégia que potenciem esses mesmos recursos.

(v) **Diminuição das receitas reais:**

Observa-se que em Portugal têm existido situações em que as receitas reais, isto é as **receitas geradas pelo sector depois de descontada a inflação, têm diminuído de ano para ano**, mesmo apesar do aumento da entrada de estrangeiros nas nossas fronteiras. Tal situação encontra-se relacionada, entre outros factores, com o facto dos agentes locais não conseguirem colocar no mercado ofertas atractivas susceptíveis de promoverem a fixação de visitantes, de aumentar os seus tempos médios de permanência e de aumentar a sua despesa média.

(vi) **Baixas receitas por dormida:**

A receita média por turista é, no nosso país, relativamente baixa, como resultado das razões apontadas o ponto anterior.

#### **4. O papel dos municípios na área do turismo**

Os indicadores acima analisados são bem elucidativos de que se por um lado o turismo nacional tem evoluído na base de alguns indicadores positivos, também não é menos verdade de que existem diversas áreas que necessitam de ser urgentemente repensadas, sob prejuízo de Portugal se tornar num destino barato e com uma indústria que pode vir a desbaratar o enorme potencial de que dispomos nesta área.

A análise apresentada é elucidativa da necessidade de se avançar para um variadíssimo conjunto de áreas de acção, desde a questão da capacidade de intervenção das organizações do sector público e privado aos níveis nacional regional e local; questões associadas ao marketing do turismo; às políticas e estratégias de que necessitamos para o sector; as estratégias de planeamento e desenvolvimento; nova tipologia de intervenção das autarquias locais no sector do turismo, etc.

A argumentação que suporta a **tese de que os municípios têm um papel importantíssimo a desenvolver na área do turismo**, pode ser sumariada no seguinte conjunto de três aspectos:

(i) **Necessidade de uma nova política para o sector:**

O turismo português tem de deixar de ser pensado exclusivamente em termos da atracção em massa de visitantes, para passar a ser pensado em termos da **optimização dos proveitos que podem ser obtidos do conjunto de visitantes** que se desloca ao nosso país, nomeadamente porque a tendência é para que a quota de mercado do turismo na Europa diminua.

Em relação às áreas críticas apresentadas anteriormente, então, a resposta-acção que é necessário ter em conta pode ser sumariada da seguinte forma: **gerir e planear criteriosamente o processo de desenvolvimento do turismo**. Gerir e planear significam nomeadamente o seguinte: saber aquilo que temos para oferecer ('inventariar'); saber como podemos utilizar aquilo que temos ('**definir capacidades e limites de utilização**'); saber o que é que os visitantes procuram nos nossos municípios ('**procura**'); saber como oferecer produtos que estejam em sintonia com a oferta e com os objectivos de desenvolvimento das comunidades locais ('**desenvolvimento local**').

Se tais objectivos forem alcançados conseguir-se-á fazer com que os visitantes fiquem mais agradados com as suas visitas e, simultaneamente, conseguir-se-ão **sanar, ou atenuar, muitos dos problemas discutidos anteriormente**: baixo tempo médio de permanência dos visitantes; excessiva concentração geográfica em determinadas parcelas do território; e baixas receitas por visitante.

(ii) **Os impactes criados pelo turismo têm uma tradução essencialmente local.** Apesar do facto da movimentação de pessoas se dar entre países, os impactes gerados pelo turismo são, na maior parte das situações, sentidos numa escala regional/local. Isto é, é ao nível local que são criados postos de trabalho; que a melhoria dos rendimentos das famílias se processa; é ainda ao nível local que têm de ser equacionadas diversas necessidades adicionais criadas pelo sector do turismo em áreas tais como abastecimento de água, saneamento, electricidade, recolha de lixos, etc. **Daí que tenha que ser ao nível local que diversas políticas de actuação na área do turismo tenham de ser pensadas.**

(iii) A participação dos municípios na área do turismo não se esgota na sua adesão a uma Região de Turismo (DL 287/91 de 9/8). Deve desde já referir-se que, apesar de todo o seu potencial e importância, as **Regiões de Turismo em Portugal defrontam-se com diversos problemas** (e.g., financeiros, pessoal técnico qualificado, área geográfica que não corresponde propriamente a produtos turísticos, etc.). Como resultado, as actividades desenvolvidas pelas **Regiões de Turismo têm-se circunscrito, essencialmente, a actividades associadas à promoção da sua região**. No que concerne ao apoio técnico aos seus associados, e em particular aos municípios, muito falta ainda fazer, e é de prever que, dentro do actual quadro político, administrativo, e económico, as **Regiões de Turismo muito dificilmente conseguirão, no futuro, vir a desenvolver acções capazes de substituírem as funções que os municípios devem desempenhar na área do turismo.**

## 5. O sector do turismo ao nível dos municípios

Depois de terem sido apresentados alguns dos argumentos que justificam uma maior intervenção dos municípios na área do turismo, parece, contudo, importante que se responda a duas questões principais: Primeiro o de se saber qual o interesse das autarquias locais em se envolverem na área do turismo quando, e como é sabido, muitos dos problemas com que a maior parte delas se vêm confrontadas dizem respeito a questões muito 'práticas' que, aparentemente, parecem fazer com que o turismo não se constitua como uma primeira prioridade. Em segundo lugar, e caso se demonstre que poderá existir interesse em que os municípios participem mais activamente nestas questões do turismo, afinal **em que áreas deverão os municípios actuar e que as Regiões de Turismo não os possam substituir nessas funções?**

### 5.1 A relação do Turismo com a Cidade

(i) **Características do turismo urbano:**

A procura por formas de turismo urbano encontra-se a expandir muito favoravelmente, nomeadamente porque o **turismo urbano está associado a mercados em franco crescimento** tais como os das conferências, negócios, visita a parentes e amigos (VFR), acontecimentos desportivos, religiosos, feiras, etc.

A investigação realizada nesta área demonstra que a **despesa média por visitante ao nível do turismo urbano é mais elevada do que a observada ao nível doutras formas 'clássicas' de turismo tal como o 'sol e praia'**. Para além disso, é igualmente sabido que o turismo urbano possui **menor sazonalidade** do que as formas de turismo associadas à motivação 'férias'. Acresce ainda que, a **qualidade do emprego** criado ao nível do turismo urbano é mais elevada quando comparada com outras formas clássicas de turismo, dado requerer uma **maior especialização** e um maior grau de conhecimentos em áreas tais como museus, cultura, guias, etc.

(ii) **Relação com a comunidade local:**

Contrariamente à maior parte das situações existentes no mercado do 'sol e praia' **as infraestruturas e equipamentos que são instaladas/construídas em espaços urbanos são utilizadas não apenas pelos turistas mas também pela comunidade local**. Esta questão assume um papel particularmente importante devido ao seguinte: (i) em primeiro lugar porque anula o argumento de que as autarquias locais devem em primeiro lugar preocupar-se com os seus habitantes e não com 'pessoas que vêm de fora', e, de que a prioridade dos investimentos deve ir para a população local e não para os turistas; (ii) em segundo lugar, porque ao construir-se algo que serve simultaneamente a comunidade local e os turistas faz-se com que se aumente a utilização e, por maioria de razão, a rentabilidade dos investimentos realizados; (iii) em terceiro lugar, porque se evitam processos duais de desenvolvimento, isto é, não se criam equipamentos e infraestruturas que são utilizadas exclusivamente pelos turistas.

(iii) **Alternativa de crescimento económico para as cidades:**

O turismo pode constituir-se como um instrumento estratégico alternativo para estimular o crescimento económico ao nível das cidades. De facto, à medida que a indústria se tem vindo a deslocar para fora das cidades, então os municípios precisam de descobrir estratégias alternativas para estimular o crescimento das cidades. Neste contexto o turismo afigura-se como uma solução com elevado potencial e interesse, nomeadamente porque cidades já possuem a 'matéria-prima' necessária para o desenvolver, sendo apenas necessário planejar, organizar e 'vender' aquilo que já existe.

(iv) **Alternativa de emprego para as cidades:**

As áreas urbanas defrontam-se cada vez mais com o problema do desemprego. É nestas áreas que as taxas de desemprego são mais elevadas. O turismo é uma 'indústria' de trabalho-intensivo (e não de capital-intensivo) responsável pela criação de muitos postos de trabalho. Acresce-se o facto de muitos dos postos de trabalho criados ao nível do turismo não serem muito especializados, o que permite absorver mais facilmente aqueles que são as 'vítimas' mais directas do desemprego, isto é, indivíduos com um grau de formação e especialização reduzido.

(v) **Cidades como polos de atracção vs. Dispersão:**

Ao nível das regiões mais desfavorecidas o turismo possui a vantagem de conseguir fixar fluxos de visitantes. Contudo, o turismo é um fenómeno essencialmente regional, acontecendo que, **uma vez chegados a um determinado local, os turistas tenham depois tendência para se dispersarem numa área bastante mais vasta**. Assim, o turismo conduz a um efeito de concentração vs. dispersão, que, como é sabido, é advogado nas estratégias de desenvolvimento regional e local como sendo adequada para regiões mais desfavorecidas.

(vi) **Património:**

Não existe turismo sem existirem atracções capazes de motivarem as pessoas a deslocarem-se para fora da sua área habitual de residência. As cidades são fundamentais para o turismo dada a quantidade e qualidade de atracções patrimoniais, e de manifestações culturais, que muitas delas possuem. Realce-se que a maior parte da história das civilizações encontra-se nas cidades, porque foi dentro desses mesmos espaços que elas se desenvolveram. Daí que, e por maioria de razão, a maior parte do património construído esteja também aí localizado e, em particular, ao nível da parte antiga das cidades ('centros históricos' ou 'inner-cities').

(vii) **Qualidade de vida:**

É ao nível dos espaços urbanos que se encontram localizadas a **maior parte dos equipamentos e infraestruturas de lazer e recreio**. Estes podem, e devem, ser planeados de forma a suprir as necessidades de procura por parte das populações locais bem como dos visitantes.

(viii) **Económica:**

Enquanto que no passado era possível afirmar-se que optar por novas construções 'de raiz' era mais barato do que conservar e recuperar edifícios construídos em períodos anteriores, hoje em dia tal situação começa a ser cada vez menos verdadeira devido ao seguinte: (i) há cada vez mais restrições em termos do espaço onde se pode construir, nomeadamente devido a figuras legais de planeamento tais como os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs), Reserva Agrícola Nacional (RAN), Reserva Ecológica Nacional (REN), etc. Daqui pode se concluir que a **aposta na recuperação de espaços, nomeadamente áreas históricas, começa a tornar-se cada vez mais uma realidade que interessa ser tomada em consideração** não apenas por uma questão de mero valor patrimonial mas também por uma questão económica.

(ix) **Estética/Social:**

Os centros históricos não nos interessam apenas por serem belos ou por serem históricos, mas sim porque apontam para uma possível transformação futura de toda a cidade em que vivemos. E analisadas as coisas segundo esta perspectiva pode então concluir-se que o problema da conservação das cidades é um problema social, porque o **objectivo a salvaguardar é uma qualidade de vida** e não apenas uma forma que se admira.

(x) **Moda:**

Enquanto que, ainda num passado recente, os centros históricos eram vistos como áreas degradadas, desprestigiadas, desprestigiantes, e habitadas por classes sociais mais desprotegidas, viver na parte antiga da cidade tem vindo a tornar-se cada vez mais prestigiante. De facto, os **centros históricos estão a ficar cada vez mais na moda**.

## 5.2 Áreas estratégicas de intervenção para o turismo ao nível local

Apresentam-se de seguida um conjunto de **áreas estratégicas que os organismos internacionais recomendam que estejam na alcada directa das autarquias locais**:

- (i) Conhecimento do **número** e da **distribuição geográfica** dos turistas e excursionistas.
- (ii) Previsão sobre a **evolução da procura** e **níveis de utilização** de equipamentos e infraestruturas a médio / longo prazo.
- (iii) Avaliação dos locais para onde os **novos fluxos** poderão ser dirigidos, e avaliação das **áreas onde o processo de crescimento turístico deverá ser limitado**.
- (iv) **Avaliação do impacte** criado pelo turismo ao nível local:

- Económico (multiplicadores);
  - Sócio-cultural;
  - Ambiental.
- (v) **Recursos:**
- Inventariação dos recursos naturais, construídos, eventos, etc (complementar ao IRT da DGT).
- (vi) **Transportes:**
- Acessibilidade;
  - Congestão em áreas críticas de localização de equipamentos e infraestruturas;
  - Sinalização;
  - Planeamento intermodal de transportes;
  - Estacionamento.
- (vii) **Informação:**
- Centros de informação e apoio aos turistas;
  - Folhetos de informação acerca dos equipamentos e infraestruturas turísticas;
  - Folhetos informativos acerca do que é oferecido pelo sector privado na área (e.g., alojamento, restauração, comércio, eventos, etc).
- (viii) **Equipamentos / Infraestruturas / Serviços:**
- Construção de novos equipamentos com interesse para o turismo e para as comunidades locais (e.g., cinemas, áreas de desporto, espaços verdes, etc);
  - Casas de banho públicas;
  - Infraestruturas;
  - Abastecimento de água;
  - Saneamento;
  - Recolha de lixo.
- (ix) **Organização de eventos:**
- Organização de eventos com interesse para o turismo e para as comunidades locais (e.g., feiras de artesanato, eventos religiosos, exposições de arte, etc).
- (x) **Estratégias:**
- Elaboração de estratégias locais para as áreas do lazer, recreio e turismo;
  - Estudo sobre a forma como o turismo pode contribuir para melhorar a qualidade das estruturas urbanas (Conservar vs. Reutilizar);
  - Enquadramento com outras figuras nacionais na área do turismo;
  - Enquadramento com outras figuras de planeamento (e.g., PMOTs, PROTs, RAN, REN, POOCs, etc);
  - Coordenação com outras instituições com interesse directo, ou indirecto, no sector (e.g., associações comerciais, industriais, recreativas, de artesanato, etc);
  - Programa de execução;
  - Estimativa do custo das propostas.

## 6. Tendências de investimento na área do turismo em Portugal

Uma área particularmente importante de ser considerada, quando se equacionam os novos rumos que a política de intervenção no sector do turismo deve ter ao nível local, diz respeito aquelas que são as áreas prioritárias para as quais o investimento no sector do turismo tem sido canalizado ao nível local. Para tal, far-se-á recurso de um vasto trabalho de investigação realizado

pela Universidade de Aveiro sobre a Avaliação do II Quadro Comunitário de Apoio – Componente Turismo<sup>1</sup>. Como irá ser constatado de seguida, **o grande volume de investimento para o sector do turismo ao nível local tem sido canalizado para as áreas da cultura e património**, pelo que as autarquias deverão vir a centrar as suas acções nesta importante área de financiamento.

O referido Estudo de Avaliação do II QCA documenta que a política e a estratégia preconizadas pelo governo durante o período de vigência do II QCA associa, de uma forma clara e intensa, as questões do turismo às do património. O Volume 2 do estudo apresenta uma análise muito detalhada de todos os programas nacionais e comunitários preparados pelo governo português para este período, concluindo que a intenção de se associar as questões do turismo às do património surge, de facto, de uma forma bem vinculada.

De facto, do conjunto das 6 Medidas que integraram o referido Sub-Programa, três delas, o que corresponde a 50% do seu total, foram destinadas à área da cultura e património. Para a Medida 2 (relativa à criação de **Alojamento Turístico em Edifícios Histórico-Culturais**), foram canalizados 68.3 milhões de euros; a Medida 4 (**Valorização do património cultural**, através da recuperação e melhoria das infra-estruturas de apoio aos visitantes nos principais monumentos nacionais), absorveu 39.4 milhões de euros; e para a Medida 5 (**Recuperação e revitalização de museus e outros equipamentos culturais** de interesse turístico foram 77,3 milhões de euros (ver Quadro 1).

Quadro 1: O Sub-Programa Turismo e Património Cultural

MEDIDA	DESIGNAÇÃO	ENTIDADE	FUNDO	INV.TOTAL (m.c.)	INV. TOTAL (m. E.)
1*	Modernização e Diversificação da Oferta Turística de Alojamento e Animação	IFT	FEDER	198,4	989,6
2*	Alojamento Turístico em Edifícios Histórico-Culturais	ENATUR	FEDER	13,7	68,3
3	Formação dos Profissionais do Turismo	INFT	FSE	12,5	62,3
4	Valorização do Património Cultural	MIN. CULTURA	FEDER	7,9	39,4
5	Museus e Outros Equipamentos Culturais	MIN. CULTURA	FEDER	15,5	77,3
6	Turismo juvenil	IPJ MOVIJOVEM	FEDER	4,7	23,4
<b>TOTAL</b>				252,7 milhões cts	1.26 Biliões €

Fonte: Costa, 2003, Vol. 5

No entanto, apesar de se constatar que o número de Medidas destinadas à área da cultura e património totaliza 50% do total do Sub-programa, verifica-se, igualmente, que a **grande fatia do investimento foi canalizado, claramente, para a área do 'alojamento'** (Figura 1). Esta área corresponde a 72,1% dos projectos apoiados, aos quais foi atribuído um montante de 64,5% do investimento realizado e 60,2% do incentivo libertado pelo governo. Em segundo lugar, aparece, igualmente destacado, o sector da animação, com uma fatia de 12,6% dos projectos apoiados, aos quais correspondeu 19,4% do investimento e 9,8% do incentivo atribuído.

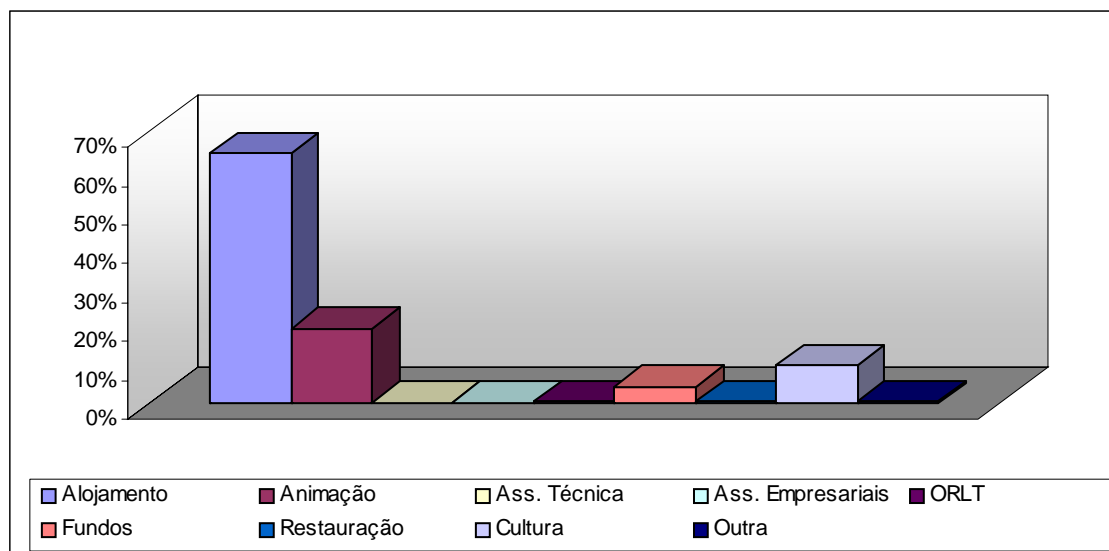
Através de uma reorganização da informação disponibilizada pelo estudo, é possível concluir que o total de **investimento realizado na área da cultura e património é aquele que se encontra sistematizado no Quadro 2**. A informação

<sup>1</sup> Costa, C M M, 2003, *Avaliação do II Quadro Comunitário de Apoio – Componente Turismo*, Secretaria de Estado do Turismo, Lisboa (Coordenador do estudo), 6 Volumes, 967 páginas



disponível permite concluir que 36.8% do investimento foi canalizado para a área da **construção e reabilitação de pousadas**, bem como de **museus** (26.9%), **palácios** (10.6%) **mosteiros** (9.8%), e **teatros** (7.9%). Registe-se que a componente eventos absorveu a módica 'fatia' de 1,2%, isto é, 2.2 milhões de euros.

Figura 1: Distribuição do Investimento Realizado no âmbito do Sub-programa Turismo e Património Cultural



Fonte: Costa, 2003, Vol. 5

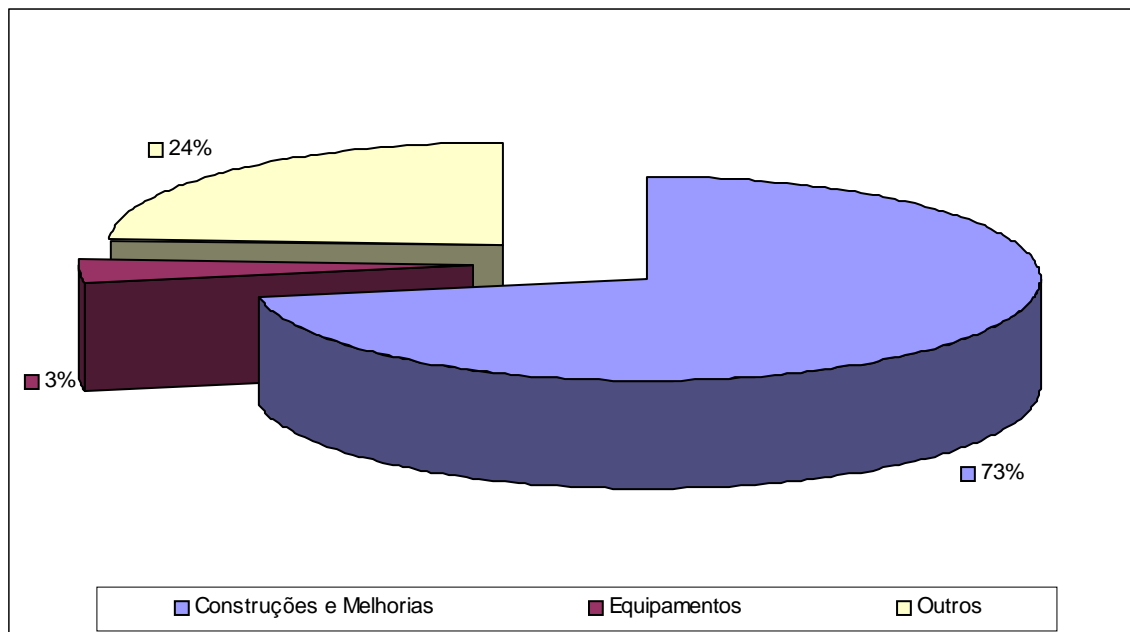
Quadro 2: Investimento Realizado na Área da Cultura e Património durante o período de vigência do II QCA

	N.º Proj.	Inv. Total	%	Inc. Corrigido	%
Pousadas da ENATUR	50	68.247.247,08	36,8	68.020.036,74	38
Eventos	2	2.212.525,71	1,2	2.212.525,71	1,2
Mosteiros	4	18.241.039,10	9,8	18.241.039,10	10,2
Museus	8	49.939.523,05	26,9	44.238.362,85	24,7
Palácios	5	19.600.662,40	10,6	19.600.662,40	10,9
Teatros	7	14.597.992,47	7,9	14.417.432,62	8
Assistência Técnica	1	545.974,20	0,3	545.974,20	0,3
Outra	4	11.962.720,19	6,5	11.962.720,19	6,7
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>185.347.684,20</b>	<b>100</b>	<b>179.238.753,81</b>	<b>100</b>

Fonte: adaptado de Costa, 2003, Vol. 5

Em suma, os resultados do estudo permitem concluir que **muito há ainda a fazer para** que seja implementado o desiderato da política nacional que tem por **objectivo desenvolver o sector do turismo assente no elemento distintivo da cultura e património nacionais**. Isto é, apesar de existir consciência, e intenções de política, **para que estas duas áreas se venham a aproximar gradualmente, verifica-se que tal objectivo não encontra ainda repercussão em termos tangíveis, ao nível do financiamento e das estruturas organizacionais do sector do turismo**. No entanto esta área é, claramente, **uma das áreas que as autarquias locais devem tomar em consideração no processo de desenvolvimento do turismo ao nível local**.

Figura 2: Tipologia do investimento realizado na área da cultura e património



Fonte: adaptado de Costa, 2003, Vol. 5

## 7. Modelo de Intervenção: Nova abordagem paradigmática para os municípios portugueses

### 7.1 Preâmbulo

A história da intervenção dos municípios Portugueses na área do turismo remonta ao início do século anterior (anos 1920s), quando foram criados, pela primeira vez, organismos locais com intervenção directa na área do turismo, designados por Comissões de Iniciativa. Contudo, durante a década seguinte, depois da implantação do Estado Novo, houve uma alteração profunda desta situação, com a criação das, ainda em vigor, Zonas de Turismo, materializadas em Comissões Municipais de Turismo e Juntas de Turismo, as quais perderam uma significativa capacidade de influência sobre o turismo ao nível local, em relação às anteriores Comissões de Iniciativa.

**Durante os anos 1980s foram criadas as Regiões de Turismo que, em boa medida, resultaram na ‘transferência’ de responsabilidades do nível local para este nível sub-regional.**

Com as grandes dinâmicas observadas pelo sector do turismo em Portugal, e com os evidentes impactes do turismo ao nível local, bem como devido às oportunidades de investimento e desenvolvimento que este sector abre para os municípios portugueses, **torna-se necessário criar as condições para que as autarquias locais possam dotar-se de mecanismos mais adequados, eficientes e efectivos, para poderem intervir sobre o fenómeno do turismo,** e potenciar as mais valias sociais, económicas e ambientais que o sector do turismo pode oferecer, se devidamente planeando e gerido.

A estratégia de intervenção dos municípios portugueses na área do turismo deverá pautar-se por um processo de actuação que lhes permita **dinamizar a base económica, social e ambiental local.** Para tal torna-se igualmente **fundamental que sejam criados instrumentos efectivos de actuação sobre o sector.**

A implementação desta nova filosofia deverá materializar-se através do ‘recentrar’ da estratégia de intervenção numa política e domínios de intervenção concisos, bem como na criação de condições técnicas e organizacionais, política e estratégia de

intervenção, para que essa mesma política e domínios de intervenção possam ser materializados.

## **7.2 Política e domínios de actuação**

### **7.2.1 Cultura e Património**

Os Municípios Portugueses deverão fazer integrar na cadeia de valor do turismo a **oferta local na área da cultura e património**. Com esta acção, criar-se-ão fontes de receita adicionais para estas unidades, e promover-se-á a sua visibilidade, utilização e consumo pelos munícipes e pelos visitantes.

### **7.2.2 Lazer e recreio**

Dever-se-á promover a **criação e a utilização dos equipamentos de lazer e recreio** (piscinas, parques lazer, parques temáticos, museus, galerias de exposição, etc.) no interface com o sector do turismo. Com esta iniciativa os municípios aumentarão a visibilidade desta oferta, promoverão a sua qualificação, atrairão novos utilizadores e criarão fontes de receita adicionais para os municípios em termos de construção e manutenção dos mesmos.

### **7.2.3 Qualidade de vida das populações**

O sector do turismo ao nível local deverá ser compreendido no âmbito de um esforço sistemático que tem como objectivo **promover, em paralelo, a qualidade de vida dos munícipes**. Os investimentos locais no sector do lazer e turismo devem ser realizados com o duplo objectivo de promover e qualificar o turismo, bem como incentivar e qualificar o desenvolvimento local.

### **7.2.4 Fonte de receitas e de emprego alternativas**

O investimento realizado pelos municípios na área do turismo deve procurar incentivar a criação de uma oferta sócio-cultural e de equipamentos de lazer e recreio tendo em vista o reforço da identidade, património e cultural locais, **criar novas fontes de emprego e rendimento** e reforçar e dinamizar a oferta de produtos tendo em vista a **qualificação do sector do turismo**, da **satisfação dos visitantes** e do **aumento da sua despesa média**.

### **7.2.5 Sustentabilidade**

A implementação de infraestruturas e equipamentos ao nível local deverá ser realizada **de uma forma sustentável em termos territoriais, sócio-culturais, patrimoniais, ecológica e economicamente**.

## **7.3 Política e estratégia de intervenção: médio-longo prazo**

### **Medida de política 1 - Gestão e organização de recursos**

Os Municípios portugueses deverão iniciar uma (nova) fase de gestão e planeamento do turismo ao nível local, dotando-se dos instrumentos de intervenção técnicos capazes de lhes permitirem uma correcta gestão do território e de poderem prospectivar as dinâmicas económicas a serem criadas.

#### **Os novos instrumentos de gestão e ordenamento do território deverão incluir as seguintes áreas de intervenção**

- 1.1 Inventariação adequada de recursos.
- 1.2 Conhecimento adequado da procura.
- 1.3 Desenvolvimento de políticas centradas no 'core' do sector do turismo, de forma a evitarem-se medidas que possam suscitar acções dispersas em termos económicos e territoriais.
- 1.4 Gestão de recursos baseada nas tecnologias da informação e comunicação.
- 1.5 Criação de um modelo integrado de gestão de recursos.
- 1.6 Criação de uma rede local, e nacional via ANMP, sobre prospectiva do investimento e desenvolvimento para o sector do turismo.

NOTA: No sentido de proceder à implementação desta estratégia de gestão integrada de recursos turísticos, torna-se essencial a criação de 'Centros Integrados de Gestão de Recursos Turísticos e de Apoio à Dinamização das Iniciativas Empresariais', sendo que a sua área de actuação deverá coincidir com a área das novas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas.

#### **Medida de política 2 – Inovação & desenvolvimento de produtos**

Numa fase de grande competitividade internacional e nacional na área do turismo, dever-se-ão estimular iniciativas que associem abordagens técnicas que se distingam pela sua inovação, autenticidade e criatividade.

Tendo em vista a criação de mais valias que se pautem pela inovação e pela sua formatação segundo as metodologias mais avançadas na área, propõe-se:

- 1.7 Realização de **parcerias com as universidades** e com outros centros de criação e desenvolvimento de conhecimento.
- 1.8 Adopção pelos municípios portugueses das **metodologias mais avançadas** que têm vindo a ser desenvolvidas nesta área e **que são recomendadas pela Organização Mundial do Turismo (OMT)**.
- 1.9 Adopção de um **Guia Metodológico** que permita a **orientação e o apoio técnico nas acções a desenvolver** na área do turismo, bem como o estímulo à **definição de políticas de actuação claras e polarizadas** em torno do sector do turismo (na linha de orientação do que se encontra a ser realizado pela Câmara Municipal do Seixal).

#### **Medida de política 3 – Organização e administração de recursos**

O turismo é um fenómeno essencialmente regional, pelo que a sua gestão e planeamento deverá, preferencialmente, ser realizada ao nível de espaços territoriais e económicos supra-locais. Contudo, os impactes criados pelo turismo são gerados ao nível local, pelo que a gestão dos equipamentos e infraestruturas deverá ser realizada ao nível local, e em articulação com os restantes instrumentos de planeamento.

Assim, dever-se-ão criar as condições necessárias para que os municípios possam intervir de uma forma adequada e articulada nestes dois níveis.

Para tal, torna-se necessário que se avance no seguinte conjunto de áreas:

- 1.10 Que, em particular ao nível dos **municípios com maior expressão na área do turismo**, sejam criadas condições para o aparecimento de **unidades técnicas locais para o sector do turismo** ('Centros Integrados de Gestão de Recursos Turísticos e de Apoio à Dinamização das Iniciativas Empresariais'), com intervenção, em particular, nas áreas do licenciamento, inventariação, e recolha e produção de informação estatística de base e informação de gestão que apoie os investidores.
- 1.11 Que **as estruturas de gestão e planeamento do turismo coincidam com as unidades territoriais existentes**, de forma a se evitar a dispersão de esforços, de se promover o desenvolvimento do sector no âmbito de uma filosofia integradora de recursos e de produtos e de se aumentar a eficiência e eficácia da intervenção dos municípios ao nível supra-municipal. Neste sentido, torna-se essencial que **a participação dos municípios nos órgãos de turismo de nível sub-regional, se venha a concretizar no âmbito das novas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas**.
- 1.12 Que se promova uma maior **aproximação entre a gestão e o planeamento do turismo ao nível local com as estruturas do Ministério da Economia**, uma vez que é ao nível deste Ministério que residem as maiores competências na área do turismo.
- 1.13 Que se promova uma **descentralização mais efectiva de recursos, humanos e financeiros**, tendo em vista uma adequada gestão e planeamento do turismo ao nível do espaço regional.

#### 7.4. Política e estratégia de intervenção: curto-prazo

Num sector cada vez mais concorrencial, e a uma escala global/planetária, a política de turismo em Portugal deverá incidir tendo como objectivo uma **lógica de qualidade integral**. **A visão que a responsabilidade dos empresários começa da porta dos seus estabelecimentos para dentro e que toda a envolvente compete à administração pública está completamente obsoleta**. **A gestão dos destinos turísticos a ser implementada deverá responsabilizar e mobilizar todos os agentes de uma determinada comunidade, exercendo as autarquias um papel fundamental**. A esta gestão corresponde uma política integrada onde o saneamento básico, a política de resíduos, o abastecimento de água, a manutenção de espaços verdes, o trânsito e os transportes, as acessibilidades, a segurança, a animação comercial e turística, a sinalização turística e o mobiliário urbano, a recuperação de património edificado entre muitas outras terão que ser a "outra face de uma mesma moeda".

Por outro lado, urge nunca perder de vista que só faz sentido apostar no sector turístico enquanto meio que possibilitará obter uma **melhoria clara da qualidade de vida dos residentes**, pelo que estes terão que perceber esta realidade, ao invés de se sentirem prejudicados, incomodados no seu quotidiano. É necessário responsabilizar o cidadão como agente de turismo.

##### 7.4.1 Licenciamento

Com a **renovação de grande parte da legislação turística em 1997**, as **autarquias alargaram as suas competências em matéria de turismo**, nomeadamente no que concerne ao licenciamento de estabelecimentos de restauração e bebidas, empreendimentos turísticos, entre outros. Contudo, **a este acréscimo de competências não corresponderam as respectivas contrapartidas financeiras** de forma a permitir criar recursos humanos devidamente preparados para exercer as competências municipalizadas. Dir-se-á que não é caso único no seio da administração pública local, contudo num país que elegeu o turismo enquanto sector prioritário, **não é tolerável continuar a permitir o surgimento de empreendimentos e sua respectiva integração no mercado sem o estrito cumprimento de um conjunto de regras e regulamentos básicos** - sublinhe-se a importância de todas as questões ligadas à segurança, saúde pública, ambiente, etc.

**Acções imediatas:** introdução de "labels"/etiquetas de certificação para os estabelecimentos de restauração e bebidas, menos complexas do ponto de vista processual, e mais adequadas à realidade e dimensão daqueles estabelecimentos em Portugal; estabelecimento de **políticas de fiscalização e inspecção mais orientadas para o serviço, ao contrário da preocupação excessiva nas infractoras** (tipo cliente mistério).

##### 7.4.2 Alteração/revogação da legislação de Utilidade Turística

A legislação existente remonta à década de oitenta onde não existiam outros incentivos de Estado à actividade empresarial. **Com o surgimento do SIFIT, POE e PRIME não faz sentido isentar as empresas das suas responsabilidades fiscais, penalizando unicamente as autarquias (IMI e IMT)**. Cada vez mais os incentivos compreendem uma lógica de mérito dos projectos, baseados em rácios económicos, pelo que **não se compreende a subsistência da actual legislação completamente desfasada da oferta e da realidade actual**.

##### 7.4.3 Sinalização turística

A **sinalização turística deverá ser considerada e analisada ao nível nacional**. Não faz sentido a implementação de **códigos/sistemas de sinalização que só vigoram dentro das fronteiras municipais**. Com o aumento da importância dos produtos tipo Fly and drive ou touring o turista no mesmo dia poderá atravessar várias fronteiras municipais.

**Maior fiscalização, de forma a evitar o surgimento de sinaléticas individuais**, as quais constituem dos **maiores focos**

de poluição paisagística no nosso país. **Aumento das taxas municipais de publicidade** de forma a evitar a **proliferação de letreiros**, principalmente em centros históricos. Alerta para a necessidade de alteração de **regulamentos municipais, mais restritivos em matéria de sinalização/publicidade**.

#### 7.4.4 Financiamento

O **financiamento** do sector do turismo ao nível local deverá ser re-equacionado tendo em vista o estabelecimento de medidas claras que, por um lado, ajudem as autarquias a **suportarem os custos inerentes ao desenvolvimento do turismo ao nível local**, e, por outro, que apoiem os municípios a **realizar novos investimentos que qualifiquem o sector**.

Assim, o Governo deverá perceber que o **investimento no turismo não pode ser encarado maioritariamente em termos de promoção, como tem vindo a acontecer**. A melhor promoção que o sector do turismo pode ter tem a ver com a **qualidade dos equipamentos urbanos** que são oferecidos aos turistas.

Neste sentido, deverá ser criado um **quadro de investimento para o sector do turismo ao nível municipal** que tenha em consideração o número de turistas e de excursionistas que estes recebem bem como as suas **necessidades em termos de novas ofertas e produtos** que devem ser criados.

#### 7.4.5 Medidas avulsas de curto prazo

Neste momento está a ser desenvolvido o **processo de alteração legislativo dos empreendimentos turísticos**. A ANMP enquanto representativa das autarquias, com largas competências ao nível do licenciamento, **não poderá estar ausente deste processo**.

A questão das **taxas municipais turísticas** (ex. **por dormida**) deve ser debatida. Contudo, é notório e **urgente dotar as autarquias de mais meios para desenvolverem um conjunto de serviços públicos com impacto directo sobre o turismo**. Assim, a estratégia a adoptar deverá assentar no **princípio do utilizador-pagador**:

- Não faz sentido disponibilizar **estacionamento para autocarros turísticos** no centro das cidades sem qualquer tipo de custo, quando inclusive os próprios moradores pagam (veja-se exemplo de Mónaco);
- Não faz sentido que o **acesso automóvel** a determinados pontos de interesse para o turismo seja gratuito, mesmo por questões ambientais ou de trânsito;
- O **preço praticado** pela maioria dos Museus Municipais, Jardins, etc. está completamente desfasado da realidade da restante oferta turística;
- Não existe exploração de **merchandising "oficial" das cidades**. Imagine-se o sucesso de uma linha oficial de produtos do Funchal, como é evidente através de concessão a empresa privada.

A todo este processo só terá que ser notória a melhoria das condições disponibilizadas às empresas e aos seus clientes, leia-se visitantes. Por outro lado, e tendo em conta a fraca posição negocial das nossas empresas na actual conjuntura, todos os **incrementos de taxas deverão recair directamente no cliente e não na empresa**. Contudo, **o acréscimo de receitas deverá ter uma ligação directa a um serviço prestado, evitando uma fórmula de angariação universal**.

## RESOLUÇÃO SOBRE TURISMO E PODER LOCAL

A implementação duma nova filosofia deverá materializar-se através do “recentrar” da estratégia de intervenção numa política e domínios de intervenção concisos, bem como na criação de condições técnicas e organizacionais, para que essa mesma política e domínios de intervenção possam ser materializados.

### Ao nível organizacional:

- 1) O **planeamento deve ser integrado** – do natural, ao social e cultural -, e ainda que parta de escalas restritas deve ser sempre integrado numa política global, respeitando-se as populações locais, o território e o turista;
- 2) Torna-se necessário **reformular o modelo e a forma como os municípios se organizam** para promover as actividades turísticas. O modelo de agregação dos municípios para promoverem as actividades turísticas bem como os objectivos têm de ser redefinidos, potenciando-se **novas escalas e novas dimensões**;
- 3) Ao nível da definição, classificação e enquadramento dos locais e sítios como turísticos, deverão ser criados **critérios objectivos**. Nem todos os sítios e actividades, em termos turísticos, deverão ter a mesma exposição e promoção turística;
- 4) Há actividades turísticas cujo enquadramento e promoção deve ser levada a cabo por cada autarquia local de *per si*. As economias de escala, para certas actividades, perdem aqui o sentido. Determinadas formas de turismo urbano devem ser promovidas pelos municípios. Naqueles impactos gerados pelo turismo a nível local, **a gestão dos equipamentos e infra-estruturas deve ser realizada também a nível local**. Nos municípios com maior expressão na área do turismo, devem criar-se condições para o aparecimento de **unidades técnicas locais para o sector do turismo**, com intervenção, em particular, nas áreas do licenciamento, inventariação, recolha e produção de informação estatística de base e informação de gestão que apoie os investidores;
- 5) As **actuais Regiões de Turismo devem ser reformuladas**, evitando-se a dispersão de esforços, promovendo-se o desenvolvimento do sector no âmbito de uma filosofia integradora de recursos e de produtos. Este tipo de estruturas deve fazer apelo a economias de escala, rentabilizando o trabalho por elas desenvolvido. **Sendo o turismo um fenómeno essencialmente regional**, a sua **gestão e o planeamento** deverá, preferencialmente, ser realizada ao nível de **espaços territoriais e económicos supra-locais**, provavelmente ao nível das NUT II;
- 6) Possibilitar de uma maneira inequívoca que as entidades em que os municípios se agreguem possam fazer a **promoção turística externa**, no âmbito das Associações Regionais de Promoção Turística, ou de *per si*, sem sujeição a parcerias obrigatórias e a mediações de institutos públicos;

### Ao nível do financiamento:

- 7) Uma parte importante dos recursos provenientes do turismo deve ser canalizados para as economias locais. Importa **redefinir a distribuição das receitas geradas pelo turismo**, designadamente as **receitas provenientes da tributação indirecta**;

- 8) Os municípios devem dispor de **meios acrescidos** para desenvolverem um conjunto de serviços públicos com impacto directo sobre o turismo, assentando no princípio do **utilizador-pagador** em determinadas áreas, como por exemplo:
- a) **estacionamento pago para autocarros turísticos** no centro das cidades;
  - b) o **acesso automóvel** a determinados pontos de interesse para o turismo deverá ser pago, quer por questões de ordenamento do trânsito, quer por razões ambientais;
  - c) os **preços praticados nos museus municipais** e demais equipamentos sociais e culturais estão desfasados da realidade da restante oferta turística, devendo ser actualizados;
  - d) desenvolvimento de uma política de **"merchandising oficial" das cidades**, propiciando-se a sua exploração;
  - e) criação de taxas municipais com **impactos sobre o utilizador**, à semelhança do que acontece noutros países.

**Ao nível da inovação:**

- 9) Ao nível da inovação e do desenvolvimento de produtos, deverá proceder-se à introdução de **"labels"/etiquetas de certificação para os estabelecimentos de restauração e de bebidas**, menos complexas do ponto de vista processual e mais adequadas à realidade e dimensão dos estabelecimentos em Portugal;
- 10) Consagração e estabelecimento de **políticas de fiscalização mais orientadas para a qualidade do serviço** que é prestado;
- 11) Introdução de **sinalização turística com características nacionais**, não fazendo sentido a implementação de códigos/sistemas de sinalização que só vigoram dentro das fronteiras municipais;
- 12) Implementação de **regulamentos municipais mais restritivos em matéria de licenciamento de publicidade**, bem como a adopção de uma maior fiscalização da publicidade, de forma a evitar a proliferação de letreiros, principalmente em centros históricos.

Funchal, 3 de Abril de 2004