



O SECTOR PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL

João Miguel Custódio Ferrão Neto Simão

Tese de Doutoramento no Ramo de Gestão

(especialidade de Produção e Serviços)

2008



O SECTOR PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL

João Miguel Custódio Ferrão Neto Simão

Tese de Doutoramento no Ramo de Gestão

(especialidade de Produção e Serviços)

Orientação: Professora Doutora Maria do Rosário Partidário

2008

RESUMO

A sustentabilidade, embora seja um conceito de múltiplas e contestáveis interpretações, tem vindo a assumir-se como solução para o sector do turismo enquanto ‘indústria’ que vive da exploração ambiental, física e humana. A ausência de mercados significativos de consumidores ‘verdes’ e, conseqüentemente, a falta de estímulo por parte da indústria em investir em medidas de gestão ambiental, fazem crescer a responsabilidade do sector público enquanto actor incentivador e propulsor de dinâmicas de desenvolvimento sustentável que minimizem os impactes sociais e ambientais. Até porque, as medidas de auto-regulação ganham efectividade quando integradas e complementadas com mecanismos de política pública à disposição dos governos nacionais e locais. Neste sentido, o objectivo do trabalho consiste em perceber se o sector público promove políticas de desenvolvimento turístico sustentável, de acordo com o que é consensual na comunidade científica e nos organismos internacionais.

Recorrendo à abordagem qualitativa, analisou-se dois instrumentos com potencial para propiciarem a implementação de sustentabilidade no sector, os sistemas de incentivo ao investimento (s.i.i.), e o planeamento local/regional.

As conclusões vão no sentido de afirmar que o sector público em Portugal não promove o desenvolvimento turístico sustentável. A avaliação dos projectos de investimento que se candidatam a sistemas de incentivos governamentais permite *trade-offs* entre critérios, não assegurando uma qualidade ambiental mínima dos projectos. O desenvolvimento sustentável encontra-se presente de forma genérica ao nível do discurso, mas não se repercute nos princípios do planeamento estratégico: (i) verifica-se um deficit de participação pública no processo de planeamento, e ausência de discussão acerca do tipo de sustentabilidade a implementar; (ii) os recursos turísticos, nomeadamente a hotelaria, não são devidamente avaliados e analisados pelos organismos públicos que licenciam e planeiam a actividade; (iii) os planos de turismo não contemplam indicadores de sustentabilidade associados à estratégia do destino, pelo que a avaliação do desempenho estratégico prevê-se ser inexistente.

Palavras-chave: turismo, desenvolvimento sustentável, avaliação de investimentos, planeamento turístico.

ABSTRACT

Sustainability, although a concept of multiple and controversial interpretations, has been proposed as a solution to the tourism sector since it depends on the resources quality. The absence of a significant market of 'green' consumers partly explains the industry's lack of stimulus to invest in environmental management practices, and increases the responsibility of the public sector as a propellant agent of sustainability that minimises social and environmental impacts. Furthermore, self-regulation strategies gain effectiveness when integrated and supplemented with public policy mechanisms available to national and local governments. In this sense, the objective of the study is to understand if public sector policies promote sustainable tourism development, according to the unanimous suggestions from the scientific community and international bodies.

Using a qualitative approach, two instruments with potential to help the implementation of sustainability in the sector were studied: funding incentives, and tourism planning at local/regional level.

The findings suggest that the public sector in Portugal does not promote sustainable tourism development. The evaluation method used by the government to select investments allows trade-offs between criteria with no guarantee of a minimal level of environmental quality. Sustainable development is present in a generic way in the planning discourses, but is not reflected in the principles of strategic planning: (i) there is insufficient public participation in the planning process, and a lack of discussion concerning the type of sustainability to implement; (ii) the destination resources, especially accommodation business, are not properly evaluated and analysed by public bodies; (iii) plans do not consider indicators of sustainable development for tourism linked to the destination's strategic objectives, which is to say that no strategic performance measurement exists.

Key-words: tourism, sustainable development, investment appraisal, tourism planning.

AGRADECIMENTOS

À Professora Maria do Rosário Partidário, por ter aceite ser a orientadora da tese num momento particularmente difícil da investigação, pela sua constante disponibilidade e sentido crítico.

Ao Professor Amílcar Gonçalves, meu director de Departamento durante quase todo o tempo que durou a realização do trabalho, pelo seu encorajamento e incentivo.

À generalidade dos meus colegas do D.O.G.E. pelo apoio, particularmente ao José Porfírio, Nuno Oliveira Pinto, Pedro Isaías, Ivo de Sousa, Rosário Matos, Marc Jacquinet, Carlos Pinho, Eduardo Martins e Victor Silva.

Às entidades e pessoas que facultaram os documentos para análise, nomeadamente às Câmaras Municipais de Manteigas, Santiago do Cacém (Pedro Tojinha) e Seixal (Victor Paulo Gomes da Silva); às Regiões de Turismo do Algarve (Alexandra Ramos), Leiria/Fátima (Ricardo Sebastião), Planície Dourada (Maria Manuel Gantes) e Templários (Maria Helena Figueiredo); à Comunidade Urbana VALIMAR (Cecília Marques). E ainda ao Sr. Viriato Dias (Associação Turismo Centro de Portugal), Dra. Graciela Figueiredo (C.M. de Sever do Vouga), Dr. João Pedro Amaral (C.M. Cascais), Joaquim Marreiros (C.M. Lagos), Jorge Humberto Silva (R.T. da Costa Azul), Dr. Moura Bastos (Agência do Arade), Paula Tomás (C.M. Sintra) e Dra. Rosário Machado (VALSOUSA) pela disponibilidade manifestada.

À Rosana e demais amigos, pelo estímulo e compreensão por tantas ausências. À Sandra Cunha pelo contributo. Ao Faruk e ao Maravilhas, pelas incontáveis horas de companhia que me terão ajudado a manter a sanidade necessária à maratona de escrita, leitura e reflexão que o trabalho exigiu.

**ESTE TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO CONTOU COM O APOIO
FINANCEIRO DO TURISMO DE PORTUGAL, I.P. NO ÂMBITO DO
PROGRAMA DE BOLSAS DE ESTUDO.**

ÍNDICE

Resumo	
Abstract	
Agradecimentos	
<i>Índice de figuras</i>	5
<i>Índice de tabelas</i>	6
<i>Abreviaturas utilizadas</i>	7
Capítulo 1- INTRODUÇÃO	9
1.1 Apresentação do problema	9
1.2- Objectivos da investigação	15
1.3- Estrutura da tese	19
Capítulo 2- METODOLOGIA.....	23
2.1- O contexto filosófico	23
2.1.1- Ontologia e epistemologia.....	24
2.1.2- Positivismo e interpretativismo	26
2.1.3- O realismo crítico	28
2.1.4- Os métodos qualitativos	30
2.1.5- O uso de documentos na investigação.....	32
2.2- A investigação científica em turismo	33
2.3- As opções metodológicas para o trabalho	36
2.3.1- O posicionamento filosófico	36
2.3.2- Os métodos de análise	39
2.4- Sumário do capítulo dois	42
Capítulo 3- TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	43
3.1- O desenvolvimento sustentável	44
3.1.1- Breve introdução histórica	44
3.1.2- Conceito de desenvolvimento sustentável.....	49
3.1.3- As perspectivas económicas do desenvolvimento sustentável.....	53
3.1.3.1- <i>A sustentabilidade fraca</i>	54
3.1.3.2- <i>A sustentabilidade forte</i>	56

3.2- O turismo sustentável	60
3.2.1- Breve introdução histórica	60
3.2.2- Conceito de turismo sustentável.....	63
3.2.3- A sustentabilidade no turismo	65
3.2.4- Impactes	67
3.2.4.1- <i>Impactes ambientais das unidades de alojamento</i>	69
3.2.5- A Responsabilidade Social das Empresas	72
3.2.6- O sector público	83
3.2.6.1- <i>O licenciamento</i>	87
3.2.6.2- <i>Os Projectos de Potencial Interesse Nacional</i>	89
3.2.6.3- <i>Os sistemas de incentivo ao investimento</i>	91
3.3- Ética ambiental e turismo	96
3.4- Sumário do capítulo três	99

Capítulo 4- A AVALIAÇÃO DE PROJECTOS NUMA ÓPTICA DE

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4.1- A Análise Custo-Benefício	102
4.1.1- Fundamentos	102
4.1.2- A Análise Custo-Benefício e o desenvolvimento sustentável.....	104
4.1.3- A valoração de custos e benefícios	106
4.1.4- A Análise Custo-Benefício e o turismo.....	108
4.2- A Análise Multi-Critério	111
4.2.1- A Análise Multi-Critério e a sustentabilidade.....	113
4.2.2- Algumas propostas de modelos de avaliação ex-ante	116
4.3- Ética económica e social em avaliação de projectos	122
4.4- Sumário do capítulo quatro.....	123

Capítulo 5- ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO TURÍSTICO.....

5.1- O planeamento turístico.....	127
5.2- Abordagens ao planeamento turístico.....	131
5.3- A participação pública	135
5.4- Stakeholders	137
5.5- A gestão estratégica	142
5.5.1- A Resource-Based View	146

5.5.1.1- <i>Os recursos e a actividade turística</i>	150
5.5.1.2- <i>A RBV e os destinos turísticos</i>	153
5.5.2- <i>A avaliação do desempenho estratégico</i>	156
5.5.2.1- <i>O Balanced Scorecard</i>	160
5.5.2.2- <i>A avaliação do desempenho estratégico no turismo</i>	164
5.6- <i>Sumário do capítulo cinco</i>	169
Capítulo 6- ANÁLISE AOS INSTRUMENTOS DO SECTOR PÚBLICO	171
6.1- <i>Os Sistemas de Incentivos ao Investimento</i>	172
6.1.1- <i>Resultados</i>	172
6.1.2- <i>Discussão</i>	176
6.2- <i>Os planos estratégicos de Turismo</i>	179
6.2.1- <i>A ‘sustentabilidade’ no discurso dos planos</i>	183
6.2.1.1- <i>Resultados</i>	184
6.2.1.2- <i>Discussão</i>	187
6.2.2- <i>A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.</i>	189
6.2.2.1- <i>Resultados</i>	189
6.2.2.2- <i>Discussão</i>	191
6.2.3- <i>A avaliação do desempenho</i>	192
6.2.3.1- <i>Resultados</i>	193
6.2.3.2- <i>Discussão</i>	193
6.2.4- <i>Princípios estratégicos e de sustentabilidade</i>	195
6.2.4.1- <i>O instrumento de avaliação</i>	195
6.2.4.2- <i>Resultados</i>	200
6.2.4.3- <i>Discussão</i>	212
6.3- <i>Sumário do capítulo seis</i>	219
Capítulo 7- CONCLUSÃO	221
7.1- <i>A relevância da investigação</i>	221
7.2- <i>De regresso aos objectivos da investigação</i>	223
7.3- <i>Recomendações</i>	226
7.4- <i>Limitações do trabalho</i>	232
7.5- <i>Linhas de investigação futura</i>	235
7.6- <i>Contributos da investigação para o conhecimento</i>	239

ANEXOS

Anexo 1- SIVETUR	271
Anexo 2 – Aspectos relevantes dos planos de turismo	275
Plano de Desenvolvimento Turístico do Alentejo	276
Plano Regional de Turismo do Algarve.....	283
Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico da Albufeira da Barragem de Castelo do Bode.....	291
Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro	311
Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Seixal	311
Plano Estratégico de Turismo do Município de Santiago do Cacém.....	321
Plano Estratégico de Turismo da Serra da Estrela	328
Plano da Região de Turismo Leiria/Fátima	338
Plano Estratégico do Turismo para o Concelho de Mafra	344
Plano de Acção Sectorial para o Turismo do Território da VALIMAR.....	351
Anexo 3 – Pontuação individual dos planos de turismo	357

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- O processo de planeamento turístico estratégico.....	13
Figura 2- Questões e objectivos de investigação.....	16
Figura 3- Estrutura da tese.	22
Figura 4- Percurso da investigação	41
Figura 5- Ciclos na Política de ambiente.....	48
Figura 6- Relação das três dimensões de acordo com os níveis de sustentabilidade	57
Figura 7- Os ciclos de política de Ambiente e as plataformas teóricas de desenvolvimento turístico	63
Figura 8- Realidades estruturais ou verdades fundamentais do turismo	68
Figura 9- Razões para as u.a.t. aderirem a acções de responsabilidade social	78
Figura 10- Instrumentos do sector público nacional	87
Figura 11- Estratégia realizada vs. estratégia planeada	144
Figura 12- Relação entre análise SWOT, RBV e I/O	145
Figura 13- O processo estratégico da RBV	147
Figura 14- A evolução do BSC	161
Figura 15- O <i>Balanced Scorecard</i> para o sector público e sem fins lucrativos	163
Figura 16- As funções dos indicadores	165
Figura 17- <i>Balanced Scorecard</i> genérico para um destino turístico.	168
Figura 18- Áreas geográficas de influência dos planos estratégicos.....	182
Figura 19- Participação dos <i>stakeholders</i>	201
Figura 20- Distribuição da apreciação à Secção B.....	202
Figura 21- Satisfação de critérios económicos e ambientais.....	204
Figura 22- Critérios por classes de frequências.....	208
Figura 23- Proposta de <i>Sustainability Balanced Scorecard</i> para destinos turísticos.	238

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Positivismo vs. construcionismo social	28
Tabela 2- Domínios da realidade	29
Tabela 3- Matriz de impactos da análise multicritério.....	113
Tabela 4- Principais características dos trabalhos de avaliação de projectos de investimento. 121	
Tabela 5- Comparação entre as metodologias CBA e AMC.....	124
Tabela 6- Evolução do planeamento em turismo.	131
Tabela 7- A análise VRIO.....	148
Tabela 8- Catalogação dos planos de turismo.....	181
Tabela 9- Critérios de avaliação de planos de turismo.....	198
Tabela 10- Resultados para a Secção A -Análise à participação e influência dos <i>stakeholders</i>	200
Tabela 11- Resultados para a Secção B- Valores e visão da comunidade local.....	202
Tabela 12- Resultados para a Secção C- Análise da situação física, ambiental e económica... 203	
Tabela 13- Resultados para a Secção D- Indicadores estratégicos.....	205
Tabela 14- Resultados para a Secção E- Implementação e revisão.....	207
Tabela 15- Ranking dos planos	209
Tabela 16- Resumo dos planos.....	210
Tabela 17- Questões adaptadas da análise VRIO.....	237

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AMC- Análise Multi-Critério

CBA- *Cost Benefit Analysis* (Análise Custo Benefício)

CCDR- Comissão Coordenadora do Desenvolvimento Regional

CCR- Comissão Coordenadora Regional

CMT- Comissão Municipal de Turismo

CTP- Confederação do Turismo Português

CV- *contingent valuation* (avaliação contingencial)

DGT- Direcção-Geral do Turismo

d.s.- Desenvolvimento Sustentável

d.t.s.- desenvolvimento turístico sustentável

ENDS- Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável

INE- Instituto Nacional de Estatística

ITP- Instituto de Turismo de Portugal, I.P.

I/O- Perspectiva da Economia Industrial.

OMT- Organização Mundial do Turismo (também WTO)

ONG- Organização não governamental

PIB- Produto Interno Bruto

QCA- Quadro Comunitário de Apoio

QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional

RBV- *Resource-Based View* (Gestão baseada nos recursos)

RCM- Recomendação do Conselho de Ministros

RSE- Responsabilidade Social das Empresas

RT- Região de Turismo

s.i.i.- sistemas de incentivos ao investimento

SWOT- *strenghts, weakness, opportunities, threats*

TDB- *tableau de bord*

t.s.- Turismo Sustentável

u.a.t.- unidades de alojamento turístico

UE- União Europeia

UN- United Nations (Nações Unidas)

UNEP- *United Nations Environment Programme* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

UNESCO- *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

VAL- Valor Actual Líquido

WBCSD- *World Business Council for Sustainable Development*

WCSD- *World Council on Sustainable Development* (Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento)

WSSD- *World Summit on Sustainable Development* (Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável)

WTA- *Willingness to accept*

WTO- *World Tourism Organization* (também OMT)

WTP- *Willingness to pay*

WTTC- *World Travel & Tourism Council*

“It is when the hidden decisions are made explicit that the arguments begin”

Hardin (1968:1244)

Capítulo 1- INTRODUÇÃO

Este capítulo, o da introdução, incide sobre três aspectos: a apresentação do problema, os objectivos da investigação e a estrutura da tese.

1.1 Apresentação do problema

É quase incontornável num texto sobre turismo não evidenciar a importância económica da actividade. Segundo dados da OMT para 2007, cerca de 898 milhões de pessoas viajaram internacionalmente, das quais 53,5% tiveram como destino a Europa. Um acréscimo de 6% relativamente a 2006, prevendo-se que este número continue a crescer embora a taxas mais moderadas para 2008, em virtude do contexto económico internacional (UNWTO, 2008). Em média, e para os próximos 10 anos, espera-se um crescimento de 4,3% ao ano nas previsões da WTTC. Desde 1992 que o turismo é considerada a maior indústria do planeta, em termos económicos e empregadores (Theobald, 2005:1)¹. À escala global representa, directa e indirectamente, cerca de 10% do PIB e estima-se que seja responsável por 9% do emprego (WTTC, 2006:6).

Em Portugal, e segundo dados do INE, o peso do sector na economia em 2004 foi de 11% do PIB. Em 2006 registaram-se 22,5 milhões de entradas de visitantes, o que representa um crescimento anual perto dos 7% desde 2004. Em termos de emprego, as actividades características do turismo representaram 7,8% do total da economia, sendo

¹ Embora esta seja a posição dominante na literatura, Lew critica-a fortemente em <http://tourismplace.blogspot.com/2008/04/tourism-is-not-worlds-largest-industry.html>.

85% trabalhadores por conta de outrem, e com escolaridade bastante baixa: 75% dos trabalhadores possuem o ensino básico. Concretamente no que à hotelaria diz respeito, e continuando a fazer referência às estatísticas do INE relativamente a 2006, existe uma oferta aproximada de 264.000 camas, distribuídas por pouco mais de 2.000 unidades, números muito idênticos aos registados em 2005. O acréscimo mais acentuado de estabelecimentos registou-se no Alentejo, na categoria das pensões, enquanto que no Algarve houve uma quebra no número de estabelecimentos em apartamentos e aldeamentos turísticos. A hotelaria emprega aproximadamente 454.000 pessoas, e teve 37,5 milhões de dormidas (12,4 milhões de hóspedes), dos quais cerca de dois terços provêm de não residentes. O sector do turismo tem assim um peso considerável na economia nacional, sobretudo em regiões como o Algarve e a Madeira.

A partir da década de 70 a massificação do turismo e o advento do movimento ecologista abriram caminho a perspectivas que enfatizavam os impactos negativos da actividade turística (Clarke, 1997; Jafari, 2005). É bem evidente que esta se caracteriza por uma multiplicidade de efeitos ambientais e sócio-económicos (Wall & Mathieson, 2006), muitos deles inevitáveis (McKercher, 1993) e de difícil identificação (Holden, 2000), tendo o seu reconhecimento constituído o primeiro passo para o surgimento do conceito de 'turismo sustentável' (Swarbrooke, 1999). Hoje está-se perante um forte consenso, expresso na literatura científica e nos organismos internacionais, em torno da ideia que o desenvolvimento da actividade deve ser norteada pela participação de todos os agentes intervenientes e por princípios de sustentabilidade. No entanto, duas questões se levantam relacionadas com a teoria (conceito) e a prática (implementação): (i) a interpretação da sustentabilidade está longe de merecer consenso (Sharpley, 2000); e (ii) a implementação do desenvolvimento sustentável é complexa e levanta desafios exigentes à humanidade (Gladwin *et al.*, 1995).

Em relação ao primeiro aspecto, há que reconhecer que a sustentabilidade foi durante anos objecto de muita discussão e de pouca acção, ideia traduzida, por exemplo, no editorial do primeiro número do *Journal of Sustainable Tourism*. Porém, é-se da opinião que antes de se entrar no patamar da implementação da sustentabilidade, deve ser dada a possibilidade de a comunidade se exprimir relativamente ao modelo de

desenvolvimento desejado. Apenas dessa forma é possível a clarificação quanto ao tipo de sustentabilidade requerida e, conseqüentemente, a tomada consciente de decisões. A ausência da discussão pode comprometer a implementação, já que sem se saber exactamente o que se quer dificilmente se pode traçar para onde se vai. Uma das mais sólidas discussões teóricas sobre o d.s. tem sido tratada nos domínios da ciência económica, estabelecida em dois paradigmas opostos: a sustentabilidade fraca permite a substituição entre diferentes tipos de capitais, enquanto que a sustentabilidade forte defende a manutenção, ou até o restabelecimento, dos níveis de capital natural. A preferência por uma ou outra perspectiva depende do optimismo quanto ao desenvolvimento tecnológico mas, sobretudo, de opções éticas (Harribey, 2002; Pearce *et al.*, 1990).

Quanto ao segundo aspecto, o da implementação, a Agenda 21 aponta a necessidade de se “*promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade*” (UNCED, 1992). Ora, ao nível dos destinos, produtores (indústria) e consumidores (turistas) ainda não contribuem de forma decisiva para a sustentabilidade. Razões culturais (Harris, 2007) e educacionais (Huckle, 1996) da sociedade em que se vive, e uma dose de altruísmo subjacente à decisão de consumir e produzir produtos ‘amigos do ambiente’ (Buckley, 2002), são factores que podem explicar o reduzido número de ‘turistas verdes’. Na ausência de um mercado que valorize a diferenciação positiva em termos ambientais, as empresas de hotelaria - o mais significativo subsector em termos de investimento privado (Costa, 2005) - não encontram apelos suficientes para investirem em políticas de gestão ambiental. As escassas unidades de alojamento certificadas nos diversos destinos confirmam-o. Por outro lado, a indústria do turismo é muito fragmentada, sendo difícil que as acções das muito pequenas e micro empresas tenham um efeito positivo se não forem coordenadas (UNEP & WTO, 2005). Está-se assim em total sintonia com Goodall & Stabler (1996:31): apesar dos esforços para melhorar o desempenho ambiental, o turismo ainda é uma indústria que contribui mais para o avolumar dos problemas ambientais do que para a sua solução. A sustentabilidade do turismo é baixa.

Uma vez que o sector privado, no âmbito da auto-regulação, não reúne as condições para implementar medidas efectivas de t.s., e a actividade cria externalidades negativas no destino, é requerida a intervenção do sector público cujas atribuições contemplam a legislação e regulação: os incentivos ao investimento e o planeamento (Swarbrooke, 1999) constituem instrumentos válidos para a promoção do desenvolvimento turístico sustentável.

Em Portugal, os apoios ao investimento “(...) surgem para corrigir ou compensar eventuais desequilíbrios ou carências, estruturais ou conjunturais (...)” ou “(...) pela vontade política de interferir no sector orientando as tendências de investimento, definindo estratégias, inspirando as empresas, com base em critérios por si definidos” (CTP, 2005:324-326). Por outro lado, o turismo é considerado pelo Governo como um dos motores do desenvolvimento social, económico e ambiental, a nível nacional e regional (PENT: 43). Estando o impacte ambiental de projectos turísticos no centro da temática do desenvolvimento sustentável (Silva *et al.*, 2002), seria expectável que os sistemas de incentivo ao investimento procurassem contribuir para o mencionado desenvolvimento conjunto. Tal poderia ser efectuado através da inclusão de critérios de promoção da sustentabilidade, nomeadamente de gestão ambiental e de eco-eficiência, como forma de selecção dos projectos candidatos a receberem s.i.i. (Silva *et al.*, 2002). Mais acresce que:

- As unidades hoteleiras possuem problemas de eficiência energética e a inclusão de critérios de eco-eficiência logo na fase de projecto proporcionaria significativas poupanças ao nível dos consumos (DGE, 1999);
- A intervenção do Estado em complemento à rotulagem é vista como uma solução positiva (Buckley, 2002).

Por estas razões, os sistemas de incentivo ao investimento constituem-se como potencial instrumento de promoção de um turismo sustentável. Se o Estado pretende que as empresas contribuam para a minimização dos impactos negativos da sua actividade, é importante que proceda à avaliação dos projectos de investimento face a critérios de sustentabilidade. É o único instrumento que permite, ainda na fase do projecto, diferenciar e seleccionar bons e maus investimentos.

Mas não são apenas os critérios contemplados nos s.i.i. que influem na sustentabilidade. O método pelo qual os investimentos são avaliados têm uma importância determinante quanto à posição assumida relativamente ao d.s., constituindo a Análise Custo-Benefício (CBA) e a Análise Multi-critério (AMC) os dois paradigmas da avaliação de investimentos. Se o modelo de avaliação permite efectuar *trade-offs* (modelos compensatórios baseados na utilidade), está-se limitado a soluções preconizadoras de sustentabilidade fraca.

Os impactos negativos do turismo, alguns dos quais permanentes e irreversíveis, foram inicialmente atribuídos à ausência ou desadequação de planeamento (Ruhanen, 2006). As abordagens ao planeamento turístico evoluíram ao longo das décadas, sendo a que visa o desenvolvimento turístico sustentável a que se tem vindo a impor, desde os anos 90, como solução para evitar a degradação social e ambiental dos destinos (Hall, 2000). A abordagem do planeamento turístico sustentável é baseada em dois pré-requisitos: uma orientação estratégica de longo prazo, e a participação de múltiplos *stakeholders* no processo de planeamento (Simpson, 2001). O primeiro dos requisitos é alcançável através do planeamento estratégico, que contempla a análise ao ambiente interno e externo, a formulação da missão e dos objectivos, a implementação e a avaliação do desempenho estratégico (Pitts & Lei, 2006) – Figura 1.

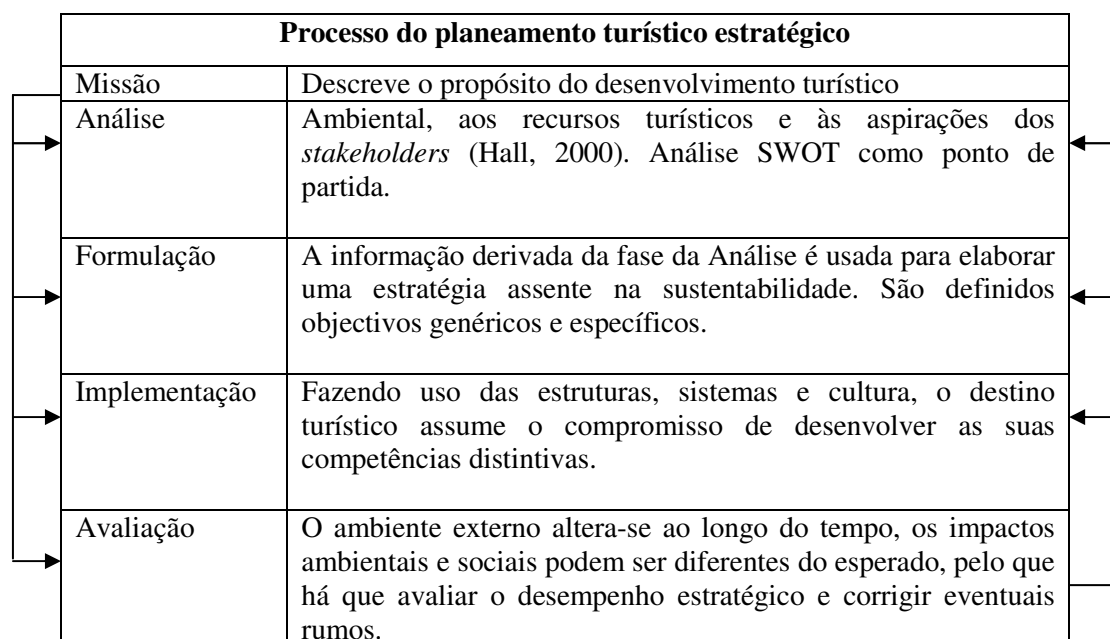


Figura 1- O processo de planeamento turístico estratégico (a partir de Pitts & Lei (2006) e Hall (2000)).

Sendo os destinos turísticos conjuntos de recursos (Ryan, 2002), a serem geridos no sentido da otimização dos impactos e promoção do desenvolvimento (Telfer & Hashimoto, 2006), exige-se a sua análise com vista à sustentabilidade e à competitividade. O alojamento turístico, para além de ser o principal receptor de investimento privado, é um dos determinantes da atractividade turística (Ritchie & Crouch, 2003), e dos recursos mais significativos dos destinos. A forma a ser analisado e gerido, enquanto recurso e com vista a contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável, é um desafio com que os decisores e planeadores são confrontados e a que devem dar resposta.

Ainda no âmbito do planeamento turístico, desde meados da década de 90 que têm sido sugeridos por autores e organizações internacionais o uso de indicadores para a monitorização dos impactos. Quando integrados num sistema de gestão e alinhados com os objectivos estratégicos do destino, garante-se um modelo de avaliação do desempenho estratégico, ferramenta essencial para que os decisores conheçam se a implementação da estratégia está de acordo com os objectivos definidos.

Sendo os destinos turísticos espaços onde um conjunto diverso de entidades públicas e privadas exercem influência, carece de sentido a existência de estratégias elaboradas por diferentes organismos para o mesmo espaço de influência. Parece pois necessário o envolvimento de todas as entidades definidoras de políticas de turismo na execução de uma estratégia consertada para o destino. A avaliação do desempenho e o alinhamento estratégico são então imprescindíveis na gestão de um destino turístico.

Finalmente, uma palavra quanto à cultura de planeamento e à participação pública. Residentes, ONG's, indústria e governos são os *stakeholders* mais comumente referidos, mas a participação no processo nem sempre é evidente e equilibrada: “(...) *in typical planning processes stakeholders are consulted minimally near the end of the process, which leaves little chance for meaningful input into the process*” (Ruhanen, 2006:4). Também a consideração do Ambiente como *stakeholder* está longe de ser

consensual: o seu reconhecimento enquanto tal e a atribuição de uma voz, são aspectos controversos (Driscoll & Starik, 2004; Haigh & Griffiths, 2007).

1.2- Objectivos da investigação

A generalidade das organizações internacionais e dos textos académicos mostram-se unânimes quanto à necessidade de o desenvolvimento turístico ser sustentável, sendo para tal imprescindível que: a actividade turística seja planeada para que promova objectivos ambientais e sócio-económicos (Hall, 2000); e o investimento privado obedeça a princípios de responsabilidade social (Comissão das Comunidades Europeias, 2001) e de eco-eficiência (Willums & WBCSD, 2003).

A pergunta de partida questiona se na prática, em Portugal, o sector público age em consonância com o que é defendido pelos organismos internacionais e pela literatura académica, em termos de promoção de um desenvolvimento turístico sustentável. Neste sentido, optou-se por centrar a investigação em dois aspectos: os sistemas de incentivo ao investimento e o planeamento turístico, ambos instrumentos relevantes à disposição do sector público para operacionalizar uma política de turismo. Com base na questão de partida e nos instrumentos acima referidos, elaborou-se então duas questões de investigação. A primeira prende-se com os sistemas de incentivo ao investimento, e interroga os métodos de avaliação e os critérios de promoção do desenvolvimento turístico sustentável. A segunda questão situa-se no âmbito do planeamento estratégico e visa conhecer o discurso e os princípios de d.s. integrantes dos planos estratégicos locais.

Com o desenrolar da investigação, nomeadamente a leitura e a revisão bibliográfica, identificou-se um conjunto de seis objectivos relacionados com as questões (Figura 2).

Em primeiro lugar estudam-se os sistemas de incentivo ao investimento, quer no âmbito do terceiro Quadro Comunitário de Apoio, QCA III (2000-2006), quer no já recente

Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013). O primeiro contemplava quatro sistemas de incentivos a que o investimento em unidades hoteleiras podiam concorrer: SIME, SIPIE, PITER e SIVETUR (dos quais os dois últimos eram específicos para o turismo). No âmbito do QREN existem três sistemas de incentivos de base transversal: o S.I. à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, o S.I. à Inovação, e o S.I. à Qualificação e Internacionalização de PME. Vão ser estudados no âmbito deste trabalho com vista a cumprir-se os objectivos de investigação 1 e 2.

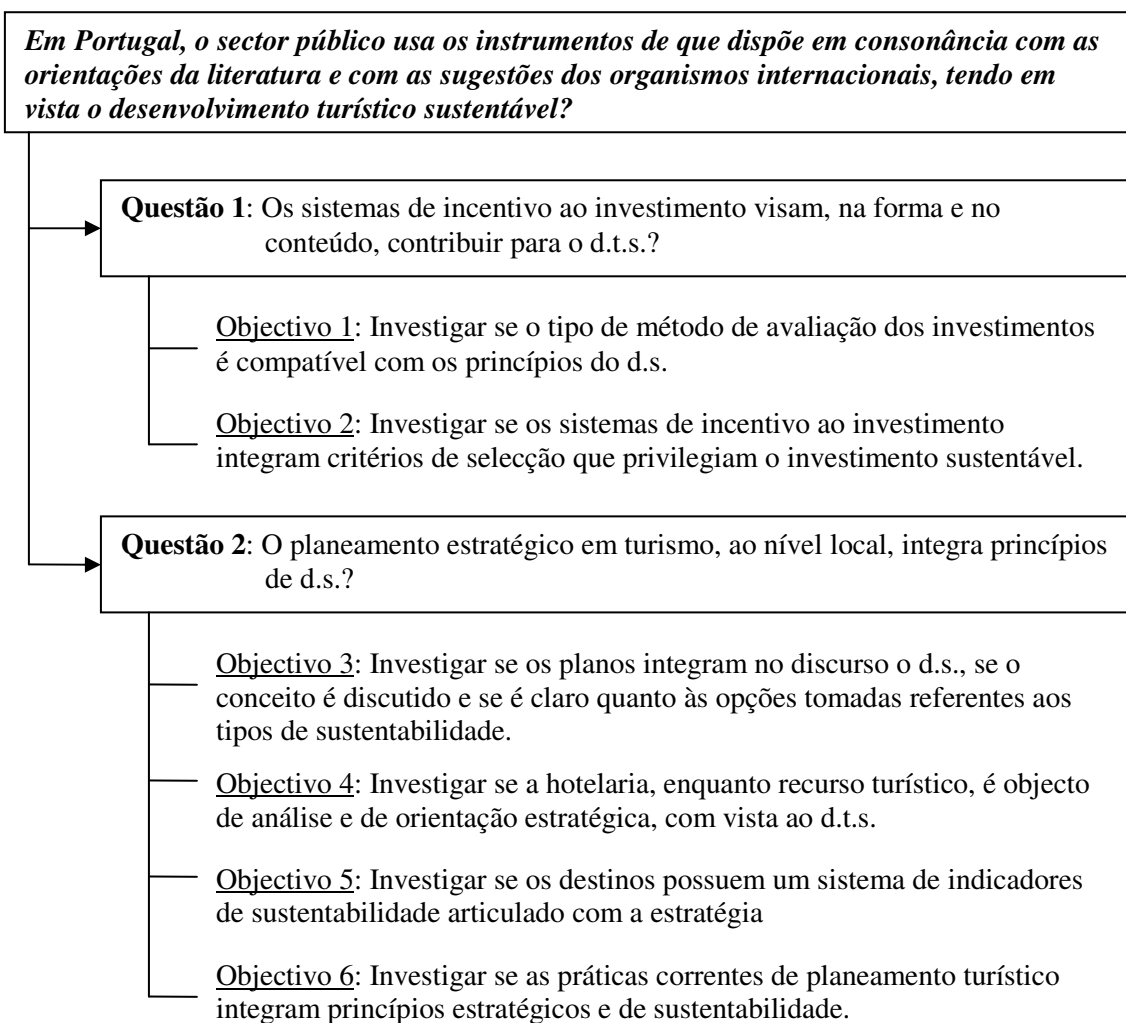


Figura 2- Questões e objectivos de investigação.

O Objectivo 1: visa conhecer o tipo de avaliação dos sistemas de incentivo ao investimento (s.i.i.) e se este é compatível com os princípios do d.s. No capítulo quatro abordar-se-á a forma como os dois paradigmas de avaliação de projectos, CBA e AMC, avaliam os investimentos. Verifica-se que apenas alguns modelos de avaliação multi-critério (aqueles que não são baseados nas utilidades) possibilitam uma avaliação sem *trade-offs* e, conseqüentemente, são compatíveis com o paradigma da sustentabilidade forte. Por seu lado, o uso da CBA levanta problemas de equidade intra e inter-generacional.

O Objectivo 2: pretende indagar se os s.i.i. incluem critérios de selecção no sentido de promoverem um desenvolvimento turístico sustentável, nomeadamente se é exigível que os projectos contemplem medidas de responsabilidade social e de eco-eficiência, conforme indicação da DGE (1999).

Para conhecer a realidade do planeamento estratégico em turismo a nível local/regional, serão analisados dez dos planos estratégicos existentes em Portugal, e cujo horizonte temporal inclui o ano de 2007.

O Objectivo 3, visa saber se, ao nível do discurso, os planos abordam o d.s., se discutem o seu conceito e se são claros quanto às opções tomadas referentes ao tipo de sustentabilidade. A falta de clarificação quanto à posição assumida pelos decisores e planeadores pode comprometer a implementação da sustentabilidade (Hunter, 2002), sendo pertinente e válida a discussão em torno da interpretação e dos objectivos do d.t.s. Não se está portanto em sintonia com a mensagem editorial do primeiro número do *Journal of Sustainable Tourism*, segundo o qual “*It is easy to discuss sustainability*” (Bramwell & Lane, 1993:4). A questão da clarificação da posição dos decisores é algo tão importante como a implementação. A avaliação da posição assumida nos planos estratégicos será feita recorrendo à análise de conteúdo.

O Objectivo 4 possui como meta conhecer a análise que os planos fazem aos recursos turísticos enquanto determinantes para o d.t.s. e para a competitividade. De entre os vários recursos turísticos optou-se por analisar concretamente o investimento em

hotelaria, por um conjunto de razões: (i) faz a ligação com os dois primeiros objectivos da investigação, permitindo retirar ilações quanto à visão e linhas estratégicas que o poder público (nacional e local) tem para com o sub-sector hotelaria; (ii) o alojamento turístico tem um conjunto de impactos ambientais negativos devidamente identificados no capítulo 3; (iii) é o principal subsector em termos de investimento privado; e (iv) é absolutamente essencial no desenvolvimento de um destino turístico. Adequadamente Ritchie & Crouch (2003) consideram o alojamento turístico como um recurso central (*core resource*) do destino. A gestão e exploração dos recursos e competências são, de acordo com a RBV, os principais factores explicativos da competitividade sustentada (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984), e do exercício do d.s. (Hart, 1995).

O Objectivo 5 pretende indagar se o destino turístico possui um sistema de indicadores de acompanhamento do desenvolvimento turístico, no contexto da sustentabilidade, preferencialmente articulado com a estratégia definida. O conjunto de indicadores tem sido sugerido pelos principais organismos internacionais (WTO, 1993, 2004; WWF, 2001) como forma de monitorizar os impactes do turismo ao nível do destino. Por outro lado, a avaliação do desempenho estratégico tem sofrido evoluções significativas em termos organizacionais (Kaplan & Norton, 1997; Tangen, 2004a, 2004b), constituindo hoje uma das ferramentas mais discutidas no âmbito da gestão estratégica.

No Objectivo 6 quer-se saber, independentemente do discurso apresentado no plano, se as práticas correntes de planeamento turístico integram princípios estratégicos e de sustentabilidade. Porque uma coisa é o discurso, outra é a estratégia para a operacionalização do discurso². Vai-se avaliar os planos segundo cinco categorias de critérios que, na perspectiva de Simpson (2001), são os que determinam se um plano estratégico visa o d.t.s: a participação dos *stakeholders*, a integração dos valores e da visão da comunidade residente, a análise da situação (social, ambiental e económica), a inclusão de indicadores estratégicos, e a implementação e revisão do plano (e da estratégia).

² E outra coisa ainda é a operacionalização/implementação da estratégia. Mas essas fases da gestão estratégica não serão abordadas neste trabalho.

1.3- Estrutura da tese

O **capítulo dois** é dedicado à metodologia da investigação em sentido lato. Começa-se por abordar o contexto filosófico, distinguindo ontologia e epistemologia, fazendo referência por contraposição, aos dois paradigmas dominantes na investigação científica: positivismo e interpretativismo. Porém, a perspectiva do investigador neste trabalho aproxima-se do realismo crítico que é uma das abordagens científicas mais usada no domínio da gestão (Saunders *et al.*, 2007), e adequada ao estudo do turismo (Botterill, 2007). Para responder aos objectivos traçados para esta tese, optou-se por um estudo qualitativo a documentos, por se entender que a análise documental possui um conjunto de características consideradas apropriadas para este fim (Corbetta, 2003; Prior, 2003). É ainda focada a evolução e o estado presente da investigação científica em turismo, e as limitações metodológicas do trabalho.

O **capítulo três** incide sobre o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento turístico sustentável, fazendo-se uma breve alusão à evolução dos conceitos recorrendo aos trabalhos de Soromenho-Marques e de Jafari. O conceito de ‘turismo sustentável’, tendo derivado do conceito mãe, padece das mesmas características: é contestável e sujeito a múltiplas interpretações (Hunter, 2002). Revê-se os dois paradigmas interpretativos da sustentabilidade desenvolvidos pela ciência económica, a sustentabilidade fraca e forte. Entre os dois pólos existe um espectro de posições possíveis, determinadas por questões éticas e pelo optimismo em torno do progresso tecnológico, com repercussões nos *trade-offs* entre o capital natural e os restantes tipos de capital. Embora a sustentabilidade no turismo seja um processo a merecer o empenho de todos os actores, mostra-se que, por razões de mercado, cabe ao Estado nesta fase o maior esforço de implementação. Este é um capítulo cujos conceitos explorados estarão presentes ao longo de todo o trabalho.

No **capítulo quatro** abordam-se as duas metodologias de avaliação de projectos mais relevantes quando em causa estão projectos de investimento com repercussões sociais e ambientais: a Análise Custo-Benefício (CBA) e a Análise Multi-Critério (AMC). No que à CBA diz respeito analisa-se a forma como a metodologia lida com os aspectos da

equidade intra e intergeracional. Sendo a CBA um método unicritério, em que todos os dados são reduzidos a unidades monetárias, a valoração de custos e benefícios não existentes no mercado será igualmente abordada, com destaque para os métodos de avaliação contingente. A AMC integra um conjunto variado de modelos que tratam a compensação entre critérios de forma distinta, constituindo este o principal ponto de discussão no que concerne ao d.s. Finaliza-se o capítulo com a revisão de algumas propostas existentes para a avaliação de investimentos turísticos com vista ao desenvolvimento sustentável, com destaque para os de Partidário *et al.* (1993), *Groupe Développement* (2000) e o de Silva *et al.* (2002). Este capítulo serve de suporte teórico para a análise aos sistemas de incentivos ao investimento a ser efectuado no capítulo seis.

O **capítulo cinco** trata do planeamento turístico, começando-se por referir as diferentes abordagens segundo o trabalho de Hall (2000). Para a efectivação do planeamento turístico sustentável é necessário que este tenha componentes estratégicas e que haja participação dos *stakeholders* (Ruhanen, 2006; Simpson, 2001) e se proceda à gestão adequada dos recursos com vista à sustentabilidade e competitividade (Hall, 2000; Ritchie & Crouch, 2003). Ora, é neste âmbito que se estudam três tópicos da gestão estratégica: a teoria dos *stakeholders*, a gestão dos recursos, e o alinhamento e avaliação do desempenho estratégico. Se relativamente à participação dos *stakeholders* este é um aspecto bastante tratado na literatura sobre planeamento turístico, já os outros dois são escassamente mencionados (à excepção dos trabalhos de Ritchie e Crouch). É abordada a análise VRIO, no âmbito da *Resource-Based View*, e os indicadores de sustentabilidade, como parte dos sistemas de avaliação do desempenho estratégico. Constitui o último dos capítulos dedicados à revisão da literatura e à identificação e exploração de conceitos, sendo o suporte teórico para a análise a efectuar aos planos estratégicos a ter lugar no capítulo seis.

O **capítulo seis** é o da análise e interpretação dos dados. Os sistemas de incentivo ao investimento são, como o próprio nome indica, instrumentos públicos de selecção de investimentos, que devida e estrategicamente integrados poderiam constituir adequados modelos de promoção do desenvolvimento turístico sustentável. Como tal serão objecto

de estudo, sendo analisados face (i) ao tipo de metodologia usada para avaliar os investimentos, e (ii) aos critérios de sustentabilidade que integrem, que constituem os dois primeiros objectivos de investigação. Por alguns dos impactos negativos do turismo serem atribuídos à ausência de planeamento dos destinos, analisa-se alguns dos planos estratégicos de turismo de nível local cujo horizonte temporal inclui o ano de 2007. Cada um dos planos é analisado considerando os objectivos de investigação 3 a 6, nomeadamente: (iii) a presença da sustentabilidade no discurso; (iv) a forma como é analisado o recurso turístico hotelaria; (v) a presença de um sistema de indicadores de sustentabilidade articulado com a estratégia do destino; (vi) se visam o desenvolvimento turístico sustentável, recorrendo-se para este efeito ao instrumento de avaliação de planos estratégicos desenvolvido por Simpson (2001). Discutem-se os resultados.

O **capítulo sete** começa por enunciar a relevância da investigação efectuada e resumir as principais conclusões relativamente aos seis objectivos de investigação, que por sua vez suportam um conjunto de recomendações. Procede-se ainda à identificação de algumas das limitações do trabalho, e das linhas de investigação futura. Nesta última, chama-se especial atenção a dois contributos vindos da gestão estratégica e que podem ser mais valias se aplicados aos destinos turísticos: (i) a adaptação da análise VRIO aos recursos turísticos; (ii) o *Sustainability Balanced Scorecard*, enquanto instrumento de avaliação do desempenho estratégico. Conclui-se com a contribuição do trabalho para o conhecimento.

A Figura 3 ilustra a estrutura da tese, considerando os aspectos mais relevantes dos capítulos e a relação entre eles.

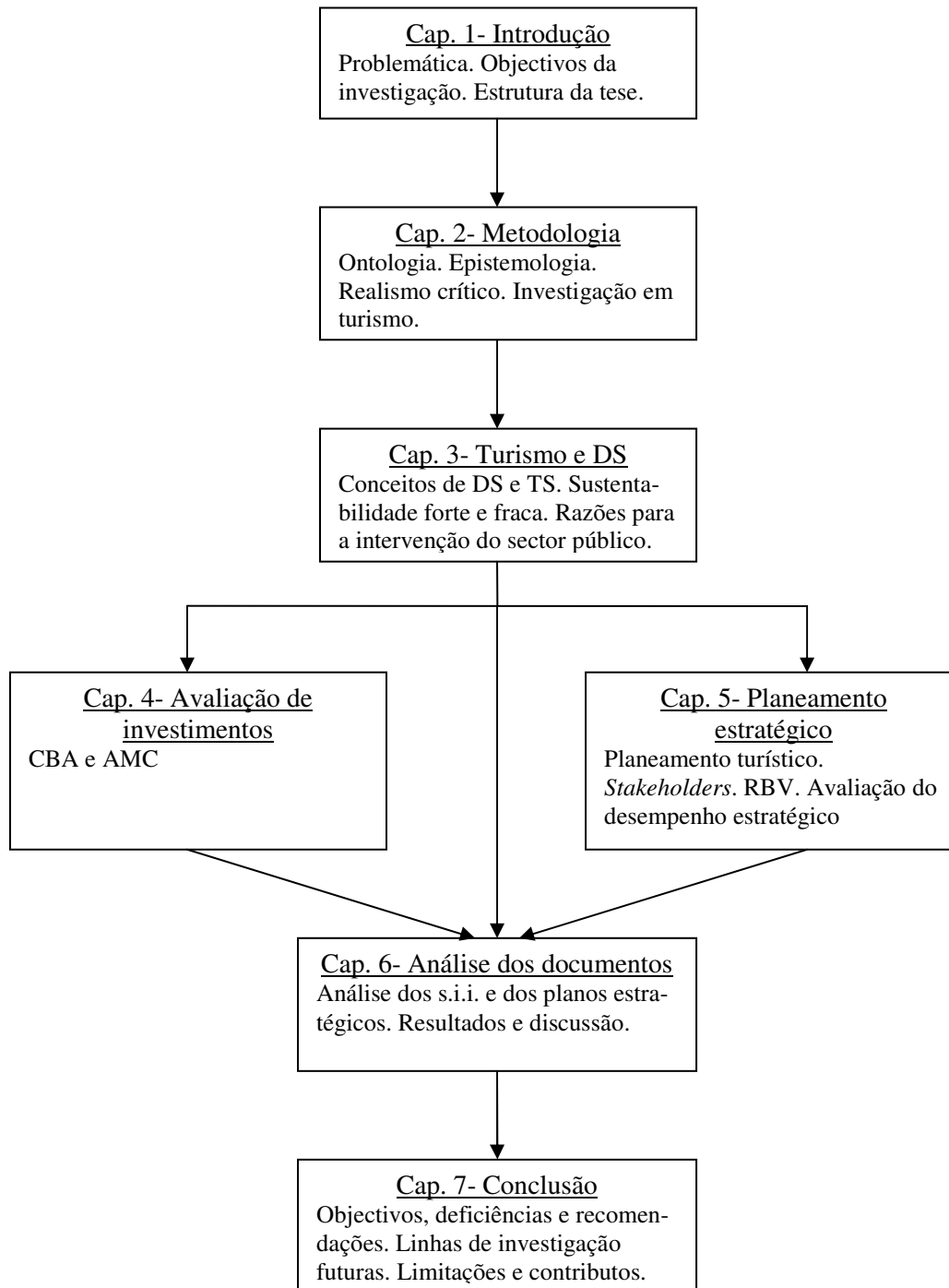


Figura 3- Estrutura da tese.

Capítulo 2- METODOLOGIA

O capítulo dois incide sobre a metodologia. Começa por mencionar os paradigmas da investigação científica, nomeadamente o realismo/positivismo e o relativismo/interpretativismo, e como se situam nos espectros ontológico e epistemológico. Uma abordagem alternativa é a do realismo crítico, que considera existir uma realidade independente da mente humana (à semelhança do realismo), ao mesmo tempo que reconhece a importância de compreender as interpretações e os significados socialmente construídos. Como se explicará, o realismo crítico é a perspectiva ontológica enquadradora deste trabalho.

É feita uma síntese do ponto da situação da investigação científica em turismo, onde é notória a importância crescente que a abordagem qualitativa tem vindo a assumir nas últimas décadas, embora o positivismo continue a ser considerado como o *'master paradigm'* (Riley & Love, 2000).

Dadas as questões e respectivos objectivos da investigação, opta-se por interrogar documentos, nomeadamente (i) a legislação que regula a atribuição de sistemas de incentivos ao investimentos; e (ii) os planos estratégicos locais/regionais de turismo. As características da análise documental fazem crer que este tipo de dados são adequados à investigação que será efectuada nos capítulos 6. Os documentos serão analisados de forma qualitativa, através da análise de conteúdo.

2.1- O contexto filosófico

A perspectiva filosófica da investigação científica trata da forma como o investigador vê o mundo que o rodeia e pensa acerca do desenvolvimento do conhecimento. Embora nem sempre se dê a atenção devida a este ponto (Saunders *et al.*, 2003, Grix, 2002), a verdade é que é de uma relevância incontornável porquanto, "... *it is unwise to conduct*

research without an awareness of the philosophical and political issues that lie in the background. The decision to study a topic in a particular way always involves some kind of philosophical choice about what is important. (...)The researcher should therefore be prepared to confront ethical issues, and to be aware of his or her own values in this process” (Easterby-Smith *et al.*, 2004:3-4).

Esclarecer e assumir uma abordagem filosófica em detrimento de outras, permite ao investigador (Grix, 2002:176):

1. compreender as relações entre os componentes essenciais da investigação (ontologia, epistemologia, métodos e fontes);
2. evitar a falta de clareza quando se é confrontado com debates teóricos e abordagens aos fenómenos sociais; e
3. defender adequadamente o próprio trabalho e compreender o dos outros.

Inicia-se este ponto com os aspectos ontológicos e epistemológicos da investigação. Refere-se sucintamente os dois paradigmas epistemológicos mais relevantes, positivismo e interpretativismo, confere-se maior atenção ao realismo crítico. Embora já fora do âmbito da posição filosófica, termina-se com a abordagem aos métodos qualitativos e à análise documental.

2.1.1- Ontologia e epistemologia

A ontologia, ponto de partida da investigação, consiste na forma como o investigador vê a natureza do fenómeno que vai ser investigado (Caldeira, 2000:73). Os pressupostos ontológicos relacionam-se com aquilo que se acredita ser a realidade social. Assim sendo, a posição ontológica de um investigador procura responder a questões como: ‘Qual é a natureza da realidade social que está a ser investigada?’ ou ‘Que tipo de coisas existem?’. As perspectivas ontológicas mais comuns de serem encontradas na literatura são o realismo e o relativismo. O primeiro assume a posição de que o mundo social é concreto, objectivo e exterior à apreciação do investigador, sendo que a ciência apenas pode dar passos seguros através de observações que têm uma correspondência directa

com o fenómeno investigado e com métodos objectivos. A realidade é independente do nosso conhecimento. Já o relativismo, que surge em oposição à corrente realista, assume que as leis científicas não são imutáveis (Easterby-Smith *et al.*, 2004), e defende a ausência de uma realidade objectiva. A realidade é uma construção subjectiva levada a cabo pelos actores. O que pode ser conhecido é meramente o produto de discursos.

A epistemologia relaciona-se com a forma como o investigador adquire o conhecimento acerca da realidade social, qualquer que esta seja. É o ponto de vista do investigador quanto à forma como é possível adquirir conhecimento (Caldeira, 2000:73), ou ainda o conjunto de assumpções acerca da melhor forma de conhecer a realidade social, os métodos e as validações apropriadas para a obtenção desse conhecimento. A epistemologia permite responder a questões do tipo ‘Como é que se pode saber aquilo que existe?’. Se a ontologia é sobre aquilo que se pode saber, a epistemologia é sobre como vir a saber aquilo que se pode saber (Grix, 2002:177).

As epistemologias clássicas são o positivismo, por um lado, e o interpretativismo ou o construcionismo social (na terminologia de Easterby-Smith *et al.*, 2004, e Flick, 2006)³, por outro. Ao primeiro está associada uma perspectiva ontológica realista, e foi a corrente filosófica dominante até, pelo menos, à segunda metade do século XX, devendo os seus principais fundamentos a Auguste Comte (1798-1857). O segundo relaciona-se com a abordagem ontológica relativista, e tem vindo a ganhar adeptos no campo das ciências sociais desde a década de 70 do século XX, inclusive nas áreas de gestão (*business and management*) e do turismo e lazer⁴. Torna-se portanto claro que as

³ Também por vezes designado por construtivismo social. Outros autores preferem fazer o contraponto entre positivismo e fenomenologia (Finn *et al.*, 2000) ou pós-estruturalismo (Ackroyd & Fleetwood, 2000), ou ainda entre naturalismo e humanismo (Holden, 2005). Optou-se por usar o termo interpretativismo, referindo-se os outros termos (construtivismo, construcionismo, fenomenologia) de acordo com o autor circunstancialmente citado.

⁴ As questões relacionadas com as perspectivas filosóficas da investigação científica são extensas e abordadas de forma diferente por inúmeros autores. Por uma questão de simplificação faz-se, neste trabalho, apenas referência ao realismo/relativismo e positivismo/construtivismo, por serem os paradigmas opostos e também por serem suficientemente elucidativos quanto a uma posição a tomar no âmbito deste trabalho. Mas Easterby-Smith *et al.* (2004), por exemplo, distinguem realismo tradicional, realismo interno e relativismo, dentro da ontologia da ciência, representacionismo, relativismo e nominalismo, na ontologia das ciências sociais, positivismo e relativismo, na epistemologia das ciências, e positivismo, relativismo e construtivismo social na abordagem epistemológica das ciências sociais.

posições ontológicas e epistemológicas do investigador dão origem a diferentes perspectivas sobre o mesmo fenómeno social.

2.1.2- Positivismo e interpretativismo

Para os positivistas o mundo social existe externamente, no sentido em que é uma realidade separada das descrições que dele se faz, sendo que as suas propriedades devem ser estudadas por métodos objectivos, em detrimento de sensações, reflexões ou intuições (Easterby-Smith *et al.*, 2004). É o método filosófico por excelência das ciências naturais, em que o investigador assume o papel de um analista objectivo que não influi nem é influenciado pela investigação. Com o objectivo de facilitar a replicação e a generalização, é colocada a ênfase numa metodologia muito estruturada e na recolha de observações quantificáveis propícias à análise estatística (Saunders *et al.*, 2003), nomeadamente métodos matemáticos e experiências de laboratório. A procura da regularidade e das relações causais entre variáveis assumem um papel preponderante na investigação. Resumindo, as principais características do positivismo são (Finn *et al.*, 2000):

- Assumir que o mundo exterior determina o comportamento;
- Explicar, prever e controlar dividindo em partes e isolando-as;
- Usar processos mecanicistas para explicar o comportamento social;
- O investigador é objectivo e isento de valores;
- A verdade deve ser confirmada por evidência empírica.

As críticas ao positivismo têm origem nas ciências sociais, principalmente na antropologia e sociologia, e baseiam-se na afirmação de que os fenómenos sociais derivam de acções humanas e o estudo das pessoas não é possível de ser feito através dos métodos relacionados com o positivismo (Clark *et al.*, 2005:12). Em primeiro lugar, por razões éticas, está-se perante a impossibilidade de replicar em seres humanos. Em segundo, o ser humano é um ser complexo, capaz de fazer escolhas, e o seu comportamento não é prontamente compreendido em termos de simples factores

causais. Por último, os críticos do positivismo defendem que a objectividade e a ausência de valores não são atingíveis.

No último quarto do século XX, e no seguimento destas críticas, acentuou-se uma viragem na perspectiva filosófica à forma de fazer investigação em ciências sociais⁵. Nasce uma nova visão que defende que o universo social é demasiado complexo e rico para ser teorizado e definido por 'leis', tal como estudado pelas ciências físicas. As perspectivas interpretativistas argumentam que a complexidade e a característica única de determinados momentos e situações, são função de um conjunto particular de circunstâncias e de indivíduos. A realidade, não sendo objectiva e exterior como defende o positivismo, é socialmente construída. O mundo social é meramente construído por conceitos cujos significados são-lhe conferidos pelas pessoas que lhe colocam diferentes interpretações - os discursos assumem assim um papel central⁶. Tentando compreender a realidade subjectiva daqueles que são estudados, o foco deve dirigir-se para o que as pessoas, individual ou colectivamente, pensam e sentem, com o fim último de lhe ser dado um sentido e perceber as suas motivações, acções e intenções. É neste sentido que o investigador social não se deve preocupar em medir com que frequência determinados padrões ocorrem, mas sim concentrar-se nas diferentes construções e significados que as pessoas conferem às suas experiências (Saunders *et al.*, 2003).

Recorrendo a Finn *et al.* (2000:7) para resumir as características do interpretativismo, tem-se que:

- A realidade social é múltipla, divergente e interrelacionada;
- A análise é efectuada a partir da perspectiva do actor;
- O comportamento humano é como as pessoas definem o seu próprio mundo;
- A realidade é o significado atribuído à experiência, e não é a mesma para todos.

⁵ Embora os primeiros trabalhos a referirem esta perspectiva tenham origem na década de 60 (Easterby-Smith *et al.*, 2002).

⁶ "(...) *the social world is constituted completely, or determined by the concepts we hold; it is concept determined; the social world is constructed entirely by us; it is merely a social construct; there is no extra-discursive realm that is not expressed in discourse; the social world is generated in discourse.*" (Ackroyd & Fleetwood, 2000:8).

As críticas que se fazem ao paradigma interpretativista são essencialmente duas. Os investigadores nunca podem ter a certeza que captaram correctamente a visão das pessoas estudadas, nem que deram o correcto significado e interpretação à informação que obtiveram (Clark *et al.*, 2005:18). Por outro lado, levanta-se a questão de como generalizar e comparar conclusões mesmo sabendo que para o interpretativismo a questão da generalização não seja fulcral como o é para o positivismo.

As diferenças entre ambos os paradigmas são bem evidenciados por Easterby-Smith *et al.* (2004), conforme Tabela 1.

	Positivism	Social Constructionism
The observer	must be independent	is part of what is being observed
Human interests	should be irrelevant	are the main drivers of science
Explanations	must demonstrate causality	aim to increase general understanding of the situation
Research progress through	hypotheses and deductions	gathering rich data from which ideas are induced
Concepts	need to be operationalized so that they can be measured	should incorporate stakeholder perspectives
Units of analysis	should be reduced to simplest terms	may include the complexity of 'whole' situations
Generalization through	statistical probability	theoretical abstraction
Sampling requires	large numbers selected randomly	small numbers of cases chosen for specific reasons

Tabela 1- Positivismo vs. construcionismo social (Extraído de Easterby-Smith *et al.*, 2004:30)

2.1.3- O realismo crítico

O realismo crítico constitui uma alternativa aos paradigmas realista e relativista, e baseia-se no reconhecimento de que existe uma realidade exterior que é independente daquilo que os actores sociais pensam, acreditam ou percebem. Ou seja, tal como na corrente positivista, o mundo social é (também) uma realidade externa separada das

sensações e descrições. Em termos da disciplina de gestão isto pode ser visto como existindo um conjunto de processos e forças sociais de larga escala que afectam e condicionam as pessoas sem que estas, por vezes, se apercebam da existência de tais influências nas suas interpretações e comportamentos (Ackroyd & Fleetwood, 2000; Saunders *et al.*, 2003). Contudo, e apesar desta aproximação ao positivismo, o realismo crítico distancia-se deste ao admitir que as pessoas não são objectos estudáveis segundo leis físicas ou relações causais, tal como se faz nas ciências naturais. Reconhece a importância de compreender a realidade subjectiva, as interpretações e os significados socialmente construídos pelas pessoas num contexto em que existem estruturas e processos que influenciam e condicionam a sua visão e comportamento. Constitui uma situação de compromisso entre os dois paradigmas ao admitir que, por um lado, as condições sociais têm consequências reais (independentemente de serem ou não observadas e percebidas pelas pessoas e investigadores) e, por outro, ao reconhecer que os conceitos são construções humanas. O realismo crítico parte da posição ontológica realista e incorpora-lhe uma vertente epistemológica interpretativa: *“While accepting that the social world is real and exists, a realist perspective of the social sciences also accepts the interpretative view that society is both produced and reproduced by its members, who may have different perceptions and interpretations about the same reality”* (Caldeira, 2000:77). Assim, ao domínio intransitivo (ontológico) do conhecimento, relaciona-se então um domínio transitivo (epistemológico), isto é, social e historicamente contingente. A questão que se coloca, no entanto, é como, em face da relatividade do nosso conhecimento (a realidade só pode ser expressa por intermédio do pensamento e da linguagem), se pode sustentar a dimensão ontológica do mesmo (Hamlin, 2000). A resposta está na estratificação ontológica (proposta por Bhaskar) que descreve três domínios da realidade, como se evidencia na Tabela 2.

	Domínio do real	Domínio do factual	Domínio do empírico
Estruturas, mecanismos, poderes e relações	X		
Acontecimentos e acções	X	X	
Experiências, percepções	X	X	X

Tabela 2- Domínios da realidade (A partir de Plant, 2001:4 e Ackroyd & Fleetwood, 2000:13).

No domínio do real, as estruturas geram acções que podem, ou não, ser percebidas num determinado lugar e tempo. Dado que o domínio do empírico não cobre exaustivamente a realidade, a tarefa das ciências sociais reside em “(...) *penetrate behind the surface of experiences and perceptions and to account for what occurs in terms of an understanding of connections at the level of structures*” (Ackroyd & Fleetwood, 2000:12).

Finalmente, quanto ao papel do investigador, o realismo crítico reconhece que este transporta os seus próprios conceitos para o trabalho de pesquisa (Ackroyd & Fleetwood, 2000:11).

2.1.4- Os métodos qualitativos

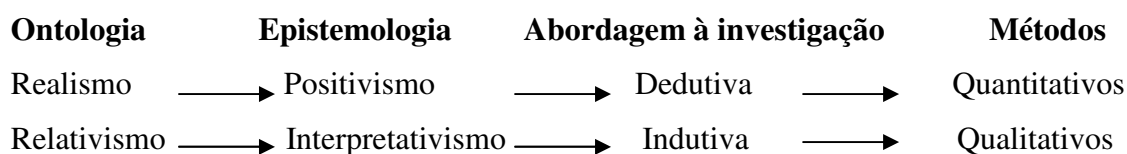
Uma vez definidas as posições filosóficas acerca da investigação científica há que elaborar uma estratégia de investigação que se socorra de métodos quantitativos ou qualitativos (e em alguns casos de ambos). Os primeiros estão associados ao paradigma positivista, enquanto que os métodos qualitativos são mais usuais em investigadores com uma perspectiva interpretativista⁷. Inicialmente vistos pelos positivistas como uma abordagem ‘*soft*’ e ‘não-científica’, ao longo das últimas três décadas os métodos qualitativos têm vindo a ser considerados mais adequados ao estudo das ciências sociais (Phillimore & Goodson, 2004:3-4).

Uma definição genérica de análise qualitativa pode ser encontrada em Denzin & Lincoln, 2006). Para estes autores a análise qualitativa é um campo de múltiplas práticas (representações que contemplam notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, etc.), e de múltiplos paradigmas interpretativos (entre aqueles de possível identificação

⁷ No entanto, existem inúmeros exemplos do uso de métodos qualitativos em abordagens positivistas. Segundo Denzin & Lincoln (2006:28), por razões históricas que se prendem com o positivismo ter sido a única corrente até ao último quarto do século XX, a generalidade da pesquisa qualitativa até então foi feita segundo os cânones tradicionais do positivismo: “o trabalho no período modernista [período que vai da II guerra mundial até aos anos 70], de facto, revestiu-se da linguagem e da retórica do discurso positivista e pós-positivista”. De acordo com os mesmos autores, nos dias de hoje continua a haver investigação qualitativa seguindo epistemologias positivistas (*ibidem*:23).

encontram-se a teoria positivista, construtivista, feminista, étnica, marxista, estudos culturais e a teoria *queer*) utilizados com o objectivo de conferir visibilidade e compreender melhor o que se estuda. A investigação qualitativa envolve uma variedade de materiais empíricos – estudo de caso; experiência pessoal; introspecção; história de vida; entrevista; artefactos; textos e produções culturais; textos históricos, interactivos e visuais – que visam recolher dados sobre actividades, eventos, ocorrências e comportamentos, que ajudem a compreender as acções, problemas e processos no seu contexto social. Envolve habitualmente uma abordagem naturalista e interpretativa, o que significa que os investigadores estudam os fenómenos nos cenários naturais, e tentam compreender ou interpretar os significados que as pessoas lhes conferem, assumindo que a realidade objectiva nunca pode ser captada, podendo-se conhecer algo apenas por meio das suas representações. Sendo utilizada por todo o tipo de disciplinas, humanas e físicas, não pertence a uma única. Resumindo, a investigação qualitativa é muitas coisas ao mesmo tempo (*Ibidem*:21).

Por vezes pode ter-se a ideia de que a definição, por parte do investigador, da sua posição ontológica determina a posição epistemológica, métodos e metodologias a seguir no processo de investigação. Ou seja, que a primeira serviria de ancora a todas as outras opções e posicionamentos, nomeadamente quanto à epistemologia e métodos de investigação, segundo o encadeamento que se segue:



Mas, tal não é obrigatoriamente verdade. Se entre as posições ontológicas e epistemológicas parece haver, para alguns autores, uma relação forte (veja-se Easterby-Smith *et al.*, 2004:33, ou Lincoln & Guba, 2003:177), para outros mesmo essa relação deve ser posta em causa⁸. Já quanto à relação entre metodologias e posições filosóficas os autores negam peremptoriamente que tal ligação tenha que existir, embora se assuma

⁸ “... for example, choosing an ontological position close to that favoured by positivism does not mean your epistemological position will automatically be positivist”, (Grix, 2002:181).

que determinadas metodologias sejam mais apropriadas às ciências sociais⁹. Por exemplo, os métodos qualitativos e a abordagem indutiva estão muito associados ao interpretativismo e às ciências sociais. Tais relações verificam-se a tal ponto que por vezes se torna difícil de perceber as fronteiras e os conceitos de ontologia, epistemologia, abordagem à investigação e métodos. É o que se tenta esclarecer com este ponto, com a convicção que uma definição da investigação nestas matérias pode clarificar e tornar mais transparentes determinadas opções necessárias de fazer ao longo do trabalho.

2.1.5- O uso de documentos na investigação

Corbetta (2003:234) identifica três acções fundamentais subjacentes à investigação qualitativa: a observação, a pergunta e a leitura, que estão directamente relacionadas com a observação directa, a entrevista e o uso de documentos, respectivamente, na classificação segundo Patton (2002).

Um documento é qualquer material que fornece informação sobre determinado fenómeno social e que existe independentemente da acção do investigador (Corbetta, 2003:287). Embora habitualmente associados à forma escrita (daí a referência à leitura), existem muitos outros tipos de documentos, tais como fotos, filmes, gravações sonoras ou a Internet. São geralmente produzidos por indivíduos ou instituições com objectivos que não a investigação social, mas podem ser utilizados com este finalidade pelos investigadores. Nos domínios da investigação em gestão alguns dos documentos mais usados contemplam gráficos, actas, relatórios, contratos, notícias e publicidade na imprensa escrita, regulação e legislação comercial, entre outros. Cartas, autobiografias, sentenças de tribunais e diários (sobretudo de viagens, na área do turismo) são exemplos de outros documentos também utilizados na investigação social.

⁹ “Methods themselves should be seen as free from ontological and epistemological assumptions...it is the researcher who employs a particular method in a particular way, thereby associating it with a specific set of ontological assumptions. It is not the method that approaches scholarship with pre-existing baggage, but rather the researcher. However, within the academic community, some methods are looked upon and associated with ‘good social science’, whilst others are not.” (Grix, 2002:180).

Os documentos como elemento de investigação inserem-se num conjunto mais alargado de dados, designados por secundários (dados produzidos fora do âmbito da investigação para satisfazer as necessidades de quem os elaborou ou de terceiros). Embora a recolha e o tratamento de dados secundários sejam habitualmente mencionados nos manuais de investigação científica, é de assinalar a pouca atenção que lhe é conferida em manuais específicos sobre *tourism research* (veja-se os exemplos de Clark *et al.*, 2005; Finn *et al.*, 2000; Veal, 2006)¹⁰. A situação melhora no âmbito do *business research* (veja-se Saunders *et al.*, 2007), mas é aos níveis da *social research* e *qualitative research* que se encontra análise mais extensa dedicada ao uso de documentos na investigação (veja-se Corbetta, 2003; Flick, 2006; Mason, 2002; Prior, 2003).

2.2- A investigação científica em turismo

Na área do turismo o debate filosófico em torno da investigação científica tem surgido aparentemente negligenciado, sendo em número reduzido os trabalhos que incorporam o tema (Mehmetoglu, 2004a). A investigação é tendencialmente dominada por trabalhos empíricos que, de forma pouco crítica, empregam vários métodos de recolha e de análise de dados que melhor se ajustam às necessidades do estudo. A abordagem pragmática à investigação pode ter vindo a constituir-se como uma mais valia para a compreensão do fenómeno do turismo enquanto indústria, mas tem-se revelado pouco contributiva para a afirmação do turismo como disciplina das ciências sociais (*Ibidem*).

A área do turismo que se dedica ao controlo e gestão da indústria, inclui o marketing do turismo, a estratégia das empresas de turismo, e a gestão do turismo. Designa-se genericamente por ‘*tourism management*’ ou por ‘*tourism business studies*’, é dominada

¹⁰ Talvez tal situação se deva mais à ausência de uma quantidade de trabalhos que torne relevante a sua exposição, do que à desvalorização deste método de investigação em Turismo. Por exemplo, Finn *et al.* (2000:41) referem que “*You should certainly not consider secondary data analysis as somehow inferior to other methods (...). Just because you are working with existing data does not make your research less interesting, less important or less impressive than the work of someone collecting primary data*”.

pelo positivismo e pelas leis das ciências naturais e publica-se, por exemplo, no *Tourism Management*, ou no *Journal of Travel and Tourism Marketing* (Ritchie *et al.*, 2005). Tribe (2004) refere-a como a única área de investigação em turismo que emprega um conjunto homogéneo de métodos de investigação, quase todos derivados da área do ‘*business management*’.

Os estudos em turismo (*tourism studies*), centrados na investigação social e cultural, de carácter mais próximo do fenomenológico, inclui as áreas das percepções, dos impactes ambiental e social, e encontra o seu espaço de publicação no *Annals of Tourism Research*, ou no *Tourist Studies*, por exemplo (Ritchie *et al.*, 2005). Tribe (2004) não lhe dá uma designação concreta por, em sua opinião, este tipo de investigação ser influenciado por um conjunto significativo de disciplinas e não possuir nenhum quadro unificador a não ser a ligação ao turismo: “*Here the major gravitational pull upon the atomised knowledge emanates from the disciplines themselves, so it still makes sense here to talk of the anthropology of tourism, the sociology of tourism, etc*” (Ibidem:57). Este é, aliás, um dos argumentos apresentados pelo autor para não se poder considerar o turismo uma disciplina.

Quanto às metodologias utilizadas, Mehmetoglu (2004b) fazendo uma análise aos trabalhos publicados em turismo por investigadores associados a universidades nórdicas, revela que 40% são conceptuais e 60% são empíricos. Dos empíricos, 59% são quantitativos, 12% são combinados e 29% são qualitativos. Dentre estes, a entrevista é o método mais utilizado, e são geralmente caracterizados por serem estudos com pouca sofisticação metodológica mas com elevadas preocupações teóricas (os estudos quantitativos revelam o oposto). Apesar da relutância da comunidade científica ligada ao turismo na adopção de métodos qualitativos ser superior ao de outras áreas das ciências sociais (Phillimore & Goodson, 2004:4), mais recentemente, os investigadores têm-se interrogado sobre se os métodos quantitativos serão os mais adequados para dar respostas a questões relativas ao significado e compreensão, começando a explorar outros paradigmas para além do positivismo. Como resultado, embora os métodos quantitativos sejam ainda dominantes na investigação em turismo, tem sido crescente o

reconhecimento e a incorporação de uma variedade de métodos qualitativos (opinião partilhada também por Finn *et al.*, 2000, e Riley & Love, 2000).

Riley & Love (2000) recordam que alguma investigação em turismo da década de 70 começou até por ser qualitativa mas, por falta de *journals* ou por falta de receptividade por parte dos editores e revisores, a sua publicação foi remetida para publicações na área da sociologia. Em contraste, grande parte da investigação publicada nas revistas de turismo era de carácter quantitativo. A dominância dos métodos quantitativos e do paradigma positivista- o “*master paradigm*”- na investigação em turismo deve-se, segundo os autores, a um conjunto de razões:

- a média de horas de cursos que ensinam métodos quantitativos, nos programas de doutoramento em turismo, é muito superior ao número de horas dedicado aos métodos qualitativos, o que naturalmente se repercute no reduzido número de teses de doutoramento que utilizam métodos qualitativos¹¹;
- alguma suspeição por parte de editores e revisores, não muito familiarizados com os métodos qualitativos;
- os investigadores não qualitativos têm dificuldade em compreender e aceitar resultados como válidos se não forem completamente explicados;
- a indústria do turismo é centrada nos aspectos financeiros, campo próprio da quantificação.

Ainda continuando a recorrer ao trabalho de Riley & Love (2000), estes autores fizeram um levantamento sobre o tipo de investigação científica em turismo publicada, entre 1970-1996, em quatro *journals* da área, escolhidos por representarem adequadamente as várias disciplinas que publicam em turismo, nomeadamente *Journal of Travel Research*, *Annals of Tourism Research*, *Tourism Management* e *Journal of Travel and Tourism Marketing*. Tendo por referência o modelo dos sete momentos da investigação qualitativa de Denzin & Lincoln¹², os autores concluem que se estaria a explorar o

¹¹ Tal não se verifica nos cursos de outras disciplinas como a sociologia e a antropologia.

¹² Veja-se Denzin & Lincoln (2006) para uma análise completa dos momentos que compõem a história da pesquisa qualitativa.

terceiro momento e que não seria fácil ultrapassá-lo devido às barreiras que se erguiam a um tipo de padrão de escrita não compatível com o método científico clássico¹³. Phillimore & Goodson (2004) continuam o estudo para o período 1996-2003 e concluem pela ausência de grandes evoluções no cômputo geral da investigação publicada, embora isoladamente surjam trabalhos que se inserem em momentos posteriores.

2.3- As opções metodológicas para o trabalho

Discutidos os paradigmas dominantes da filosofia da investigação científica e de como têm sido tratados na área do turismo, abre-se a necessidade de enquadrar esta investigação nos domínios da ontologia, epistemologia e da abordagem metodológica. Esclareça-se contudo que, apesar das diferenças entre paradigmas serem bem claras ao nível filosófico, na prática quando se chega à escolha de métodos específicos e ao desenho da investigação tal distinção poucas vezes se verifica (Easterby-Smith *et al.*, 2004; Saunders *et al.*, 2003). O mais comum de suceder é a investigação em gestão ser um ‘*mix*’ entre positivismo e interpretativismo. Não existem abordagens melhor do que outras, como referem Ritchie *et al.* (2005) ou Saunders *et al.* (2003:85): “*They are ‘better’ at doing different things*”, o que é ‘melhor’ depende das questões de investigação a que se pretende dar resposta.

2.3.1- O posicionamento filosófico

O desenvolvimento sustentável não é uma questão meramente ecológica, económica ou social, mas sim um *mix* que envolve conhecimentos das ciências da natureza e das ciências sociais. Não basta justapor o conhecimento de forma não ligada (multidisciplinaridade), requer-se genuína interacção entre as ciências (Miller & Twining-Ward, 2005; Huckle, 2004). A interdisciplinaridade desafia a reconceptualização de ideias acerca da natureza da realidade (ontologia), de como se

¹³ “*As a singular example, the necessity of writing in third person precludes reflexivity, which advocates the author’s integral part in the construction of the text*”. (*Ibidem*:182).

pode conhecer a realidade (epistemologia) e que procedimentos implementar na investigação (metodologia).

O realismo crítico é a abordagem ontológica deste trabalho por um conjunto de razões.

1- Aproxima-se da forma como o investigador vê o mundo. A relação entre a espécie humana e a Natureza é estrutural e encontra-se no domínio do real, não tendo sido criada ou produzida *ab initio* pelos agentes, estes possuem apenas a capacidade de recriar, reproduzir e/ou transformar o conjunto de estruturas pré-existentes (Ackroyd & Fleetwood, 2000). É uma relação que se baseia no poder exercido pela espécie humana (indivíduos e organizações) sobre a estrutura biofísica (Plant, 2001), que se reproduz ao longo do tempo e que condiciona acções e percepções. Este padrão cultural resulta em desequilíbrio e numa crise de sustentabilidade, devido a dois factores (Dickens, 1996; Huckle, 2004)¹⁴:

- a forma como as sociedades modernas (capitalista e não só) interagem com a natureza (também Harribey, 2002; Huckle, 1996);
- a incapacidade dos cidadãos em compreender a sua relação com a natureza.

A crise de sustentabilidade é reconhecida por (alguns) agentes daí desencadeando acções. Académicos, organizações internacionais, e organismos públicos têm explorado tentativas de implementação de um desenvolvimento turístico sustentável (através do planeamento da actividade, da introdução de princípios de responsabilidade social, etc). Está-se estão na fase das acções e dos acontecimentos ou seja, no domínio do factual.

Finalmente, o resultado das acções vai influenciar as experiências e percepções dos agentes (por exemplo as atitudes face ao turismo). Como menciona Huckle (2004:38) a perspectiva do realismo crítico procura fazer a ligação entre a experiência no domínio empírico (perda de qualidade ambiental, aumento do tráfego e ruído, por exemplo) e as estruturas e processos do domínio real (o funcionamento dos

¹⁴ “Our knowledge of the environment and of our relations to nature are characterized by considerable ignorance” (Dickens, 1996:2).

ecossistemas, a ética dominante) através dos factores contingenciais do domínio factual (crescimento da actividade turística, políticas de desenvolvimento turístico).

2- É uma perspectiva filosófica adequada ao estudo do desenvolvimento sustentável devido ao carácter interdisciplinar deste (Huckle, 2004; Plant, 2001). Ao tentar explicar como é que os processos sociais, tal como percebidos pelas ciências sociais, combinam com os processos ecológicos e biofísicos, como percebidos pelas ciências físicas e naturais, pode ser visto como uma abordagem unificadora das ciências naturais e sociais. Reconhece que a realidade social é pré-interpretada e que a linguagem, o discurso e a ideologia moldam a sua produção e reprodução: “(...) *the mind only knows the world by means of perception, thought and language* (...)” (Huckle, 2004:37). No entanto, as manifestações da natureza não são estritamente construídas: paisagens, árvores, montanhas, são exemplos de criações das estruturas e mecanismos reais do mundo biofísico (Plant, 2001).

3- É uma perspectiva frequentemente usada no contexto da gestão, pelo que não se incorre em especiais riscos ou discussões polémicas¹⁵. Também no Turismo alguns trabalhos seguem esta perspectiva e consideram-na adequada para o estudo do tema (Botterill, 2007).

4- É uma perspectiva metodologicamente aberta (Botterill, 2007; Caldeira, 2000; Huckle, 2004) e, portanto, compatível com qualquer método que se afigure mais correcto para o estudo do objecto.

Os planos estratégicos constituem uma forma de expressão e de representação de elementos relevantes do mundo social, mais concretamente exprimem uma ética e um plano de acção de longo prazo para a actividade turística que tem impactos sociais e ambientais relevantes. Analisar os discursos dos agentes públicos em relação ao desenvolvimento turístico sustentável, reflectidos em planos de acção (planos

¹⁵ “*Business and management research is often a mixture between positivist and interpretivist, perhaps reflecting the stance of [critical] realism.*” (Saunders *et al.*, 2003:85). Veja-se também Ackroyd & Fleetwood (2005).

estratégicos), tem como finalidade perceber se estes de alguma forma vão contribuir para a transformação da estrutura de relações Homem-Natureza ou, se pelo contrário, tendem a perpetuar a situação vigente de domínio.

2.3.2- Os métodos de análise

Os métodos são “*techniques and procedures used to obtain and analyse research data, including for example questionnaires, observation, interviews, and statistical and non-statistical techniques*”. (Saunders *et al.*, 2007). O estudo e a análise de documentos possuem características próprias, das quais se salientam (Prior, 2003; Corbetta, 2003):

- a informação contemplada no texto é ‘não-reactiva’;
- pode transmitir a imagem ‘oficial’ e não a realidade;
- o texto é autónomo face à ausência do autor;
- permite a análise diacrónica;
- tem, habitualmente, custos mais baixos;
- a informação pode ser incompleta.

Destas características importa analisar as primeiras duas que se revestem de importância acrescida no âmbito deste trabalho.

O facto dos documentos serem elaborados independentemente dos objectivos do investigador e sem a intervenção deste, torna ‘não-reactiva’ a informação contemplada nos planos estratégicos. Ao não ser objecto de distorção em consequência da interacção com o investigador, proporciona vantagens em relação a outras fontes de informação (Corbetta, 2003:287), o que constituiu um factor decisivo na opção pela análise documental. Considerando que o desenvolvimento sustentável é mais fácil de ser introduzido no discurso do que na acção (operacionalização), o que se quer saber é se o conceito de sustentabilidade se encontra presente num documento (plano de acção) que se situa na fronteira entre o discurso e a acção. Ou seja, o planeamento estratégico em turismo converge ou diverge do discurso socialmente aceite acerca da imprescindibilidade do desenvolvimento sustentável? O planeamento estratégico em turismo é um obstáculo à implementação do discurso, ou está em consonância com

este? A análise documental permite responder às questões de forma mais adequada do que a entrevista, por exemplo, onde o entrevistado tende a responder da forma socialmente mais aceite¹⁶.

Outro aspecto que importa abordar é o de que, por vezes, os documentos não são representações objectivas da realidade institucional a que se referem, mas sim suas representações, ‘oficiais’¹⁷. Ponto este que está bastante relacionado com as questões levantadas por Flick (2006:248): devemos-nos interrogar quem é que produziu o documento, com que propósito e para quem. Os planos estratégicos são documentos institucionais, de elaboração recomendada mas não obrigatória, de natureza pública, produzidos por municípios ou regiões de turismo no contexto do seu papel institucional. Sendo de carácter facultativo, pró-activo, agregador do empenho de toda a organização e possuindo custos orçamentais não desprezíveis, o plano deverá ter como objectivo gerar um caminho exequível que traduza a vontade dos diversos agentes, sem no entanto esquecer que os planos estratégicos são ‘construções’.

O mesmo documento pode ser tratado de forma quantitativa (de que é exemplo Simpson, 2001) ou qualitativa (caso de Ruhanen, 2004). O realismo crítico ao ser uma perspectiva metodologicamente aberta permite liberdade de escolha ao investigador acerca dos métodos a usar na investigação. Optou-se por uma abordagem qualitativa aos documentos, por:

- ser uma metodologia apropriada para analisar os critérios utilizados pelos sistemas de incentivos ao investimento;
- a abordagem qualitativa tem sido correntemente usada para analisar planos estratégicos de turismo (para além de Ruhanen, 2004, veja-se por exemplo os casos de Berke & Conroy, 2000 e Burns, 2004).

¹⁶ “*In an interview, for instance, a respondent may be less than truthful or answer according to socially approved standards in order to make a good impression on the interviewer.*” (Corbetta, 2003:287).

¹⁷ Este aspecto é também frisado por Mason (2002:111), para quem o documento se encontra mais próximo de uma ‘construção’ do que de uma ‘escavação’.

Com base nas questões de investigação e na revisão da literatura serão analisados, através da análise de conteúdo, os incentivos de apoio ao investimento e os planos estratégicos de turismo. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas, um leque de apetrechos empíricos (Bardin, 1977) que, quando aplicados, visam reduzir o material textual a categorias (Flick, 2006), num processo progressivo de leitura e de anotação do material (Ruhanen, 2006). É um dos procedimentos clássicos para analisar material de texto (Flick, 2006). Não existindo “(...) um pronto-a-vestir em análise de conteúdo” (Bardin, 1977) optou-se por recorrer também ao instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001), com vista a facilitar a análise dos planos estratégicos nomeadamente para o objectivo 6 da investigação. Como menciona Ruhanen (2006) este método é semelhante à indexação por categorias (Mason, 2002): os dados são indexados de acordo com um conjunto de critérios com o objectivo de uniformizar a análise e reduzir a subjectividade. O percurso da investigação é traçado na Figura 4.

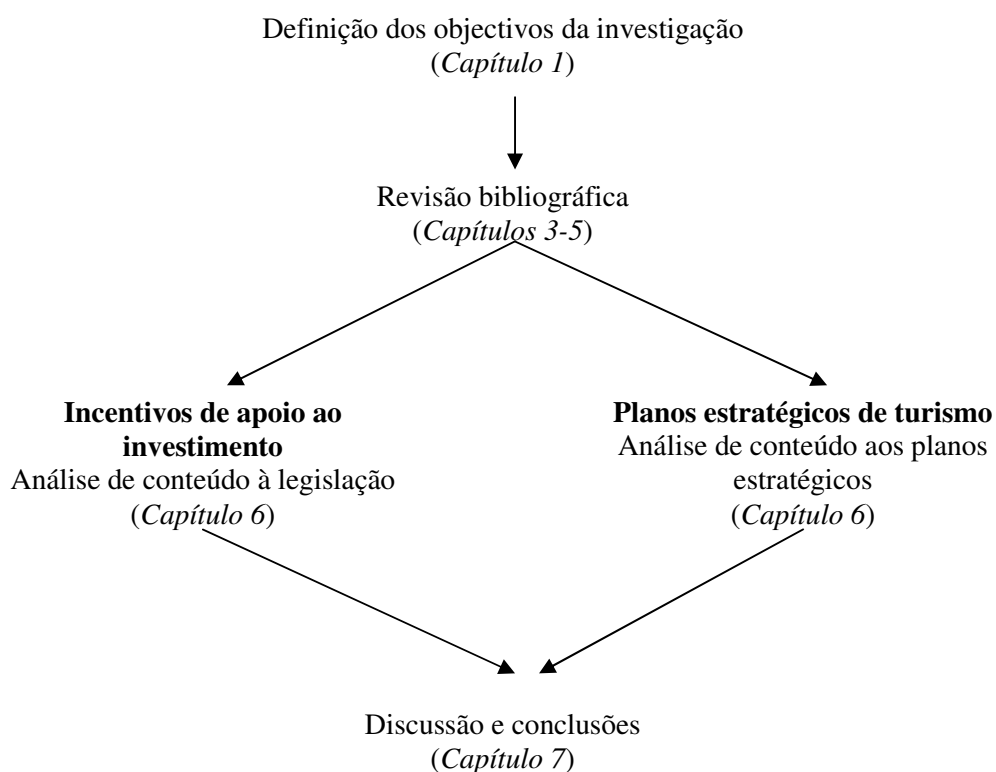


Figura 4- Percurso da investigação

2.4- Sumário do capítulo dois

Este capítulo incidiu sobre as questões metodológicas. Passou em revista o estado da investigação em turismo, e os principais paradigmas da investigação, relativista/interpretativista e realista/positivista, e apresentou uma terceira perspectiva: o realismo crítico. A opção por esta ontologia foi justificada com base em quatro razões: (i) é a que mais se assemelha à forma como o investigador vê o mundo a ser estudado; (ii) é adequada ao estudo do desenvolvimento sustentável; (iii) é frequentemente usada nos domínios da gestão; (iv) é metodologicamente aberta, permitindo a utilização de qualquer método de investigação.

Com base nas questões e objectivos de investigação, aqui lembradas, foi apontado um caminho de investigação que passa pela análise qualitativa e textual dos:

1. programas de apoio ao investimento turístico;
2. planos estratégicos de turismo de âmbito regional e local.

O facto de a informação contemplada no texto ser ‘não-reactiva’ é uma das propriedades considerada para a escolha de documentos como dados a serem analisados (Corbetta, 2003). Esta característica é particularmente relevante quando em estudo está uma matéria como o desenvolvimento sustentável, termo já banalizado no discurso oral.

A análise de conteúdo será a técnica usada para interrogar os documentos, e recorre-se ao instrumento de avaliação de planos estratégicos desenvolvido por Simpson (2001), segundo a metodologia qualitativa explorada por Ruhanen (2004).

Capítulo 3- TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os problemas ambientais decorrentes dos processos de urbanização e de industrialização do pós II guerra levou a que, durante a década de 60, surgissem as primeiras preocupações com o modelo de desenvolvimento seguido até então. Sob auspício das Nações Unidas foi elaborado, em 1987, o relatório ‘O Nosso Futuro Comum’ cuja definição de ‘desenvolvimento sustentável’ obteve estatuto de autoridade (Baker, 2006). Em 1992 é organizada a Conferência do Rio, e assiste-se a um período caracterizado pela crescente internacionalização do discurso ambiental (Soromenho-Marques, 2003). O turismo, como tantos outros sectores económicos, incorre num processo de massificação desde a década de 70. Muitos destinos tornam-se economicamente dependentes do turismo e os inevitáveis impactos ambientais e sociais (McKercher, 1993) ganham crescente relevância na literatura. O desenvolvimento turístico sustentável nos destinos é visto como um imperativo para que seja preservada a riqueza ambiental, o ‘bem-estar’ social e o futuro da indústria.

Este capítulo começa por abordar o conceito de desenvolvimento sustentável e as respectivas perspectivas desenvolvidas pela ciência económica: a sustentabilidade fraca e forte. A primeira preconiza a possibilidade de substituição entre os diferentes tipos de capital. Já a sustentabilidade forte defende que o capital natural se deve manter constante para que as gerações futuras, que estão ausentes do processo de decisão, não sejam privadas de elementos essenciais à vida. A identificação, por parte dos decisores, com um ou outro paradigma determina as suas preferências e opções quanto ao modelo de desenvolvimento sustentável que defendem. A segunda parte do capítulo foca-se no turismo sustentável recorrendo às plataformas propostas por Jafari, que oferecem uma panorâmica sobre como a sustentabilidade tem sido integrada no sector.

A hotelaria é um dos principais investimentos em turismo e o mais significativo levado a cabo pelo sector privado. Aborda-se alguns dos impactos mais relevantes desse subsector, e exploram-se as razões pelas quais ainda não existem motivos suficientes para

as empresas fomentarem processos de responsabilidade social. Uma das razões principais será a ausência de um mercado de ‘turistas verdes’ que valorizem o seu padrão de consumo. Por este motivo sugere-se que o sector público tenha uma atitude activa na promoção do desenvolvimento sustentável, fazendo referência a três instrumentos públicos com potencialidades nessa matéria: o licenciamento, os PIN, e os sistemas de incentivo ao investimento.

3.1- O desenvolvimento sustentável

3.1.1- Breve introdução histórica

As preocupações com a sustentabilidade emergiram nos séculos XVIII e XIX, com autores como Malthus e Jevons, que dedicaram atenção à escassez de recursos em face do aumento populacional (Baker, 2006). Mas foi já na segunda metade do século XX que a questão ganhou uma dimensão acrescida, justificada pelos impactos ambientais do modo de desenvolvimento industrial. Desde o pós II Guerra Mundial que o modelo económico seguido pelos principais países ocidentais assenta no sistema agrícola capitalista, na industrialização em larga escala e na massificação do turismo (Miller & Twining-Ward, 2005). Em consequência assistiu-se a um período de prosperidade económica assinalável nos países do hemisfério Norte¹⁸, acompanhado por impactos ambientais, sociais e culturais até então nunca vistos, e ao alargamento do fosso de desenvolvimento relativamente aos países do Sul, incapazes de acompanhar o ritmo de crescimento (Maddison, 2003)¹⁹. O ponto de partida para o desenvolvimento sustentável consistiu na necessidade de integrar as questões ambientais na política económica (Dresner, 2002). Nas décadas de 60 e 70, a política internacional do ambiente iniciou

¹⁸ Durante a segunda metade do séc. XX o PIB aumentou 6 vezes e a exportação de mercadorias multiplicou-se por 17 (Soromenho-Marques, 2005).

¹⁹ A diferença de rendimentos entre o país mais pobre e o mais rico duplicou durante o mesmo período (Maddison, 2003)

passos em defesa de um modelo de desenvolvimento diferente, tendo-se, nas últimas quatro décadas, efectuado um longo percurso com avanços e recuos em torno das preocupações e políticas ambientais. Segundo Soromenho-Marques (2003), distinguem-se quatro ciclos distintos.

O primeiro, ‘**a génese**’, ocorreu entre 1962 e 1973, e caracterizou-se por ter sido um ciclo expansivo. Surgiram as primeiras obras a alertar para os efeitos da economia no ambiente, como foram o caso de *Silent Spring* (1962) de Richard Carson, habitualmente referida como sendo o despertar da consciência ambiental, mas também *The Tragedy of the Commons* (1968) de Hardin, *Limits to Growth* (1972) de Meadows, ou *Small is Beautiful* (1973) de Schumacher. Foram lançadas as primeiras infra-estruturas das políticas nacionais de ambiente. Destacam-se as leis-quadro ambientais no Japão (1967), E.U.A. e Suécia (1969) e os primeiros organismos públicos nos E.U.A. (*Environmental Protection Agency*, 1970) e Japão (1971). Portugal cria, em 1971, no âmbito do Conselho de Ministros, a Comissão Nacional do Ambiente. No fecho deste ciclo, realiza-se em Estocolmo, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, a primeira reunião à escala planetária e precursora de outras duas. A sua realização prendeu-se com a necessidade de resolver / debater os problemas ambientais que ocorreram após o grande desenvolvimento económico do pós II Guerra Mundial. Segundo Vieira (2003), esta conferência não trouxe acordos concretos, tendo como principal virtude a “explosão” de legislação ambiental e convénios internacionais nas áreas da conservação da natureza e controlo da poluição.

O segundo ciclo, designado por ‘**o recuo**’, vai de 1973 a 1983. É um período dominado pela crise do petróleo e conseqüente instabilidade económica. A preocupação com o ambiente dá lugar na agenda internacional ao combate ao desemprego, à recessão económica e às crises energéticas. No entanto, Soromenho-Marques considera não ter sido um ciclo completamente negativo. Surge pela primeira vez, em 1980, o conceito de desenvolvimento sustentável, elaborado pela IUCN e focado apenas na sustentabilidade ecológica (Baker, 2006). Em 1982 é assinada a Convenção das Nações Unidas sobre o

Direito do Mar. Em 1983, pela primeira vez, um partido ecologista (“*Os Verdes*”, na então República Federal Alemã) consegue representação parlamentar. Ao nível do turismo a OMT estabeleceu um comité ambiental, composto por especialistas em ambiente e em turismo cuja primeira reunião teve lugar em Madrid em 1981, com o objectivo de delinear medidas necessárias para se praticar um turismo em respeito com a natureza (de las Heras, 2004).

‘**O ciclo virtuoso**’ ocorre entre 1983 e 1997 e é caracterizado por uma crescente internacionalização do discurso ambiental, com repercussões na legislação e na criação de ministérios do ambiente em todos os países desenvolvidos. Em 1983, as Nações Unidas criaram a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento e quatro anos mais tarde seria publicado o relatório “O Nosso Futuro Comum”, o qual ficaria conhecido por Relatório Brundtland. Apesar de não contemplar qualquer referência ao mega-sector turismo, constitui um marco fundamental, já que:

- i) Define abstracta e normativamente ‘Desenvolvimento Sustentável’ tornando-se, com o passar dos anos, na mais popular das definições, utilizada por governos, empresas e outras organizações (Gladwin *et al.*, 1995).

Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que dá resposta às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de poderem satisfazer as suas (WCSD, 1987:54)

- ii) Aponta necessidades a serem colmatadas para alcançar um desenvolvimento sustentável, onde se destacam:
 - a adopção de um modelo de desenvolvimento económico, sem a degradação e a exaustão dos recursos naturais;
 - a equidade na distribuição de recursos.

A camada de ozono é preocupação da Convenção de Viena (1985) e do Protocolo de Montreal (1987), e o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos é disciplinado

pela Convenção de Basileia (1989). Em Portugal é criada a Lei Quadro do Ambiente, em 1987. Ainda no seguimento do Relatório Brundtland, realiza-se no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, com o objectivo de “elaborar estratégias e medidas tendentes a acabar e inverter os efeitos da degradação do ambiente, no contexto de um aumento dos esforços nacionais e internacionais, tendo em vista promover um desenvolvimento sustentável e ecologicamente racional em todos os países”²⁰. A Conferência, bastante mediatizada, produziu 5 documentos importantes: Convenção sobre as Alterações Climáticas, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento, Declaração de Princípios sobre as Florestas e Agenda 21 (também esta fazendo apenas referências esporádicas ao turismo). Finalmente, para completar este período, assinou-se em 1997 o Protocolo de Quioto, no qual os países signatários concordavam em reduzir a emissão de gases com efeito de estufa.

É durante a década de 90 que se registam os maiores progressos na relação entre turismo e desenvolvimento sustentável. Em 1993 foi elaborada a Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo. Surge o programa de certificação *Green Globe* em 1994. Em 1995 o Programa das Nações Unidas para o Ambiente elaborou as directrizes do Guia para um Turismo Ambientalmente Responsável. Realizou-se em Lanzarote a *World Conference on Sustainable Tourism*, de onde saiu a Carta Mundial de Turismo Sustentável que continua a ser ainda hoje o principal documento de reflexão sobre o tema, identificando um número de objectivos e princípios, incluindo (i) a necessidade de um planeamento integrado, (ii) a consulta aos *stakeholders* e (iii) a melhoria da qualidade de vida da população local (Weaver, 2006; de las Heras, 2004). Os mesmos princípios foram reafirmados num conjunto de conferências que se seguiram: *Bali Declaration on Tourism* adoptada pelo fórum da OMT (1996), *Malé Declaration on Sustainable Tourism Developmant* adoptada na Conferência de Ministros do Turismo e Ambiente da Asia-Pacífico (1997), *Berlim Declaration* adoptada na Conferência Internacional de Ministros do Ambiente, sobre Biodiversidade e Turismo (1997).

²⁰ Resolução das Nações Unidas n.º 44/228, de 1989, in Vieira (2003).

O quarto ciclo, designado como ‘o **impasse**’, iniciou-se em 1997 e caracteriza-se pelo “demissionismo crescente na política norte-americana de ambiente” (Soromenho-Marques, 2003), reflectida, por exemplo, no não cumprimento do Protocolo de Quioto e no bloqueio à quantificação de diversos objectivos a atingir na WSSD (Dresner, 2002). As Nações Unidas reconhecem que o progresso feito ao nível do discurso político não teve efectivação no terreno (Miller & Twining-Ward, 2005), e em 2000 são assinados, pela totalidade dos países nela representados, os Objectivos do Milénio a serem cumpridos até 2015, onde o ênfase é colocado no combate à pobreza e no desenvolvimento humano. Em 2002 realiza-se a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, também referida por Cimeira da Terra de Joanesburgo, de onde sai uma Declaração Política e um Plano de Acção, que inclui capítulos sobre a pobreza, água e saneamento, energia, saúde, educação, biodiversidade, recursos naturais, alterações climáticas, globalização, comércio internacional e ajuda ao desenvolvimento. No entanto, os documentos não são vinculativos e não incluem qualquer tipo de monitorização ou sanção, o que deixa como sensação dominante a de que se poderia (deveria) ter ido mais longe (Dresner, 2002; Vieira, 2003). Em matéria de turismo, em 1999 a OMT adoptou o Código Global de Ética para o Turismo, uma espécie de código deontológico para todos os agentes implicados em matéria de turismo (de las Heras, 2004). 2002 foi considerado pelas Nações Unidas como o ano internacional do ecoturismo, e foi apresentada pela OMT a iniciativa Turismo e Redução da Pobreza. Em 2003 ocorreu em Djerba a primeira conferência internacional sobre turismo e alterações climáticas. A Figura 5 apresenta graficamente os ciclos, bem como os acontecimentos mais relevantes.

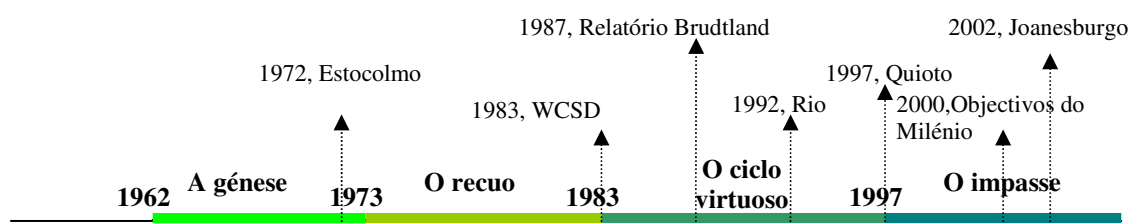


Figura 5- Ciclos na Política de ambiente. A partir de Soromenho-Marques (2003).

Parece que nos últimos anos se abriu um novo ciclo caracterizado pela sensibilização internacional em torno da necessidade de agir. Diversos relatórios de organismos

independentes mostram de forma inequívoca a acção humana sobre o ambiente (IPCC, 2007a), enquanto que outros referem que os custos de não fazer nada são superiores aos de agir (Stern, 2006). Alguns desastres naturais tornam-se mais frequentes e tenta-se perceber a sua ligação às alterações climáticas. Os media contribuem gradualmente para a sensibilização, dedicando crescente atenção ao fenómeno, enquanto que diversas obras de divulgação se tornam sucessos editoriais. Em 2007 o prémio Nobel da paz foi entregue a Al Gore e ao Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC) "*for their efforts to build up and disseminate greater knowledge about man-made climate change, and to lay the foundations for the measures that are needed to counteract such change*"²¹. Já em 2004, Wangari Maathai, fundadora do Green Belt Movement, tinha sido laureada por defender a ligação entre desenvolvimento sustentável, democracia e paz. A Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, ocorrida em Bali, teve como aspecto positivo voltar a trazer os EUA para o processo negocial, embora tenha ficado aquém das expectativas no que toca a metas a atingir. No âmbito do turismo e da UNWTO, destaca-se o programa STEP (Sustainable Tourism – Eliminating Poverty) iniciado em 2005, e a declaração de Davos sobre alterações climáticas e turismo, de 2007, e que conclui pela necessidade do sector contribuir positivamente para a redução das emissões de gases poluentes.

3.1.2- Conceito de desenvolvimento sustentável

Para Baker (2006), vários factores contribuíram para elevar a definição de d.s. constante no Relatório Brundtland a formulação dominante na esfera internacional, no âmbito da discussão ambiental e do desenvolvimento²². Em primeiro lugar, a formulação proporcionou um modo de reconciliar objectivos sociais aparentemente conflitantes (como por exemplo a protecção ambiental e o crescimento económico). Depois, porque surgiu numa época em que a poluição e a deterioração ambiental estavam no topo da agenda política, sustentadas em casos bastante mediáticos como sejam o buraco de

²¹ www.nobelprize.org consultado em 28/2/08.

²² Razão por que Baker (2006) considera que o Relatório Brundtland obteve um “*authoritative status*”.

ozono sobre a Antártida, ou o desastre nuclear de Chernobyl. Finalmente, porque o relatório apoiava a melhoria dos objectivos sociais e económicos dos países em desenvolvimento. Acrescente-se, como quarta razão, o facto de ser uma formulação vaga, em que dificilmente não se estará de acordo.

São muitas as definições de desenvolvimento sustentável que se podem encontrar na literatura, veja-se, por exemplo, Pearce *et al.* (1989) e, sobretudo, o levantamento efectuado por Pezzey (1992)²³. É um conceito repleto de múltiplos objectivos, interdependências complexas e de uma dose considerável de “moralidade turva”, pelo que é de esperar alguma imprecisão e controvérsia em seu redor, como também é natural na fase emergente de uma nova ideia (Gladwin *et al.*, 1995). É também, à semelhança da liberdade, justiça e democracia, um conceito contestável mas, pelo facto de o seu sentido ser discutido, não significa que seja sem sentido (Baker, 2006; Dresner, 2002; Huckle, 1996).

No seguimento do relatório Brundtland, os organizadores do WSSD referem que o Desenvolvimento Sustentável persegue a melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas sem aumentar o uso dos recursos naturais para além da capacidade de carga do planeta. A sua promoção pode requerer diferentes acções dependendo da região do globo em que está a ser implementado, mas os esforços têm que passar obrigatoriamente por três grandes áreas:

- Crescimento económico e equidade a longo prazo e extensível a todas as comunidades e países.
- Legar qualidade ambiental e recursos necessários às gerações futuras, através de soluções economicamente viáveis que visem a conservação de habitats, a redução da poluição e do consumo de recursos.
- Desenvolvimento social, suprimindo as necessidades das populações quanto a trabalho, alimentação, educação, cuidados de saúde, energia, água e saneamento básico. Paralelamente a diversidade cultural e social deve ser preservada, os

²³ A busca por uma definição precisa é vista por alguns autores como um esforço frustrante (Baker, 2006).

direitos dos trabalhadores respeitados e os cidadãos devem ser chamados a assumir um papel na determinação do seu futuro.

Do exposto ressaltam algumas ideias que, não sendo as únicas, interessam particularmente ao desenrolar do trabalho, nomeadamente (i) a equidade intra e intergeracional (ii) o tempo, o espaço e o território; (iii) a interdisciplinaridade; (iv) a expressão de valores sociais e éticos. Estes aspectos serão abordados em diversas ocasiões ao longo do trabalho, mencionando-se aqui os principais tópicos com eles relacionados.

Equidade intergeracional

Os problemas ambientais à escala global, como sejam as alterações climáticas, a perda de biodiversidade, a degradação do solo e da qualidade da água ou a poluição atmosférica, são consequência da actividade humana (IPCC, 2007a). Por equidade intergeracional, entende-se não reduzir a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas necessidades. O que está subjacente a esta ideia é que, embora as gerações futuras retirem vantagens do progresso económico das gerações presentes, esses ganhos podem não ser suficientes para compensar a deterioração ambiental (Beder, 2000). Há um duplo interesse na preservação do ambiente e dos ecossistemas: são indispensáveis à vida e possuem um valor económico bastante elevado (Constanza *et al.*, 1997). Quanto maior a degradação e a escassez dos recursos naturais maior o seu valor económico, o que penaliza as gerações futuras. As gerações actuais estão assim perante a ‘obrigação moral’ de preservar o ambiente e os recursos naturais, já que as gerações vindouras estão impossibilitadas de participarem nas decisões que os hão-de vir a afectar (Beder, 2000; Neumayer, 2003).

Equidade intrageracional

A equidade também pode e deve ser observada no interior de uma comunidade e entre regiões e/ou países. Considerando os últimos 50 anos, verifica-se que o fosso de riqueza entre regiões pobres e ricas do planeta tem vindo a aumentar, apesar dos discursos

políticos e da cooperação e ajuda internacional. Em algumas zonas de África a pobreza tem-se agravado, não só em termos comparativos, mas também em valor nominal (Maddison, 2003). Por outro lado, a relação entre pobreza e degradação ambiental é evidente (Baker, 2006; IPCC, 2007b; WCSD, 1987). No entanto, e embora sejam os mais referidos, nem só os rendimentos económicos são fonte de iniquidades. A discriminação racial e sexual, bem como a existência de franjas da população que têm o acesso vedado a processos de decisão, são exemplos de iniquidades intrageracionais (Beder, 2000).

Tempo e espaço

O d.s. obriga a reflectir de forma integrada em aspectos relacionados com o tempo e o espaço - ao nível local, regional, nacional e global. Alguns dos pontos críticos aquando da implementação do desenvolvimento sustentável são a relação entre a sustentabilidade a nível global e as sustentabilidades locais²⁴; a relação e a manutenção da sustentabilidade em locais distintos e o risco de exportação/importação de insustentabilidade; e a gestão de conflitos entre o curto e o longo prazo (mercado / ambiente), entre gerações actuais e futuras.

Interdisciplinaridade

Devido às dimensões ambientais, sociais e económicas presentes na sustentabilidade, a sua discussão e implementação requer conhecimento acerca da interacção entre economia, sociedade, ambiente e política, pelo que é fundamental a interdisciplinaridade (mais do que a multidisciplinaridade) entre as diversas ciências sociais e entre estas e as ciências naturais (Huckle, 2004; Miller & Twining-Ward, 2005; Spash, 1999). Como resultado prevê-se e deseja-se que surjam novos métodos e fundamentos teóricos, e que as fronteiras entre as disciplinas sejam revistas e reformuladas (Becker *et al.*, 1997; Ehrlich, 2002).

²⁴ Veja-se por exemplo os programas de conservação de espécies de tartarugas (Tisdell & Wilson, 2002).

Uma última referência relativamente à semântica do d.s. Neste trabalho usar-se-ão os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ alternadamente como tendo o mesmo significado, situação que se verifica quase sempre na literatura encontrada²⁵. Já o termo ‘sustentado’ surge muitas vezes associado a ‘crescimento sustentado’, e por essa razão será aqui evitado.

3.1.3- As perspectivas económicas do desenvolvimento sustentável

As possíveis variações no stock dos diferentes tipos de capital conduzem a abordagens opostas da sustentabilidade. O presente ponto procura ilustrar como este aspecto é tratado de acordo com os dois paradigmas da sustentabilidade, que são a sustentabilidade fraca, traduzida no campo da ciência económica por Economia do Ambiente (*Environmental Economics*), e a sustentabilidade forte, defendida pelos economistas que se inserem na corrente da Economia Ecológica (*Ecological Economics*).

Designa-se por capital os itens que têm capacidade de proporcionar utilidade, distinguindo-se os seguintes tipos (Wilsdon, 1999):

- O **capital natural** integra qualquer activo natural que forneça um fluxo de serviços ecológicos ou económicos no decurso do tempo (tais como os stocks de energia e de activos minerais), bem como todos os recursos renováveis ou não (florestas tropicais, camada de ozono, ciclo de carbono, etc).
- O **capital físico**, também designado por *man-made capital* ou *manufactured capital*, é o capital gerado pela actividade económica, e que engloba, por exemplo, tecnologia, equipamentos e infraestruturas.
- O **capital humano** é composto pelo conhecimento e a capacidade de saber-fazer, adquirida pelo indivíduo e que contribui para a seu potencial produtivo.
- O **capital social**, também designado por capital moral, compreende o stock de recursos comunitários, muitas vezes passados através de gerações, tais como a religião, a ética, a cultura, a cooperação, a eficácia e a qualidade das várias

²⁵ Para uma leitura mais completa sobre o tema veja-se Lélé (2000), que faz o levantamento das diferentes interpretações de ‘desenvolvimento’, ‘sustentável’, ‘sustentabilidade’ e ‘sustentado’.

instituições que servem a população. Pode dizer-se que os capitais humano e social são o *interface* entre o capital físico e o capital natural.

Refira-se ainda que o debate proferido pela ciência económica em torno da sustentabilidade está fixado no aspecto intergeracional: “*In economic growth theory sustainable development is often translated into intergenerational equity*” (Ayres *et al.*, 1998:1). A outra preocupação do d.s, a intrageracionalidade, é predominantemente tratada pelo ramo da ciência económica designado por economia do bem-estar (*welfare economics*). Não admira por isso que ao longo dos próximos pontos em que se falará dos diferentes tipos de sustentabilidade segundo a ciência económica, a questão se centre em torno do capital natural.

3.1.3.1- A sustentabilidade fraca

A concepção de sustentabilidade fraca (também designada por tecnocentrismo) assenta nos modelos neoclássicos de manutenção ou crescimento do potencial de bem-estar, ou seja, no não decréscimo a longo prazo da utilidade, do rendimento ou do consumo real, por habitante²⁶. Devem-se a Robert Solow e John Hartwick, na década de 70, os contributos mais significativos para estes modelos, em que o crescimento económico óptimo a longo prazo é assegurado pela optimização de um conjunto de factores de produção (Faucheux & Noël, 1995).

Considerando o *Human-made capital*, ou capital reproduzível, a soma dos capitais físico, humano e social, tem-se que

Stock total de capital = capital natural (K_N) + *human-made capital* (K_H)

Os recursos naturais, considerados uma forma de capital, são representados no argumento de uma função de produção do tipo

$$Q = F(L, K_N, K_H)$$

²⁶ Está-se assim perante a noção de riqueza de Hicks, “(...) *the ammount one can consume during a period and still be as well off at the end of the period*”.

sendo Q o produto, que pode ser utilizado para fins de consumo ou para investimento líquido e, L a oferta de trabalho, que cresce ao ritmo do nível demográfico.

Segundo esta perspectiva, para se verificar a sustentabilidade é necessário que $K_N + K_H$ seja não decrescente. A ausência de um limiar mínimo para cada um dos diferentes stocks significa a possibilidade de substituição ilimitada entre os diversos capitais de produção²⁷. A substituíbilidade pode actuar:

- entre categorias de capital (entre K_N e K_H);
- no interior de um mesmo tipo de capital (entre recursos esgotáveis e renováveis no interior de K_N);
- espacialmente, entre stocks do mesmo tipo de capital em diferentes locais geográficos.

A inexistência de um limiar mínimo para os recursos naturais poderá assim ser compensada por outras formas de capital. Os rendimentos resultantes do uso do capital natural pela geração actual devem ser reinvestidos sob a forma de capital reproduzível, o qual será transmitido às gerações futuras em proporções que permitam manter os níveis reais de consumo no decurso do tempo. Por outras palavras, até mesmo danos importantes infligidos aos ecossistemas, tais como a degradação da qualidade ambiental, a perda de biodiversidade ou a alteração climática global, não são inaceitáveis. A questão é saber se foram realizados investimentos compensatórios noutras formas de capitais para as gerações futuras: *“Loosely speaking, according to WS [weak sustainability], it does not matter whether the current generation uses up non-renewable resources or dumps CO₂ in the atmosphere as long as enough machineries, roads and ports are built in compensation”* (Neumayer, 2003:1). Por isso, alguns autores argumentam que a sustentabilidade fraca não é compatível com o

²⁷ Veja-se Pezzey & Toman (2005:6) para a distinção entre substituíbilidade ilimitada e perfeita. Já Faucheux & Noël (1995:307) preferem usar o termo mais prudente ‘substituíbilidade quase ilimitada’.

desenvolvimento sustentável, conforme definido pelo WCSD, ao não obrigar à preservação de um stock mínimo de recursos naturais para as gerações futuras.²⁸

No entanto, é possível a não diminuição do stock de recursos naturais e simultaneamente um fluxo constante de consumo por habitante. Para tal, basta que exista progresso tecnológico e que este permita uma produtividade acrescida do stock de capital ao longo do tempo. Solow admite isso mesmo ao referir que, o consumo constante por habitante não pode ser mantido *ad-eternum* sem que o progresso tecnológico seja superior à taxa de crescimento populacional (Faucheux & Noël, 1995). Por este motivo, Pezzey & Toman (2005) designam os defensores da sustentabilidade fraca por tecnooptimistas.

3.1.3.2- A sustentabilidade forte

A sustentabilidade forte (também designada por ecocentrismo) caracteriza-se por requerer a não substituíbilidade do capital natural por outras formas de capital (Common & Stagl, 2005; Goodall & Stabler, 1996). Ou seja, enquanto a sustentabilidade fraca exige o não declínio do stock total de capital (não havendo stocks mínimos a preservar dentro do stock total), já a sustentabilidade forte requer a não degradação de cada um dos componentes do stock total de capital (Dresner, 2004; Rao, 2000). Por outras palavras, o imperativo da sustentabilidade forte impõe manter constante

o stock de capital natural $\frac{dK_n}{dt} = 0$.

Resumidamente, as principais razões apontadas para a não substituição entre capitais é a combinação dos seguintes factores:

- Existe uma grande incerteza e ignorância sobre as consequências da degradação do capital natural;

²⁸ O caso de Nauru é talvez o mais conhecido exemplo de aplicação extrema da sustentabilidade fraca “*The development of Nauru followed the logic of weak sustainability, and shows clearly that weak sustainability may be consistent with a situation of near complete environment devastation. (...) A substitution of natural for manufactured capital may be one-way: once something is transformed into manufactured capital there is no way to return to the original situation*” (Ayres *et al.*, 1998:3). Veja-se também Tietenberg (2003:97).

- As perdas de capital natural são, frequentemente, irreversíveis;
- Algumas formas de capital natural proporcionam funções básicas de suporte à vida;
- O acréscimo de consumo não pode compensar a degradação ambiental a sofrer pelas gerações futuras, questão considerada por diversos autores do foro da justiça inter-geracional. Amartya Sen, por exemplo, argumenta que “*lasting pollution is a kind of calculable oppression of the future generation*”²⁹.

A Figura 6 mostra três representações da sustentabilidade que se distinguem por evidenciarem diferentes hierarquias das dimensões.

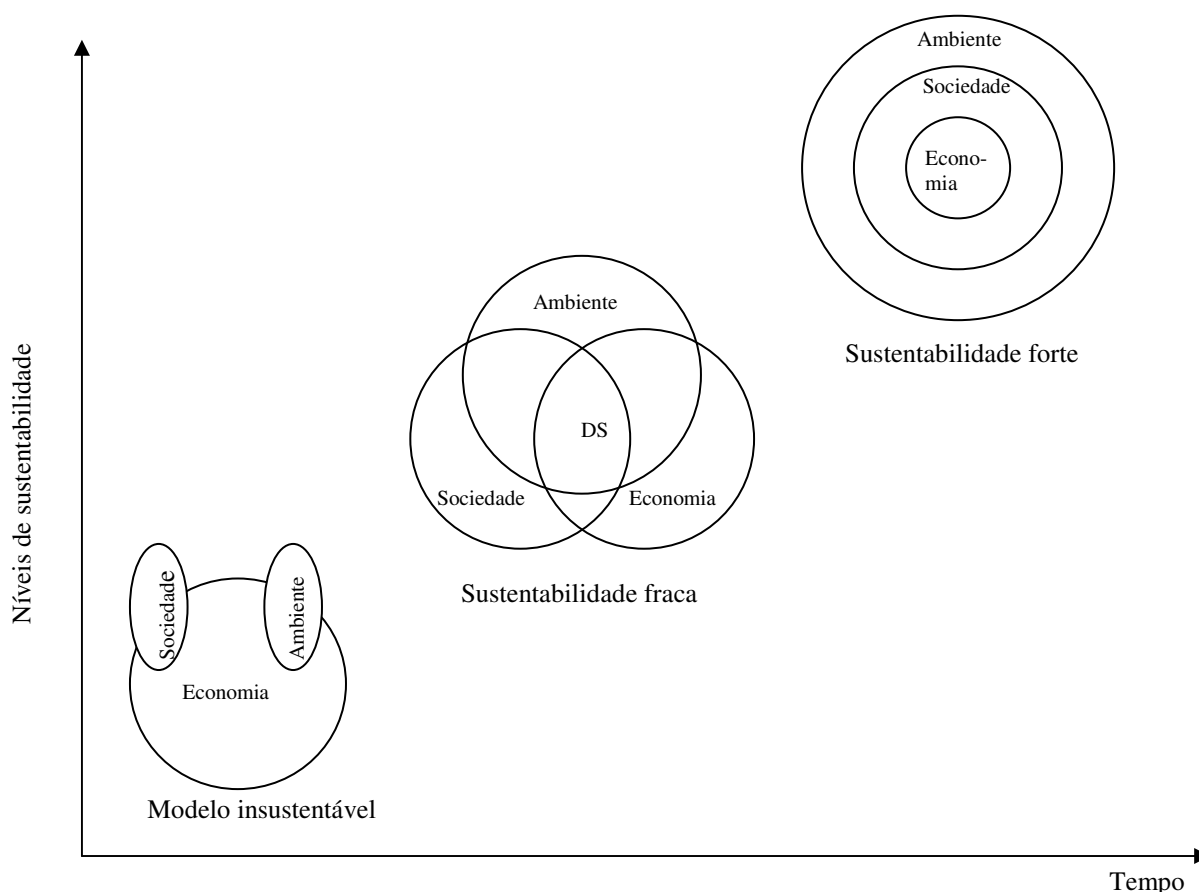


Figura 6- Relação das três dimensões de acordo com os níveis de sustentabilidade

²⁹ Em Neumayer (2003:26).

O modelo situado no canto inferior esquerdo é designado por *rabbit model* e ilustra a situação vigente. A sustentabilidade fraca, ao atribuir a mesma importância a cada uma das dimensões, é vista como um passo necessário mas não suficiente para alcançar um desenvolvimento sustentável. O modelo da sustentabilidade forte reconhece que o sistema económico existe num contexto social e que muitos aspectos da sociedade não envolvem actividade económica, conferindo-lhe um papel menos preponderante do que aquele assumido no modelo anterior. Da mesma forma, apesar dos valores e das expectativas sociais serem dinâmicas e mutáveis, não deve ser ultrapassada a capacidade da biosfera de providenciar recursos ou absorver os efeitos das actividades sociais. Perman *et al.* (2003:93), sintetizam a ideia:

“[Ecological economists] look at sustainability from the point of view of an ecological system of which humans are just one part. (...) Human interests are not regarded as paramount; rather, they are identified with the continuing existence and functioning of the biosphere (...)”.

Enquanto que a sustentabilidade fraca assenta numa concepção antropocêntrica do desenvolvimento, a sustentabilidade forte privilegia uma visão ecocêntrica, ou biocêntrica.

Os contributos mais relevantes quanto à sustentabilidade forte devem-se a Herman Daly, autor que durante a década de 90 propôs o modelo mais referenciado nesta matéria: o *steady-state economy*. Neste modelo, Daly sugere que o desenvolvimento continuado e sustentável só pode ser alcançado com uma economia que permita o desenvolvimento sem crescimento. Alguns dos requisitos e pressupostos para que tal aconteça são (Faucheux & Noël, 1995:337)³⁰:

- a taxa de actualização deve ser nula, uma vez que os direitos e os interesses das gerações futuras são os mesmos que os da geração actual³¹;
- a elasticidade de substituição entre o capital reprodutível e o capital natural é nula, dada a complementaridade entre ambos;

³⁰ Para uma leitura aprofundada sobre o modelo de Daly veja-se Neumayer (2003) ou Daly (1996).

³¹ Esta questão será melhor explorada no capítulo seguinte, no âmbito da Análise Custo-Benefício.

- o progresso tecnológico tem impactos extremamente limitados na manutenção do stock de capital natural, sendo por vezes até mais poluente;
- a eficiência económica não é aplicável aos recursos naturais.

Os indicadores de sustentabilidade, neste modelo, são não monetários, obedecem às leis da termodinâmica e baseiam-se em medidas físicas materiais e energéticas (Faucheux & Noël, 1995), ou do tipo qualitativo, em que a qualidade de vida é a medida prioritária (Baker, 2006)³².

Apesar destes dois paradigmas serem os mais referidos na literatura, outros níveis intermédios de sustentabilidade são passíveis de serem analisados: sustentabilidade fraca / semi-fraca / semi-forte / forte, ou ainda em sustentabilidade muito fraca / fraca / forte / muito forte (Hunter, 1997). Baker (2006) encontra ainda ao nível das preocupações ambientais duas posições extremas em relação ao desenvolvimento sustentável: a do controlo da poluição, e a abordagem ideal. A primeira não chega a ser desenvolvimento sustentável ao considerar que a protecção ambiental é parte integrante mas não limitadora do desenvolvimento. Já a segunda defende uma profunda alteração estrutural da sociedade, da economia e dos sistemas políticos, assente numa transformação radical da atitude humana para com a natureza.

³² A questão da redução de todos os aspectos a uma única unidade, a monetária, ou seja, a atribuição de valor económico ao Ambiente é algo muito discutido no seio da economia e é uma das matérias fracturantes entre as escolas da sustentabilidade forte e fraca. Gössling (2001), por exemplo, ressalva que a análise monetária não capta muitas das alterações ambientais e sociais causadas pelo turismo. Posições antagónicas têm Pearce & Moran (1994:17): “(...) atribuindo valor económico à biodiversidade podem ser formulados argumentos mais poderosos e mais práticos em prol da sua conservação”. A valoração dos ecossistemas está proximamente relacionada com a questão dos *trade-offs*, e também será explorada no capítulo 3.

3.2- O turismo sustentável

3.2.1- Breve introdução histórica

A relação entre turismo e desenvolvimento sustentável pode ser analisada à luz das plataformas teóricas do desenvolvimento turístico elaboradas por Jafari (Hardy *et al.*, 2002; Weaver, 2006).

A plataforma ‘**apologista**’ dominou as décadas de 50 e 60 e foi caracterizada por um conjunto de factores, tais como o restabelecimento da paz, o surgimento de uma classe média com poder aquisitivo e com vontade de viajar, e um conjunto de inovações tecnológicas que o permitiam fazer mais rapidamente (Weaver, 2006). O turismo era visto como uma panaceia económica apenas com impactos positivos, proporcionador de alternativas económicas viáveis aos países em desenvolvimento (Hardy *et al.*, 2002).

A segunda plataforma, a da ‘**precaucionaridade**’, ocupou a década de 70 até inícios da de 80. Foi caracterizada por um intenso debate e uma forte posição crítica à actividade turística (Pforr, 2001), argumentando-se que a ausência de regulação no sector provocava custos ambientais, sociais e económicos inaceitáveis para as comunidades locais. O turismo em massa, justificado pela teoria económica neoclássica, foi criticado por fomentar as desigualdades sociais, aumentar as taxas de criminalidade, ameaçar os estilos de vida tradicionais e de ser neo-colonialista (Miller & Twining-Ward, 2005). Mesmo os efeitos económicos eram vistos pelo lado negativo: criação de emprego sazonal e precário, aumento da inflação, importações desnecessárias, desenvolvimento desequilibrado, dependência do exterior, destruição de recursos e fomento da poluição visual. Ou seja, a actividade turística em nada beneficiava os destinos. Em 1980 Butler publicava o ciclo de vida dos destinos turísticos que, sendo um modelo relativamente simplista, era o culminar da ideia que a falta de regulação do desenvolvimento turístico podia inviabilizar a actividade a longo prazo (Butler, 1993, 2000).

A plataforma '**alternativa**' ocorre durante grande parte da década de 80 até princípios da de 90 e é ideologicamente alinhada com a anterior. Evidenciava os impactes negativos do turismo mas não avançava com alternativas realistas ao turismo de massas (Butler, 1992). Esta plataforma, também designada por adaptativa, sugeria formas de turismo em pequena escala, com o objectivo de beneficiar a comunidade local, conservar o ambiente e combater a pobreza. As novas formas de turismo, como por vezes são apelidadas (Jafari, 2005, identifica pelo menos dezassete sendo as mais conhecidas o ecoturismo, o turismo rural ou o turismo de natureza), colocam ênfase no bem-estar da comunidade, em detrimento do 'bem-estar' da indústria (Miller & Twining-Ward, 2005). Porém, recebem algumas críticas por: (i) não serem alternativas viáveis ao turismo de massas; (ii) serem tipos de turismo elitistas que desdenham o baixo preço praticado ao consumidor.

Na década de 90 o debate em torno do turismo sustentável entra numa nova era, a da plataforma '**científico-cêntrica**', levada a cabo pela comunidade científica, e que faz a inter-relação com as três plataformas anteriores. É um período onde se reconhece que qualquer tipo de turismo pode ser potencialmente mais sustentável, recorrendo-se à monitorização através de indicadores de sustentabilidade (Miller & Twining-Ward, 2005). Esta perspectiva tem prevalecido em detrimento da posição mais ideológica em torno de uma ou outra forma de turismo: a sustentabilidade é vista como extensível a todo o espectro da actividade turística não estando apenas confinada ao turismo de pequena escala. Procura estudar sistematicamente a estrutura do turismo, define o seu lugar num contexto multidisciplinar, examina as suas funções à escala do individual, grupal, empresarial e governamental, e identifica os factores que influenciam e são influenciados pelo turismo. O seu objectivo principal é a formação de um corpo científico de conhecimento sobre turismo, "*un tratamiento totalizador del turismo, no sólo de sus impactos o de sus formas*" (Jafari, 2005:43).

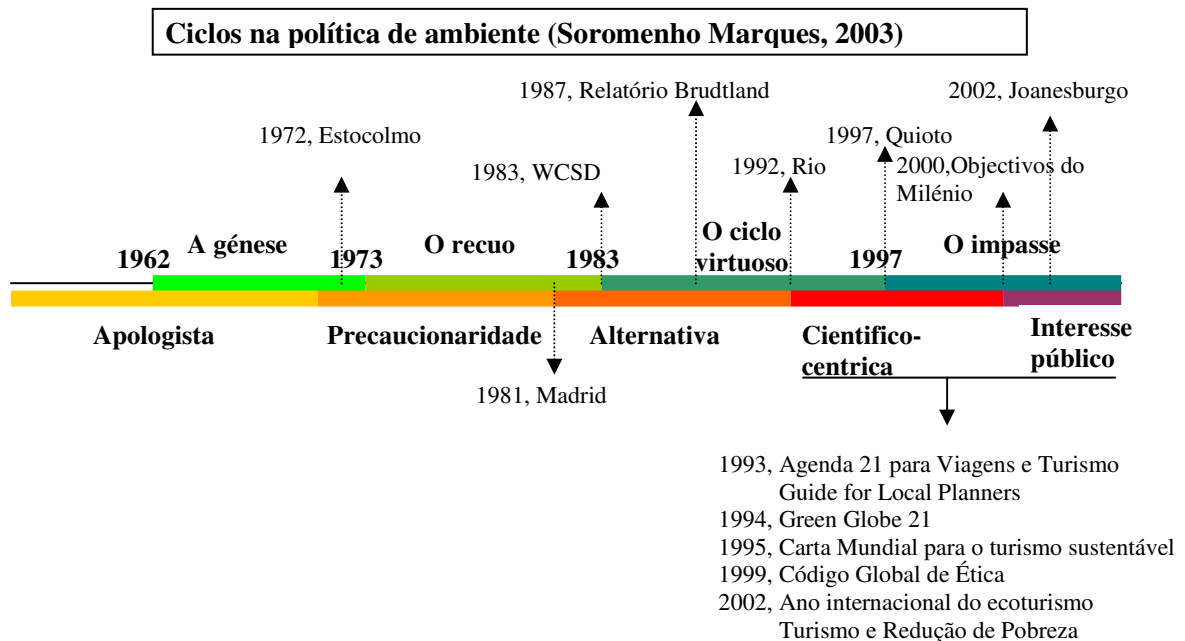
Finalmente, desde o início do século XXI, parece estar a desenvolver-se uma nova plataforma, a do '**interesse público**', assim designada por o turismo passar a constar do

discurso político. São disso exemplos os discursos de George Bush e da Organização Mundial de Saúde, a propósito de acontecimentos como o 11 de Setembro ou a gripe das aves, respectivamente, que tiveram repercussões acentuadas na procura turística. Outros actores desejam aumentar a sua presença no sector, como sejam a UNESCO, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) ou o Banco Mundial. A OMT foi convertida, em Dezembro de 2003, numa agência especializada da ONU, o que lhe confere plenos direitos no desenho de iniciativas estratégicas intergovernamentais em cooperação e desenvolvimento económico. O turismo parece assim alcançar uma dimensão pública e obter um reconhecimento internacional bastante superior ao do passado. Os investigadores e os dirigentes da indústria turística deveriam aproveitar esta oportunidade transitória e convertê-la numa plataforma de interesse público bem consolidada (Jafari, 2005 e também WTTC, 2003).

As plataformas de Jafari, bem como a abordagem de Clarke (1997)³³, não aqui desenvolvida, constituem-se como base conceptual para o estudo de diversos tipos de turismo, e como ponto de partida para uma análise das diferentes interpretações de desenvolvimento sustentável e respectiva contextualização (Hunter, 1997).

A fig. 5 procura fazer a comparação temporal das plataformas de Jafari e os ciclos de políticas ambientais de Soromenho-Marques. Não sendo objectivo deste trabalho explicar como é que ambas se relacionam, verifica-se que as preocupações com os impactos ambientais (e sociais) decorrentes da massificação turística ocorrem após o despertar da consciencialização ambiental ('a génese'), como seria de esperar. O conceito de 'turismo sustentável' deve as suas origens ao conceito mais vasto de 'desenvolvimento sustentável' (Hunter, 1997).

³³ Esta abordagem contempla quatro posições, cronologicamente sequenciais, de acordo com a compreensão dominante de turismo sustentável: pólos opostos, *continuum*, movimento e convergência. A análise conjunta das plataformas de Jafari e das abordagens de Clarke (1997) é tratada em Hardy *et al.* (2002).



Plataformas teóricas do desenvolvimento turístico (Jafari, 2005)

Figura 7- Os ciclos de política de ambiente e as plataformas teóricas de desenvolvimento turístico (a partir de Soromenho-Marques, 2003 e Jafari, 2005).

3.2.2- Conceito de turismo sustentável

O termo ‘turismo sustentável’ (t.s.) começou a ser usado no final dos anos 80, após a comunidade académica e os agentes no terreno terem considerado as implicações do relatório Brundtland na actividade turística (Pigram & Wahab, 1997; Swarbrooke, 1999), e pelo reconhecimento que o turismo é uma actividade dependente de recursos naturais e culturais (Murphy & Price, 2005). O t.s. pode ser visto basicamente como a aplicação do d.s. ao turismo, ou seja, como *o desenvolvimento turístico que dá resposta às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de poderem satisfazer as suas* (Weaver, 2006:10), o que lhe confere algumas características idênticas ao conceito mãe, nomeadamente o ser um conceito contestável que oferece uma variedade de interpretações (Bramwell *et al.*, 1998; Butler, 1999; Garrod & Fyall, 1998). Indo um pouco mais além, a OMT em 2004 conceptualiza ‘turismo sustentável’ como aquele que tem por objectivos

1) **Dar un uso óptimo a los recursos ambientales** que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

2) **Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas**, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivo y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales.

3) Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que **reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos** bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

El desarrollo sostenible del turismo exige la **participación informada de todos los agentes relevantes, así como un liderazgo político firme** para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso. El logro de un turismo sostenible es un **proceso continuo** y requiere un **seguimiento constante de los impactos**, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias.

El turismo sostenible debe reportar también un alto grado de satisfacción a los turistas y representar para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles.³⁴

Tem-se assim que, à semelhança das questões relacionadas com o d.s., sobressaem relativamente ao turismo cinco grandes áreas de incidência: a ambiental, a social, a distribuição dos benefícios económicos (não só para a indústria mas por todos os actores), a participação de todas as partes envolvidas (*stakeholders*) e uma elevada satisfação a proporcionar aos turistas.

Refira-se que os conceitos anteriormente abordados de sustentabilidade forte e fraca, também são transportados por alguns autores para o turismo sustentável. Nesta matéria destaque-se o trabalho de Hunter (1997), que desenvolve quatro perspectivas de abordagem ao t.s.: “*tourism imperative*”, “*product-led tourism*”, “*environment-led tourism*” e “*neotenous tourism*”, que respectivamente correspondem à sustentabilidade muito fraca, fraca, forte e muito forte. Embora constitua um artigo importante e

³⁴ Disponível a 13 de Maio de 2008 em http://www.unwto.org/espanol/frameset/frame_sustainable.html

largamente citado na literatura, a terminologia de Hunter não vingou, continuando a vigorar predominantemente as designações de sustentabilidade forte e fraca³⁵.

3.2.3- A sustentabilidade no turismo

A actividade turística agrega um conjunto de componentes que, embora possam constituir objecto de tratamento estatístico e económico diferenciado, apresentam-se no seu todo como o ‘produto turístico’, a ponto de o consumidor, por vezes, nem se aperceber que cada componente do produto é gerido e fornecido por diferentes actores (Buhalis, 2000). É um conjunto de componentes interligável: sem uma rede de transportes adequada não existe procura por alojamento turístico e restauração, por exemplo. Portanto, o produto turístico é uma amálgama (Buhalis, 2000; Page, 2007) de características culturais e ambientais próprias do local de destino e todo um conjunto de infra-estruturas, públicas e privadas, que permitam ao visitante aceder e permanecer no local. Saber se o turismo é ou não uma actividade sustentável (no sentido em que contribui para o desenvolvimento sustentável e não se o negócio do turismo é viável) é uma questão que tem que ser analisada considerando a actividade como um todo.

Neste sentido, os indicadores locais de t.s. não são suficientes para oferecer uma perspectiva global dos impactos do turismo³⁶ (Gössling *et al.*, 2002; Hunter & Shaw, 2007). Aquele tipo de indicadores reflectem os impactos do turismo no destino, mas não consideram os meios necessários para se chegar aos locais. Os meios de transporte utilizados no âmbito da actividade turística ficam assim numa espécie de ‘terra de ninguém’, insuficientemente frisados (Becken, 2002), embora integrem a composição do ‘produto turístico’. Em alternativa àqueles indicadores locais de t.s., e na tentativa de discorrer sobre a sustentabilidade de uma actividade, considera-se mais adequado o que

³⁵ Note-se que o autor refere que a abordagem tinha como objectivo estimular o debate, e não constituía prescrições sólidas (Hunter, 1997:859).

³⁶ “EIA [Environmental Impact Assessment] or LAC [Limits of Acceptable Change] may thus be seen as suitable concepts to investigate local environmental change, but they cannot assess sustainability from a more comprehensive (global) point of view” (Gössling *et al.*, 2002:209).

diversos autores têm vindo a propor: a extensão do indicador de ‘pegada ecológica’ (*ecological footprint*) ao turismo³⁷.

A ilação a retirar dos trabalhos que visam o estudo da pegada ecológica da actividade turística, nomeadamente WWF-UK (2002), Gössling *et al.* (2002), Hunter & Shaw (2007), é o evidente peso do transporte aéreo no impacto ambiental³⁸. Consequentemente, os autores alertam para o seguinte: a pegada ecológica estritamente no destino é importante e não deve ser menosprezada, mas não se deve perder de vista a avaliação global do impacto. Não se pense que a pegada ecológica global é reduzida apenas porque o destino aposta no desenvolvimento turístico sustentável, ou até no ecoturismo: “*What is clear, however, is the danger assessing the sustainability of tourism products without considering the transit zone.*” (Hunter & Shaw, 2007:55). Este argumento vem juntar-se às reservas manifestadas por Swarbrooke (1999), ou seja, a diabolização do turismo de massas pode ter consequências perversas e na melhor das hipóteses inconsequentes, apesar das repercussões ambientais e sociais fortíssimas (Cleverdon & Kalish, 2000; Wall & Mathieson, 2006).

A posição tomada ao longo deste trabalho é que todos os produtos e tipos de turismo devem contribuir para o desenvolvimento sustentável.

³⁷ “A pegada ecológica mede a quantidade de terra biologicamente produtiva e a água necessárias para produzir os recursos que um indivíduo, uma população ou uma actividade, consome e para absorver os resíduos que geram”. A área é expressa em hectares e actualmente existem 1,8 ha globais de biocapacidade disponível por habitante do planeta. A pegada ecológica é muito distinta consoante os hábitos de consumo das diferentes regiões. Assim, a média da UE é de 4,8 ha, a da América do Norte é de 9,4 ha e a de África 1,1 ha. Portugal tem uma pegada ecológica *per capita* estimada de 4,2 ha, que significa mais de o dobro do valor de referência (WWF, 2006).

³⁸ A propósito do peso do transporte de passageiros na emissão de CO2 veja-se o relatório Stern (2006). Enquanto as energias alternativas não constituírem solução exequível a curto/médio prazo no sector da aviação, a opção passa por o consumidor (turista) adquirir créditos de carbono que, uma vez investidos em projectos de energias renováveis, vão contrabalançar as emissões de carbono do voo (Chafe & Cascio, 2006:364).

3.2.4- Impactes

O turismo, enquanto actividade humana, promove a interacção dos visitantes com os locais de destino e suas comunidades, advindo daí um conjunto de efeitos para a população local, para o espaço físico e para os próprios turistas. É no contexto da contestação à massificação do turismo que, na década de 70, começam a surgir trabalhos de investigação em torno dos impactes (Sharpley, 2002). Embora o termo ‘impacte’ esteja associado a uma conotação pejorativa, a actividade turística proporciona também ‘bem-estar’ aos residentes que desejam que a sua região seja visitada, na esperança de que isso lhes traga uma vida mais próspera com mais trabalho e maior riqueza (Wall, 1997). Os efeitos do turismo não são estritamente positivos ou negativos (Briassoulis & van der Straaten, 1992; Gössling, 2001), sendo, na realidade, gerado um conjunto de impactos quase sempre positivos ao nível económico e negativos em termos não-económicos, ambientais e sociais (Choi & Sirakaya, 2006; Liu *et al.*, 1987). A complexidade quanto à sua análise e conhecimento deve-se a um conjunto de factores, nomeadamente:

- O turismo é um sector que engloba uma parte considerável de um conjunto de actividades bastante diversas, o que dificulta o seu tratamento como sector homogéneo (Hobson & Essex, 2001)³⁹;
- Os impactos são multifacetados, dificilmente compartimentáveis⁴⁰ (Briassoulis & van der Straaten, 1992; Gössling, 2001; Inskoop, 1991; Wall, 1997), e não universais (Haralambopoulos & Pizam, 1996);
- A investigação acerca dos impactos ainda se encontra numa fase imatura, e uma abordagem verdadeiramente multidisciplinar ou interdisciplinar ainda está longe de ser desenvolvida (Holden, 2000; Liu, 2003);

³⁹ O turismo é frequentemente considerado um conjunto de indústrias (Wilson, 1998; Davidson, 2005) sem produção homogénea, que engloba o alojamento, a restauração, os transportes e as agências de viagens. Ou seja: “uma complexa e heterogénea gama de bens e serviços, tornando-o difícil de identificar enquanto ramo produtivo inserido num sistema de contas” (Silva, 1989:19).

⁴⁰ Por uma questão de organização, é comum classificá-los em ambientais, sociais e económicos (Mason, 2003; Wall & Mathieson, 2006).

- As consequências provocadas pelo turismo são estudadas reactivamente e de difícil monitorização (Holden, 2000);
- Nem sempre é possível saber com precisão a quem se deve imputar a causa do impacto, se aos habitantes locais ou aos turistas, se ao turismo ou às outras actividades económicas (Holden, 2000);
- A actividade turística é incremental e os efeitos são cumulativos (Holden, 2000);
- Diferentes tipos de impactes são mensurados de diferentes formas, o que dificulta a sua agregação;
- O impacto do turismo é, por vezes, caracterizado por descontinuidade espacial e temporal (Holden, 2000);
- Os impactos primários geram uma cadeia variada de interacções complexas que se repercutem em impactos secundários e até terciários.

Embora possam ser mitigados, os impactos são, no entanto, aparentemente inevitáveis. Na óptica de McKercher (1993) tal deve-se a um conjunto de oito realidades estruturais, ou “verdades fundamentais” (Figura 8).

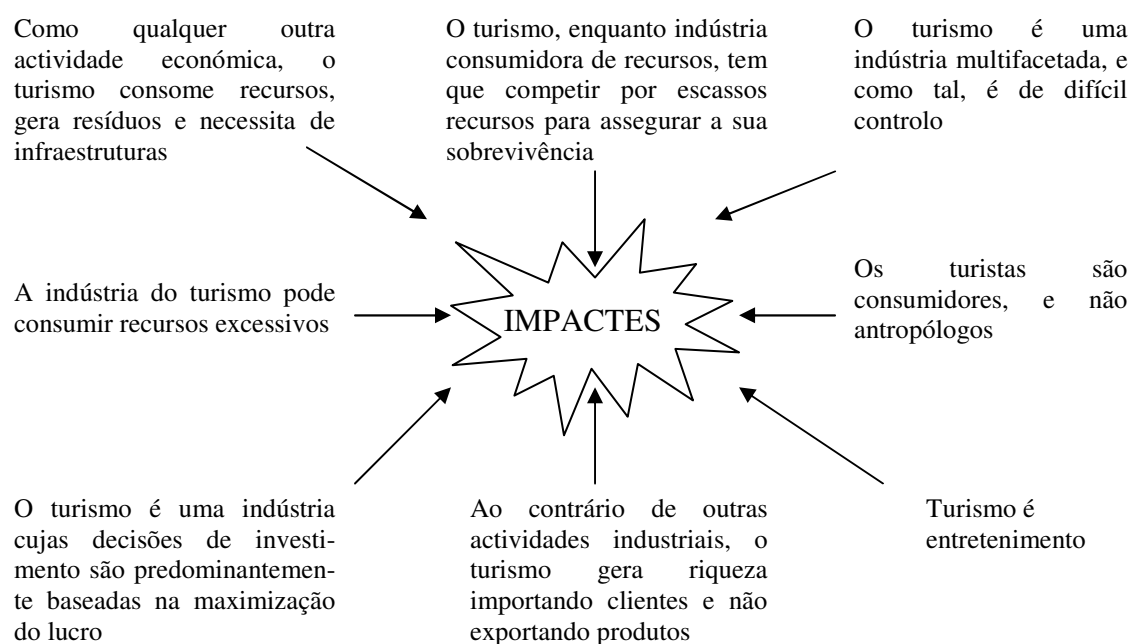


Figura 8- Realidades estruturais ou verdades fundamentais do turismo (Fonte: McKercher, 1993).

A identificação dos impactos do turismo tem sido, desde o início da década de 80, matéria abundantemente tratada na literatura, onde se destaca a obra de Matthieson & Wall (1982). Em 1999 a WTO organizou num volume muitas das referências bibliográficas correspondentes e existentes até então (WTO, 1999). Posteriormente, uma variedade de trabalhos continuaram a tratar o tema, ora com o objectivo de os identificar localmente e como consequência de algo, ou como ‘estado da arte’ em manuais sobre turismo sustentável. Dão-se como exemplos relativamente aos impactos ambientais: Gielen *et al.*, 2002, especificamente para o Japão; Fennell (2003); Gössling (2002); de las Heras (2004); Holden (2000); van der Duim & Caalders (2002). Concretamente para os impactos sociais salienta-se a obra editada por Hall & Richards (2000). Em termos de efeitos económicos destaca-se a edição das Nações Unidas, UN ESCAP (2001). No que respeita à totalidade dos impactos é de mencionar Davies & Cahill (2000); Mason (2003); Wall & Mathieson (2006); Weaver & Lawton (2006). Devido à inúmera produção académica na área, optou-se então por não a desenvolver neste trabalho.

3.2.4.1- Impactes ambientais das unidades de alojamento

Os transportes e o alojamento são, de longe, os maiores e mais presentes sub-sectoros na economia do turismo (Cooper *et al.*, 1993; Gil *et al.*, 2001). O alojamento representa acima de 1/3 dos gastos dos turistas (Andriotis, 2002; Sharpley, 2005) assumindo o ramo da hotelaria a parte mais significativa (Holloway, 2002). A literatura é unânime na necessidade de o alojamento turístico, e a hotelaria em particular, evoluir para plataformas de qualidade superior (Sharpley, 2005), até porque a procura é particularmente sensível aos factores de segurança, higiene e saúde (Santos & Costa, 2005).

O sector da hotelaria é (i) o principal foco do investimento privado (Costa, 2005), contribuindo directa ou indirectamente para a geração de impactos; (ii) dominado por um grande número de pequenas empresas que operam paralelamente com um reduzido número de grandes cadeias (Andriotis, 2002). São precisamente as unidades de mais elevada categoria, e inseridas em grandes cadeias, que têm maiores níveis de consumo

de recursos e de geração de resíduos (Demajorovic & Antunes, 2004; Lima, 2003), sendo paralelamente as que mais aplicam técnicas de gestão ambiental (Aragón-Correa, 1998; Gil *et al.*, 2001). A capacidade das unidades de alojamento para influenciar o desenvolvimento sustentável verifica-se em quatro aspectos (Swarbrooke, 1999:299):

- A localização e o “design” de novas unidades;
- As práticas operacionais de gestão ambiental, tais como a racionalização energética e a reciclagem;
- As práticas de gestão dos recursos humanos, mais concretamente a igualdade de oportunidades, nível salarial, sazonalidade e precariedade dos postos de trabalho, e a relação mão-de-obra local vs. emigrante;
- A autenticidade da cultura gastronómica local vs. a cozinha ‘internacional’, com repercussão no consumo de produtos locais.

Apesar da existência de muita literatura sobre impactos do turismo, é escassa a que se detém especificamente no sector do alojamento (Lima, 2003), estando aqueles identificados de forma difusa, dispersa. Alguns dos impactes mais significativos são:

Uso do Solo: O investimento em alojamento (bem como num conjunto vasto de outras infraestruturas) ocupa áreas importantes do território que originariamente eram utilizadas para diferentes fins. A reafectação do solo pode provocar degradação paisagística e alterações sociais e económicas (terciarização). A localização das infraestruturas assume assim uma importância primordial quanto aos impactes: “*el primer impacto ambiental del turismo se produce en la elección del lugar donde se va a construir la infraestructura*” (de las Heras, 2004:76). Nesta matéria, o ordenamento territorial assume-se como o instrumento mais apropriado para a afectação dos espaços (Vieira, 2007).

Consumo de água: A generalidade dos turistas possui uma cultura ocidentalizada, caracterizada por hábitos de higiene pessoal e exigências recreativas que se repercutem num intensivo consumo de água, quando comparado com o da população local ou até com o que os mesmos turistas têm nos seus locais de residência. Nas unidades

hoteleiras, as zonas de principal consumo são os alojamentos (37%) e a cozinha (21%), (Kirk, 1996; Webster, 2000). O consumo de água é uma questão particularmente sensível em pequenas ilhas dos países em desenvolvimento ou em zonas do globo onde este bem é um recurso escasso (Holden, 2000).

Consumo de energia: O consumo de energias fósseis não renováveis tem impactes negativos ao nível da poluição atmosférica, do aquecimento global, da redução da camada de ozono e das chuvas ácidas. O consumo dessas energias por parte dos estabelecimentos de alojamento é significativo a avaliar pelo seu peso na estrutura de custos: o segundo mais elevado, a seguir aos custos com pessoal (Pryce, 2001). A electricidade, o GPL, o fuelóleo, o gás de cidade e o gasóleo, são os principais recursos energéticos consumidos por uma estrutura hoteleira.

Em 1999 a Direcção Geral da Energia elaborou um relatório (DGE, 1999) sobre o consumo energético dos estabelecimentos hoteleiros de 4 e 5 estrelas em Portugal onde evidenciava o mau desempenho destas unidades. Com um conjunto de medidas na melhoria da gestão energética, particularmente na eficiência de iluminação na cozinha e lavandaria, o relatório previa economias de energia de 13%, sendo que os custos de implementação dessas medidas seriam recuperados ao fim de 4 anos. Finalmente, deixava como recomendação a importância de **introduzir logo na fase de concepção do projecto critérios de optimização energética.**

Poluição da água: Uma das principais causas da poluição da água é o deficiente, ou mesmo a ausência, de tratamento de esgotos, como acontece no Mediterrâneo, Caraíbas, sudoeste asiático, África e nas ilhas do Pacífico sul. Como refere Holden (2000:92), *“The problem of water contamination from human sewage is not caused exclusively by tourism but is reflective of an inadequate infrastructure to meet needs of both local people and tourists”*. Também o uso de fertilizantes e herbicidas usados nos espaços verdes dos hotéis e nos campos de golfe são factor de contaminação das águas. Os impactes da descarga das águas não tratadas têm reflexos ao nível da saúde humana, nos ecossistemas marinhos e montanhosos, à superfície e nos lençóis de água, verificando-se, não raramente, perda de receita para a indústria (Shaw & Williams, 2002).

Resíduos sólidos

Os resíduos sólidos produzidos pelos estabelecimentos de hotelaria são variados (diversas embalagens, jornais e revistas, garrafas e latas, etc) e se não devidamente tratados podem constituir um problema ambiental e de saúde pública. No entanto, antes da reciclagem, recuperação, tratamento ou eliminação de resíduos, as entidades devem começar por se preocupar em como reduzir o montante e/ou toxicidade dos materiais usados. Neste sentido impõe-se por uma lado, a minimização dos resíduos e por outro a aquisição de produtos ‘verdes’, mais amigos do ambiente.

3.2.5- A Responsabilidade Social das Empresas

As empresas são, cada vez mais, chamadas a assumir uma posição quanto à prosperidade económica, à qualidade ambiental e à justiça social, levando-as a procurar gradualmente o estabelecimento de novas relações com o meio envolvente (Rego *et al.*, 2003). A importância do tema é confirmada pela Comissão Europeia que, em 2001, lançou o Livro Verde para Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas, onde define a RSE como

“[...] a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais por parte das empresas nas suas operações e na sua interacção com outras partes interessadas. [...] um conceito segundo o qual as empresas decidem, numa base voluntária, contribuir para uma sociedade mais justa e para um ambiente mais limpo. [...] Esta responsabilidade manifesta-se em relação aos trabalhadores e, mais genericamente, em relação a todas as partes interessadas afectadas pela empresa e que, por seu turno, podem influenciar os seus resultados” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001:4-9).

A consubstanciação da RSE, significa traduzir em acções práticas os princípios que encerra, e é neste sentido que a eco-eficiência tem assumido um papel relevante na aproximação das empresas ao desenvolvimento sustentável. O termo ‘eco-eficiência’ foi criado em 1992 pelo WBCSD, tendo a Conferência do Rio, nesse mesmo ano, assumido

que o conceito é o contributo mais importante da indústria para o desenvolvimento sustentável. O conceito original, posteriormente melhorado, refere que a eco-eficiência

“(...) significa a produção de bens e serviços a preços competitivos que, por um lado, satisfaçam as necessidades humanas e melhorem a qualidade de vida, e que, por outro, reduzam progressivamente os impactes ecológicos e a intensidade de utilização dos recursos naturais ao longo do ciclo de vida do produto, para um nível que se situe, pelo menos, dentro da capacidade de assimilação estimada do planeta. Ou seja, de forma mais simples, a eco-eficiência corresponde à máxima: fazer mais e melhor com menos”
(Willums & WBCSD, 2003:25).

Trata-se portanto, de produzir mais bens e serviços com menos recursos, menos desperdício e menos poluição, ao mesmo tempo que encoraja as empresas a tornarem-se mais competitivas, inovadoras e ambientalmente responsáveis (Schmidheiny *et al.*, 1997).

Na Declaração de Djerba sobre Turismo e Alterações Climática (WTO, 2003b) o ponto 5 refere a importância de todas as empresas de turismo, incluindo as hoteleiras, contribuirem para a protecção ambiental e a minimização das alterações climáticas, através do uso de energias e tecnologias mais eficientes e limpas.

Ora, à semelhança de tantos outros sectores, uma parte do assumir da responsabilidade social das empresas de turismo, nomeadamente das unidades de alojamento, tem sido feita através da implementação voluntária de práticas ambientais e sociais, onde se inclui a adesão a rótulos⁴¹ (apesar da escassez de representatividade da componente sócio-económica (Font & Harris, 2004) ser contrastante com a proliferação de rótulos ambientais). Rótulos ecológicos *“(...) are methods to standardize the promotion of environmental claims by following compliance to set criteria, generally based on third party, impartial verification, usually by governments or non-profit organizations”*

⁴¹ Como é evidente o universo de programas de rotulagem extravasa o sector hoteleiro. Veja-se, por exemplo, o rótulo da Bandeira Azul aplicado às praias, um dos casos mais bem conseguidos em termos de reconhecimento público.

(Font, 2001:3), e têm como objectivo identificar as organizações que promovem o turismo sem danificar o ambiente. Podem ser estabelecidos por cadeias de hotéis, associações do sector, organizações independentes ou por iniciativas governamentais, e revestem-se sob a forma de códigos voluntários, prémios, acreditação ou certificação.

As vantagens para as empresas em aderirem voluntariamente a estes programas são (WTO, 2003a:3):

- Tornar o serviço reconhecível em termos de marketing e melhorar a imagem pública perante consumidores, parceiros de negócio e comunidade local;
- Mostrar que o compromisso das empresas para com as questões ambientais e sociais é real, recusando a necessidade de regulação directa por parte dos governos;
- Reduzir os custos operacionais através de estratégias de gestão ambiental;
- Ter acesso a novas tecnologias e know-how;
- Contribuir para a protecção dos activos ambientais e culturais, dos quais a indústria depende para a sua continuidade.

A Organização Mundial do Turismo reconhece a importância específica dos sistemas de certificação enquanto instrumentos voluntários reguladores que vão além do enquadramento legal em que as empresas se situam, por estes:

1. Contribuírem para um melhor desempenho ambiental das empresas e destinos;
2. Promoverem a qualidade do produto;
3. Contribuírem para a responsabilidade social das empresas.

Neste sentido, recomenda que os governos apoiem e estabeleçam sistemas de certificação para o turismo sustentável. Segundo dados de 2002, aquela organização concluiu que os organismos públicos eram responsáveis por um terço dos sistemas de

certificação⁴², e tinham envolvimento em outro terço (WTO, 2003a). O mesmo estudo indicava que existiam 7.000 produtos de turismo certificados, dos quais 6.000 se situavam na Europa; cerca de dois terços dos programas tinham uma abordagem colaborativa *multi-stakeholder* nos processos de decisão; e cerca de 68% dos programas de certificação eram dedicados ao alojamento turístico, talvez porque os impactos dos hotéis sejam mais facilmente identificados (Font, 2005).

Apesar desta profusão de produtos, que segundo alguns autores contribuiu para a criar a confusão (Font, 2002; Lima & Careto, 2007)⁴³ e a falta de reconhecimento por parte do consumidor (Font & Tribe, 2001), existe um reduzido número de unidades rotuladas⁴⁴ o que indicia que este tipo de certificação não constituirá, por enquanto, um incentivo à adesão. Durante os próximos pontos tentar-se-á discorrer sobre os motivos pelos quais este factor de implementação da sustentabilidade não é melhor sucedido.

Os turistas

Vários trabalhos concluem acerca da falta de razoabilidade da perpetuação do presente padrão de consumo (Van Berkel, 2001), por ser insustentável e excessivo nos países desenvolvidos, e desequilibrado entre regiões do globo (UNCED, 1992; WCSD, 1987).

⁴² É, por exemplo, o caso do Rótulo Ecológico Europeu para Serviços de Alojamento Turístico, o primeiro a ser criado especificamente para serviços no âmbito do Sistema Comunitário de Atribuição de Rótulo Ecológico, e composto por dois grupos de critérios:

- 37 critérios obrigatórios, que devem ser cumpridos na totalidade, abrangendo as classes Energia, Água, Detergentes e Desinfetantes, Resíduos, Outros Serviços e Gestão Geral;
- 47 critérios facultativos nas classes Energia, Água, Produtos Químicos Perigosos, Resíduos, Outros Serviços e Gestão Geral. Estes são pontuados de 1 a 3, sendo necessário reunir 16,5 pontos para os alojamentos que não ofereçam outros serviços para além das dormidas. É exigido um ponto adicional para cada um dos seguintes serviços que o alojamento contemple: restauração (pequeno-almoço, restaurante, bar, etc.), actividades de manutenção física (sauna, ginásio, piscina, etc.), zonas verdes (parques, jardins, etc.).

⁴³ “*There are too many ecolabels, with different meanings, criteria, geographical scope, confusing messages, limited expertise and expensive systems, only partly meeting requirements of the process of compliant assessment.*” (Font, 2002:203).

⁴⁴ Documentos da Life Project indicavam valores inferiores a 0,01% de unidades de alojamento europeias rotuladas. Também a Comunidade Europeia reforça a ideia “*Thus the take up of eco-labels and certification schemes still remains a drop in the ocean compared to the volume of business conducted in the sector*” (European Communities, 2002a:18).

Está-se assim perante a necessidade de mudança no modelo de consumo: “*In view of the reality of modern societies, it is neither possible nor ethically justifiable to make purchase decisions according to the individual maximization of utility only*” (Hansen & Schrader, 1997:443). Para estes autores, o modelo vigente caracteriza-se pela maximização da utilidade individual, em que os mecanismos de mercado assegurariam, uma vez agregadas as utilidades, um bem-estar social óptimo. Mas a satisfação ilimitada das necessidades individuais de cada um, pode trazer consequências graves que não são consideradas pelo mercado, ou seja, que não estão contabilizadas, por exemplo, no preço de aquisição do bem. Serão, contudo, custos suportados por outros indivíduos que vivem em regiões ou partes do mundo diferentes, ou ainda por gerações que, eventualmente, ainda não tenham nascido⁴⁵.

Os turistas são consumidores de uma multiplicidade de recursos e, apesar de não constituírem um grupo homogêneo (Holden, 2000), verifica-se que alguma da propensão para escolher o alojamento em função de critérios ambientais pode ser analisada pelo mercado emissor (Lima, 2003). Assim, diversos estudos indicam que os turistas nórdicos e alemães são dos que mais estão dispostos a pagar um preço superior pelos produtos ecológicos, em detrimento dos turistas latinos. Os turistas americanos concedem dar preferência a unidades hoteleiras que possuam preocupações ambientais mas não estão dispostos a pagar mais por isso (Kirk, 1996). Especificamente no caso nacional, embora não existam elementos relativamente ao comportamento dos portugueses enquanto turistas preocupados com o ambiente, diversos estudos apontam para a reduzida cultura ambiental evidenciada pela população portuguesa (Lima, 2003).

Buckley (2002) identifica alguns dos motivos que desincentivam os turistas a aderirem a produtos com rótulos ecológicos. A implementação destes sistemas tem um custo que acaba por se reflectir no preço final ao consumidor (turista). Ou seja, o sucesso destes programas depende da predisposição que os consumidores tenham para pagar mais por

⁴⁵ Esses custos, designados por externalidades, são, por exemplo, o efeito de estufa, a desflorestação ou a violação dos direitos humanos. Uma vez mais, é evidente a referência à equidade intra e intergeracional, questões omnipresentes na sustentabilidade.

consumirem serviços ambientalmente responsáveis. Para que os consumidores adiram a estes programas é necessário que tenham grande preocupação ambiental; que esta se estenda ao período de férias e de lazer; que estejam dispostos a pagar um prémio por um serviço que vai beneficiar não só os próprios mas toda a comunidade; e que o façam para reduzir os impactos ambientais numa zona de residência que não a sua. Como o autor refere, tal prática levanta problemas de equidade e de eficiência perante os consumidores. De equidade porque o benefício, por que apenas esta pequena minoria de consumidores está disposta a pagar, dilui-se por um vasto grupo, onde se inserem os próprios e todos os outros, que não aderem a serviços rotulados (que são obviamente a grande maioria)⁴⁶. De eficiência, porque daquele facto resulta que, quanto maior o número de turistas que optem por serviços não rotulados, menor é o benefício colhido por aqueles que pagam o prémio. Constatase portanto que a decisão em consumir serviços rotulados é bastante altruísta.

As empresas e a razão instrumental

Designa-se por razão instrumental os argumentos que assentam em algum tipo de cálculo racional, segundo o qual, pelo menos no longo prazo, o comportamento socialmente responsável beneficiará a organização (Filho, 2006:27). Considera-se, para esta análise, quatro motivos principais para agir com este propósito: a redução de custos, a diferenciação, a reputação, e a preservação de condições de operacionalidade do negócio (Figura 9).

⁴⁶ Note-se que não estamos perante um puro mecanismo de mercado em que um consumidor paga um preço mais elevado para usufruir de um benefício.

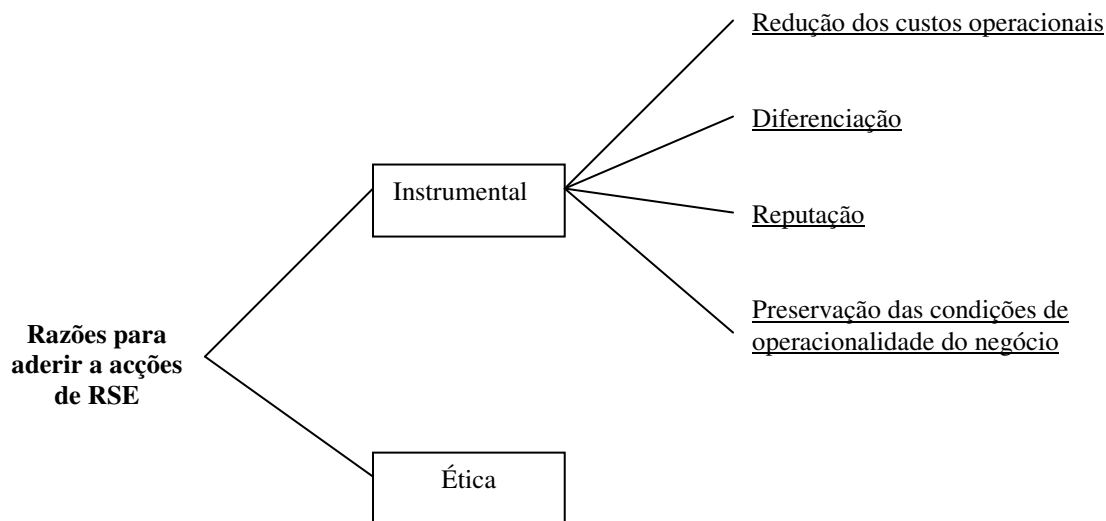


Figura 9- Razões para as u.a.t. aderirem a ações de responsabilidade social

Em relação à redução dos custos operacionais estes devem-se essencialmente ao investimento em eco-eficiência, para a qual a WBCSD e a Comissão Europeia chamam a atenção dadas as vantagens económicas de que as empresas podem usufruir⁴⁷. O investimento em aquisição de equipamento, que permite um consumo mais eficiente de água e energia bem como a aposta em energias renováveis, tem reflexos imediatos na conta de exploração da empresa através da diminuição do valor da factura energética e de água. Os custos operacionais reduzem-se imediatamente a partir do momento em que o equipamento entra em funcionamento, sendo este tipo de investimento bastante compensador uma vez que o *pay-back* atinge em regra períodos muito curtos⁴⁸. É nesta matéria que o WBCSD coloca o seu enfoque até porque, pelos motivos referidos, as empresas não têm dificuldade em aceitá-lo como um investimento interessante (González & León, 2001; Pryce, 2001), desde que para isso estejam sensibilizadas e

⁴⁷ “Eco-efficiency has so far primarily been used in the context of industrial economics to reduce costs and to create new market opportunities with the bi-effect of decreasing the impact on the environment” (Gössling et al., 2005:418).

⁴⁸ Dois anos, por exemplo, nos casos mencionados pelo *Department of the Environment and Heritage of the Australian Government*. In <http://www.deh.gov.au/settlements/industry/corporate/eecp/industry.html#7>

informadas. Tem sido precisamente no campo da eco-eficiência que se têm dado os maiores passos e em que boa parte dos programas de rotulagem se centram⁴⁹.

A certificação apenas pode proporcionar acréscimo no volume de negócios se os consumidores a reconhecerem como algo distintivo, diferenciador, que a empresa exiba em relação à concorrência. Para que tal fosse uma realidade, seria necessário que houvesse um mercado composto por consumidores (turistas) que valorizassem e preferissem unidades de alojamento eco-eficientes. Na realidade, ao longo da década de 90, tem-se constatado uma mudança de hábitos nos turistas no sentido de uma progressiva exigência na procura de espaços turísticos com qualidade ambiental (Pryce, 2001), porém não existe (ainda) um segmento bem definido de “turistas verdes” (Lima & Partidário, 2002; Lima & Careto, 2006). Apenas um número reduzido de turistas possuem sensibilidade para a questão, e a alteração de atitudes só será possível a longo prazo com o incremento educacional.

Quanto à reputação da empresa, esta consiste na reacção afectiva ou emocional dos *stakeholders* diante do nome daquela. Designa-se como capital reputacional a quota de valor de mercado da empresa que é devida à forma como os *stakeholders* percebem as boas práticas da empresa (Filho, 2006:50). É portanto um recurso intangível, e como tal de difícil mensuração, que pode proporcionar vantagens competitivas importantes à empresa nas suas relações com os *stakeholders* e os *media*. O mercado tem tendência a reconhecer valor a empresas que possuem boa reputação, e a penalizar as que não têm. Este é sem dúvida uma boa razão para aderir a medidas que promovam a responsabilidade social, e parece ser uma das principais razões (a par da redução de consumos) que leva as unidades de hotelaria a aderirem a programas de rotulagem: “*Large firms do not want to be certified as a method to attract business, but to protect*

⁴⁹ Apesar de válida para a indústria do turismo na generalidade, ao que parece no segmento do ecoturismo os programas de certificação vão mais longe. “*While green standards for the mainstream tourism industry tend to rely on the measurable reduction of energy and waste, ecotourism standards go well beyond questions of eco-efficiency. Existing ecotourism certification programmes are more responsive to national and local stakeholder concerns than international programmes, and more likely to check on how ecotourism companies contribute to conservation of protected areas and what mechanisms are in place to ensure benefits reach local people*” (Font, 2001:15).

their brand for public relations reasons against possible negative publicity” (Font, 2005:8).

Por preservação das condições da operacionalidade do negócio, entende-se o contributo da empresa para a valorização ambiental e social da região onde está inserida, para que no longo prazo a actividade económica do turismo seja possível de ser exercida. Ora esta estratégia de longo prazo levanta algumas questões:

- 1- No curto prazo o benefício é nulo para a empresa, o que poderá significar, neste período, uma remuneração insatisfatória do capital investido pelos accionistas.
- 2- No que concerne às questões ambientais, a empresa que investe em eco-eficiência está a acautelar não apenas a continuidade do seu negócio, mas de todo o sector, inclusive das empresas que têm uma óptica de curto prazo. Ou seja, o acréscimo de fundos dispendidos com políticas de protecção ambiental será usufruído por todas as empresas, mesmo pelas que não estão sensibilizadas ou que não estão interessadas na protecção ambiental⁵⁰.
- 3- Muito frequentemente existe um fraco elo de ligação entre a região que acolhe o investimento, por um lado, e o capital e o *management* da empresa, por outro. Esta é uma razão para que possa haver uma ausência de visão a longo prazo em relação ao investimento em determinada região.

Enfim, implementar uma política de responsabilidade social com base no argumento do imperativo da preservação do negócio a longo prazo poderá não ser suficientemente atractivo para as empresas.

As empresas e a razão ética

A RSE transporta para o universo empresarial os princípios do desenvolvimento sustentável, assentes na equidade intrageracional (sociedade mais justa) e na equidade intergeracional (preservação ambiental para benefício das gerações futuras). Há uma razão ética para agir no encalço desses objectivos, sendo que o comportamento

⁵⁰ Está-se perante a mesma questão já anteriormente referida para os benefícios usufruídos pelos consumidores.

socialmente responsável deve ser alcançado como um fim em si mesmo, *porque é moralmente correcto agir assim*. São argumentos com uma forte componente normativa (Filho, 2006:27), que defendem que os resultados de uma empresa devem ser medidos de acordo com o seu impacto na sociedade, e não apenas no resultado financeiro para os *shareholders*.

Esta visão acerca do papel da empresa na sociedade encontra-se longe de ser consensual. A empresa deve concentrar-se num único objectivo, gerar o maior lucro possível para os accionistas, ou ter multi-objectivos, procurando gerar bem-estar a um conjunto alargado de *stakeholders*?

A primeira posição é defendida, por exemplo, por Milton Friedman e Michael Jensen, apenas para citar dois dos nomes mais conhecidos. Para estes autores (Friedman, 1970; Jensen, 2001), os gestores devem concentrar-se em procurar maximizar o valor da empresa dentro dos limites legais e éticos do negócio, sendo que o papel social deve ser deixado a cargo dos governos e de outras instituições. É legítimo, nesta óptica, a responsabilidade social conduzida por razões instrumentais. As acções de responsabilidade social devem apenas ser efectuadas se tiverem um valor estratégico para a empresa e aumentar o seu valor. E deve ser assim por três razões

1. A empresa não se encontra tão vocacionada, como outras instituições, para a promoção do bem-estar da sociedade. É uma questão de eficiência dos recursos: cada um deve fazer o que melhor sabe.
2. Não é realista procurar satisfazer um conjunto de *stakeholders* com interesses tão variados e antagónicos. Na impossibilidade de maximizar mais do que uma dimensão, a empresa passaria a ter multi-objectivos dispersos com prejuízos evidentes para a geração de riqueza. Seria mais benéfico para a sociedade se a empresa se concentrasse na maximização de um único objectivo, o lucro.
3. A promoção de acções no âmbito da responsabilidade social sem valor estratégico pode conduzir a custos de agência⁵¹, ou seja, à ausência de

⁵¹ A “teoria da agência” estuda os conflitos de interesses por vezes existentes entre o corpo de accionistas (o principal) e o agente (gestor).

coincidência de objectivos entre o agente e o principal, embora o primeiro devesse agir em nome e em consonância com o segundo.

A teoria dos *stakeholders* pode ajudar à promoção da responsabilidade social mesmo fora do âmbito instrumental, entrando no campo ético, já que “A doutrina da teoria dos *stakeholders* baseia-se na ideia de que o saldo final da actividade de uma dada organização empresarial deve levar em consideração os retornos que optimizam os resultados de todos os *stakeholders* envolvidos, e não apenas os resultados de todos os accionistas. A ideia que está na base da responsabilidade social corporativa é que a actividade de negócios e a sociedade são entidades interligadas” (Filho, 2006:8). Em termos académicos e institucionais é evidente que a teoria dos *stakeholders* tem vindo a ganhar espaço, mas uma visão ampla que proporcione benefícios a todos os *stakeholders* e não apenas a *stockholders* parece não ser ainda suficientemente valorizada pela sociedade⁵².

Em suma, analisou-se cinco incentivos (redução de custos, diferenciação, reputação, preservação das condições de operacionalidade do negócio, e ética) que levariam as empresas de hotelaria a aderir a programas de rotulagem. Segundo a literatura, estas unidades turísticas têm privilegiado a implementação de medidas de gestão ambiental com o objectivo de (i) reduzir os custos operacionais através do cumprimento de alguns critérios de eco-eficiência, investimento com repercussão imediata na conta de exploração e com *payback* reduzido⁵³, e de (ii) evitar a deterioração da sua imagem junto dos *stakeholders*, sobretudo em empresas de maior dimensão.

⁵² “No ambiente empresarial, a percepção de que o exercício da responsabilidade social pode trazer retornos à empresa é crescente, embora com pouca comprovação empírica. A relação entre acções de responsabilidade social e desempenho financeiro é essencialmente inconclusiva, pois, dependendo do contexto, evidentemente existirão correlações positivas e negativas entre o investimento em acções de responsabilidade social e os ganhos financeiros” (Filho, 2006:14).

⁵³ Mesmo o investimento em eco-eficiência não é privilegiado de forma idêntica: “*The empirical evidence from the hotel industry in Gran Canaria shows that the most commonly adopted environmental innovations are those involving low investment and operating cost reductions. (...) The innovations that carry high investment costs, such as solar energy systems, are less common, although, with modern technology, they offer long-term profitability*” (González & León, 2001:188).

Se os incentivos à implementação de práticas ambientais não são, de momento, muito atractivos, acresce ainda um conjunto de obstáculos: custos (pela implementação e manutenção do equipamento, e elevado *fee* cobrado pela entidade gestora do rótulo, facto particularmente mencionado pelas pequenas e médias empresas), falta de tempo e de conhecimento, dificuldades em envolver o *staff* e crença na ideia de que os hotéis não são responsáveis pelos impactos ambientais⁵⁴. A insuficiência dos incentivos e os obstáculos existentes tornam a implementação de práticas ambientais uma ferramenta de gestão ainda aquém do desejável.

Apesar da análise se ter centrado nos incentivos à adesão aos programas de rotulagem, há que salientar que a obtenção de um rótulo sendo algo absolutamente fundamental para obter o reconhecimento público, já não será imprescindível para alcançar a redução dos consumos. Devido aos elevados custos que representa aderir a um programa de rotulagem, algumas empresas, sobretudo de pequena e média dimensão, têm a possibilidade de investir em medidas que promovam a eco-eficiência sem aderirem àqueles programas (Font, 2005; Demajorovic & Antunes, 2004).

A ausência de incentivos sentida pelas empresas para aderirem aos referidos programas voluntários como forma de autoregulação, abre caminho à necessidade da intervenção do Estado através da regulação e do planeamento. Buckley (2002:204) refere que embora constituam uma importante ferramenta de gestão ambiental, “*To be most effective, [ecolabels] should be integrated with public policy mechanisms such as environmental regulations and standards*”.

3.2.6- O sector público

Por o turismo ser também uma actividade política, onde se digladiam diferentes actores e interesses (Elliott, 1997; Michael, 2001), o sector público possui características que lhe permitem ter uma posição de charneira no desenvolvimento de formas de turismo mais sustentáveis, ao (i) ser mandatado para representar todo o conjunto populacional, e

⁵⁴ Vernon *et al.* (2003) fazem o levantamento das razões apontadas na literatura e que levam as PME's a não aderirem a sistemas de gestão ambientais.

não apenas alguns grupos de interesse; (ii) ser supostamente imparcial e equidistante dos diversos interesses; (iii) dever possuir uma visão de longo prazo (Swarbrooke, 1999).

O turismo é uma actividade humana, onde uma parte substancial do seu mercado assenta em bens públicos essenciais para a sustentabilidade e que importam preservar, como sejam muitos dos recursos ambientais e culturais. Ora, se os agentes económicos não integram no preço os custos da degradação destes bens (o que efectivamente acontece devido à ausência de um mercado que estabeleça o seu valor), então está-se perante um conjunto de externalidades negativas⁵⁵. Assim, a correcção (ou a minimização dos efeitos) desta falha de mercado justifica a intervenção do Estado no sector (Hartley & Hooper, 1992). Os governos, no âmbito das políticas públicas, devem assim intervir estratégica e activamente no sentido de encorajar os agentes económicos a usarem os recursos de forma sustentável (Bramwell, 2005; Bramwell *et al.*, 1998; Hall, 2000).

A opinião contrária de que a intervenção pública cria distorções no mercado, e só quando este é livre de regulamentação e planeamento público é que se torna possível o desenvolvimento sustentável, é uma posição claramente minoritária entre os autores que escrevem sobre o tema,

“The conventional wisdom appears to be, rightly or wrongly, that sustainable tourism requires intervention and planning” (Swarbrooke, 1999:4).

“Due to the complex nature of tourism, it is improbable that the private sector can satisfy completely government policy objectives fostering a balance between host and guest benefits” (Theobald, 2005:363).

O sector público pode desempenhar um papel importante no desenvolvimento sustentável e influenciar a actividade turística de muitas formas, nomeadamente através da construção de infra-estruturas, regulamentando e legislando a actividade, planeando

⁵⁵ O turismo também pode provocar externalidades positivas mas, devido ao impacto do sector no ambiente, são as externalidades negativas as mais evidentes (Matias, 2007).

o sector e promovendo o ordenamento do território, ou através de medidas de incentivo ao investimento. O papel activo no sector pode ainda estender-se a um vasto conjunto de políticas, como sejam o desenvolvimento de certificação oficial, a promoção e conservação do património histórico, a promoção turística, ou tendo participações financeiras em infra-estruturas essenciais para o sector (linhas aéreas e férreas, p.e.). Hall (2000, 2005) identifica sete funções dos governos em relação ao turismo: coordenação, planeamento, legislação e regulação, empreendedorismo, estimulação, promoção do turismo social e a protecção dos interesses públicos.

Quer ao nível de organizações internacionais quer da União Europeia, surgem acordos e compromissos entre os Estados aderentes no sentido de serem tomadas medidas relativamente ao sector que influam positivamente no desenvolvimento sustentável. Assim, a Declaração de Djerba para o Turismo e as Alterações Climáticas (WTO, 2003b) chama a atenção para o empenho de todos os governos para o compromisso da sustentabilidade do turismo, e o papel destes no encorajamento da utilização de energias renováveis, por parte das empresas, através de incentivos fiscais, por exemplo.

Já a Comissão das Comunidades Europeias finalizou em Outubro de 2007 a ‘Agenda para um turismo europeu sustentável e competitivo’, onde define três objectivos: a prosperidade económica, a equidade e coesão sociais, e a protecção do ambiente e da cultura. Este documento baseou-se no relatório apresentado pelo Grupo para a Sustentabilidade do Turismo (GST), designado por ‘Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável’, e que identifica nove princípios da sustentabilidade, e um conjunto de oito desafios, que passam por manter e melhorar a prosperidade e qualidade de vida da comunidade, em função da mudança (desafio 4); minimizar o impacto da utilização de recursos e da produção de resíduos (desafio 5); conservar e acrescentar valor ao património natural e cultural (desafio 6); utilizar o turismo como ferramenta no desenvolvimento sustentável global (desafio 8). Para alcançar os objectivos e enfrentar os desafios é sugerido um conjunto de mecanismos de implementação, nomeadamente:

- o desenvolvimento de uma estratégia e um plano de acção de turismo sustentável, “enquanto ferramenta chave para orientar o perfil de turismo do

destino, identificar as prioridades e coordenar actividades entre os actores chave” (GST, 2007:21);

- a promoção da responsabilidade social das empresas e do diálogo social, onde se sugere que as empresas demonstrem e acelerem os seus compromissos com os princípios de RSE;
- a promoção de medidas e instrumentos para influenciar as empresas, de que é exemplo o cumprimento de critérios de sustentabilidade como requisito para a atribuição de apoio financeiro.

São ainda recomendados um conjunto de iniciativas e indicadores de sustentabilidade turística dos destinos que, conjuntamente com as referidas medidas de implementação, ilustram bem a importância que os documentos conferem à participação dos *stakeholders*, à existência de uma visão de longo prazo, à RSE e à avaliação do desempenho estratégico no quadro do planeamento turístico, e ao uso dos apoios financeiros para promoção da RSE.

O turismo em Portugal é considerado pelos decisores políticos como “um sector estratégico prioritário” (PENT:1) e, talvez por isso, tem sido dedicado ao sector, durante os últimos governos constitucionais (salvo algumas excepções), uma Secretaria de Estado, presentemente integrada no Ministério da Economia e da Inovação⁵⁶. O sector público nacional dispõe de um conjunto de instrumentos criados especificamente para incidirem na implementação da sustentabilidade e na gestão da actividade turística (Figura 10), dos quais se destacam o planeamento, os incentivos e apoios ao investimento e o licenciamento⁵⁷.

O planeamento da actividade turística será abordado no capítulo 5. Pelo que, neste ponto, dar-se-á atenção apenas aos instrumentos no âmbito da legislação e regulação, ou

⁵⁶ O Instituto do Turismo de Portugal (Turismo de Portugal, I.P.) é o organismo da administração central que tem como áreas de actuação a qualificação da oferta, o investimento, a promoção, a formação, a inspecção de jogos e a estratégia do desenvolvimento de produtos.

⁵⁷ O ordenamento do território, embora de incidência mais abrangente, tem obviamente repercussões assinaláveis na pressecução das políticas de sustentabilidade e de desenvolvimento turístico. Pelo que se destacam neste domínio o PNPT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território) e os I.G.T. (Instrumentos de gestão Territorial).

seja, o licenciamento do investimento, os Projectos de Interesse Nacional (PIN), e os sistemas de incentivo ao investimento (s.i.i.).

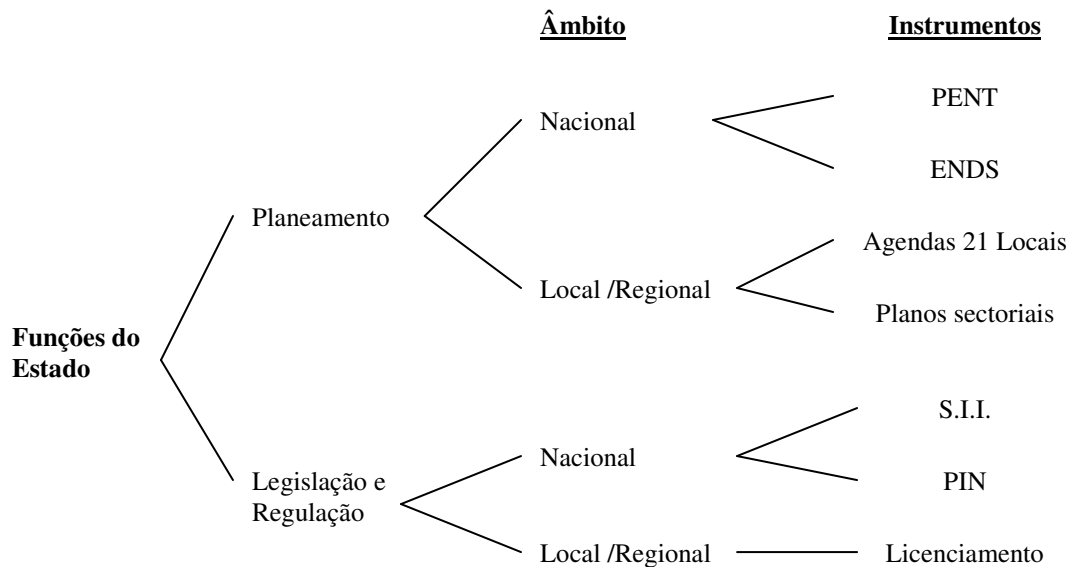


Figura 10- Instrumentos do sector público nacional criados especificamente para implementar o d.s. e a gestão da actividade turística.

3.2.6.1- O licenciamento

Os municípios viram a sua competência reforçada no sector do turismo depois de a DGT ter sido, durante décadas, a entidade oficial responsável pelo licenciamento e a fiscalização dos empreendimentos turísticos. Tendo sido inevitável a cedência de algumas competências de coordenação para o poder local e para as regiões, desta alteração sucedeu que (CTP, 2005:358):

- as autarquias ganharam uma participação muito mais activa no desenvolvimento turístico das suas áreas de influência, tendo passado a liderar o desenvolvimento turístico regional;
- houve alguma agilidade processual, dado que a DGT nem sempre era célere a dar resposta aos promotores (quer por desconhecer as realidades locais e regionais, quer por impossibilidade de responder em tempo útil à quantidade de solicitações de pequenos investimentos).

Porém, a Confederação questiona se houve maior qualidade e transparência do processo de decisão e se existe um alinhamento entre os critérios de decisão e os objectivos do governo.

O condicionamento ao licenciamento de unidades de alojamento turístico é efectuado através de legislação e é da competência das Câmaras Municipais, após solicitação de parecer à Direcção Geral do Turismo, Comissões Coordenadoras de Desenvolvimento Regional, Autoridade de Saúde e Serviço Nacional de Bombeiros. Dependendo da localização, o número de entidades a consultar pode ir até às 25 para a hotelaria convencional (CTP, 2005). Uma vez que o condicionamento é quase exclusivamente feito com base nos planos de ordenamento do território, apenas quando as unidades estão localizadas fora de zonas urbanas e urbanizáveis delimitadas por aqueles planos, se torna necessário efectuar uma Avaliação de Impactes Ambientais (AIA). Ora, como as restantes localizações estão isentas de AIA, a avaliação ambiental do investimento é quase sempre negligenciada: “(...) a aplicação desta legislação a estabelecimentos hoteleiros revela-se extremamente restrita, uma vez que na maioria dos casos os estabelecimentos localizam-se em zonas urbanas ou urbanizáveis. Exemplo desta realidade é o facto de no Algarve, região turística por excelência, não se conhecer nenhum caso de estabelecimento hoteleiro ou meio complementar de alojamento turístico, em que a aplicação do Decreto-Lei [DL nº 69/2000] tenha resultado na obrigatoriedade de realização de AIA” (Silva *et al.*, 2002:8). As questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável e a RSE não são contempladas por aquelas entidades durante a fase de licenciamento, sendo que os pareceres acerca da localização do investimento têm como único objectivo avaliar a relação com o território, no quadro dos planos de ordenamento do território existentes. As limitações encontradas em termos de legislação são o motivo pelo qual Silva *et al.* (2002) preconizam uma avaliação *ex-ante* do desempenho ambiental de todos os projectos turísticos: “Perante este quadro, a construção de indicadores operacionais *ex-ante* de desempenho ambiental para projectos turísticos – em particular hotéis – se aplicados a todos os casos de investimento, inclusivamente naqueles onde a lei prevê a isenção de AIA, ganha um particular relevo pela informação e mais valias que podem introduzir nos projectos e territórios que os acolhem” (*Ibidem*:8-9).

3.2.6.2- Os Projectos de Potencial Interesse Nacional

Os Projectos de Potencial Interesse Nacional (PIN) foram criados pela Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2005. Sob os argumentos de que:

- o país precisava de mais e melhor investimento que contribua para a existência de empresas fortes, dinâmicas, social e ambientalmente sustentáveis, e competitivas;
- “a dinamização do investimento, através da criação de uma envolvente favorável”, é um instrumento de política pública;
- ainda existirem entraves administrativos, regulamentares e processuais na aplicação dos s.i.i.,

o governo decide então dinamizar projectos que pelas suas características contribuam para a diversificação da base económica, criem emprego qualificado e gerem mais valor acrescentado. Os projectos PIN beneficiam de um acompanhamento especial, pretendendo-se favorecer a concretização de determinados projectos “assegurando um acompanhamento de proximidade, promovendo a superação de bloqueios administrativos e garantindo uma resposta célere”, nomeadamente em matéria de licenciamento e acesso a incentivos financeiros e fiscais, “sem prejuízo dos dispositivos legais necessários à salvaguarda do interesse público, nomeadamente ao nível da segurança e do ambiente” (Decreto Regulamentar nº8/2005). O acompanhamento dos projectos é efectuado por uma comissão (CAA-PIN) composta por representantes de seis organismos: API, Direcção-Geral da Empresa, Direcção-Geral do Turismo (agora Turismo de Portugal, I.P.), Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Instituto do Ambiente, Instituto da Conservação da Natureza.

Podem ser reconhecidos como PIN's os projectos que “susceptíveis de adequada sustentabilidade ambiental e territorial, representem um investimento global superior a 25 milhões de euros”⁵⁸ e apresentem um impacto positivo em pelo menos quatro de sete domínios, entre os quais se destacam pela importância directa no desenvolvimento

⁵⁸ Podendo ser de montante inferior se o projecto apresentar uma forte componente de I&D, de inovação aplicada ou de manifesto interesse ambiental.

sustentável, a criação ou a qualificação de emprego, a inserção em estratégias de desenvolvimento regional, a eficiência energética e/ou favorecimento de fontes de energia renováveis.

Os projectos de excelência com importância estratégica são designados por PIN+, desde Agosto de 2007 (DL n.º285/2007). São projectos cujo investimento é superior a € 200.000.000, que preenchem os requisitos para serem PIN's e, cumulativamente, um conjunto de critérios (art. 2º), dos quais se destacam pela sua repercussão directa no d.s., a utilização de tecnologias e práticas eco-eficientes, promoção de eficiência e racionalização energética, integração nas prioridades definidas pelo PENT e a ENDS. No caso de projectos turísticos, exige-se que os estabelecimentos hoteleiros sejam, no mínimo de 5 estrelas⁵⁹, a criação de mais de 100 postos de trabalho directo, e que, no mínimo, 70% das unidades de alojamento da cada empreendimento seja afecto à exploração turística.

A classificação de um projecto como PIN+ é efectuado por despacho conjunto de pelo menos três ministros, do ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e da economia, e permite que

- o projecto seja dispensado de posterior aprovação de localização;
- se identifique os instrumentos de gestão territorial cuja elaboração, alteração ou, eventualmente, suspensão seja necessária;
- seja reconhecido o interesse público do projecto para os efeitos do regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

No entanto, os procedimentos de AIA são os que vigoram no DL 69/2000.

Em Abril de 2008 dos 64 projectos em acompanhamento, cerca de metade (33) eram de turismo. Estes projectos representam perto de € 6.500 milhões (50% do total dos PIN's) e serão responsáveis por 25.000 postos de trabalho (56,5% do total dos PIN's).

⁵⁹ Ou no caso de conjuntos turísticos pelo menos um o seja, e os restantes não tenham classificação inferior a 4 estrelas.

3.2.6.3- Os sistemas de incentivo ao investimento

O apoio financeiro do Estado ao sector do turismo, tal como para muitos outros sectores, surge essencialmente por duas razões (CTP, 2005):

- compensar ou corrigir eventuais desequilíbrios ou carências, de natureza estrutural ou conjuntural;
- pela vontade política de intervir no sector com base numa visão própria para a actividade.

Ainda de acordo com a CTP (2005), os incentivos financeiros têm como objectivos genéricos financiar (i) novos projectos e a inovação; (ii) a modernização e a remodelação; (iii) a internacionalização; e (iv) a reestruturação e/ou o re-financiamento. Podem ainda revestirem-se sob a forma de subsídios reembolsáveis (que representam 46,5% do total de apoios, em valor, desde 2000) e/ou a fundo perdido (31,2%), empréstimos de longo prazo bonificados (11,7%), fundos imobiliários (7,5%) e capital de risco (3%).

Os apoios financeiros distribuem-se por alguns apoios específicos do ITP, instrumentos de gestão publico-privada relacionados com capital de risco e fundos imobiliários, e sobretudo por programas co-financiados por fundos comunitários - até 2006 no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III (PRIME e PIQTUR), para o período 2007-2013 enquadrados pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Os s.i.i. no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III

O Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME) inseriu-se num conjunto de medidas de acção económica, promovidas pelo Estado, que visavam o desenvolvimento estratégico de diversos sectores económicos. Criado em 2003 teve como objectivos gerais “Reforçar a produtividade e competitividade das empresas, bem como a sua participação no mercado global” e “Promover novos potenciais de desenvolvimento”. Especificamente na área do turismo apontava como objectivos:

- Promover e reforçar a competitividade das empresas do sector do Turismo, fomentando o desenvolvimento de estratégias que visem o aumento da sua capacidade técnica e tecnológica e o aumento do seu poder de negociação dentro da cadeia de valor do sector;
- Apoiar o aparecimento de novas áreas de negócios que apostem na criação de novos produtos turísticos, baseados em potencialidades existentes e/ou contribuindo para o reforço da coesão regional, através da exploração e valorização de novas áreas turísticas;
- Actuar sobre os factores críticos do sector, garantindo a sua sustentabilidade, nomeadamente através da:
 - Consolidação dos grandes centros de produção turística, ordenando e qualificando o espaço, de forma a diferenciá-los pela qualidade e complementaridade, no quadro da competitividade internacional;
 - Consolidação da oferta turística existente, através da modernização e requalificação do produto, dos activos e da gama de serviços;
 - Promoção do acréscimo de produtividade das empresas, através da inovação de processos e de recursos técnicos, designadamente fomentando o processo de introdução de novas tecnologias de informação e de comunicações;
 - Qualificação e intensificação da formação de profissionais de e para o Turismo;
 - Promoção da internacionalização de Portugal como destino turístico, com base nos actuais produtos e mercados nucleares do Turismo, complementando-a com um esforço de penetração de novos produtos em novos e actuais mercados;
- Apoiar a internacionalização dos agentes económicos do Turismo, através de mecanismos financeiros adequados às formas de acesso à internacionalização, autonomamente ou em associação;
- Estimular o aparecimento de novas áreas de negócios que apostem na criação de novos produtos turísticos, baseados em potencialidades existentes e/ou contribuindo para o reforço da coesão regional, através da exploração e valorização de novas áreas turísticas.

É neste âmbito que se inseriam um conjunto de quatro apoios a que as unidades de alojamento podiam concorrer:

- SIPIE - Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais.
- SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial
- PITER – Programas Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional
- SIVETUR – Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica.

O SIPIE e o SIME eram sistemas de incentivos não específicos para a actividade turística, estando abertos a um conjunto de CAE's inseridas em diversos sectores da economia. Já o PITER e o SIVETUR são específicos para o sector do turismo.

O SIPIE (Portaria 88-D/2006) como o próprio nome indica era dedicado a micro e pequenas empresas, apoiava projectos com montantes de investimento entre os €15.000 e os €150.000 (sendo que o incentivo não podia exceder os €100.000), e tinha como objectivos (i) contribuir para o desenvolvimento da região onde se inseriam e (ii) modernizar e reforçar tecnologicamente as empresas, promovendo por essa via os ganhos de competitividade. O Sistema apoiava financeiramente as empresas através de incentivo não reembolsável sobre 30% das despesas elegíveis do projecto.

O SIME (Portaria 130-A/2006) apresentava como objectivos (i) desenvolver e reforçar a competitividade do sector de actividade das empresas, e (ii) promover factores estratégicos não directamente produtivos, como sejam a internacionalização, a qualidade, o ambiente, a energia e a qualificação de recursos humanos. É um incentivo reembolsável (podendo não o ser, total ou parcialmente, consoante a avaliação do desempenho do projecto), ou não reembolsável nos casos de apoio à componente da formação profissional e à majoração mais-valia ambiental, sem pagamento de juros, em que o prazo de financiamento é de 7 anos (12 anos no caso dos estabelecimentos hoteleiros com despesas elegíveis superiores a €2.500.000) com 3 anos de carência. O sistema permitia a majoração em casos de criar postos de trabalho, ser promovido por jovens empresários, ou por oferecer mais-valia ambiental.

O PITER (Portaria nº 450/2001) eram “conjuntos coerentes de projectos de investimento complementares entre si e implementados num horizonte temporal limitado, que prosseguem os mesmos objectivos estratégicos, com vista a alcançar alterações estruturais na oferta turística local ou regional e impacte económico-social significativo na área territorial em que se inserem” (art. 2º). Apresentava como objectivos (i) a criação de núcleos de elementos funcionalmente interdependentes da actividade turística; (ii) o aproveitamento de nichos de mercado turístico; (iii) a valorização e a reabilitação de áreas de forte intensidade turística, incluindo a modernização da oferta existente e a sua integração urbanística. Qualquer entidade podia ser promotora de um PITER, nomeadamente empresas, câmaras municipais e regiões de turismo. O reembolso das despesas elegíveis era misto (ou seja, parte eram reembolsáveis e outra não) e tinha um prazo de reembolso de 12 anos, com quatro anos

de carência para os investimentos novos (8 anos para investimentos em remodelação, ampliação ou reequipamento).

O SIVETUR (Portaria nº 59/2005) tinha como objectivo apoiar projectos com elevado potencial de valorização da oferta de produtos turísticos de excelência, bem como do património histórico, cultural e natural. Era dirigido às empresas que apresentassem projectos de investimento na recuperação ou adaptação de património classificado, em turismo de natureza, turismo sustentável (localizado em áreas turísticas ou em áreas contíguas a estas) e de animação turística. O incentivo podia ser reembolsável e/ou não reembolsável e objecto de prémio de realização. Os prazos de reembolso e de carência são os mesmos àqueles mencionados para o PITER.⁹

Estes quatro incentivos, da responsabilidade do ITP (nos casos do SIME e no SIPIE apenas no que diz respeito ao investimento turístico), eram os apoios financeiros mais requeridos pelas empresas e, como se viu, caracterizavam-se por serem subsídios predominantemente reembolsáveis, sendo que em algumas situações podiam assumir-se como não reembolsáveis.

Os s.i.i. no âmbito do QREN

No âmbito do QREN os sistemas de incentivos assumem-se como “instrumentos fundamentais das políticas públicas de dinamização económica, designadamente em matéria da promoção da inovação e do desenvolvimento regional” e visam “ o acréscimo de produtividade e de competitividade das empresas e a melhoria do nosso perfil de especialização, favorecendo o desenvolvimento territorial e a internacionalização da economia e priorizando o apoio a projectos de investimento em actividades de produção de bens e serviços transaccionáveis ou internacionalizáveis” (D.L. nº287/2007). Relativamente aos investimentos na área do turismo, o ITP continua a ser o organismo interlocutor que assegura a análise os projectos, a contratação dos incentivos, o controlo e o acompanhamento da execução.

Relacionados com questões caras ao d.s., o mesmo D.L. apresenta como princípios orientadores (art.4º):

c) a sustentabilidade dos investimentos apoiados, garantia a ser dada pela respectiva viabilidade económica (art.4º);

i) o respeito pelos princípios da igualdade de género e da igualdade de oportunidades.

Foram então criados três Sistemas de Incentivos:

- Sistema de Incentivo à Inovação (SI Inovação)
- Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT)
- Sistemas de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME (SI Qualificação de PME)

O SI Inovação (Portaria nº1464/2007) “tem como objectivo promover a inovação no tecido empresarial”, reflectido principalmente na produção de novos bens e serviços, na adopção de novos processos ou métodos de fabrico, na expansão da capacidade de produção em actividades de alto conteúdo tecnológico, na criação de empresas dotadas de recursos qualificados ou que desenvolvam actividade em sectores com fortes dinâmicas de crescimento (art.5º). O SI Inovação apoia as empresas através de incentivo reembolsável que, em situações específicas, pode ser substituído pela bonificação de juros, ou convertido em incentivo não reembolsável.

O SI Qualificação de PME (Portaria nº1463/2007) “tem como objectivo a promoção da competitividade das empresas através do aumento da produtividade, da flexibilidade e da capacidade de resposta e presença activa das PME no mercado global” (art.3º). São abrangidos projectos promovidos por empresas a título individual ou em cooperação, o que se reflecte em ligeiras diferenças quanto à metodologia de apuramento do mérito do projecto. O art. 5º identifica treze tipologias de investimento em factores dinâmicos de competitividade, dos quais se destacam quatro directamente relacionados com a promoção do desenvolvimento sustentável:

f) Ambiente – que contempla investimentos em quase todas as áreas ambientais nas empresas, tais como auditorias ambientais, gestão de resíduos, redução de ruído, gestão eficiente da água, introdução de tecnologias eco-eficientes, bem como certificação.

h) Diversificação e eficiência energética – que contempla o uso de energias renováveis.

m) Responsabilidade social e segurança e saúde no trabalho.

n) Igualdade de oportunidades.

O SI apoia as empresas através de incentivo não reembolsável, até determinado limite, para além do qual há lugar a subsídio reembolsável que pode ser substituído pela bonificação de juros.

O SII&DT (Portaria nº 1462/2007) tem por objectivo “intensificar o esforço nacional de I&DT e a criação de novos conhecimentos com vista ao aumento de competitividade das empresas, promovendo a articulação entre estas e as entidades do sistema científico e tecnológico” (art.3º). O SI apoia empresas através de incentivos não reembolsáveis, até um limite máximo, a partir do qual o incentivo é reembolsável (que em situações específicas pode ser convertido em incentivo não reembolsável).

3.3- Ética ambiental e turismo

A discussão em torno do desenvolvimento sustentável é uma questão ética, ancorada nos valores e na cultura da comunidade. Pearce *et al.* (1990:3) referem que o horizonte temporal a adoptar e os ‘conteúdos’ que constituem o desenvolvimento, são decisões a tomar com base nos valores predominantes e nas normas éticas.

“(...) we suggest that sustainability be defined as the general requirement that a vector of development characteristics be non-decreasing over time, where the elements to be included in the vector are open to ethical debate and where the relevant time horizon for practical decision-making is similarly indeterminate outside of agreement on intergenerational

objectives. This level of generality may seem unsatisfactory, but the essential point is that what constitutes development, and the time horizon to be adopted, are both ethically and practically determined. Such an ethical debate can be illuminated by discussion of the alternative views on both issues, but it cannot be resolved other than by ethical consensus”.

Também Omann & Spengenberg (2002) consideram o objectivo do desenvolvimento sustentável (“*to provide to everybody everywhere and at any time the opportunity to lead a dignified life in his or her respective society*”) como um ‘imperativo ético’.

Harribey (2002:175) insurge-se contra a valoração dos recursos naturais, por razões éticas. “A utilidade dos recursos indispensáveis à vida é incomensurável e, por isso, eles não relevam da economia. Os recursos naturais indispensáveis à vida relevam, de facto, de valores que se situam na ordem ética”.

A ética pode ser entendida como a formulação de um conjunto de princípios gerais que confere uma unidade ao conjunto dos juízos morais, individuais e colectivos, face às circunstâncias (reais ou hipotéticas) mais diversas. É essa coerência de princípios que move o procedimento ético (Arnsperger & van Parijs, 2003). Pode-se analisar as questões éticas relacionadas com o desenvolvimento sustentável sob os prismas da ética ambiental, ou seja da relação Homem/Ambiente, ou da ética social e económica, que envolve as relações humanas, sociais e económicas (esta última abordada no ponto 4.3).

Assim, no que toca à relação Homem-Ambiente identificam-se duas visões que tiveram um papel importante em termos históricos e que ainda hoje predominam. São a ética instrumental e a ética da conservação. A visão instrumental defende que os recursos naturais devem ser utilizados de acordo com o benefício e o prazer que podem proporcionar aos humanos e está bem sintetizada na frase de Baxter: “Rejeito a ideia de que devemos respeitar o ‘equilíbrio da natureza’ ou ‘preservar o ambiente’, a menos que

a razão para o fazer, expressa ou implícita, seja o benefício do homem” (citado por Nogueira, 2000:21).

Uma segunda visão da relação entre Homem e Ambiente é a defendida pela ‘ética da conservação’, que enfatiza a conservação ecológica para benefício futuro da espécie humana e não pelo valor intrínseco dos ecossistemas: a degradação dos recursos naturais e a perda da biodiversidade (temas caros ao desenvolvimento sustentável) devem ser evitados por interesses relacionados com as gerações actuais e futuras. Esta é a ética predominante da Conferência do Rio e do Relatório Brundtland, e é proferida pelas instituições internacionais como as Nações Unidas e o Banco Mundial (Hudson & Miller, 2005; Baker, 2006). A responsabilidade moral repousa em assegurar que as gerações futuras tenham à disposição um conjunto de recursos naturais não inferior ao que possui as gerações presentes. Assim, a tónica é sempre posta no Homem, e as relações entre este e o Ambiente são avaliadas em função da espécie humana, não havendo lugar a um reconhecimento dos ‘direitos’ da natureza. O que se pretende com o desenvolvimento sustentável é apenas uma alteração quanto à forma como se dividem os recursos económicos e naturais entre os membros de uma geração e entre estes e os de gerações futuras, ou seja a equidade. É um padrão de comportamento antropocêntrico, já que sugere a protecção e a conservação porque é necessário para o bem-estar humano (Baker, 2006).

Porém, correntes mais pró ambientalistas têm reivindicado, como meio de sair da ‘crise ecológica’, uma alteração quanto ao padrão de pensamento antropocêntrico que refuta o valor intrínseco da natureza. A ética ambiental (muitas vezes referida também por ética ecológica) defende a existência dos mesmos padrões morais para a defesa de animais humanos e não-humanos. Nesta perspectiva, é reconhecido um valor intrínseco aos seres não humanos capazes de sentir prazer e dor, cujos interesses devem ser salvaguardados e respeitados⁶⁰.

⁶⁰ Dias (2002) e Nogueira (2000) oferecem uma breve panorâmica sobre as epistemologias da filosofia ambiental.

Finalmente, ainda no capítulo das relações Homem/Ambiente, mas na esfera do turismo, merece destaque o trabalho de Holden (2003). Para este autor, até meados da década de 90 era conferida reduzida importância às questões éticas relacionadas com o turismo. Apesar de existirem importantes questões éticas levantadas pela interação turismo-cultura local⁶¹, é na aplicação directa do ramo ‘ética ambiental’, ou seja, na relação turismo-ambiente, que habitualmente se analisa as questões éticas em turismo. Devido à complexidade do sector, onde são envolvidos um conjunto significativo de *stakeholders*, é difícil falar de uma ética ambiental homogénea no turismo. Porém, de uma forma geral pode-se afirmar que após a tomada de consciência por parte dos diversos *stakeholders* acerca dos danos ambientais que o desenvolvimento turístico provoca, com implicações na rentabilidade futura da indústria e no bem-estar das gerações futuras, assistiu-se a um movimento de substituição da ética instrumental pela ética da conservação. Com algumas excepções, a alteração é visível ao nível do sector público (através das políticas públicas próximas das recomendações dos organismos internacionais), da indústria (através da adesão a códigos de conduta como forma de evitar a imposição de regulamentação governamental), das ONG’s e das comunidades locais.

Mantém-se, no entanto, a ausência de atribuição aos ecossistemas de um valor intrínseco, baseado numa visão não antropocêntrica: “*Yet the rationale of the ethic remains anthropocentric, concerned with the economic and social well-being of communities, rather than recognizing the rights of nature*” (Holden, 2003:106). O autor julga mesmo que esse passo estará longe de ser dado.

3.4- Sumário do capítulo três

Este capítulo pretendeu alcançar dois objectivos. O primeiro consistiu na exploração de conceitos. A evolução do conceito de ‘turismo sustentável’ tem sido paralelo àquele

⁶¹ Nomeadamente em temas como o turismo sexual, o acesso da população a recursos ou a sua deslocação forçada para dar lugar à exploração turística, por exemplo.

mais lato de ‘desenvolvimento sustentável’, sendo que ambos envolvem problemas de interpretação (Goodall & Stabler, 1996). A discussão em torno dos paradigmas interpretativos associados (sustentabilidade fraca e forte) constitui um contributo clarificador nesta matéria.

O segundo objectivo consistiu em explorar as razões explicativas avançadas na literatura para as unidades de hotelaria não aderirem a processos de gestão ambiental, nomeadamente eco-eficiência. Depois de se fazer uma breve revisão aos impactos ambientais destas empresas, onde recai o investimento mais significativo do sector privado, analisou-se as razões das empresas em aderirem a programas de gestão ambiental. Mostrou-se que apenas a redução de custos e a reputação (nas cadeias de maior dimensão) constituem motivos para a adesão a rótulos ecológicos, o que se poderá ficar a dever à ausência de um mercado de ‘turistas verdes’. Para serem mais efectivos, os rótulos ecológicos deveriam ser integrados e complementados com mecanismos de política pública à disposição dos governos nacionais e locais, tais como a regulamentação (Buckley, 2002), até porque a inclusão de critérios de eco-eficiência logo na fase de projecto proporcionaria relevantes ganhos ambientais (DGE, 1999).

Paralelamente, parece haver um largo consenso em torno da ideia de que as economias de mercado, só por si, não promovem actividades turísticas consentâneas com o desenvolvimento sustentável. A inevitabilidade dos impactos turísticos em termos gerais (McKercher, 1993), e a incapacidade da indústria em aderir de forma massiva a práticas de gestão ambiental, recomendam a intervenção do sector público no sentido de minimizar os efeitos negativos e maximizar os positivos. Das ferramentas de que o sector público dispõe, serão analisadas duas ao longo deste trabalho: os incentivos ao investimento e o planeamento local. No capítulo seguinte serão abordadas as metodologias de avaliação e selecção de projectos de investimento, e a sua relação com o desenvolvimento sustentável. A identificação dos impactes turísticos permite ao decisor uma tomada de decisão mais consciente, até porque explicita os *trade-off* que quer ou não efectuar.

Capítulo 4- A AVALIAÇÃO DE PROJECTOS NUMA ÓPTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma das questões centrais da ciência económica em torno do d.s. é a avaliação de projectos de investimento, principalmente daqueles que têm um impacto social assinalável e que se repercutem no ambiente ao longo de várias décadas. Este terceiro capítulo tem como objectivo rever as principais metodologias de avaliação de projectos com tais características porque, para a implementação do t.s. ser bem sucedida, é importante que se conheça e meça o melhor possível os impactos causados pelos investimentos, públicos ou privados.

Os métodos de avaliação dos impactos do turismo na economia, nacional ou regional, são medidos recorrendo à metodologia dos multiplicadores (Cooper *et al.*, 1993; Eusébio, 2001; Rabahy, 2003; Sinclair & Stabler, 1997) e à Conta Satélite do Turismo (Commission of European Communities *et al.*, 2001; Costantino & Tudini, 2005; OMT, 1999; Vanhove, 2005). Embora úteis em termos macro-económicos e para perceber os impactos económicos do turismo a nível regional (Jones *et al.*, 2003), estas ferramentas de análise não são adequadas à avaliação individual de projectos de investimento nem dos seus efeitos em matéria ambiental e social. Por este motivo não serão abordados.

A um nível mais micro, e também na área do turismo, os efeitos directos da actividade da empresa são avaliados recorrendo aos modelos de Análise Multi-Critério (AMC) e à Análise Custo-Benefício (CBA). Esta última caracteriza-se por ser um modelo de avaliação unicritério, ao admitir somente a unidade monetária como medida, e tem sido a metodologia predominantemente utilizada neste contexto ao longo da segunda metade do século XX. Ambas as metodologias constituem-se como paradigmas distintos na avaliação de projectos no âmbito do desenvolvimento sustentável. A operacionalizadade do conceito de sustentabilidade forte apenas é possível em modelos onde não é permitida a compensabilidade.

O capítulo revê ainda algumas propostas de modelos de avaliação, onde se destacam os de Partidário *et al.* (1993), *Groupe Développement* (2000) e Silva *et al.* (2002), tendo

este último sido desenvolvido para o território nacional e com o objectivo de se constituir como mais valia na avaliação de projectos, no âmbito da atribuição de incentivos públicos à qualificação da oferta.

4.1- A Análise Custo-Benefício

4.1.1- Fundamentos

A questão da eficiência económica, designada como eficiência de Pareto, assume um papel fulcral na avaliação de alternativas de investimento. Uma situação diz-se eficiente, no sentido de Pareto, se não for possível melhorar a condição de nenhum indivíduo, sem prejudicar a de qualquer outro. Nestes casos está-se perante uma afectação óptima de recursos, também designada por óptimo paretiano. Já uma situação ineficiente é aquela em que, a partir da qual, é possível obter uma melhoria paretiana. Porém, na quase totalidade dos casos, as alternativas de investimento repercutem melhorias em determinados grupos de pessoas e perdas em outros (Santos, 1993). Neste sentido, Kaldor e Hicks em 1939 propõem a seguinte noção: existe um ganho líquido de bem-estar colectivo se os ganhos que uma alternativa proporciona aos beneficiários forem superiores às perdas em que os prejudicados incorrem, caso em que os beneficiários indemnizariam os perdedores, dando origem ao princípio da compensação potencial (Barata, 2003)⁶². Mas, precisamente por a compensação ser mais potencial do que efectiva, leva a que o princípio seja particularmente criticado por motivos éticos (Sen, 2000) e a observações como a de Kanbur (2003:3): "*Compensation in principle might be a better label than compensation principle- the latter might suggest that as a matter of principle compensations should be paid, which is quite the opposite of what is intended*".

⁶² A compensação poderia ser feita em espécie, caso os prejudicados fossem restituídos dos bens que perderam (compensação em sentido forte), ou em termos pecuniários (compensação em sentido fraco).

A avaliação de projectos de investimento é efectuada (i) identificando o impacto do projecto na utilidade de cada um dos indivíduos envolvidos, para quem, em alguns casos, será positivo, e em outros negativo; (ii) agregando as utilidades individuais em funções de bem-estar social; (iii) aprovando o projecto se o impacto líquido no bem-estar social for positivo (Perman *et al.*, 2003). Por motivos operacionais⁶³, substituem-se as utilidades pelo consumo⁶⁴, procurando obter o WTP (*willingness-to-pay*) dos beneficiados e o WTA (*willingness-to-accept*) dos prejudicados. A CBA é então efectuada recorrendo a unidades monetárias para medir o impacto agregado do bem-estar dos indivíduos. Na forma mais clássica vem:

$$VAL = -NB_0 + \frac{NB_1}{(1+r)} + \frac{NB_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{NB_T}{(1+r)^T} = \sum_{t=0}^T \frac{NB_t}{(1+r)^t}$$

onde VAL significa Valor Actual Líquido

NB (*net benefit*) significa o benefício líquido (benefícios – custos) e
r é a taxa de actualização.

Apesar da CBA ser hoje em dia vulgarmente utilizada pelos governos e agências/institutos deles dependentes, quer nos E.U.A., quer na Europa (Adler & Posner, 1999; Florio & Vignetti, 2002), em termos académicos a CBA não alcança idêntico estado de graça: "*The reputation of CBA among American academics has never been as poor as it is today, while its popularity among agencies in the United States government has never been greater*" (Adler & Posner, 1999:167, e também Adler & Posner, 2000). Tal deve-se em grande parte às acentuadas debilidades da metodologia quando se está perante investimentos com fortes repercussões sociais e ambientais (Heal, 1997). Dos problemas apontados por Frank (2000) à CBA (incomensurabilidade, ética consequencialista, taxa de desconto, valoração de custos e benefícios), expõem-se dois que dizem respeito directamente à equidade intra e inter geracional.

⁶³ Como os mesmos autores referem, o uso de utilidades levanta diversos problemas: "*First, there is no generally agreed social welfare function [...]. It is not even generally agreed that interpersonal utility comparisons are admissible. Finally, utilities are not observable.*" (Perman *et al.*, 2003:368)

⁶⁴ Como referem (Ayres *et al.*, 1998) "*Maximizing happiness is equated with maximizing consumption*".

4.1.2- A Análise Custo-Benefício e o desenvolvimento sustentável

A equidade intrageracional

As desigualdades sociais entre pessoas no mesmo espaço geográfico constituem focos de conflito social unanimemente considerados como indesejáveis, sendo que para tal contribui a redistribuição desigual dos ganhos proporcionados pelos investimentos. A agregação dos ganhos e perdas, recorrendo simplesmente à soma de ambos, leva a desigualdades entre grupos, dado que uma unidade adicional de rendimento tem um valor diferente consoante o nível de bem-estar do beneficiário. Esta questão tem vindo a ser contemplada na metodologia CBA, desde a década de 70, identificando-se custos e benefícios para cada um dos grupos sociais e imputando-se-lhes diferentes pesos de acordo com o seu impacto social⁶⁵. *Distributional weights* reflectem o significado social de uma alteração no rendimento das pessoas, segundo o princípio de que o efeito (dos benefícios e custos) sobre o rendimento tem impactos diferentes de acordo com o segmento da população em que incidem. Por outras palavras, os pesos reflectem a utilidade marginal social do rendimento, deixando a metodologia de ser meramente um instrumento de análise de eficiência e adquire preocupações com a equidade a redistribuição⁶⁶. Porém, há que reconhecer que a introdução dos pesos acarreta algumas dificuldades, como sejam: (a) a não existência de um firme fundamento técnico para fazer o cálculo de pesos; (b) a imputação de custos e benefícios a diferentes grupos, por vezes bem numerosos, revela-se problemática; (c) a elevação da complexidade do processo, podendo torná-lo mais oneroso (Mishan, 1988). Mas já não parece correcto afirmar que a incorporação dos pesos introduza arbitrariedade no processo, conforme defende Mishan (1988). Na realidade, a CBA na forma clássica incorre em juízos de valor ao atribuir, mesmo que implicitamente, a beneficiados e prejudicados, iguais

⁶⁵ A introdução de pesos na metodologia é geralmente designada por *distributional CBA model*. Brent (1996) defende que apenas deste modo é possível imputar à CBA uma função social, fazendo assim sentido designar a metodologia por *social CBA*.

⁶⁶ “Although inefficient projects may be approved, there is no policy contradiction implied. Weighted benefits exceed weighted costs and therefore society is better off with the project. The weights reflect the trade-off between efficiency and distribution. (...) Specifying the weights makes explicit the value judgements regarding the priority of objectives” (Brent, 1996:7).

funções de utilidade. Este facto já é em si mesmo uma arbitrariedade, que não é acrescida pela tentativa de atribuir diferentes funções de utilidade a diferentes grupos de indivíduos.

Equidade intergeracional

As gerações actuais gozam da capacidade natural de influenciar o futuro, ao tomarem decisões cujos impactos são temporalmente prolongados e, por conseguinte, condicionantes do modelo de desenvolvimento das gerações vindouras. Já a impossibilidade das gerações futuras influenciarem o presente leva a que se afirme que se encontram numa situação de vulnerabilidade face às gerações actuais⁶⁷.

O factor tempo torna-se assim o aspecto mais relevante na questão da intergeracionalidade, cuja problemática é introduzida no modelo através da taxa de actualização e da discussão em torno da sustentabilidade forte e fraca. Uma taxa reduzida significa que a geração presente abdica de determinados níveis de bem-estar em prol de manter opções em aberto para as gerações futuras. Como refere Frank (2000:916), “*Having been born later should not mean that one’s enjoyment and suffering receive less weight in important policy decision*”.

Nos métodos que empregam o desconto de *cash-flows*, como é o caso da CBA, custos e benefícios desfasados no tempo comparam-se colocando-os no mesmo momento temporal, utilizando uma taxa que desconte valores futuros⁶⁸ que reflecta a visão das gerações actuais sobre o peso relativo a ser dado aos benefícios e custos (Field & Field, 2002). Ora, resultados obtidos com taxas de desconto entre os 2% e os 10% habitualmente sugeridas na literatura (veja-se Perman *et al.*, 2003), mostram que (a) períodos temporais tão longos fazem com que o VAL dos projectos seja extremamente

⁶⁷ Esta relação de poder e influência, entre gerações actuais e futuras, está bem descrita em Neumayer (2003:14) “*This fundamental asymmetry puts the present generation in a strong position of dominance(...) A natural seductive question is then: why not exploit this unequal position and maximize our own utility without any concern for the future?*”.

⁶⁸ A taxa de desconto referida nestes casos é sempre uma taxa de desconto real, ou seja uma taxa de desconto nominal deduzida da inflação (Field & Field, 2002; Rao, 2000).

sensível à escolha da taxa de actualização; (b) na realidade, qualquer importância descontada, mesmo que a uma taxa reduzida, durante um período de tempo longo, tem como resultado um valor quase insignificante: “...it will honestly show that the results of benefit-cost analysis, for a long-run decisions, give less guidance, and are less conclusive, than we would like” (Page, 1997:583). Diversos autores referem-se a esta propriedade como a tirania do desconto.

Os economistas neoclássicos defendem, por razões de eficiência económica, a utilização de uma taxa de actualização positiva, embora mais reduzida que a taxa de mercado, designada por taxa social de desconto. Apenas em casos muito excepcionais admitem uma taxa de actualização nula ou negativa⁶⁹. Já os autores ligados à óptica da sustentabilidade forte, defendem a utilização de uma taxa de actualização nula como única forma de defender os interesses das gerações futuras (Brown, 1998). Esta posição significa não acreditar na evolução tecnológica como forma de diminuição dos impactos ambientais, e na rejeição da eficiência económica como critério aplicável à gestão dos recursos naturais. O debate em torno da taxa de desconto é de tal forma polarizado e relacionado com a abordagem à sustentabilidade que, para Neumayer (2003), a escolha da taxa de actualização é uma falsa questão, tudo se resumindo à identificação com o paradigma de sustentabilidade (forte/fraca), já discutidos o capítulo anterior.

4.1.3- A valoração de custos e benefícios

A metodologia CBA necessita de um grande volume de informação traduzida em unidades monetárias, que reflectam as alterações nas utilidades resultantes do investimento a apreciar. Os métodos de valoração de custos e benefícios dividem-se essencialmente em dois grupos (Stabler, 1999): os métodos indirectos (também designados por preferências observadas) que permitem a estimação de valores de uso, e os métodos directos (ou de preferência declaradas), os únicos capazes de estimar valores

⁶⁹ Veja-se, a título de exemplo, Dasgupta *et al.* (1999).

de não-uso⁷⁰. Os primeiros são utilizados para encontrar as preferências a partir de informação baseada na observação do mercado. Nesta linha destacam-se o método do preço hedónico (*hedonic pricing*) e o método do custo de transporte (*travel-cost method*).

Contudo, em questões de sustentabilidade uma boa parte dos dados é recolhida através de métodos directos, isto porque para a quase totalidade dos serviços que se pretende valorar não existem similares no mercado. O método directo mais utilizado é o da avaliação contingente (*contingent valuation methods- CV*) que consiste em perguntar directamente às pessoas, através de questionário, o quanto estão dispostas a pagar (WTP) ou a receber pela usurpação de um bem ou serviço (WTA) (Beder, 2000; Cunha, 2006; Kopp *et al.*, 1997; Pearce & Moran, 1994; Rao, 2000; Stabler, 1999; Tisdell, 2006).

Apesar de ser incontornável a sua utilização para valorar o não-uso de bens⁷¹ é comum encontrar alguns problemas que se prendem com (i) o elevado custo da operação de inquirição e tratamento de dados; e (ii) a dificuldade em desenvolver estudos de qualidade neste âmbito (veja-se a este propósito os trabalhos de Boardman *et al.*, 2001; Carson *et al.*, 2001). Mas, as questões que parecem inultrapassáveis no âmbito desta metodologia são duas: “(...) *CV is not without its limitations. CV shares, with other neoclassical preference-based approaches to economic value, two principal limitations to which some object. First, WTP measures are inherently limited by wealth. This limitation is offensive to many who believe that government decision making should not be based to any extent on ability to pay. Second, only the preferences of the current generation for themselves and for future generations are taken into account. The actual*

⁷⁰ Os métodos directos também podem ser usados para estimar valores de uso. No entanto, quando comparados com os métodos indirectos, são mais dispendiosos em tempo e dinheiro, razão pela qual são pouco utilizados com aquele fim.

⁷¹ “*Without stated preference survey methods, though, economists have to admit that they are not measuring the passive use aspects of environmental and other non-market goods, and that these are the aspects about which people may care about most. A benefit-cost analysis that omits these considerations will at best be incomplete and at worst completely misleading*” (Carson *et al.*, 2001:197).

preferences of future generations are not explicitly considered and, from a neoclassical economic perspective, are inherently unknowable.” (Carson et al., 2001:197).

A estas duas razões podem acrescenta-se uma terceira que consiste nas preferências lexicográficas (Spash & Hanley, 1995; Common et al., 1997). Ou seja, perante determinados assuntos que se colocam no domínio ambiental e da ética, uma percentagem importante dos respondentes podem ser da opinião que a protecção desses valores (animais, ecossistemas, plantas) deve ser efectuada independentemente dos custos que a sua conservação acarrete, recusando-se a dar qualquer valor de WTP.

Assim, e à semelhança da CBA, a avaliação contingente pode proporcionar

- Inequidade intrageracional, ao permitir que as pessoas com maior rendimento estejam mais aptas a defenderem os seus interesses em virtude de possuírem maior capacidade de WTP/WTA (Pearce & Barbier, 2000; Sen, 2000).
- Inequidade intergeracional, ao considerar apenas as preferências das gerações actuais.

E pode ainda revelar-se pouco útil se uma proporção significativa de respondentes se recusarem a fazer *trade-offs* que requeiram a substituição de valores ambientais e de biodiversidade por outro tipo de bens.

4.1.4- A Análise Custo-Benefício e o turismo

Os primeiros trabalhos sobre impactos do turismo no destino focavam essencialmente os aspectos económicos, não só porque são facilmente quantificáveis, mas também porque se incorria na ideia optimista de que os efeitos do turismo eram sobretudo benéficos (Archer et al., 2005). Como já analisado no capítulo anterior, a actividade turística gera impactos positivos e negativos, e a sua gestão e planeamento são a melhor forma de minimizar os efeitos negativos e acentuar os positivos. O turismo é assim uma actividade que consome recursos (*inputs* para o seu produto) que não são normalmente transaccionados no mercado, ou seja, não têm preços o que, se tratados como *free goods*, pode levar ao seu uso excessivo e à degradação (Stabler, 1999). É neste âmbito

que a análise custo-benefício se assume como metodologia de avaliação de impactos no turismo.

No que concerne à questão da eficiência, Clarke & Ng (1993; 1995) afirmam que a situação dos residentes não pode piorar em termos de bem-estar líquido por um aumento da actividade turística. Baseiam essa conclusão em dois factores: (a) alguns residentes verão a sua situação deteriorar-se, mas os restantes terão a sua situação suficientemente melhorada de forma a poderem compensar os prejudicados pelas suas perdas e mesmo assim obterem um ganho (princípio da compensação); e (b) os turistas e o turismo pagam por todos os custos que geram, ou seja, não existem externalidades não pagas. Porém, embora esta situação possa teoricamente ocorrer, os autores não apresentam evidência que na realidade assim aconteça (Lindberg *et al.*, 2001). Pelo contrário, diversos autores argumentam a existência de externalidades que não são contabilizadas no preço do serviço turístico (Sinclair & Stabler, 1997; Vanhove, 2005; Veal, 2002).

Concretamente quanto ao uso da CBA em projectos de turismo, verifica-se que esta metodologia tem estado aquém da utilização que lhe é dada noutros sectores de actividade (indústria, agricultura urbanismo, recursos naturais), tal ficando a dever-se ao não reconhecimento do turismo como grande actividade económica consumidora de recursos (Stabler, 1999). Diversos manuais de economia do turismo dedicam mais (Vanhove, 2005, p.e.) ou menos (Sinclair & Stabler, 1997; Tribe, 2003) atenção à abordagem teórica da metodologia. Para Archer (1997) e Wanhill (1994) a CBA deve ser utilizada enquanto metodologia de avaliação de projectos, no âmbito do turismo, ao permitir efectuar a análise financeira (o projecto como proposta de negócio do sector privado), a avaliação da eficiência económica (os benefícios líquidos a longo prazo para a economia) e a análise social (distribuição dos ganhos). As aplicações práticas da CBA são mais facilmente encontráveis na análise aos impactos de grandes eventos (Carlsen, 2004; Dwyer *et al.*, 2006; Kurscheidt & Rahmann, 1999), ou de matérias especialmente sensíveis em termos ambientais e sociais, como seja, por exemplo, a introdução de casinos (Israeli & Mehrez, 2000).

À semelhança das escalas de atitudes (Ap & Crompton, 1998; Lankford & Howard, 1994), a CV procura medir os impactos da actividade turística mas, ao contrário daquela, fá-lo recorrendo ao valor económico como métrica (Lindberg & Johnson, 1997). É na avaliação contingente que vários estudos têm sido elaborados, quer pelo lado dos residentes (Lindberg & Johnson, 1997, p.e.), quer pelo lado dos turistas (Bostedt & Mattsson, 1995, p.e.), com o intuito de determinar o WTP e o WTA para bens que não estão no mercado e cuja valorização é relevante para integrar o preço do bem turístico (Smeral, 1994). Boa parte dos trabalhos que se fazem nesta área visam dar um valor turístico ou recreativo a espaços naturais, nomeadamente paisagens e parques naturais (Tisdell, 2006). De âmbito nacional, destaque-se o trabalho de Nunes (2002) sobre a aplicação da avaliação contingente para medir o valor que as famílias portuguesas estariam dispostas a pagar pelos benefícios recreativos e relativos à biodiversidade proporcionados pelo Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina. Os resultados concluíram que o valor de não-uso é superior ao valor de uso, ou seja que as pessoas valorizam a conservação do Parque, livre da actividade turística. De onde duas importantes conclusões se podem retirar em termos políticos: (i) qualquer política de acção que envolva o desenvolvimento turístico do Parque é sempre acompanhada por uma perda de bem-estar dos agregados familiares portugueses; (ii) admitindo que os responsáveis políticos pretendem levar a cabo uma política de desenvolvimento turístico, as famílias preferem manter protegidas as áreas intactas do Parque.

Concluindo, a CBA apresenta opções muito discutíveis e lacunas importantes, que se devem, em boa parte, aos fundamentos da economia do bem-estar em que assenta (Stabler, 1999). A discussão em torno da eficiência e equidade marcam decisivamente o debate sobre a implementação da metodologia. No entanto, os defensores dos critérios de eficiência esclarecem que, a CBA tem como única pretensão fazer uma afectação eficiente dos recursos. A equidade deve ser assegurada através de transferências e impostos, no âmbito das políticas de redistribuição de riqueza⁷². Portanto, para estes

⁷² “After all, any policy that passes the cost-benefit test but creates net losses for the poor can be transformed into a Pareto improvement by simply making the tax system more progressive. (...) Rich and poor alike have an interest in making the economic pie as large as possible. Any policy that passes the cost-benefit test makes the economic pie larger. And when the pie is larger, everyone can have a larger slice” (Frank, 2000:917).

autores, a insuficiência do critério de Pareto enquanto promotor da justiça social é uma falsa questão. A metodologia não responde, nem pretende responder, a tal.

Modelos alternativos, ou complementares, devem ser encorajados no sentido de melhorar a qualidade de decisão da gestão, pública e privada, de projectos de investimento⁷³. A análise multi-critério, por exemplo, tem sido uma metodologia que tem vindo, recentemente, a ganhar alguma relevância (Turner *et al.*, 2000, p.e.).

4.2- A Análise Multi-Critério

Colidindo com o até então paradigma clássico da investigação operacional (onde o problema de decisão era modelado por uma função objectivo optimizada através de um conjunto de soluções possíveis), a análise multi-critério (AMC) emerge na década de 60 com um vocabulário e uma formulação própria dos problemas, recorrendo à teoria da escolha social, à teoria de jogos, à teoria das preferências reveladas e aos aspectos psico-matemáticos da decisão individual (Omann, 2004). Na perspectiva da AMC a ideia de uma solução óptima é abandonada a favor da noção de ‘satisfação do decisor’ (Guitouni & Martel, 1998). Não existe, objectivamente, uma única melhor solução ausente de ambiguidades (isto é, não há uma solução que optimize todos os critérios em simultâneo), caracterizando-se o processo de decisão pela procura de soluções de compromisso (Lahdelma *et al.*, 2000; Martinez-Alier *et al.*, 1998; Munda, 2005b).

⁷³ São esclarecedoras as referências de Little e Mirrlees, citados por Kanbur (2002), sobre a realidade vivida no Banco Mundial nas décadas de 70 e 80: “*When the pressure is on to get money out, it is not surprising that demands for more complex analysis are unwelcome. Worse than this, project analysts would never get promoted if they were honestly compelled to report unfavourably on several projects*”.

Há que considerar, no entanto, que existe uma grande diversidade de modelos multi-critério⁷⁴, que têm em comum uma diferença essencial relativamente aos métodos convencionais (CBA, por exemplo): levam em consideração um conjunto de objectivos e critérios, que podem ser conflituais, multidimensionais, incomparáveis e incomensuráveis (Omann, 2000). É neste sentido que se pode definir AMC como sendo “(...) *a way of looking at complex problems that are characterized by any mixture of monetary and non-monetary objectives, of breaking the problem into more manageable pieces to allow data and judgements to be brought to bear on the pieces, and then of reassembling the pieces to present a coherent overall picture to decision makers*” NERA (2001).

Um problema multi-critério típico (com um número discreto de alternativas) pode ser descrito da seguinte forma:

A é um conjunto finito de acções ou alternativas;

{a, b, ..., n} são acções ou alternativas do conjunto **A**;

G é um conjunto finito de pontos de vista ou critérios;

g_i, com $i=1,2,\dots,m$, são os pontos de vista ou critérios de avaliação considerados relevantes no problema de decisão;

m é o número de diferentes pontos de vista, ou critérios de avaliação, considerados relevantes no problema de decisão;

quando a acção **a** é avaliada como sendo melhor do que a acção **b** de acordo com o *i*-ésimo ponto de vista, tem-se que $g_i(a) > g_i(b)$.

Pode-se construir uma matriz de impactos de dimensão $n \times m$, em que o elemento p_{ij} ($i=1,2,\dots, m$; $j=1,2,\dots,n$) representa a avaliação da alternativa *j*-ésima pelo critério *i*-ésimo. A matriz de impactos pode incluir tipos de informação quantitativa, qualitativa, ou ambas e toma a forma que se apresenta na Tabela 3.

⁷⁴ Na década de 70 Keeney e Raiffa estendem a teoria da utilidade à AMC (dando assim origem aos métodos de utilidade, também designados por modelos de escola americana) e na década de 80 desenvolve-se um vasto conjunto de métodos multi-critério (nomeadamente os métodos de subordinação hierárquica – *outranking methods* – também designados por de escola francesa), numa tentativa de se dar resposta ao crescente número de problemas complexos com que os decisores se confrontaram.

		Alternativas			
Critérios	Unidades	a₁	a₂	...	a_n
g₁		g ₁ (a ₁)	g ₁ (a ₂)	.	g ₁ (a _n)
g₂		g ₂ (a ₁)	g ₂ (a ₂)	.	g ₂ (a _n)
...	
g_m		g _m (a ₁)	g _m (a ₂)	.	g _m (a _n)

Tabela 3- Matriz de impactos da análise multicritério

A tomada de decisão seguindo a abordagem multi-critério é um trabalho faseado, cujas etapas não seguem necessariamente uma sequência rígida, podendo algumas ocorrer em paralelo, e que também variam de caso para caso de acordo com as especificidades de cada problema de decisão (Goodwin & Wright, 2001; Lahdelma *et al.*, 2000, Omann, 2004).

4.2.1- A Análise Multi-Critério e a sustentabilidade

Devido à forte tradição quantitativa que existe nos dias de hoje na ciência económica, a informação relativa ao ambiente tem sido incluída nos modelos convencionais (Dresner, 2002; Nijkamp & van den Bergh, 1997) de raiz utilitarista, que propõem a utilização de uma medida comum (a monetária). Merece porém consenso que os sistemas do mundo real são multi-dimensionais por natureza, propícios à existência de diferentes valores e pontos de vista. Particularmente em matéria de desenvolvimento sustentável, área de conflito entre valores e interesses que competem entre si representados por diferentes (e por vezes numerosos) grupos e comunidades, as análises caracterizam-se por juízos de valor sociais, políticos, ambientais e económicos. Existem assim fortes razões para que a avaliação de planos e de projectos públicos deva ser baseada em procedimentos que explicitamente requeiram a integração de um vasto conjunto de pontos de vista (Munda, 2004). A avaliação de diversas alternativas, em termos de numerosos critérios diferentes, resulta numa vasta quantidade de dados, muitos deles de natureza qualitativa, obrigando à inclusão dessa vertente da informação nos modelos de decisão.

Por a avaliação multi-critério permitir

- (i) tratar um elevado volume de informação quantitativa e qualitativa; e
- (ii) incorporar diversas dimensões, posteriormente convertidas pelos analistas em objectivos e critérios, e preferências conflitantes que repercutem uma pluralidade de valores no exercício de avaliação,

é reconhecida por diversos autores como uma metodologia adequada à tomada de decisões que envolvam uma abordagem inter e multi-disciplinar (Munda, 2005b), a promoção do desenvolvimento sustentável (Martinez-Alier *et al.*, 1998; Munda, 2004) e a democracia política (Munda, 2005b).

Contudo, as potencialidades de cada um dos modelos de análise multi-critério para tratar a questão da sustentabilidade são matéria pouco consensual. Uma característica dos problemas de decisão multi-critério é a existência de contradições entre os critérios considerados. Ou seja, é muito comum encontrar situações em que

$$g_1(a_1) > g_1(a_2) \text{ e}$$

$$g_2(a_2) > g_2(a_1)$$

uma alternativa *a1* pode ser melhor que *a2* no critério *g1*, e a alternativa *a2* ser melhor do que *a1* no critério *g2*. Nestas situações, satisfazer um critério implica quase sempre uma menor exigência noutra critério, o que se designa por *trade-off*. No turismo este tipo de situações é muito frequente entre critérios ambientais, económicos e sociais. A análise multi-critério procura aceitar tais conflitos, revelando e analisando-os com o objectivo de encontrar formas de minimizar os *trade-offs*. Quem atribui, e como devem ser atribuídos pesos aos critérios, bem como o método de agregação, são os principais factores críticos da análise multi-critério.

A escolha do método de decisão, ou de agregação, é extremamente importante porque a sustentabilidade (forte ou fraca), será operacionalizada de acordo com o grau de compensabilidade⁷⁵ permitido pelo método de agregação escolhido. A agregação de várias dimensões implica tomar uma posição quanto ao problema, sendo que a forma

⁷⁵ Pode-se definir compensabilidade como a existência de *trade-offs*. Ou seja, a possibilidade de compensar a desvantagem num dado atributo por uma vantagem em outro. Uma relação de preferência é compensatória se um *trade-off* ocorre.

como cada método agrega a informação determina a sua compensabilidade. Alguns críticos da avaliação multicritério referem que elaborar ‘utilidades’ requer fazer *trade-offs* e portanto não existe diferenças, nesta matéria, entre estes métodos e a CBA. No entanto, saliente-se que tal só é válido para métodos multi-critério compensatórios baseados na utilidade (MAUT), que nesta matéria pouco divergem da CBA (Martinez-Alier *et al.*, 1998). A possibilidade de limitar a compensação entre indicadores e colocar limites inferiores de aceitação é de fundamental importância para a operacionalização do conceito de sustentabilidade forte: “*Non-compensability implies that minorities represented by criteria with smaller weights can still be very influential*” (Munda, 2004:672).

De Montis *et al.* (2000), comparam alguns métodos multi-critério (MAUT, AHP, Evamix, Electre III, Regime, NAIADE e MOP/GP) quanto a quatro grupos de critérios de qualidade que, no entender dos autores, são particularmente relevantes para lidar com problemas relacionados com o desenvolvimento sustentável:

- 1- Possibilidade de lidar com situações complexas
- 2- Possibilidade de considerar a não-substituição (essencial para o cumprimento da sustentabilidade forte);
- 3- Possibilidade de envolver mais do que um decisor (participação de diversos *stakeholders*);
- 4- Capacidade de melhorar o conhecimentos e permitir a mudança de opinião dos *stakeholders*.

As conclusões apontaram para que nenhum método seja o melhor em todas as categorias. No entanto, deixaram algumas recomendações quanto à escolha de um método face ao tipo de problemas com que os decisores se confrontam (*Ibidem*:22):

- Se o problema de decisão se coaduna com a teoria do bem-estar social e nos seus pressupostos, e há disponibilidade de dados para a construção de funções de utilidade, então o MAUT é uma boa solução.
- Se é importante trabalhar com diferentes grupos de interesses conflitantes, então o NAIADE e o AHP são a melhor opção.

- O Electre III e o GP/MOP são os métodos indicados quando é importante respeitar a não-substituibilidade de alguns critérios.
- Nos casos em que seja indispensável uma ordenação completa das alternativas, deve-se optar pelo MAUT, AHP, Evamix ou Regime.

Em resumo, a AMC possibilita considerar um elevado volume de dados, relações e objectivos geralmente presentes em problemas de decisão específicos do mundo real, permitindo que o problema de decisão possa ser estudado de forma multi-dimensional. Embora não conseguindo resolver todos os conflitos, pode ajudar a reflectir sobre a natureza dos mesmos e sobre formas de chegar a compromissos políticos em caso de preferências divergentes, aumentando a transparência do processo (Martinez-Alier *et al.* 1998)⁷⁶. Porém, nem todas as questões que surgem com decisões relacionadas com a implementação do desenvolvimento sustentável são passíveis de serem resolvidos por um método de decisão. Perante um determinado tipo de problema, existem métodos mais aconselháveis do que outros. Nesta matéria possui especial relevância a substituibilidade e os *trade-offs*.

4.2.2- Algumas propostas de modelos de avaliação ex-ante

Alguns trabalhos têm visado a avaliação de projectos turísticos no âmbito do desenvolvimento sustentável ou, mais concretamente, da sustentabilidade ambiental. Dá-se relevo a três, desenvolvidos por Partidário *et al.* (1993), *Groupe Développement* (2000) e Silva *et al.* (2002). Os dois primeiros consistem em *checklists* a que os projectos devem obedecer e foram pensados/aplicados a países em vias de desenvolvimento. Já o trabalho de Silva *et al.* (2002) preocupa-se exclusivamente com os consumos energéticos e de água, e foi elaborado com vista a ser aplicado à realidade portuguesa. No breve sumário que se segue a cada um deles dar-se-á atenção apenas aos critérios/indicadores e aspectos decisionais. A Tabela 4 faz a síntese relativamente a alguns aspectos.

⁷⁶ Situação vista como oposta à da Análise Custo-Benefício: “(...) *this approach [CBA] has the extraordinary deficiency of obscuring the conflict of multiple interests*” (Mustafa, 1994:16).

Metodologia de Avaliação *Ex-ante* de Projectos Turísticos com Impactes Ambientais – Silva et al. (2002)

Este estudo foi elaborado por uma equipa da Universidade do Algarve ao abrigo de um protocolo de cooperação com o Instituto de Financiamento ao Turismo. Teve como objectivo a construção de uma metodologia de cálculo de indicadores ambientais de avaliação *ex-ante* aplicável à indústria de alojamento turístico, “(...) numa perspectiva de operacionalidade e participação ao nível das próprias empresas turísticas”, pretendendo constituir uma mais valia para os critérios de atribuição de incentivos públicos à qualificação da oferta. O trabalho segue 3 fases metodológicas: Zonamento- onde se identifica e justifica três zonas turísticas diferenciadas, Litoral, Rural/Interior, Urbano/Cidade;

Definição de padrões de consumo- determina-se os padrões de consumo em função da taxa de ocupação, diferenciados para cada zona, para as variáveis água, electricidade, fuel e gás propano; Cálculo dos indicadores de desempenho- calculam-se os indicadores por unidade hoteleira, e por variável, que consiste na diferença entre os consumos previstos e o valor padrão da respectiva zona.

É ainda determinado um indicador global que sintetiza a informação dispersa pelas quatro variáveis cuja fórmula de cálculo consiste na sua média simples. O resultado é um modelo de avaliação que classifica o projecto de investimento numa escala de 0 a 5. Para valores compreendidos entre 0 e 1, ou seja eficácia nula ou muito reduzida, o projecto deve ser rejeitado por parte de qualquer política pública ambiental e a sua efectivação no terreno não deve ser autorizada, independentemente do valor económico e financeiro que demonstre. Para valores entre 1,01 e 2 (eficácia reduzida ou razoável) os autores sugerem que o projecto seja excluído de apoio por parte de políticas públicas ambientais, sendo que a sua implementação no terreno dependa da rentabilidade económica e financeira associada. Mesmo nesta última situação o promotor do projecto deve comprometer-se a rever os padrões de desempenho ambiental e, voluntariamente, disponibilizar-se para nova avaliação ambiental. Nos casos em que o projecto alcança uma eficácia elevada ou muito elevada (valores entre os 3,01 e 5) deve ser beneficiado por instrumentos de apoio público ao investimento turístico ambientalmente qualificado.

Avaliação do Impacto Ambiental de Projectos Turísticos de Pequena e Média Dimensão nos Países em Vias de Desenvolvimento – Partidário *et al.* (1993)

Pretende constituir-se como um manual e procedimento de selecção de projectos turísticos de pequenos e médios empreendimentos com vista a determinar se a AIA é necessária ou desejável. Foi elaborado para a OMT, e pode ser utilizado enquanto iniciativa voluntária do proponente do projecto, ou como requisito obrigatório do processo administrativo para a concessão de licenças para desenvolvimento de projectos. Resumidamente o procedimento de selecção passa pela identificação de um conjunto de impactos ao longo de três conjuntos de questões A, B e C, conduzindo a uma de quatro decisões finais quanto à classificação dos impactos: menores, moderados, maiores ou irreversíveis. O Passo 1 (que corresponde à aplicação da lista A) consiste em verificar se o projecto pode ser submetido ao procedimento de selecção. No Passo 2 (Lista B) são identificados os impactos ambientais e sociais mais importantes de acordo com a probabilidade de ocorrência, duração do efeito, irreversibilidade, controlo possível ou minimização através de alterações do projecto e medidas atenuantes, consequências e objecções regionais e locais. Os impactos medidos enquadram-se em oito grupos (Sobre a Terra e Recursos Naturais, Ecológico, Sobre os Recursos Históricos, Sobre os Recursos Estéticos, Sobre a Qualidade Ambiental, Sobre as Infra-Estruturas Existentes, Sobre a Saúde e Segurança Públicas, Sobre a Comunidade Social e Economia Local), são classificados em (i) Impacto Pequeno a Moderado, e (ii) Impacto Potencial Grave, questionando ainda se o Impacto pode ser reduzido ou minimizado pela alteração do projecto. Ambas as listas A e B destinam-se a ser preenchidas pelo promotor do projecto e anexadas a este. O Passo 3 (Lista C) destina-se a auxiliar os responsáveis pela tomada de decisão ambiental ou turística valorando para o efeito, de 1 a 5, o projecto nas áreas de tipo de turismo em que se enquadra, dimensão das condições e infra-estruturas exigidas, e identificação de zonas de impactos, de sensibilidade da área e de impactos cumulativos. O Passo 4 consiste na classificação preliminar do projecto e na decisão quanto à sua implementação, que pode ser de quatro tipos: (i) prosseguir com o devido cuidado e precaução (impactos menores); (ii) realizar uma avaliação rápida (impactos moderados); (iii) realizar uma AIA abrangente (impactos maiores); (iv) não prosseguir o projecto (quando são identificados impactos irreversíveis). Os passos 3 e 4 são realizados pela entidade avaliadora a quem cabe a decisão.

Checklist for Tourist Projects Based on Indicators of Sustainable Tourism - *Groupe Développement* (2000)

É um trabalho que pretende a implementação de um conjunto de indicadores que promovam o investimento em turismo sustentável, cuja aplicação pode ser efectuada, independentemente da dimensão do investimento, em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Os autores seleccionaram um conjunto de 16 indicadores, agrupados por ambientais, sociais e económicos, que se caracterizam pela sua relevância e facilidade de aplicação, constituindo “um mínimo denominador comum” que pode ser aplicado à grande maioria de projectos turísticos.

Indicadores ambientais:

1. (Resíduos líquidos tratados) / (Total de resíduos líquidos)
2. (Resíduos sólidos tratados) / (Total de resíduos sólidos)
3. Consumo de água por quarto
4. Altura média e máxima da construção
5. (Área coberta por infraestruturas turísticas) / (Área total)

Indicadores sociais:

6. Nº de empregos criados por quarto
7. % de pessoal a receber formação continua
8. Uso das infraestruturas do projecto pela população local
9. Taxa de criminalidade por turista
10. % de gastos com eventos culturais (espectáculos, aquisição de arte, etc.)
11. Distância (ou tempo) até ao médico mais próximo
12. Existência de informação que vise uma protecção efectiva das crianças no contacto com os turistas
13. Existência de acordo laboral

Indicadores económicos:

14. (compras de produtos locais) / (Total de compras)
15. Participação em acções concertadas de protecção do ambiente
16. Acesso a novas tecnologias

Para os indicadores 1-11 e 14 são obtidos valores quantitativos de referência. Os indicadores 12, 13, 15 e 16 admitem apenas as hipóteses sim/não. A avaliação do projecto faz-se comparando os valores apresentados pelo mesmo contra os valores de referência. Sempre que o valor de referência for alcançado com sucesso o projecto recebe 1 ponto, e 0 pontos pelo insucesso. O valor global do projecto obtém-se somando os pontos. Na categoria A são colocados os projectos que cumprem pelo menos 2/3 do total dos critérios de sustentabilidade, o que significa que são compatíveis com os objectivos de desenvolvimento sustentável. Projectos de categoria B são os que cumprem entre 1/3 e 2/3 dos critérios de sustentabilidade, sendo considerados projectos medianos que necessitam de alguns melhoramentos. Na categoria C englobam-se os que satisfazem menos de 1/3 dos critérios, significando que a compatibilidade com os objectivos de desenvolvimento sustentável são insuficientes.

A metodologia prevê que os indicadores seleccionados possam variar consoante a localização do investimento, assim como a sua ponderação de acordo com a importância dada pela entidade avaliadora.

Uma parte dos impactos ambientais da indústria hoteleira pode ser reduzida através da proposta desenvolvida pela equipa da Universidade do Algarve. No entanto dois factores importam ser realçados na metodologia:

- i. está fortemente dependente da veracidade das previsões de consumos, que constituem os principais *inputs* do modelo. Informações erradas a este respeito põem em causa toda a validade da metodologia.
- ii. O valor de referência contra o qual se compara os valores previstos pelo projecto é a média dos consumos das unidades instaladas. Se estas forem muito ineficientes a nova unidade também o poderá ser.

Embora tenha apenas em consideração os consumos energéticos e de água, é um trabalho feito de raiz para o território nacional. Visa constituir-se como uma mais valia para a atribuição de incentivos mas também interfere com o licenciamento: para projectos com valores inferiores a 1, propõe a não autorização da sua implementação.

Os trabalhos de Partidário *et al.*, (1993) e do *Groupe Développement* (2000) baseiam-se em listas de critérios como forma de avaliação dos projectos de investimento, metodologia de avaliação semelhante àquela mais usada pelos rótulos ecológicos. Ambos foram pensados para os países em desenvolvimento, sendo aplicáveis independentemente da dimensão do investimento (*Groupe Développement*), ou para investimentos de pequena dimensão (Partidário *et al.*). Refira-se ainda a proposta meritória do trabalho português na tentativa de avaliar o efeito cumulativo que o projecto geraria.

Embora não numa perspectiva *ex-ante*, Partidário (1999) elaborou um conjunto de critérios / indicadores para a apreciação da qualidade ambiental em empresas de turismo (entre as quais unidades de alojamento), que designou por **Critérios para um Turismo Ambientalmente Responsável**. O trabalho foi enquadrado no âmbito do Programa Específico para o Ambiente ao abrigo do protocolo JNICT/DGA, e pretendeu contribuir para um “sistema valorativo de referência que incentive a adopção de práticas voluntárias de maior protagonismo ambiental”. Os descritores são apresentados na forma de *checklist* agrupados por Política de empresa, Responsabilização da empresa, Comunicação interna da empresa, Marketing, Formação e envolvimento dos recursos

humanos, Conservação da energia, Gestão de resíduos sólidos, Gestão do consumo de água, Gestão de efluentes líquidos, Ar, Ruído, Matérias-primas, produtos e aquisições, Transportes, Acessibilidades, Património construído e ético, Paisagem, Relações com comunidades locais, Segurança, riscos e emergência, Fauna e flora.

Apesar dos indiscutíveis méritos destes projectos, apenas se conhece um conjunto restrito de aplicações práticas do trabalho desenvolvido pelo *Groupe Développement*, desconhecendo-se o motivo por que a proposta de Silva *et al.* (2002), que contou com o apoio do IFT para a sua elaboração, não foi explorada.

Características / aplicações do trabalho	Partidário <i>et al.</i>, (1993)	Silva <i>et al.</i>, (2002)	Groupe Développement (2000)
Tipo de metodologia	<i>checklist</i>	indicadores de consumo	<i>checklist</i>
Tipo de investimento a que se adequa	pequenos e médios	hotelaria de 3, 4, e 5 *	qualquer
Região para que foi concebido	países em desenvolvimento	Portugal	países em desenvolvimento
Objectivos	determinar a necessidade de AIA	constituir-se como critério para a atribuição de incentivos	determinar a compatibilidade com os objectivos do d.s.

Tabela 4- Principais características dos trabalhos de avaliação de projectos de investimento.

Os trabalhos analisados constituem propostas meritórias no sentido de forçar os investimentos a incluírem, logo na fase do projecto, contributos para a diminuição dos impactos ambientais e sociais, na linha com o que foi sugerido pela DGE (1999).

Enquanto que a proposta de Silva *et al.* (2002) visa explicitamente constituir uma metodologia auxiliar para avaliar projectos no âmbito da regulação, nomeadamente que se candidatem a receber incentivos ao investimento, os dois outros trabalhos possuem outras motivações. O de Partidário *et al.* (1993) tem como objectivo determinar se os impactos de determinado investimento necessitam de AIA o que, via legislação, se pode

relaciona com o requisito obrigatório para a concessão do licenciamento. Está-se em crer que todos eles, com alguns ajustamentos, poderiam constituir excelentes pontos de partida para serem integrados como critérios de aprovação de projectos no âmbito do licenciamento e dos incentivos ao investimento.

4.3- Ética económica e social em avaliação de projectos

O utilitarismo (cujos principais mentores foram Jeremy Bentham e John Stuart Mill) é a principal referência contemporânea no âmbito da ética económica e social. É baseada nesta corrente filosófica que defende que “uma sociedade justa é uma sociedade feliz” que assenta a quase totalidade da economia do bem-estar e, por conseguinte, a análise custo-benefício e alguns modelos de análise multi-critério. A perspectiva utilitarista aplicada à avaliação económica de projectos está bem sintetizada em Arnsperger & van Parijs (2003:16),

“(…) o utilitarismo propõe como máxima única: avaliemos tão exactamente quanto possível as consequências que A e B teriam sobre o bem-estar, ou a utilidade, de cada membro da colectividade considerada; calculemos, para cada uma das opções, a soma dos níveis de bem-estar que ela permite aos membros da colectividade atingir, e escolhamos aquela das duas opções que maximiza esta soma, isto é, que produz o bem-estar agregado mais elevado.”

O utilitarismo é assim uma teoria ética consequencialista, na medida em que as acções não são julgadas pelo seu carácter intrínseco, mas pelas consequências que delas derivam⁷⁷. Nesta perspectiva as decisões são tomadas de acordo com o contexto, sendo a universalidade das decisões desvalorizada⁷⁸.

⁷⁷ Veja-se a este respeito Sen (2000).

⁷⁸ Em oposição ao pensamento consequencialista encontra-se o deontológico (defendido por Kant), que propõe a existência de princípios e verdades universais, e para quem os meios são mais importantes do que os fins. Até pode haver coincidência quanto à decisão tomada por ambas as abordagens, mas as razões pelas quais a decisão foi tomada diferem.

Este ponto pretende apenas chamar a atenção para o facto de os modelos de avaliação de investimentos terem por base posições filosóficas. Quando se escolhe um modelo de avaliação de projectos com impacto social e ambiental, o decisor deve estar consciente das liberdades e constrangimentos que esse modelo acarreta. Como alerta Keeney (1992), as tomadas de decisão devem ser norteadas por valores. Um dos compromissos mais acentuados da AMC para com os valores éticos integradores do d.s., é o assumido por Brans (2002a, 2002b, 2004).

4.4- Sumário do capítulo quatro

O capítulo teve como objectivo efectuar a revisão dos métodos de avaliação de projectos de investimento mais adequados ao cumprimento do desenvolvimento turístico sustentável. Consiste no suporte teórico à análise dos métodos e critérios que, de acordo com a lei, permitem a selecção de investimentos a receber incentivos do Estado.

As duas metodologias expostas nos pontos anteriores revelam abordagens diferentes quanto à questão da avaliação de projectos, conforme se pode verificar pela Tabela 5. Estes dois paradigmas (Joubert, 2002) apresentam diferenças conceptuais decisivas, designadamente quanto às questões da sustentabilidade. A CBA, apesar de constituir a principal metodologia usada pelos economistas quando se está perante problemas de decisão com impactos ambientais (Dresner, 2002; Nijkamp & van den Bergh, 1997), apresenta-se como um modelo reducionista na medida em que só usa um indicador mensurável (unidades monetárias), uma dimensão (económica) e um objectivo (maximização da eficiência económica). A questão da intrageracionalidade é integrada na CBA pelo uso de pesos imputados a custos e benefícios, embora a sua utilização não seja unanimemente aceite. A problemática da intergeracionalidade é introduzida no modelo através da taxa de actualização e da discussão em torno da sustentabilidade forte e fraca: quanto mais reduzida esta for menor a degradação ambiental deixada às gerações futuras.

	CBA	AMC
Metodologia	Estandarizada	Abordagens distintas
Flexibilidade	Menor	Maior
Processo de análise	Mais complexo e objectivo	Mais simples e subjectivo
Métodos de tratamento da incerteza	Prémio de risco, probabilidades, análise de sensibilidade	Modelos de utilidade, probabilidades, análise de sensibilidade
Critério de selecção	Valor Actual Líquido	Valor global da alternativa
Inputs	Dados quantitativos	Dados quantitativos e qualitativos
Ponto forte	Utiliza apenas uma medida (u.m.).	Permite a utilização de dados qualitativos.
Ponto fraco	Dificuldade na obtenção de alguns dados, não permite evitar trade-offs.	Subjectividade.
Raízes teóricas	Princípio de Kaldor-Hicks	Várias, dependendo do modelo.
Raízes éticas	Utilitarismo	Qualquer abordagem ética económico-social.

Tabela 5- Comparação entre as metodologias CBA e AMC

Já os modelos Multicritério evidenciam características que permitem:

- Considerar uma grande diversidade de dados, quantitativos e qualitativos.
- Levar em consideração diferentes linguagens científicas (multidisciplinaridade).
- Trabalhar no âmbito da sustentabilidade forte, onde *trade-offs* entre algumas dimensões não são tolerados (apenas possível em modelos não baseados na utilidade).
- A existência de outras perspectivas éticas, para além do utilitarismo.

As características apresentadas constituem argumentos decisivos para dar primazia aos modelos multi-critério. No entanto, existem aspectos transversais a quase todos os processos de decisão, independentemente da metodologia de avaliação utilizada, que contribuem para a existência de incerteza: as decisões têm que ser tomadas em tempo limitado; os decisores não detêm a informação (perfeita) que é teoricamente assumida; nem sabem tudo o que gostariam de saber; nem se apercebem de tudo o que deveriam querer saber (March e Simon citados por Olson, 1996).

Algumas propostas têm surgido no sentido de avaliar os projectos de investimento em hotelaria para que estes contemplem cuidados ambientais e sociais. Abordou-se três desses modelos que se inserem no tipo de avaliação multi-critério, mas que não têm sido aplicados no território nacional.

Capítulo 5- ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO TURÍSTICO

A melhor forma de reforçar os impactes positivos e de ultrapassar ou minorar os impactes negativos, evitando a degradação social e ambiental, é recorrendo ao planeamento (Hunter, 1997; Swarbrooke, 1999). Sem planeamento existe o risco da actividade turística ficar desregulada, desordenada e ineficiente (Mason, 2003) conduzindo à delapidação do capital físico e social de que dependem os ecossistemas e a comunidade local (Choi & Sirakaya, 2006; Silva & Perna, 2005).

Este capítulo explora o tema do planeamento estratégico em turismo. Começa-se por referir a importância da participação pública e do planeamento turístico dando enfoque às abordagens que fizeram escola na literatura, nomeadamente a de Getz e Hall. A participação de todos os *stakeholders* no processo de planeamento turístico (Hall, 2000), a gestão adequada dos recursos turísticos (Ritchie & Crouch, 2003) e a necessidade de se proceder à avaliação do desempenho estratégico, são factores essenciais nas fases da análise, formulação e avaliação da gestão estratégica, que tem como objectivo principal proporcionar prosperidade sustentada a longo prazo aos residentes e diversos *stakeholders*. O capítulo aborda esses três factores, abundantemente tratados no âmbito da gestão empresarial, enquadrando-as nas teorias dominantes: teoria dos *stakeholders*, *resource-based view* (RBV), e sistemas de avaliação do desempenho (*performance measurement systems* – PMS).

O capítulo cinco encerra o conjunto de três capítulos dedicados à exploração de conceitos. Ao desenvolvimento sustentável e turismo sustentável (capítulo três), e à avaliação de investimentos no âmbito do desenvolvimento sustentável (capítulo quatro), segue-se agora a gestão estratégica e o planeamento turístico, que constituem o enquadramento teórico da tese.

5.1- O planeamento turístico

O planeamento turístico é uma sequência ordenada de operações e acções concebidas pelo sector público para organizar, planear e controlar o desenvolvimento turístico nas áreas de destino de acordo com os objectivos políticos traçados (Mason, 2003; Page, 2007)⁷⁹. Planear de forma pró-activa, e não reactiva como no passado, consiste em antecipar ou provocar a mudança, olhar em direcção ao futuro, procurar soluções óptimas e predizer resultados. Planear é também decidir, “(...) *is a kind of decision-making and policy-making. (...) is only one part of an overall ‘planning-decision-action’ process. (...) involving such things as bargaining and negotiation, compromise, coercion, values, choice and politics*” (Hall, 2000:7). Planeamento e política são assim termos muito relacionados. Enquanto que planear é um curso de acção, a política é a implementação de um curso de acção planeado, cuja orientação é, geralmente, criada e emanada por organizações públicas governamentais, centrais ou locais (Mason, 2003). O planeamento público ocorre em diversas formas (desenvolvimento, infraestruturas, uso de recursos, marketing e promoção, p.e.), instituições (diferentes organizações governamentais) e escalas (nacional, regional, local) (Hall, 2005; Gunn & Var, 2002), e tende a proporcionar a satisfação dos turistas, a melhoria dos benefícios económicos e a minimização dos impactos negativos nos destinos⁸⁰ (Gunn, 1994; Timothy, 1998, 1999; WTO, 1993).

Ao planeamento pode acrescentar-se uma dimensão estratégica através da inclusão de um horizonte temporal longo (5 a 10 anos), durante o qual os impactos e as implicações das políticas e dos planos devem ser monitorizados e avaliados (Page, 2007). Na ausência de planeamento estratégico as organizações tendem a decidir de forma *ad hoc* e reactiva (Tribe, 2005). Apesar dos trabalhos de Mintzberg (1994a; 1994b; 1994c) sobre a menor importância, e até do papel nefasto, do planeamento estratégico (e não do pensamento estratégico) no domínio das empresas, parece evidente que nas áreas do

⁷⁹ Sobre a diversidade de conceitos e definições de planeamento turístico veja-se Gunn & Var (2002), Hall (2000) ou Mason (2003).

⁸⁰ Define-se destino turístico como o espaço físico que inclui produtos turísticos (tais como alojamento, atracções e serviços de apoio), e em que o visitante passa pelo menos uma noite (WTO, 2004).

turismo e do lazer o planeamento estratégico tem conquistado um lugar e terá “vindo para ficar” (Veal, 2002). Embora pondo em causa este carácter de permanência ao argumentar que a importância do planeamento é cíclica, Costa (1996) observa sinais claros do reavivar do planeamento da actividade: “*Even those who most strongly favour market-led approaches are already claiming more planning approaches in areas where deregulation was the rule in the 1980s*” (Ibidem:19). O planeamento estratégico assume grande relevância porque (Simpson, 2001:13);

- contempla objectivos de longo prazo (também Bramwell *et al.*, 1998);
- desenvolve um *portfolio* de valores críticos dos *stakeholders*;
- usa os valores críticos para articular uma visão para o futuro;
- estabelece metas genéricas que vão contribuir para a realização da visão;
- procede a uma avaliação exaustiva da situação actual como base para traçar acções futuras;
- estabelece objectivos específicos para alcançar as metas genéricas;
- define prioridades, responsabilidades e sistemas de controlo para monitorizar a implementação efectiva.

Ao nível supra-nacional, as Nações Unidas apontam a década 2005-2015 como a da consagração universal do carácter estratégico do d.s. A UE, por seu lado, aprovou em 2001 a Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável e em 2007 a Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo, onde é dado o devido realce à necessidade do planeamento estratégico da actividade turística com vista ao desenvolvimento sustentável.

No âmbito autárquico, refira-se a importância que a Agenda 21 Local, enquanto possuidora de um carácter estratégico e programático referenciador da actuação dos governos locais na promoção do d.s., poderia ter nesta matéria de planeamento turístico sustentável (GST, 2007; Jackson & Morpeth, 2000; Ritchie & Jay, 1999). No entanto, segundo dados referentes a 2001, Portugal era o país com menor número de processos, em curso ou em preparação, de Agenda 21 Local entre os 15 países que formavam a UE (ICLEI, 2002). Com o passar dos anos, a situação não parece muito mais favorável.

Schmidt *et al.* (2005) classificam o processo como largamente incipiente e apontam como causas a inércia e o alheamento a todos os níveis: administração central, autarquias e cidadãos.

Ainda no espaço nacional há a destacar dois planos estratégicos, um específico para o sector (o Plano Estratégico Nacional do Turismo- PENT) e o outro para o desenvolvimento sustentável (a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável- ENDS).

O Plano Estratégico Nacional do Turismo

A necessidade de uma política estratégica para o turismo nacional (CTP, 2005) repercutiu-se na elaboração do Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), lançado pelo Ministério da Economia e da Inovação no início de 2006 e concluído um ano depois. Tem como objectivo “(...) traçar, com o contributo de todos, um caminho estável de acção, com metas e objectivos claros, que permita ao Turismo contribuir decisivamente para o bem-estar da população portuguesa, através da geração de riqueza, da criação de postos de trabalho, da capacidade que lhe é inerente de promover a coesão territorial” (PENT:3). É um plano que tem como objectivo colocar Portugal como um dos destinos de maior crescimento na Europa, com taxas previstas entre os 2,7% ao ano para as regiões do Algarve e R.A. Madeira e os 10,8% ao ano para o Alentejo, até 2015. Neste sentido aposta na consolidação e desenvolvimento de 10 produtos turísticos estratégicos.

As menções ao desenvolvimento sustentável, ambiente e residentes, são escassas, predominando as referências à sustentabilidade da indústria (no sentido de Goodall & Stabler, 1996). Semelhante análise pode ser encontrada em Avelar (2008), onde se confirma que expressões como ‘desenvolvimento sustentável’, ‘turismo sustentável’, ‘biodiversidade’, ‘alterações climáticas’, ‘responsabilidade social’, ‘população local’, ‘certificação ambiental’ e ‘construção sustentável’, não possuem qualquer referência no documento. Em contrapartida, termos como ‘sustentado’ (12 referências), ‘economia’ (26), ‘receitas’ (36), ‘golfe’ (22), ‘negócios’ (40), ‘produtos’ (25) e ‘empresas’ (36), são

bastante comuns, o que leva o autor a afirmar que apenas “foram considerados factores de sucesso económico e quase incipientes considerações ambientais e muito menos de cariz social”, o que não está de acordo com uma visão de d.s. O documento propõe o lançamento de um programa de qualidade – Qualidade Portugal – que faça a certificação das empresas que cumpram *standards* de qualidade, sem porém efectuar qualquer menção ao desempenho ambiental.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

A ENDS teve o seu início em 2002, foi relançada em 2005 e apresentada na generalidade em Junho de 2006. Após ter sido submetida a discussão pública até Outubro, viria a ser concluída no final de 2006. Apresenta como desígnio mobilizador tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia através de um desenvolvimento económico, social e ambiental, e de responsabilidade social (p.4), tendo como horizonte 2015 e afirmando para tal sete objectivos de acção:

1. Preparar Portugal para a “Sociedade do Conhecimento”;
2. Crescimento sustentado, competitividade e eficiência energética;
3. Melhor ambiente e valorização do património;
4. Mais equidade, igualdade de oportunidades e coesão social;
5. Melhor conectividade internacional do país e valorização equilibrada do território;
6. Um papel activo na construção europeia e na cooperação internacional;
7. Uma administração pública mais eficiente e modernizada.

São várias as referências ao Turismo ao longo da ENDS. Critica o turismo de massas, de “sol-praia”, por ser pouco diversificado, de baixa qualificação e com impactes negativos nos recursos naturais, e propõe um turismo diversificado para a composição da carteira de actividades (2º objectivo), que promova o desenvolvimento rural (3º objectivo) e que reforce as relações económicas e empresariais com os países da CPLP (6º objectivo). No sentido de ir ao encontro do objectivo 4, sugere a aposta no turismo sénior e residencial.

Diz articular-se com as prioridades definidas em outros documentos de orientação política e estratégica, tais como a “Estratégia de Lisboa”, o PNACE, o Plano Tecnológico, o Plano Nacional de Emprego, e a Estratégia Nacional para o Mar.

5.2- Abordagens ao planeamento turístico

Os processos de planeamento turístico progrediram ao longo das décadas adaptando-se às alterações e realidades políticas, sociais, culturais, económicas e ambientais (Baidal, 2004; Hall, 2000; Ruhanen, 2006; Timothy, 1998; Westlake, 1995). O trabalho de Getz em 1986 marca uma etapa importante no seio da investigação sobre planeamento turístico ao identificar quatro abordagens de planeamento: *‘boosterism’*, económica, física/espacial e orientada para a comunidade. Hall (2000) introduz uma quinta vertente, a sustentável⁸¹. Estas abordagens não são necessariamente sequenciais e podem simultaneamente coexistir. Por exemplo, a abordagem económica, dominante na década de 60 (na perspectiva de Getz e Hall), ainda hoje predomina ou coexiste com outras abordagens em determinadas regiões. Sob a influência do trabalho inicial de Getz, outros autores contribuíram para o debate introduzindo etapas mais ou menos distintas, como se pode verificar na Tabela 6.

Décadas	Getz / Hall (2000)	Tosun & Jenkins (1998)	Ruhanen (2006)
1950-1960’s	Boosterism	Desenvolvimento não planeado	Económica
1960-1970’s	Económica	Orientada para a oferta	Física
1970-1980’s	Física e espacial	Orientada para a procura	Ambiental
1980-1990’s	Orientada para a comunidade	Integrada	Orientada para a comunidade
1990- 2000...	Sustentável	Colaborativa	Sustentável

Tabela 6- Evolução do planeamento em turismo (em Ruhanen, 2006).

⁸¹ Outros tipos de abordagens são passíveis de ser encontradas na literatura. Por exemplo, Costa (2001a) compara a evolução do planeamento turístico e urbano desde meados do século XIX, distinguindo três fases. Para uma síntese da evolução do planeamento nacional, veja-se Vieira (2007). No âmbito deste trabalho interessa essencialmente uma abordagem centrada nos factores da sustentabilidade.

A ausência de planeamento turístico esteve na origem do chamado turismo de massas, e corresponde às fases do *'boosterism'* e de desenvolvimento não planeado de Tosun & Jenkins (1998). Como refere Hall (2000:21) “(...) *boosterism may be more aptly described as a form of non-planning*”, baseada na atitude simplista de que a actividade turística é sempre boa e geradora automática de benefícios para a população. Nesta perspectiva dá-se pouco relevo aos potenciais impactos negativos do turismo, sejam estes de ordem ambiental, social ou económica, sendo que os recursos ambientais e culturais são explorados com vista ao crescimento da actividade turística. Por seu lado, a comunidade local está ausente de participar nas decisões. Este tipo de abordagem ainda hoje pode ser encontrado na defesa da promoção de grandes eventos desportivos (por exemplo), com repercussões sociais, ambientais e económicas (Hall, 2000).

Na abordagem **económica** os governos recorrem à actividade turística para promover o crescimento económico, através da criação de emprego e receitas, para isso recorrendo à promoção dos destinos e à segmentação de mercados, ao equilíbrio entre oferta e procura e, frequentemente, ao apoio financeiro ao sector. Este tem sido o padrão dominante do planeamento turístico desde a década de 60 e exclui a identificação daqueles que ganham e perdem com a actividade (Hall, 2000).

A geografia e o planeamento regional e urbano influenciaram a abordagem **física/espacial**, que propõe o uso racional dos recursos naturais. O turismo é visto como um fenómeno espacial e regional e como uma actividade consumidora de recursos e, por conseguinte, o planeamento deve procurar minimizar os impactos negativos. O desenvolvimento é também definido em termos ambientais e na diversidade genética. Neste âmbito surgem os conceitos de capacidade de carga, física e social, e o limite tolerável à mudança. É a primeira das abordagens que contempla a gestão dos recursos naturais, embora falhe ao não dar atenção a todos os atributos dos destinos (Ruhanen, 2004).

O crescimento da actividade turística provocou impactos negativos e irreversíveis não só ao nível ambiental, mas também em termos sociais e culturais nas populações. É sobre a comunidade residente que, frequentemente, recaem os impactos negativos, mas

não os correspondentes benefícios (Ruhanen, 2006). A **abordagem orientada para a comunidade** procura substituir o tipo de planeamento *top-down* por uma abordagem mais próxima das comunidades locais, em que estas teriam um maior controlo sobre o processo de planeamento e tomada de decisão. É um tipo de planeamento em que o centro da atenção se desloca do turista para a população residente, e que se baseia na noção de que através da satisfação das necessidades locais será possível satisfazer as necessidades dos turistas, dado que a procura turística depende em boa escala dos factores sociais e culturais do destino. É uma abordagem que envolve a participação de *stakeholders* e do tipo *bottom-up*. Porém, na óptica de Hall (2000), nunca foi uma abordagem realmente adoptada pelos planeadores, quer porque atrasava os processos de decisão quer porque punha em causa o poder e o controlo dos governos regionais/locais⁸².

A quinta abordagem ao planeamento é a **sustentável**. Como foi referido no primeiro capítulo, o desenvolvimento turístico sustentável visa dar um uso óptimo aos recursos, (manutenção dos processos ecológicos essenciais, conservação dos recursos naturais e da diversidade ecológica), respeitar a autenticidade sócio-cultural das comunidades locais, assegurar actividades económicas viáveis a longo prazo, a distribuição justa dos benefícios económicos e participação informada de todos os agentes (WTO, 2004). Neste contexto a ‘estratégia’ tem por finalidade a gestão dos recursos turísticos para que tais objectivos sejam atingidos.

Hall (2000) aponta a necessidade de convencer governos e indústria para a importância de incorporar princípios de desenvolvimento sustentável no planeamento, e identifica quatro mecanismos pelos quais tal pode ser realizado:

- Criando sistemas de controlo integrados e cooperativos, onde se assuma que as melhores decisões resultam de processos participativos e abertos, com distribuição dos impactos de forma mais equitativa. Frequentemente, nos

⁸² “However, such a community approach has generally not been adopted by government authorities, often because of complaints from business interests of the economic impact of decision-making delays which arise out of any statutory requirement for participation. Moreover, for many government officials, whether elected or otherwise, community control can also be interpreted as a loss of their power and their control over the planning process” (Hall, 2000:32).

processos típicos de planeamento, os *stakeholders* são consultados apenas no final, resultando daí um plano ditado por profissionais e pouco consensual entre as diversas partes interessadas⁸³.

- Desenvolvendo mecanismos de coordenação com a indústria e fomentando a consciência ambiental do produto, nomeadamente apoiando a adesão a códigos ambientais e de conduta.
- Fomentando a informação ao consumidor já que, na maior parte das vezes, é difícil a este detectar se o produto turístico é ou não sustentável.
- Fomentando o planeamento turístico estratégico, que implica o envolvimento da comunidade no processo de decisão (identificando as aspirações e interesses dos *stakeholders* de forma a que os gestores formulem os objectivos estratégicos respectivos), a análise dos recursos turísticos (que auxilia o planeador a compreender o significado dos recursos humanos e físicos do local, para que a conservação ambiental seja bem sucedida), a análise ambiental (que auxilia o planeador e o gestor a antecipar alterações de curto e longo prazo), o proporcionar boas experiências aos visitantes, e a maximização do retorno económico considerando os constrangimentos sociais e ambientais dos *stakeholders*.

Do acima mencionado ressalta um conjunto de aspectos que serão abordados na análise aos planos de turismo: o planeamento estratégico, a análise aos recursos dos destinos turísticos, e a participação dos *stakeholders*. Eis matérias bem consolidadas na área de gestão estratégica organizacional a merecerem atenção nos pontos que se seguem.

⁸³ Costa (1996) alerta para este mesmo problema. Devido a uma forma de planear baseada nos princípios ‘racionalis’ e ‘científicos’, onde os profissionais tomavam o controlo do processo em detrimento das partes interessadas, o planeamento turístico em Portugal foi, durante muitas décadas, olhado como parcial e desajustado da realidade, propiciando que o uso de dinheiros públicos fosse aplicado em políticas que favoreciam grupos particulares, e não nos interesses alargados do sector.

5.3- A participação pública

A participação pública baseia-se no reconhecimento de que os cidadãos são os melhores juízes dos seus próprios interesses, sendo efectivamente uma componente do sistema democrático que permite a membros da comunidade não eleitos de exercer algum controlo sobre decisões que afectam as suas vidas (Ruhanen, 2006). A participação pública obriga a ouvir opiniões divergentes e raramente consiste num processo fácil ou consensual, já que é evidente a dificuldade de integrar e equilibrar interesses complexos, diferentes e que competem entre si (Kelly & Backer, 1999). Uma abordagem colaborativa (Araujo & Bramwell, 1999; Bramwell & Sharman, 1999) que procure idealmente o consenso na tomada de decisão, embora não resolva todos os conflitos, oferece a oportunidade de decidir de forma mais equilibrada e informada (Williams *et al.*, 1998), contribuindo para melhorar a qualidade de vida da comunidade: *“The need for sustainable, socially-inclusive communities is central to the aim of enhancing local quality of life and health”* (DETR, 2000:6).

Em consequência dos diversos estudos conduzidos nos destinos turísticos sobre impactos da actividade e atitudes dos residentes, tornou-se evidente a necessidade de envolver a comunidade nos processos de planeamento e de decisão, a ponto de se poder dizer que esta é uma ‘ideologia’ do planeamento turístico actual (Ruhanen, 2006). Como referem Costa (2000) e Brohman (1996:60), *“Tourism should be seen as a local resource. Its management according to the needs and interests of local communities ought to be the principal criterion upon which its development is evaluated”*. A ideia central é a de que se os residentes têm que estar sujeitos aos impactos negativos do turismo, então que lhes seja dada a oportunidade de participarem na gestão da actividade de forma a beneficiarem também dos impactos positivos. Costa (2000) identifica um conjunto de razões para o planeamento não ser deixado exclusivamente nas mãos dos planeadores: (i) os cidadãos devem ter o direito de dizer o que pretendem para o seu futuro; (ii) deve ser inclusivo e envolver todos os grupos com interesses (ver o ponto seguinte); (iii) as decisões participadas reflectem pontos de vista amplos, melhor ajustados à realidade e fáceis de implementar; (iv) a responsabilidade de decidir a afectação de recursos não deve ser um processo ‘racional’ nem ‘neutral’, mas sim de

discussão e de negociação entre os grupos interessados. Porém, e apesar do planeamento se ter tornado progressivamente um processo mais participativo, Brohman (1996) e Choi & Sirakaya (2006) alertam ainda para um planeamento muito baseado em instituições e organismos públicos: “(...) *calls for greater community participation often ignore the well-known tendency of local elites to “appropriate” the organs of community participation for their own benefit. Studies, [...] show how uncontrolled tourism expansion can result from the skilful manipulation of community organizations by a few dominant local developers*” (Brohman, 1996:60). Este tipo de planeamento deve dar lugar a outro em que as pessoas tenham possibilidade de intervir no sentido de se encontrar um conjunto de objectivos e uma missão comuns (Kelly & Becker, 1999). Ou seja, “*Hierarchical institutional structures and elite imposed development projects should be replaced by more democratic, two-way planning processes that empower people to design policies in their own interests and build on their own resources to overcome the problems that they will inevitably confront. Institutional mechanisms should create conditions under which strong social partners can participate in decision-making to enable a local consensus or “social contract” to be constructed over how tourism and related development should proceed. [...] Moreover, the institutional design of tourism planning should facilitate the participation of various social groups that represent the diverse interests of the broader community. This would not only discourage undemocratic, top-down decision making, but also provide opportunities for communities to use their own resources and popular creativity to find locally appropriate methods of tourism development*” (Brohman, 1996:61). O desenvolvimento turístico deve então ser planeado e gerido de acordo com a vontade da população, cabendo aos governos locais a obrigação de solicitar a participação directa (Choi & Sirakaya, 2006).

Neste âmbito, é particularmente relevante a recolha de informação dos valores e opiniões dos residentes face ao desenvolvimento turístico. Os inquéritos à percepção da comunidade, embora tenham sido objecto de menor investigação do que os desejos, motivações e comportamentos dos turistas (Sharpley, 1994), têm vindo a ganhar crescente relevo na literatura paralelamente aos impactes sociais do turismo. As percepções (*residents’ perceptions*) ou atitudes (*residents’ attitudes*) da comunidade

local para com o turismo⁸⁴, são tendências psicológicas que expressam, a favor ou contra, a avaliação de algo em particular, neste caso o desenvolvimento turístico (Lindberg & Johnsson, 1997), transmitindo o que é *percebido* pela população, o que permite entender o apoio ou a rejeição que os residentes locais têm para com o turismo. Esta informação permite compreender a opinião e a percepção que a comunidade vai possuindo ao longo desse processo dinâmico que é o desenvolvimento turístico (Andereck & Vogt, 2000; McCool & Martin, 1994). Em síntese, a integração da monitorização das percepções da comunidade face ao turismo, está bem patente em Faulkner & Tideswell (1997:25): “(...) *the achievement of sustainable tourism development objectives at any location depends on, among other things, the establishment of a planning and management regime that is not only sensitive to the social and community impacts of tourism, but also incorporates effective strategies for accentuating the benefits derived from tourism, and avoiding or ameliorating negative impacts. (...) a prerequisite for such an approach is the establishment of systems for consistently monitoring resident reactions to tourism, both at a single destination at different point in time and across different destinations. The former is necessary to ensure that the effectiveness of management and planning practices can be evaluated by tracking changes over time, while the latter can contribute to the cross-fertilisation of ideas on appropriate management measures by facilitating comparisons between destinations*”.

5.4- Stakeholders

Embora o conceito de *stakeholder* remonte à década de 60, foi após o trabalho de Freeman, em 1984, que ganhou relevância e difusão. No contexto da gestão estratégica organizacional, Freeman desenvolveu a abordagem teórica do conceito e definiu-o como sendo qualquer indivíduo ou grupo que pode influenciar/afectar o desempenho da

⁸⁴ Embora alguns estudos prefiram usar um ou outro termo, a diferença entre ‘percepções’ e ‘atitudes’ parece ser apenas uma questão de semântica: “*The difference between impact perceptions and attitudes appears to be a matter of semantics, given that the studies generally included the same types of measures*” (Andereck & Vogt, 2000:28).

organização, ou ser influenciado/afectado pelos objectivos desta (Crane & Matten, 2007; Friedman & Miles, 2006; Getz & Timur, 2005). Esta definição é a mais difundida e aceite pela literatura⁸⁵, embora seja considerada como muito ampla (*'broad'*), na medida em que não especifica actores nem tipos de influências, sendo portanto bastante mais inclusiva. A atenção recai na expressão 'pode afectar ou ser afectado por'⁸⁶, o que significa que podem existir uma infinidade de *stakeholders*, alguns até desconhecidos e, como tal, não reconhecidos pela organização. Com o objectivo de tornar o conceito operacionalizável, outros trabalhos tentam uma abordagem mais estreita (*'narrow'*) e, conseqüentemente, mais exclusiva, procurando identificar *stakeholders* e tipos de influência. É o caso, entre muitos outros exemplos, de Clarkson (1995:106): "*Stakeholders are persons or groups that have, or claim, ownership, rights, or interests in a corporation and its activities, past, present, or future*". Basicamente, a teoria dos *stakeholders* considera que a organização deve levar em conta os interesses de todos os que a podem influenciar ou por ela ser influenciados, algo que passava despercebido às anteriores teorias organizacionais.

Crane & Matten (2007:57) consideram a teoria dos *stakeholders* como, provavelmente, a teoria mais influente e popular que emergiu da área da ética nos negócios (*'business ethics'*). Pela sua natureza, o conceito de *stakeholder* incorpora com facilidade o discurso do desenvolvimento sustentável por fomentar a participação de todas as partes interessadas na construção do desenvolvimento ambiental, social e económico. São disso exemplo as múltiplas referências feitas pelo WBCSD⁸⁷ ou as que constam do relatório final da WSSD (UN, 2002), particularmente a recomendação 43 referente ao turismo: "...*enhance stakeholder cooperation in tourism development and heritage preservation, in order to improve the protection of the environment, natural resources and cultural heritage*". Também a Agenda 21 (secção III) clama pela participação e contributo dos *stakeholders* para o d.s.: o capítulo 27 é dedicado às organizações não

⁸⁵ Para uma cronologia dos trabalhos mais relevantes sobre o tema veja-se Mitchell *et al.*, (1997) e, sobretudo, Friedman & Miles (2006).

⁸⁶ "*But what do we mean here by 'affects' and 'affected by'?*" (Crane & Matten, 2007).

⁸⁷ Veja-se, por exemplo, WBCSD (2006).

governamentais; o capítulo 28 centra-se na necessidade de o poder local decidir de forma participada, com os residentes e organizações locais.

Apesar de originalmente a teoria dos *stakeholders* ser aplicada à gestão estratégica das organizações, o conceito difundiu-se ao turismo no âmbito organizacional (veja-se os estudos de Robson & Robson, 1996, que o explora enquanto ferramenta de gestão ética, ou o de Céspedes-Lorente *et al.*, 2003, aplicado à indústria hoteleira em Espanha), e no planeamento e gestão do sector nas áreas de destino (tome-se como exemplo os trabalhos de Araujo & Bramwell, 1999; Bramwell & Sharman, 1999; Yuksel *et al.*, 1999; e de Sautter & Leisen, 1999, Hardy & Beeton, 2001). Também ao nível institucional a envolvimento de todos os actores chave é encarado como um princípio básico para a implementação da sustentabilidade (GST, 2007).

Uma das áreas prioritárias definidas na Agenda 21 para a indústria de viagens e turismo (WTTC *et al.*, 1993) consiste precisamente na promoção e participação de todos os sectores da sociedade. A literatura tem identificado diversos *stakeholders* ao nível do planeamento turístico. De entre os mais mencionados constam a comunidade local, a indústria, o sector público, os grupos activistas e os turistas, ao que Sautter & Leisen (1999) acrescentam os trabalhadores e os competidores, e Swarbrooke (1999) introduz os media. A WTO no trabalho *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners* (1993) agrega os principais parceiros para o desenvolvimento turístico sustentável em três grandes grupos que vão ao encontro das dimensões da sustentabilidade: indústria, associações de defesa do ambiente e comunidade local, esta composta por residentes, governo local, associações de comércio local e outras instituições e associações locais.

Já a forma como deve ser tido em conta os interesses individuais dos diferentes *stakeholders* e o equilíbrio de forças entre eles é algo que não é objecto de consenso, dependendo muito até da forma como estes são classificados pelos autores. Sem

necessidade de entrar em grande detalhe quanto a este aspecto⁸⁸, destaca-se aqui a classificação sugerida por Mitchell *et al.* (1997). Tendo como objectivo contribuir teoricamente para a distinção entre um *stakeholder* e um não-*stakeholder*⁸⁹, avançam com um modelo com conotações exclusivamente sociais e económicas, onde se identifica os actores segundo três atributos:

Poder para influenciar – têm-no os *stakeholders* com capacidade para impor coercivamente a sua vontade embora de forma transitória, ou seja o poder pode ser adquirido e perdido.

Legitimidade na relação – segundo uma visão instrumental, têm-na os *stakeholders* detentores de recursos importantes. Aparece frequentemente associada ao poder e quando combinadas resultam em ‘autoridade’.

Urgência na pretensão – têm-na os *stakeholders* para quem o tempo urge ou para quem a pretensão seja extremamente importante.

A saliência de um *stakeholder* poderá ser reduzida (se apenas tiver um dos atributos), moderada (se possuir dois atributos) ou elevada (se estiverem presentes os três atributos).

A classificação proposta por Mitchell *et al.* (1997) serviu como base para o trabalho de Driscoll & Starik (2004). Estes autores começam por criticar a forma como aqueles três atributos são habitualmente definidos (exclusivamente numa óptica económica e social), ao marginalizarem as transacções com o ecossistema de que as organizações estão dependentes para exercerem a actividade. Assim, e após reconceptualizarem ‘poder’, ‘legitimidade’ e ‘urgência’, propõem uma quarta dimensão de avaliação – a ‘proximidade’ - e concluem que o Ambiente deve ser visto como um *stakeholder* primário e primordial, o que levanta uma questão difícil de tratar: como incluir não-

⁸⁸ Algumas das classificações possíveis sobre stakeholders são “... *as primary or secondary stakeholders; as owners and nonowners of the firms; as owners of capital or owners of less tangible assets; as actors or those acted upon; as those existing in a voluntary or an involuntary relationship with the firm; as rights-holders, contractors, or moral claimants; as resource providers to or dependents of the firm; as risk-takers or influencers; and as legal principals to whom agent-managers bear a fiduciary duty*” (Mitchell *et al.*, 1997:854).

⁸⁹ “*What is needed is a theory of stakeholder identification that can reliably separate stakeholders from nonstakeholders*” (Mitchell *et al.*, 1997:854).

humanos na categoria de *stakeholders*⁹⁰? Uma das formas de atribuir voz ao Ambiente é representá-lo através de organizações públicas de conservação da natureza e/ou ONG's ambientalistas⁹¹.

Porém, esta questão de saber como tratar o Ambiente no seio da teoria dos *stakeholders* está longe de ser pacífica. Philips & Reichart (2000) reconhecem que as organizações devem ter preocupações ambientais no exercício da sua actividade mas o Ambiente não deve ser reconhecido como *stakeholder*. Ainda Philips *et al.* (2003) classificam os activistas, de uma forma geral e sem se referirem aos ambientalistas concretamente, como *stakeholders* derivados, para com quem a organização não tem obrigações morais directas e cujos interesses não têm que ser tidos em consideração pelos gestores. O que se pode afirmar é que, no âmbito do turismo, quer a literatura quer as organizações internacionais, são unânimes na consideração das associações ambientalistas como *stakeholders*, embora nunca seja referido que o Ambiente seja em si um *stakeholder*, como o defendem Driscoll & Starik (2004) ou Haigh & Griffiths (2007).

A abordagem de Driscoll & Starik (2004), por exemplo, insere-se no que se pode designar por visão normativa da teoria dos *stakeholders*, ou seja, a construção da teoria é assente em princípios éticos e pretende mostrar como os gestores devem actuar. Numa abordagem do tipo descritiva (onde a investigação é direccionada para a forma como os gestores/planeadores se comportam na realidade), salienta-se o trabalho de Banville *et al.* (1998) que divide os *stakeholders* em três grandes grupos, no âmbito da resolução de problemas pela análise multi-critério:

Os ***stakeholders standard***, que são os que afectam e são afectados pelo problema e que simultaneamente participam no seu processo de formulação e de resolução. Estão neste grupo aqueles em quem primeiramente se pensa quando se procede à identificação dos *stakeholders*.

⁹⁰ Como recordam Haigh & Griffiths (2007:6), "(...) *it does not have a mind, and cannot have needs as humans understand them*".

⁹¹ Driscoll & Starik (2004) distinguem entre representantes humanos do Ambiente (ambientalistas) e o Ambiente em si mesmo. A introdução de organizações deste tipo, embora pareça ser a única solução, introduz um intermediário e, conseqüentemente, mais um nível de interpretação, entre o planeador e o Ambiente. Neste caso está-se perante o que se designa por *stakeholders* por procuração.

Os *stakeholders* **fiduciários**, que agem em representação dos que afectam e são afectados, geralmente seus clientes. Participam no processo de formulação do problema, mas não são pessoalmente afectados por este nem pela sua solução.

Os *stakeholders* **silenciosos**, que são caracterizados por serem afectados pelo problema e não possuem qualquer forma directa de participar no seu processo de solução, ou seja, não têm voz.

As organizações ambientalistas, caso estejam presentes no processo de planeamento, podem ser consideradas *stakeholders* fiduciários. Enquanto que as gerações futuras e o Ambiente, no caso de não estar devidamente representado, são considerados *stakeholders* silenciosos. Os autores chamam atenção para a possibilidade de os gestores/planeadores ignorarem este tipo de *stakeholders*: “*These less visible stakeholders may deliberately have been ignored for some reason or they have not voiced their concern in the right place and at the right time, they have simply been ‘forgotten’ and not even identified as a stakeholder*” (Banville *et al.*, 1998:19).

A teoria dos *stakeholders* pretende responder a três questões essenciais (Getz & Timur, 2005:232):

1. Acerca dos atributos: Quem são os *stakeholders*?
2. Acerca dos interesses: O que querem?
3. Acerca da influência: Como vão conseguir os seus objectivos?

No âmbito deste trabalho procurar-se-á indagar quais são os *stakeholders* integrados no processo de planeamento turístico em Portugal.

5.5- A gestão estratégica

A gestão estratégica consiste em *análises* (da missão, da visão, dos objectivos estratégicos, do ambiente interno e externo), *decisões* (onde e como se vai competir) e *acções* (que levem à implementação da estratégia) que uma organização leva a cabo para criar vantagens competitivas (Dess *et al.*, 2007), e satisfazer os *stakeholders*

(Harrison & Enz, 2005). Os atributos chave da gestão estratégica são (Dess *et al.*, 2007:11):

- Direcção para os objectivos gerais da organização como um todo, e não para os objectivos específicos das sub-unidades;
- Incluir múltiplos *stakeholders* na tomada de decisão;
- Incorporar perspectivas de curto e longo prazo;
- Reconhecer *trade-offs* (Porter, 1996).

Este processo, o processo estratégico, corresponde respectivamente, e grosso modo, às fases da análise, formulação, implementação e avaliação da estratégia (Pitts & Lei, 2006)⁹². Resumidamente, a gestão estratégica inicia-se com a fase da **análise**, onde são identificados os pontos fortes e fracos (análise interna à organização), as ameaças e oportunidades (análise aos factores exteriores e não controláveis pela organização). A análise SWOT (strengths, weakness, opportunities, threats) sugere que a vantagem competitiva é alcançada através da implementação de estratégias que explorem pontos fortes e oportunidades, e neutralizem e evitem pontos fracos e ameaças, e é uma das técnicas mais usadas da gestão estratégica (Barney & Clark, 2007; Dess *et al.*, 2007). A informação derivada da fase da análise é utilizada para **formular** a estratégia que permitirá à organização, fazendo uso das suas competências distintivas, obter vantagens competitivas. Na fase da **implementação** a organização compromete-se como um todo a dar passos no sentido das opções traçadas na fase anterior. Uma vez que as condições internas e externas à organização alteram-se ao longo do tempo, há a necessidade de perceber os desvios ao planeado e **avaliar** as opções traçadas. Porém, o processo estratégico análise-formulação-implementação-avaliação nem sempre é sequencial (como pode parecer pelo acima disposto) sendo um erro descreve-lo dessa forma, quer do ponto de vista conceptual quer prático, já que a estratégia planeada (e definida à partida) raramente é aquela que chega a ser realizada (Mintzberg & Waters, 1985). Factores relacionados com a imprevisibilidade, quer do meio envolvente quer da disponibilidade de recursos, ditam, frequentemente, que a estratégia planeada se torne (em parte) irrealizável (Figura 11).

⁹² Page & Thorn (1997) e a WTO (1993) identificam, de forma genérica, as mesmas fases ao longo do processo de planeamento turístico.

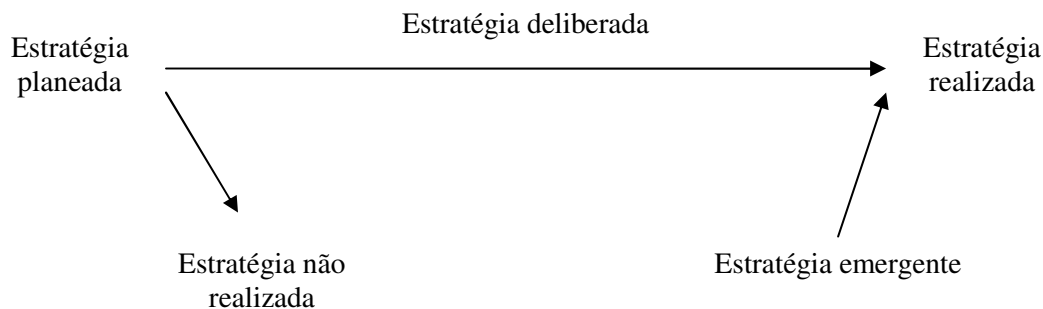


Figura 11- Estratégia realizada vs. estratégia planejada (Mintzberg & Waters, 1985:258)

Nos domínios académicos da gestão estratégica há uma pergunta-chave a que os investigadores procuram responder: “Porque é que algumas organizações conseguem um desempenho superior?”. A resposta não é única e motiva diferentes leituras. A teoria da organização industrial (I/O) afirma que os factores externos são os que justificam as vantagens competitivas. Enquanto que a gestão baseada nos recursos (*Resource-based View* - RBV) defende que os recursos e as competências internas da organização é que determinam os ganhos acima da média do mercado. São as duas escolas de pensamento estratégico mais influentes desde meados do século XX e, apesar de partirem de pressupostos distintos quanto à forma como são geradas as vantagens competitivas, muitos autores consideram-nas como abordagens complementares e não antagónicas (Ambrosini, 2007; Foss, 1996; Henderson & Mitchell, 1997; Hitt *et al.*, 2007; Lee & King, 2006; Oliver, 1997; Wernerfelt, 1984). Estudos indicam que ambos os factores, internos e externos, influenciam o desempenho organizacional e a rentabilidade ao longo do tempo (Hawawini, 2003; McGahan, 1999) e que as organizações recorrem a ambas as abordagens na fase da análise estratégica (Douglas & Ryman, 2003; Makhija, 2003). São, aliás, metodologias presentes na análise SWOT (Figura 12).

A análise SWOT ao listar os atributos organizacionais proporciona aos gestores um manancial informativo que lhes permite partir para uma análise estratégica mais profunda, constituindo assim um bom ponto de partida (Dess *et al.*, 2007). Porém, tem limitações: a análise SWOT não torna evidente como obter vantagens competitivas, e não pode ser vista como um fim em si mesmo.

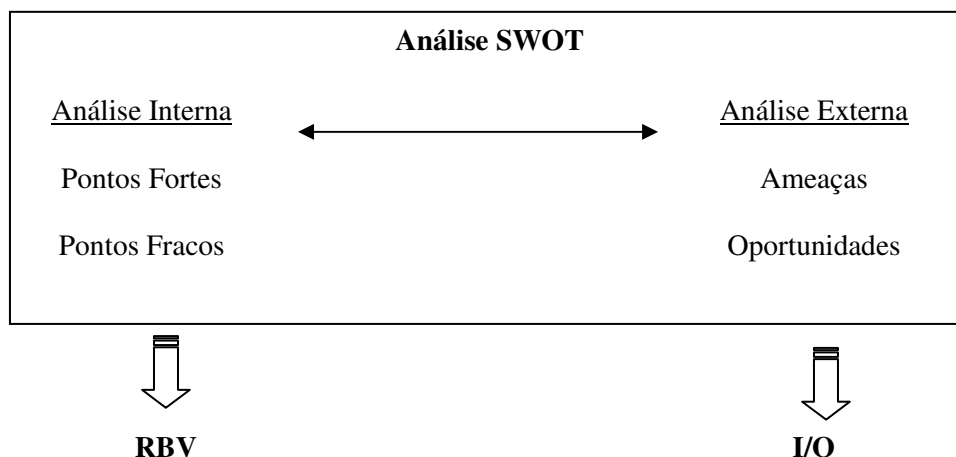


Figura 12- Relação entre análise SWOT, RBV e I/O (extraído de Barney, 1991).

As principais críticas que a RBV faz à análise SWOT é que esta metodologia não oferece um quadro rigoroso de identificação dos pontos fortes e fracos, ou seja, é sugerido que as estratégias sejam desenvolvidas com o intuito de explorar os pontos fortes mas não é explicitado um mecanismo de identificação desses factores (Barney & Clark, 2007)⁹³. É que nem todos os factores internos identificados como pontos fortes conduzem a vantagens competitivas face à concorrência, por exemplo uma organização pode possuir um recurso importante mas não ter as competências para o desenvolver e/ou processá-lo. Torna-se assim essencial uma análise adequada aos recursos turísticos por parte dos destinos para se perceber como a gestão desse recurso pode contribuir não só para a competitividade, mas também para a sustentabilidade.

Para terminar este ponto convém então esclarecer dois aspectos:

1. Uma vez que o objecto de estudo serão os planos de desenvolvimento turístico, no âmbito deste trabalho dedicar-se-á atenção especial à estratégia planeada, ou seja às fases de análise e formulação, e que ferramentas de avaliação do desempenho estão previstas. As fases da análise e da formulação, num processo de planeamento estratégico, assumem-se como paradigma evolutivo de

⁹³ “In practice, applications of SWOT analysis often devolve into generating lists of ‘things’ a firm is ‘good’ at, together with lists of ‘things’ a firm is ‘not so good’ at. This can lead to what has sometimes been called ‘decision-making by list length’ (...). Sometimes, the results of this list making are almost comical” (Ibidem: 50).

antecipação e gestão organizacional, e incerteza quanto ao meio envolvente (Berry, 2007).

2. Os recursos turísticos devem ser correctamente analisados para que possam ser estratégica e adequadamente geridos com vista à sustentabilidade e competitividade. Uma das metodologias desenvolvidas no âmbito da gestão estratégica para esse efeito (da competitividade) é a RBV. Por este motivo, e não por a considerar uma abordagem mais relevante do que a I/O no contexto da análise da competitividade organizacional, a RBV será objecto de atenção no próximo ponto.

5.5.1- A Resource-Based View

Na década de 80, Wernerfelt (1984) faz ressurgir uma corrente de pensamento estratégico que teve as suas origens nos anos 50 com os trabalhos de Selznick e de Penrose (Ambrosini, 2007)⁹⁴. A *Resource-Based View* (RBV), contrariamente à perspectiva I/O, apresenta dois pressupostos significativos (Ambrosini, 2007:132; Barney & Clark, 2007:57):

- As organizações possuem uma heterogeneidade de recursos que as diferencia entre elas, havendo assimetria quanto à dotação de recursos;
- Esta heterogeneidade pode manter-se ao longo do tempo, sendo limitada a transferência de recursos entre as organizações.

Para a RBV, sendo a organização um conjunto único de recursos⁹⁵ e aptidões⁹⁶ - “a *bundle of resources and capabilities*” - (Harrison & Enz, 2005; Hitt *et al*, 2007; Peteraf,

⁹⁴ O trabalho de Wernerfelt começou por ser ignorado e apenas no final da década de 80 voltou a ser abordado de forma relevante. Foi no início dos anos 90 que a RBV ganhou importância do ponto de vista prático (Wernerfelt, 1995).

⁹⁵ Recursos (*resources*) são *inputs* ao processo produtivo que possam ser classificados como ponto forte ou ponto fraco da organização (Wernerfelt, 1984:172).

⁹⁶ Aptidões (*capabilities*) são as capacidades de uma organização para desempenhar uma actividade numa forma integrada, face a um conjunto de recursos (Hitt *et al.*, 2007:17). Estão associadas à utilização dos recursos.

2005; Wernerfelt, 1984), é nesta unicidade que deve assentar a base da estratégia que permitirá à organização alcançar resultados acima da média na indústria e bater assim os concorrentes (Grant, 1991). A combinação de recursos e aptidões desenvolvem competências nucleares, ou centrais (*core competencies*), que se tornam fonte de vantagens competitivas (*competitive advantages*). A vantagem competitiva não deriva então das estruturas de mercado e da indústria (como defende o modelo I/O), mas dos seus recursos internos, conforme a Figura 13.

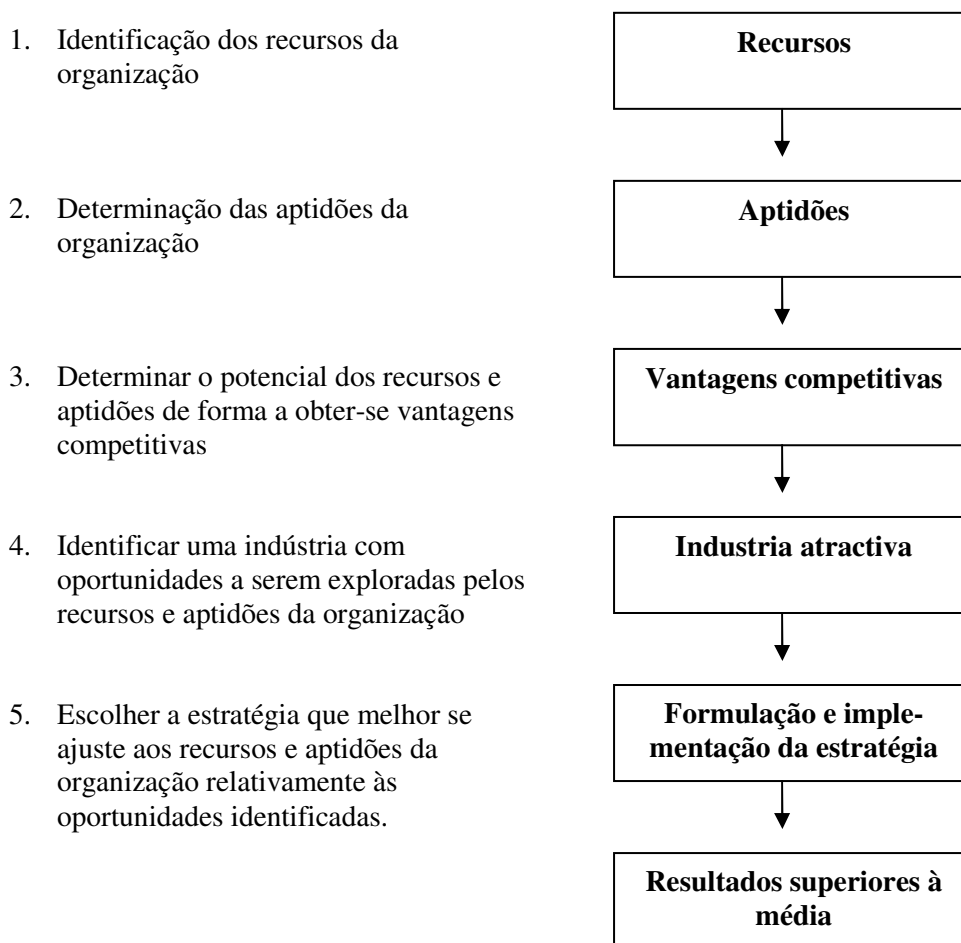


Figura 13- O processo estratégico da RBV (extraído de Hitt *et al.*, 2007:18)

É neste sentido que Barney (1991) concebe um método de identificação dos recursos com potencial para serem a base de vantagens competitivas. Esse potencial é realizado quando os recursos são valiosos, raros, difíceis de copiar e adequadamente orquestrados pela organização (Barney & Clarke, 2007), metodologia de análise designada por VRIO

(Valiosos, Raros, Inimitáveis, competências Organizacionais), e que constitui peça fulcral da RBV (Tabela 7).

Um recurso ou uma aptidão é...					
Valioso?	Raro?	Difícil de imitar?	Aproveitado pela organização?	Implicações competitivas	Desempenho económico
Não	-	-	Não	Desvantagem competitiva	Abaixo do normal
Sim	Não	-		Paridade competitiva	Normal
Sim	Sim	Não		Vantagem competitiva temporária	Acima do normal
Sim	Sim	Sim	Sim	Vantagem competitiva sustentada	Acima do normal

Tabela 7- A análise VRIO (em Barney & Clark, 2007:70).

Um recurso é valioso se permite à organização implementar estratégias que melhorem a sua eficiência e eficácia, explorando oportunidades e/ou neutralizando ameaças. Se um recurso ou aptidão controlado pela organização não é valioso significa que a estratégia não deve contemplar a exploração desse recurso, sendo classificado como ponto fraco. Se um recurso é valioso, mas não raro, a sua exploração conduz a paridade competitiva: são considerados pontos fortes, e a sua não exploração pode conduzir a desvantagens competitivas.

Um recurso é raro quando não está na posse de muitas organizações concorrentes, pois se o estiver cada uma dessas organizações terá a oportunidade de explorar o recurso da mesma forma, daí não surgindo qualquer vantagem competitiva. Se um recurso é valioso e raro, mas não difícil de imitar, a sua exploração leva a que a organização consiga temporariamente uma vantagem competitiva, que se estende até os competidores desenvolverem ou adquirirem os recursos necessários à implementação da estratégia. É um ponto forte e torna-se, até lá, numa competência distintiva.

Um recurso é não perfeitamente imitável (ou dispendioso de copiar) se as outras organizações não possuem a capacidade de os imitar⁹⁷. A cópia do recurso por parte dos competidores pode ser extremamente dispendiosa e difícil de realizar por razões que se prendem com condições históricas únicas, ambiguidade causal, complexidade social e substituíbilidade imperfeita. Se um recurso ou aptidão é valioso, raro e difícil de imitar, a sua exploração permite obter uma vantagem competitiva sustentada.

Para além dos recursos deverem reunir aquelas três condições, a instituição deve possuir uma quarta capacidade: a de conseguir explorar o potencial daqueles recursos. Se a organização possui recursos valiosos, raros e difíceis de imitar, mas não reúne competências para os aproveitar inteiramente então algumas das potenciais vantagens competitivas podem-se perder. Para responder à turbulência do meio envolvente a organização deve gerir e desenvolver de forma adequada os recursos tendo o futuro como referência, já que estes não são estáticos ao longo do tempo. É o que se designa por aptidões dinâmicas. A gestão dos recursos passa por (Ambrosini, 2007:137; Wernerfelt, 1984):

- Proteger os existentes;
- Melhorá-los continuamente;
- Criar novos.

Os processos organizativos são considerados recursos complementares na medida em que têm uma capacidade limitada de gerar, isoladamente, vantagens competitivas.

A RBV é nos dias de hoje uma perspectiva de gestão estratégica amplamente reconhecida mas existe, segundo Ambrosini (2007), uma desproporção entre a quantidade de trabalhos teóricos e empíricos: os argumentos estão conceptualmente bem desenvolvidos, mas existe falta de estudos empíricos que validem a teoria.

Finalmente, tanto o modelo I/O como a abordagem RBV foram desenvolvidos dando pouca atenção às implicações de incorporar práticas de negócio ambientalmente

⁹⁷ Uma das maiores barreiras à imitação é a cultura organizacional (Barney, 1986). Este é um dos aspectos que leva Mintzberg *et al.* (1998) a colocar a RBV na escola cultural, já que para estes autores a raiz das aptidões encontra-se na evolução da organização, ou seja na sua cultura.

sustentáveis na estratégia empresarial (Hart, 1995). Esta posição estava em linha com a ideia até há pouco dominante de que o primeiro dever dos gestores deveria ser a maximização dos ganhos dos *shareholders*, e que as iniciativas ambientais se circunscreveriam às obrigações legais (Fowler & Hope, 2007), apesar de alguns estudos indicarem que a forma como as empresas se posicionam perante as questões ambientais determina o tipo de recursos que possuem bem como a capacidade em gerar lucros (Russo & Fouts, 1997).

5.5.1.1- Os recursos e a actividade turística

Numa perspectiva económica, recursos turísticos são todos os bens e serviços que, por intermédio da actividade humana tornam possível a actividade turística e satisfazem as necessidades da procura (OMT citada por Cunha, 2006:190). Os recursos podem ainda dividirem-se em recursos naturais, recursos culturais e históricos, e recursos fabricados.

Os recursos fabricados são atracções que emergiram como resposta ao desenvolvimento do mercado turístico, geralmente após a consolidação dos recursos naturais (Page, 2007), dado que, por si só, são insuficientes para garantirem a permanência dos visitantes. Os recursos fabricados tiveram um crescimento acentuado com o pós-guerra e a massificação do turismo e pode apontar-se como exemplos mais relevantes as infraestruturas que permitem a deslocação (estradas, vias férreas, aeroportos, transportes, etc.), e as que asseguram a permanência (alojamento e restauração).

Os recursos naturais⁹⁸ são os elementos do meio natural que satisfazem as necessidades humanas (Cunha, 2006). Contudo, a simples existência de um elemento natural não significa que seja um recurso turístico. Para que tal aconteça é necessário que esse recurso satisfaça, através de qualquer intervenção humana, uma necessidade. Uma praia inacessível, por exemplo, é um elemento natural mas não é considerado, do ponto de vista económico, um recurso turístico. Já o contrário se passa com o mar, o clima ou as paisagens se constituírem fonte de atracção e provocarem deslocação de pessoas,

⁹⁸ Também designados por Ritchie & Crouch (2003) como ‘fisiografia e clima’.

respondendo assim a necessidades humanas (Cunha, 2006). É o recurso mais importante em termos de captação de visitantes, e não deixa de ser irónico do ponto de vista da gestão turística que se situe, em grande parte, fora do controlo humano (Ritchie & Crouch, 2003).

Uma outra categorização dos recursos turísticos é apontada por Ritchie & Crouch (2003), com base nos trabalhos de Porter⁹⁹. Aqueles autores distinguem

- Recursos humanos, visto que a competitividade dos destinos também depende da quantidade e da qualidade dos recursos humanos disponíveis no sector.
- Recursos físicos, porque a atracção de visitantes depende da abundância, unicidade, diversidade, acessibilidade e atractividade dos aspectos cénicos, ecológicos e recreativos dos recursos naturais.
- Conhecimento, como o *know-how* da gestão turística seja no sector privado (gestão hoteleira, p.e.), ou no sector público (planeamento regional, p.e.).
- Recursos de capital, como sendo o capital financeiro disponível para desenvolver as infraestruturas e superestruturas.
- Infraestruturas e superestruturas, sendo as primeiras os equipamentos, sistemas e processos providenciados pelo sector público para o desenvolvimento da indústria (estradas, saneamento básico, sistemas de saúde, protecção civil e segurança, aeroportos, etc.). As superestruturas representam os activos criados adicionalmente (geralmente pelo sector privado), com o assento nas infraestruturas, e com o intuito de satisfazer as necessidades e os desejos dos visitantes (tais como hotéis, restaurantes, parques temáticos e *resorts*).
- Recursos históricos e culturais, que podem ser tangíveis (ruínas, monumentos, arquitectura, museus e galerias, etc.) e intangíveis (música, língua, costumes e tradições, valores, hospitalidade, modos de vida, etc.).

Aos factores chave que atraem os visitantes a um destino, os autores designam por recursos e atracções centrais. Incluem-se neste grupo a fisiografia e o clima, a cultura e a história, e a superestruturas turística, onde se insere o alojamento.

⁹⁹ Porter agrupou os factores de produção em cinco grandes categorias de recursos: humanos, físicos, conhecimento, capital e infra-estruturas.

À semelhança das empresas, os destinos turísticos são assim também considerados ‘*bundle of resources*’ (Ryan, 2002), e nestes a gestão dos recursos é fundamental para a optimização dos impactos e a promoção do desenvolvimento (Telfer & Hashimoto, 2006). Associado à questão da identificação e gestão dos recursos está a discussão dos determinantes e modelos de competitividade dos destinos turísticos (Crouch & Ritchie, 1999; Dwyer & Kim, 2003; Enright & Newton, 2004; Lee & King, 2006; Ritchie, 1993; Ritchie & Crouch, 2000, 2003). São estudos que pretendem identificar factores relevantes para a competitividade turística (determinantes) e que simultaneamente propõem modelos conceptuais de competitividade, para determinadas regiões e eventos concretos, ou de carácter geral. Destaque-se neste campo os trabalhos desenvolvidos, desde meados da década de 90, por Brent Ritchie e Geoffrey Crouch que elaboraram um modelo conceptual¹⁰⁰ para a competitividade estratégica dos destinos com carácter explicativo, e que constitui o modelo mais discutido e detalhado sobre a competitividade dos destinos turísticos no âmbito da sustentabilidade. Baseado na abordagem I/O, já que os fundamentos da vantagem competitiva estão em linha com a obra de Porter (autor de resto frequentemente citado, ao contrário dos autores mais relevantes da RBV que nunca são referenciados por Ritchie e Crouch), o modelo conceptual assenta na análise aos recursos (‘recursos de suporte’ e ‘recursos centrais’), que constituem (na quase totalidade) a base do modelo.

Sendo que para atraírem visitantes os destinos são particularmente dependentes dos recursos físicos e histórico-culturais, é-se conduzido a uma problemática adicional: a sua deterioração. O equilíbrio é particularmente exigente na actividade turística porque os recursos atraem visitantes e, quanto maior o seu número, maior o risco de degradação dos atractivos. Briassoulis (2002) analisa os recursos turísticos à luz da tragédia dos comuns¹⁰¹, de Hardin (1968), para evidenciar que para alguns recursos turísticos:

- existe a possibilidade de degradação pela exploração de um ou mais utilizador;

¹⁰⁰ “(...) a device that provides a useful way of thinking about a complex issue” (Ritchie & Crouch, 2003:60).

¹⁰¹ Os comuns são uma forma abreviada de se falar de *common goods* ou *common-pool resources*. Uma espécie de bens públicos em que o uso excessivo pode comprometer a utilização por outrem.

- o acesso aos recursos não pode ser condicionado ou ser objecto de exclusão a utilizadores adicionais.

Como resultado, os recursos turísticos podem sofrer uma utilização excessiva por parte de indivíduos que, simultaneamente, não estão interessados em investir para mantê-los ou recuperá-los, uma vez que não são sua propriedade. Estes recursos caracterizam-se então pela impossibilidade do seu uso ser objecto de exclusão (o acesso ao recurso não pode ser excluído) e pela ‘subtractividade’ (o uso desse recurso por alguém reduz a disponibilidade do recurso para outrem). A deterioração dos recursos físicos e a perda de identidade cultural é quase sempre irreversível (sobretudo nos primeiros), o que resulta na diminuição do seu valor dada a menor capacidade para potenciar as oportunidades (leia-se a capacidade de atrair turistas), e pode dever-se a: (i) excessivo uso desses recursos; (ii) falta de investimento e de manutenção; (iii) ausência da análise dos impactos provocados pelo incremento de outros recursos (unidades de alojamento ou mega-eventos), ou de outras actividades económicas. É assim fundamental que os recursos físicos e histórico-culturais sejam geridos com vista à manutenção e não degradação, e que os restantes recursos contribuam para a sustentabilidade daqueles.

5.5.1.2- A RBV e os destinos turísticos

A semelhança entre as empresas e os destinos turísticos, ambos enquanto conjunto de recursos a serem geridos, leva a que se legitime a aplicação aos destinos turísticos de teorias inicialmente desenvolvidas para a gestão estratégica das empresas (Flagestad & Hope, 2001), e especificamente a RBV (Melián-González & Garcia-Falcon, 2003). No entanto, a aplicação da RBV, e mais concretamente da análise VRIO, aos destinos turísticos é matéria bastante escassa, algo já referenciado por Massukado (2005). Os trabalhos de Massukado (2005) e Melián-González & García-Falcón (2003) são dos poucos em que tal é abordado¹⁰². Contudo, os pressupostos da RBV, nomeadamente a heterogeneidade e a não mobilidade dos recursos, estão particularmente presentes ao nível dos destinos turísticos:

¹⁰² Também a aplicação da RBV ao sector público tem sido diminuta. Uma excepção é Carmeli & Tishler (2004).

1. Existe heterogeneidade de recursos, que distinguem os destinos entre si. Por exemplo, o Monte Everest e a torre Eiffel são dois recursos (natural num caso e fabricado no outro) absolutamente únicos. Na medida em que não são reproduzíveis não é possível haver homogeneização nos destinos quanto a esses dois recursos. Existem inúmeros exemplos como estes entre os recursos naturais e culturais que, recorde-se, são particularmente eficazes na captação de visitantes. Porém, os destinos também possuem recursos homogêneos, ou homogeneizáveis, de que são exemplo as cadeias internacionais de hotéis com um tipo de oferta estandardizada (tipo Íbis, p.e), mas que não constituem os recursos determinantes na atracção de turistas.
2. A heterogeneidade pode persistir ao longo do tempo, ou seja, a mobilidade de recursos não é evidente e, em alguns casos, é mesmo impossível. É o caso da transferência dos recursos acima referidos. De resto, a mobilidade imperfeita enquanto propriedade dos recursos turísticos já tinha sido avançada por Bull (Melián-González & Garcia-Falcón, 2003).

Assim, transpondo a análise VRIO (Barney, 1991) para os destinos turísticos, tem-se que um recurso (ou aptidão/capacidade) é valioso se permite ao destino explorar oportunidades e neutralizar ameaças. Se um recurso turístico (uma praia, p.e.) permite atrair um tipo de turismo segmentado de acordo com a pretensão da comunidade local, é possível afirmar que esse recurso explora oportunidades (aumento do número de visitantes de determinado tipo).

Quando os recursos turísticos para além de serem valiosos são escassos, então está-se perante uma vantagem competitiva. O recurso será escasso, ou raro, se poucos destinos o possuem¹⁰³. Por exemplo, a faixa litoral do arco europeu do mediterrâneo é parte de um conjunto limitado de países e regiões, procurado por muitos visitantes dos restantes países europeus (e não só). Esse composto turístico que engloba clima, praias, hotelaria,

¹⁰³ A generalidade dos recursos naturais (ou até de muitos recursos sócio-culturais) tem particularidades que o tornam único, por exemplo não existem duas praias iguais. Porém tal análise de pormenor está quase sempre ausente do processo de decisão do turista, pelo que tal facto não é de grande relevância na análise que se está a efectuar.

serviços de apoio e cultura (entre outros) são um bem raro no contexto europeu, face à oferta mais a norte.

Na análise VRIO, para a vantagem competitiva ser duradoura e sustentada torna-se necessário que o recurso seja de difícil imitação, tal podendo dever-se a condições históricas únicas, ambiguidade causal, complexidade social e ‘substituibilidade’ imperfeita. Para uma boa parte dos recursos centrais¹⁰⁴ a dificuldade de imitação é uma realidade transversal a muitos destinos. A dificuldade de imitar os recursos histórico-culturais reside na acumulação de factores históricos únicos¹⁰⁵, bem como da complexidade social do destino¹⁰⁶. Também os recursos físicos e as características climáticas são, por natureza, de ‘substituibilidade’ imperfeita. Ora, assim sendo, a inimitabilidade de um recurso turístico (ou de um mix de recursos) pode constituir o factor que oferece vantagem competitiva sustentada aos destinos turísticos, ainda para mais quando se está perante, recorde-se, recursos que são os determinantes da procura turística.

Para além dos recursos deverem reunir as condições descritas, a comunidade como um todo (residentes, poder político, indústria e restantes *stakeholders*) deve estar na posse de uma quarta capacidade: a de conseguir explorar adequadamente o potencial daqueles recursos. Se o destino turístico possui recursos valiosos, raros e difíceis de imitar, mas não reúne competências para os aproveitar inteiramente então algumas das potenciais vantagens competitivas acabam por se perder. É neste âmbito que se insere o planeamento estratégico como ferramenta de gestão de recursos com vista ao alcance de objectivos. Os processos organizacionais são considerados recursos complementares na medida em que têm uma capacidade limitada de gerar, isoladamente, vantagens competitivas. O facto de um destino ter uma grande quantidade e variedade de recursos

¹⁰⁴ Na acepção de Ritchie & Crouch (2003).

¹⁰⁵ Por exemplo o movimento *art nouveau*, encabeçado por Gaudí, deixou a Barcelona um legado arquitectónico impar, que é hoje aproveitado para a promoção da imagem da cidade (Rubio, 2006).

¹⁰⁶ É o caso de Cuba, por exemplo, cujo sistema político é também factor de atracção turística (Sanchez & Adams, 2008). Mas outros exemplos poderiam ser dados relativamente a hábitos e costumes, gastronomia ou folclore.

não significa que seja mais competitivo do que outro com menores recursos. A competitividade depende muito da forma como os recursos são geridos.

Embora a RBV incida sobre a importância dos recursos para a competitividade dos destinos, o que releva para a presente investigação é saber a forma como os recursos estão a ser geridos pelos destinos com vista ao desenvolvimento turístico sustentável. Na ausência de ‘uma análise VRIO’ criada especificamente para alcançar a sustentabilidade dos destinos turísticos, a ideia que transparece é que a análise VRIO (conforme Barney, 1991) constitui, ainda assim, um poderoso instrumento de gestão com vista à sustentabilidade, quando aplicada numa óptica de longo prazo. Parece essencial reter que o planeamento estratégico deve contemplar uma análise dos recursos turísticos. A RBV, através da análise VRIO, poderá ser apenas uma entre várias soluções válidas. Como referem Barney & Clarke (2007) e Dess *et al.* (2007) a análise SWOT é somente um bom ponto de partida, já que insuficiente para detectar os recursos que podem proporcionar vantagens competitivas.

Finamente, refira-se que é possível que o desafio da globalização (enquanto fenómeno emergente assente em processos económicos, políticos, sócio-culturais e tecnológicos), coloque em risco algumas das propriedades dos recursos (nomeadamente o serem raros e inimitáveis) o que obrigará à revisão da análise que conduz às vantagens competitivas nos destinos turísticos. Neste âmbito, a globalização da indústria, dos mercados, das tecnologias, dos media, e do poder político (Swarbrooke, 2001), que em grande medida escapa ao controlo dos planeadores e gestores dos destinos, terá um papel preponderante ao nível da definição de políticas públicas de turismo nacionais e regionais (Fayos-Solá & Bueno, 2001), e da homogeneização cultural (Burns, 2001; Knowles *et al.*, 2004). Estes elementos terão cada vez maior impacto ao nível da gestão dos recursos turísticos.

5.5.2- A avaliação do desempenho estratégico

Até à década de 90 as medidas de desempenho assentavam em modelos tradicionais contabilísticos característicos da época industrial. Mais concretamente procurava-se atingir metas relativamente à execução orçamental, e à obtenção de lucros, resultados

contabilísticos e desempenho em Bolsa. Mas já durante as duas últimas décadas do século XX, e devido ao advento da era da informação e do conhecimento, gerir activos intangíveis tornou-se mais decisivo do que a gestão dos activos físicos, assumindo particular relevo o investimento em clientes, fornecedores, trabalhadores, processos, tecnologia e informação (Kaplan & Norton, 1997). É confrontando-se com esta nova realidade que diversos trabalhos começaram a dar conta de que os indicadores baseados em sistemas de contabilidade de custos, definidos pelos padrões contabilísticos tradicionais, estavam longe de medir o desempenho de forma adequada (Atkinson *et al.*, 1997; Ittner & Larcker, 1998; Lingle & Schiemann, 1996).

Uma vez reconhecida a inadequação das medidas tradicionais, estavam reunidas as condições para a proliferação de novas soluções de avaliação de desempenho, distinguindo-se duas orientações típicas (Ittner & Larcker, 1998; Neves, 2005; Zingales *et al.*, 2002): a gestão baseada no Valor (*Value Based Management*), que assenta no melhoramento das medidas financeiras; e os sistemas que incorporam medidas de desempenho não financeiras, do tipo *scorecards*, e que Neves (2005) designa por Sistemas Integrados de Avaliação da *Performance*. No âmbito do desenvolvimento sustentável interessa destacar as segundas.

O primeiro instrumento a contemplar indicadores não financeiros, o *Tableau de Bord* (TDB), foi desenvolvido em França no período do pós-guerra. Na década de 80 surgiu o movimento ligado à qualidade, nomeadamente o *Total Quality Management* (TQM), que enfatizou a necessidade de complementar os indicadores financeiros com os não financeiros. Estes programas davam especial atenção à satisfação e exigências dos clientes quanto aos produtos ou serviços da empresa (Ittner & Larcker, 1998), mas ignoravam a organização como um todo, não projectando como fim último a execução da estratégia, razão por que o seu declínio é apontado (Andersen *et al.*, 2004).

Foi na década de 90 que surgiram os Sistemas de Avaliação do Desempenho (PMS-*Performance Measurement Systems*). Neely *et al.* (1995) descrevem um PMS como um processo de quantificar a acção, onde medir é o processo de quantificação e a acção está

relacionada com o desempenho, sendo este definido como a eficiência e a eficácia da acção. Tem-se assim, segundo os autores, que:

- A medição do desempenho é definido como o processo de quantificar a eficiência e eficácia da acção.
- A medida de desempenho é definida como uma métrica usada na quantificação da eficiência e/ou na eficácia da acção; e
- Um sistema de avaliação do desempenho é definido como um conjunto de métricas usadas na quantificação da eficiência e eficácia da acção.

Porque existe presentemente um forte consenso entre os autores de que as medidas devem derivar da estratégia (Bourne *et al.*, 2000), um sistema de avaliação do desempenho estratégico deve possuir as seguintes características (Tangen, 2004a:727):

- Contribuir para os objectivos estratégicos. Um PMS deve derivar dos objectivos estratégicos da organização, caso contrário pode apoiar acções que têm o efeito oposto ao requerido pela estratégia. Acrescente-se que as estratégias podem mudar ao longo do tempo e, quando tal sucede, as medidas devem acompanhar essa alteração, de forma a medir adequadamente os novos requisitos. Existe portanto a necessidade de o PMS ser flexível para que se conserve coerente com os objectivos da organização.
- Ter um equilíbrio adequado. O equilíbrio deve ser verificado ao nível dos indicadores de curto e de longo prazo, das várias perspectivas e níveis organizacionais. É vital que o desempenho não seja apenas aferido de um ponto de vista financeiro. Um PMS deve ser composto por um *portfolio* de indicadores que sejam equilibrados e que cubram todos os aspectos que representam o sucesso da organização.
- Possuir um número limitado de medidas de desempenho. Quanto maior o número de indicadores, maior será o custo e o tempo necessário para a recolha e análise da informação. Não é produtivo recolher dados que não sejam necessários.
- Ser de fácil acesso. Um dos principais objectivos de um PMS é proporcionar informação, no tempo certo, à pessoa certa.

- Consistir em medidas de desempenho com especificações claras. Uma medida de desempenho deve ter um objectivo claro, ser definida de forma a não proporcionar ambiguidades e ter um ciclo de construção bem definido (recolha dos dados, frequência, etc.).
- Permitir estabelecer ligações entre a gestão de topo e os níveis operacionais, de modo que se identifiquem estrangulamentos que impeçam o alcance dos objectivos estratégicos; e permita aos trabalhadores dos níveis operacionais avaliar se estão a contribuir para a estratégia definida pelo topo.

Embora estas características tenham sido identificadas no contexto organizacional, podem ser transpostas sem dificuldade para o âmbito dos destinos turísticos. E, quando estes têm como finalidade a implementação de um desenvolvimento sustentável, um conjunto de outras características podem ser adicionadas (Sirakaya *et al.*, 2002):

- As medidas devem reflectir as políticas e as decisões da comunidade, e cobrir os aspectos sócio-económicos, culturais e ambientais;
- A participação da comunidade deve ser maximizada no sentido de reflectir a visão e os valores da comunidade, bem como uma perspectiva de bem-estar a longo prazo.

O desenvolvimento de um PMS passa por três fases (Bourne *et al.*, 2000). A primeira das quais é o desenho do sistema, que contempla a identificação dos objectivos chave (de acordo com a estratégia), e o desenho das medidas. A segunda fase consiste na implementação das medidas, onde são elaborados os sistemas e os procedimentos que permitem a regularidade da recolha e do processamento dos dados. Finalmente, na fase do uso das medidas de desempenho, está-se perante a possibilidade de avaliar sucesso do desempenho estratégico, bem como de confrontar a validade da estratégia através da informação e do *feedback* providenciado pelas medidas (aquilo a que Kaplan & Norton designam pelo *double-loop-learning*).

São vários os PMS identificados pela literatura (veja-se, por exemplo, Neely *et al.*, 2000; Olve *et al.*, 1997; Tangen, 2004a, 2004b), sendo que muitos tiveram

desenvolvimentos reduzidos. Durante o próximo ponto considerar-se-á aquele que maior impacto tem tido, quer ao nível académico, através de propostas, análises e críticas à sua implementação, quer ao nível operacional, como o atesta a sua utilização por organizações de diversos tipos, os serviços de consultadoria prestados para a sua implementação, e os inúmeros softwares que ajudam a sua aplicação. Motivos suficientes para dedicar atenção ao *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1992) que é inquestionavelmente, até à data, o mais popular referencial de PMS.

5.5.2.1- O *Balanced Scorecard*

Desde que foi criado (Kaplan & Norton, 1992) o BSC tem sido um instrumento dinâmico com sucessivas evoluções (Kaplan & Norton, 1993, 1996, 1997, 2000, 2001, 2004 e 2006), culminando num sistema de medição do desempenho estratégico.

Inicialmente concebido para as empresas, o primeiro artigo (Kaplan & Norton, 1992) apresentava o BSC como um mero sistema de indicadores de medição do desempenho, em torno de quatro perspectivas, financeira, clientes, interna, e aprendizagem e crescimento: “Na época achávamos que o *balanced scorecard* tratava de mensuração e não de estratégia.” (Kaplan & Norton, 2001:13).

O trabalho prosseguido pelos autores indicou que o BSC poderia comunicar novas estratégias e efectuar o alinhamento em toda a organização, tornando-se para isso fundamental que os indicadores escolhidos para fazer parte do BSC estivessem de acordo com a estratégia (Kaplan & Norton, 1993). A terceira etapa (Kaplan & Norton, 1996) abriu a amplitude do BSC tornando-o num sistema de gestão estratégica, constituindo a principal ferramenta de processos de gestão organizacional, permitindo o estabelecimento de metas individuais e de equipa, sistema de remunerações, afectação de recursos, planeamento e orçamentação, *feedback* e aprendizagem estratégica. A evolução do BSC culmina, até à data, com a proposta da criação de mapas estratégicos, consistindo estes numa ferramenta para comunicar a estratégia, bem como os processos e sistemas que auxiliam a sua implementação (Kaplan & Norton, 2000). Ao

representarem graficamente os objectivos críticos da empresa e a relação entre eles (definem os objectivos em cada uma das perspectivas e mostram as relações da causa-efeito), os mapas estratégicos possuem a capacidade de auxiliar a organização a visualizar a estratégia de forma coesa, integrada e sistemática, e possibilitam a evidência de lacunas. O BSC é assim um instrumento que evoluiu de um sistema de avaliação multi-critério (não meramente financeiro), para um sistema de avaliação do desempenho estratégico alinhado com a missão, valores, visão e estratégia (Niven, 2002; Pinto, 2007), pondo a tónica no controlo estratégico em detrimento do controlo financeiro (Olve *et al.*, 1997) – Figura 14.

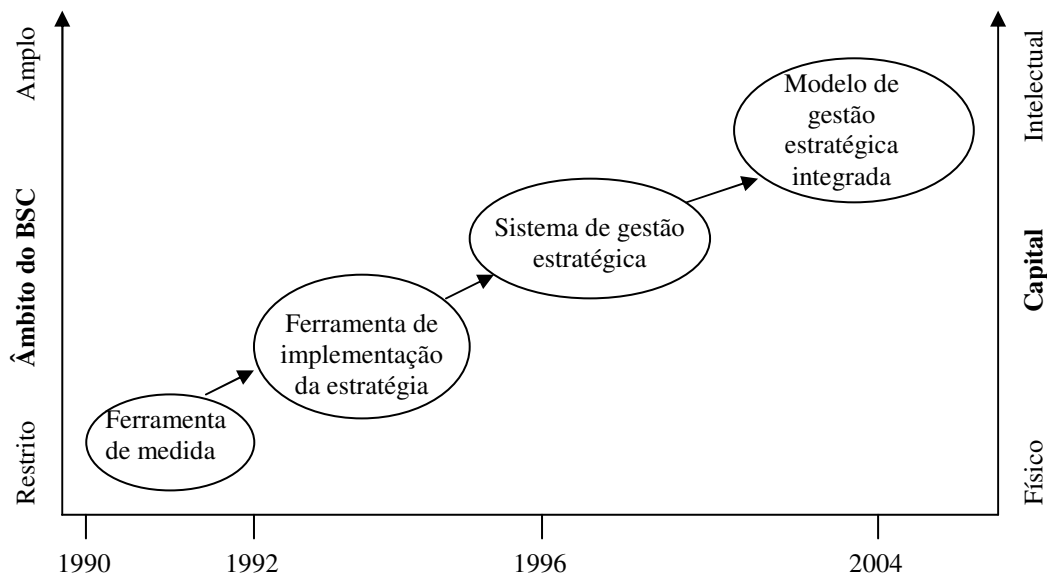


Figura 14- A evolução do BSC (extraído de Filho, 2005).

A elaboração de um BSC é um processo gradual (Kaplan & Norton, 1997) onde se procura responder às seguintes questões (Filho, 2005):

1. De acordo com a missão e a visão da organização, qual é a estratégia?
2. Tomando como referência essa estratégia, que indicadores de desempenho mais se adequam?
3. Como se relacionam entre si esses indicadores quantitativos e qualitativos?
4. Que indicadores efectivamente indiciam o sucesso na criação de valor a longo prazo?

Em resumo, o BSC é essencialmente um mecanismo para a implementação da estratégia, não para a formulação da estratégia (Katsioloudes, 2006)¹⁰⁷. É, neste sentido, um referencial descritivo e não prescritivo, que equilibra objectivos de curto e longo prazo; medidas financeiras e não financeiras; indicadores de tendência e indicadores de ocorrência; perspectivas internas e externas de desempenho. E que tem sido utilizado para:

- Esclarecer e obter consenso em relação à estratégia;
- Comunicar a estratégia a toda a organização;
- Alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia organizacional;
- Associar os objectivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais;
- Identificar e alinhar as iniciativas estratégicas;
- Realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas;
- Obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la.

O instrumento tem sido alvo de adaptações com vista a contemplar uma perspectiva de sustentabilidade (*sustainability balanced scorecard*- SBSC) e de ser aplicável ao sector público e organizações sem fins lucrativos. A incorporação de critérios de sustentabilidade no BSC tem vindo a ser explorada como forma de a RSE fazer parte efectiva da gestão estratégica das organizações, através da explicitação de objectivos e métricas sociais e ambientais (Bieker & Waxenberger, 2002; Dias-Sardinha, 2004; Epstein & Wisner, 2001; Figge *et al.*, 2002a, 2002b; The Sigma Project, 2003; Zingales *et al.*, 2002).

Como resultado da exigência de novas formas de gestão nos serviços públicos, muitos instrumentos de gestão foram ‘importados’ do sector privado (Brignall & Modell, 2000; Griffiths, 2003) e, embora os PMS continuem ainda na prática sem ser muito utilizados (Lettieri *et al.*, 2004), existe hoje um consenso generalizado acerca da necessidade das organizações sem fins lucrativos (sejam públicas ou privadas) possuírem instrumentos de gestão eficientes que meçam o desempenho e a qualidade dos serviços

¹⁰⁷ “(...) a capacidade de executar a estratégia é mais importante do que a qualidade da estratégia em si” (Kaplan & Norton, 2001:11).

providenciados à comunidade (Greiling, 2005; Holzer & Kloby, 2005; Wisniewski & Ólafsson, 2004). A aplicação do BSC a este tipo de organismos oferece potencialidades evidentes (Kaplan & Norton, 1997; Moore, 2003; Speckbacher, 2003)¹⁰⁸, e tem tido uma aceitação genuína por parte dos serviços públicos, nomeadamente de âmbito local (Wisniewski & Ólafsson, 2004). Contudo, devido às especificidades destes organismos (Kaplan, 2001; Olve *et al.*, 1997; Speckbacher, 2003) a perspectiva financeira deixa de ser um objectivo e passa a constituir uma limitação (Kaplan, 2001; Niven, 2002, 2003), sendo que a Missão deve estar no topo dado que é em volta dela que as organizações se definem (Kanter & Summers, 1994), e onde se reflecte o seu objectivo de longo prazo (Figura 15).

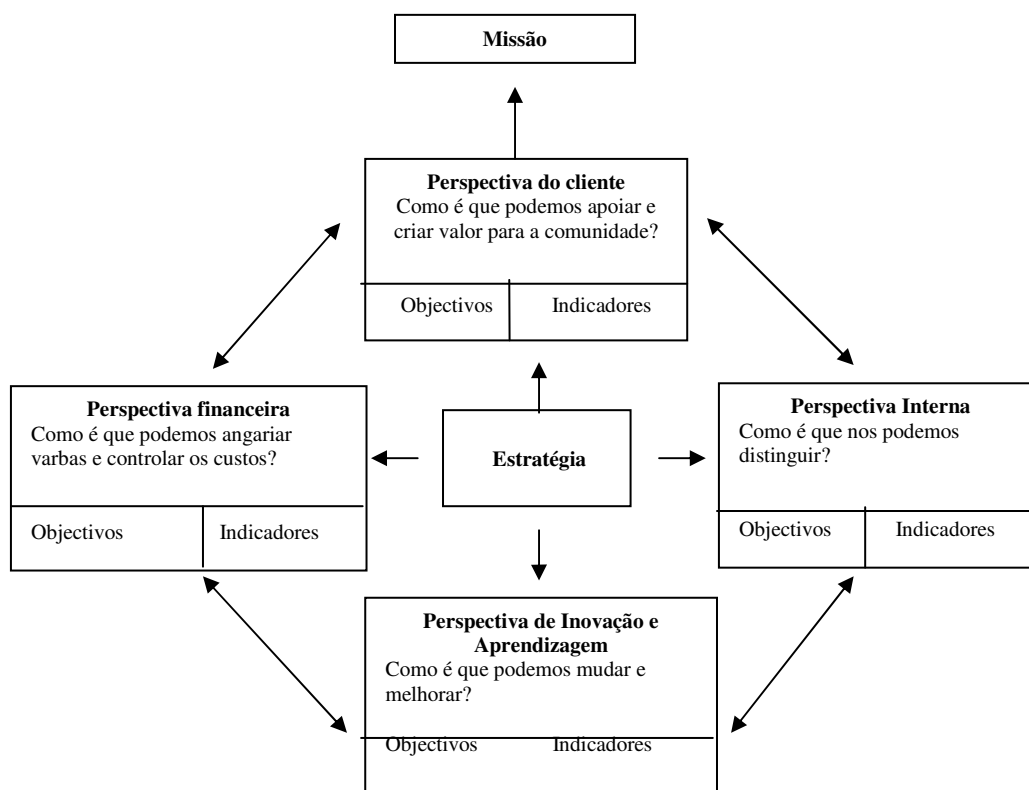


Figura 15- O *Balanced Scorecard* para o sector público e sem fins lucrativos
(adaptado de Kaplan & Norton, 1997 e Niven, 2003).

¹⁰⁸ “(...) using multiple, non-financial metrics was a huge and welcome relief to the nonprofit world. It meant that they didn’t necessarily have to monetize the value of the results they intended to achieve. It meant that they would be allowed to measure intermediate as well as final results. It meant that they could look at multiple as well as single measures” (Moore, 2003:4).

Apesar da popularidade do BSC enquanto PMS são algumas as críticas apontadas ao instrumento, nomeadamente (i) a falta de originalidade do BSC sugerindo que este foi inspirado no TDB (veja-se Russo, 2006 ou Epstein & Manzoni, 1998, na abordagem ao tema); (ii) a reduzida preponderância do capital intelectual (veja-se em Russo, 2006); (iii) inconsistências metodológicas e conceptuais (Norreklit, 2000, 2003); (iv) o excessivo reconhecimento dado aos *stakeholders* (Jensen, 2001). Não obstante as críticas, estes autores reconhecem aspectos positivos no BSC, nomeadamente ao fornecer uma imagem mais completa da organização (ao incorporar medidas não financeiras), por melhorar a comunicação (Norreklit, 2000, 2003), e por auxiliar os gestores a reflectir sobre o que é importante para a criação de valor (Jensen, 2001).

Refira-se que em Portugal o BSC tem tido uma presença crescente no plano editorial e em trabalhos académicos, com aplicações a diversas áreas, como sejam o ensino universitário (Cardoso *et al.*, 2005), as tecnologias de informação (Santos, 2006), as PME's (Russo, 2006), a metalomecânica (Farreca, 2006), o sector público (Pinto, 2007), ou a sustentabilidade empresarial (Dias-Sardinha, 2004).

5.5.2.2- A avaliação do desempenho estratégico no turismo

A compreensão dos impactes da actividade turística tem determinado alterações às perspectivas do planeamento (como se viu no ponto 5.2) e, como seria de esperar, à avaliação que se faz das opções de desenvolvimento. À medida que se foi tendo um conhecimento cada vez mais abrangente da panóplia de impactes ambientais e sociais proporcionado pelo crescimento da actividade turística, foi igualmente crescendo o desconforto relativamente ao uso exclusivo de indicadores económicos. Tal como para as empresas os indicadores financeiros não estavam a ser suficientemente informativos do desempenho organizacional, para os destinos turísticos uma avaliação estritamente económica deixava de fora os efeitos ambientais e sociais. É neste âmbito que, no que toca aos destinos turísticos, e ao longo da última década e meia, têm surgido os primeiros sistemas de avaliação do desempenho (embora não com esta designação), que

consistem num conjunto variado de indicadores de sustentabilidade¹⁰⁹ (veja-se a título de exemplo Choi & Sirakaya, 2006; Farsari, 2003; Miller & Twining-Ward, 2005; Sirakaya *et al.*, 2001; WTO, 2004). Embora de elaboração difícil para destinos turísticos (Ceron & Dubois, 2003; Schianetz *et al.*, 2007), este tipo de indicadores, que cobrem habitualmente as grandes áreas do desenvolvimento sustentável (veja-se por exemplo o caso da ENDS), podem ter como função a descrição de uma situação, a identificação de problemas potenciais, servir como apoio à decisão, e a monitorização e avaliação de acções (Farsari, s.d.). É no âmbito desta múltipla funcionalidade que, mais recentemente, têm surgido propostas no sentido de integrar os indicadores em processos de planeamento e gestão como forma de potenciar as suas capacidades nas fases de formulação, implementação e avaliação (Figura 16)¹¹⁰.

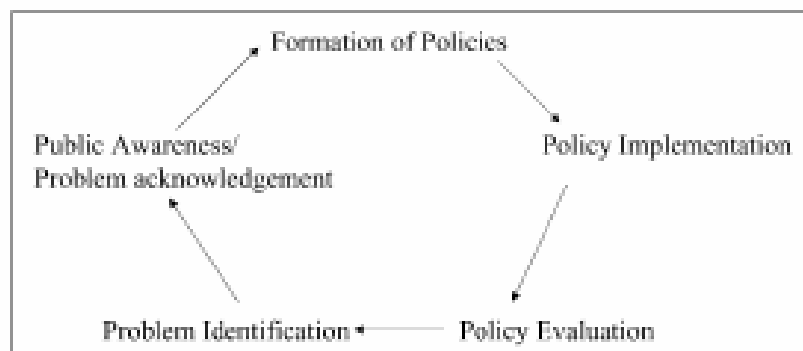


Figura 16- As funções dos indicadores. Extraído de Miller (2001:353)

Faz todo o sentido e é conveniente que os indicadores sejam desenhados como parte de um sistema de planeamento integrado, que sejam desenvolvidos no contexto de um

¹⁰⁹ Existem vários tipos de indicadores: de pressão, de estado, de resposta, de impacto, de desempenho, de eficiência, e de alerta (Schianetz *et al.*, 2007).

¹¹⁰ Talvez o caso mais conhecido seja o Tourism Optimisation Management Model (TOMM) desenvolvido em 1996 para a ilha Kangaroo (Austrália). O TOMM é “(...) a community-based sustainable tourism management model responsible for monitoring the long term health of the tourism industry and of Kangaroo Island. (...). This innovative destination management model is aimed at monitoring and communicating the health of tourism on the Island quantitatively and qualitatively to community, industry and management agencies and ensure appropriate management actions are taken. (...) TOMM develops and initiates a range of monitoring programs based upon a series of indicators covering: the health of the environment; the number and type of tourist visiting; the health of the Kangaroo Island community; the health of the economy; and the type of experience visitors are having. TOMM then presents the information in a simple way to show whether the current situation is a healthy one or not. If some aspect is not healthy, TOMM suggests what sort of things could be done to solve the problem” (<http://www.tomm.info/>).

conjunto de objectivos definidos para o destino para que os resultados alimentem os canais decisores e substanciem a diferença na forma como o turismo é gerido (Miller & Twinning-Ward, 2005; WTO, 2004). Quando assim acontece os indicadores são peças centrais no sistema de avaliação do desempenho estratégico dos planos em termos da sua sustentabilidade. Contudo, a WTO alerta para a importância da existência de indicadores de monitorização mesmo perante a ausência de um plano estratégico que os enquadre, já que pode acontecer que sirvam de catalizador para o desenvolvimento de um plano formal (WTO, 2004).

Relativamente a sistemas de avaliação do desempenho associados à estratégia, não é de estranhar que o BSC organizacional seja o instrumento dominante. A aplicação do BSC ao sector do turismo tem sido efectuada essencialmente pelo lado das empresas, nomeadamente pela hotelaria (Philips, 1999; Philips & Louvieris, 2005, por exemplo) ou, mais raramente, a entidades que gerem os destinos turísticos (Biz & Dall’Agnol, 2006; CTC, s.d.). Mas os próprios Kaplan & Norton desenvolveram aplicações a temas estratégicos transversais às organizações, algo especialmente relevante quando se tem pela frente objectivos que não podem ser resolvidos exclusivamente por uma organização¹¹¹. Por isso a aplicação do BSC a temas estratégicos mostra-se particularmente útil para departamentos e institutos públicos: “Os problemas que o sector público tenta resolver são extremamente complexos e difíceis (...). É improvável que qualquer entidade ou departamento público possa dispor da autoridade, recursos e conhecimento para resolver esses problemas por si só” (Kaplan & Norton, 2006:115). Ora, a gestão e o planeamento sustentável dos destinos turísticos estão nesta categoria de situações a que o sector público tem que dar resposta adequada. Os meios de combate à criminalidade, a poluição ambiental, a certificação de empresas, a existência de serviços de saúde, os serviços de informações, a qualificação profissional, a construção de infra-estruturas e a criação de zonas de protecção ambiental, são exemplos de questões relacionadas como o desenvolvimento turístico, e que em muitos casos só podem ser devidamente solucionadas com o envolvimento de várias

¹¹¹ Os primeiros casos referidos por Kaplan & Norton são o da cidade de Charlotte e o da preservação do salmão no Estado de Washinton. “A cidade de Charlotte e o Estado de Washington ilustram como é possível criar *scorecards* estratégicos, mesmo que não exista uma unidade organizacional exclusivamente responsável pela implementação estratégica” (Kaplan & Norton, 2001:201).

entidades/organismos públicos e privados. Timothy (1998) chama a atenção para os diversos tipos de cooperação necessários e que requerem esforços de coordenação: cooperação entre agências governamentais, cooperação entre diferentes níveis da administração, cooperação entre políticas de mesmo nível, cooperação entre os sectores privado e público. “*Cooperative tourism planning aims to increase efficiency, harmony, and equity in the development of regional tourism*” (Ibidem, 1998:66). O envolvimento multi-organizacional apenas será possível se enquadrado por um alinhamento estratégico, onde a mobilização e a cooperação conjunta de organizações individuais adquirem um papel chave (Kaplan & Norton, 2006). Neste sentido, a aplicação do BSC ao tema estratégico ‘desenvolvimento turístico sustentável’ parece constituir uma oportunidade a ser explorada.

Todavia, são poucos os trabalhos encontrados sobre a aplicação de BSC a destinos turísticos. Frechtling (2005) e Westman & Sehl (2006) consistem meramente na apresentação da ideia. A Comunidade Europeia contratou um trabalho (European Communities, 2002b) que consistiu na elaboração de um sistema de aviso para a identificação de destinos turísticos em declínio, dirigido a decisores e gestores. É um trabalho que (i) pretende contribuir para a compreensão do fenómeno do declínio dos destinos, e (ii) mostrar a utilidade de um sistema que alerte os gestores quando tal pode estar para acontecer. O BSC surge como instrumento que permite informar “como é que se sabe, num dado momento, se o desempenho é satisfatório?”

Os trabalhos de Jonker (2004) e Jonker *et al.* (2004) incidem sobre a aplicação do BSC ao destino turístico África do Sul. Com base na bibliografia existente o autor identifica 4 perspectivas: crescimento sustentável, cliente, processos de gestão e aprendizagem e crescimento (Figura 17).

A perspectiva de topo mede o **crescimento sustentável** que os destinos turísticos geram para todos os *stakeholders* (Jonker *et al.*, 2004). Nesta perspectiva integram-se indicadores económicos e sociais, podendo incluir-se nestes últimos a sustentabilidade ambiental e a criação de emprego. A perspectiva do **cliente** pretende adicionar valor à experiência do cliente no destino. Um dos factores críticos de sucesso nesta área é a

projecção da imagem do destino junto de potenciais turistas para que o produto se torne desejável. A qualidade do serviço e da experiência são dois factores determinantes para a satisfação dos clientes.

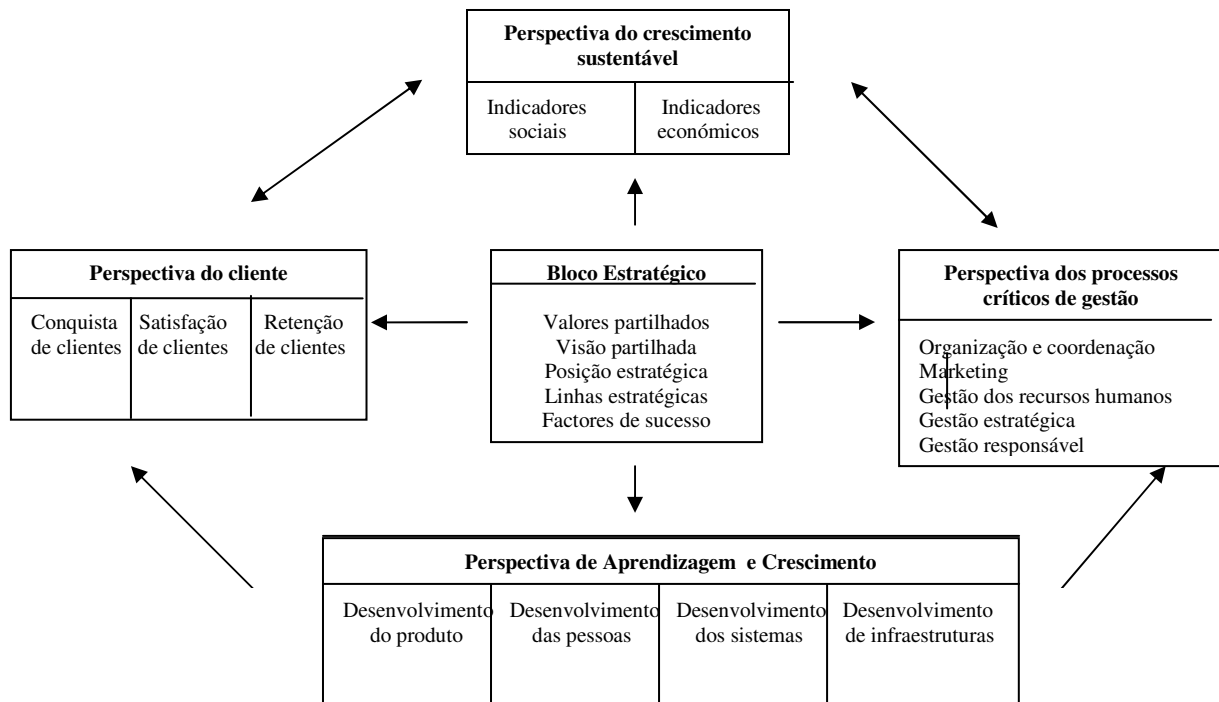


Figura 17- *Balanced Scorecard* genérico para um destino turístico (extraído de Jonker, 2004).

Os **processos de gestão** do destino compreendem a promoção, regulação, apresentação, planeamento, monitorização, manutenção, coordenação, e organização dos recursos turísticos a um nível macro. As organizações que gerem o turismo são as entidades responsáveis por tais processos. A gestão responsável contempla a responsabilidade social e ambiental do destino. Da perspectiva de **aprendizagem e crescimento** fazem parte as infra-estruturas, e não só, que o destino deve construir com vista ao crescimento de longo prazo.

Embora estes dois últimos constituam trabalhos válidos, é de apontar a deficiente integração da sustentabilidade em ambos os BSC. No primeiro, os recursos físicos são valorizados pela indústria. Em Jonker (2004) a perspectiva do crescimento sustentável contempla essencialmente critérios económicos e sociais, sendo que nestes últimos poderão fazer parte indicadores de sustentabilidade ambiental. Ou seja, a

sustentabilidade ambiental é aparentemente relegada para segundo plano e a ser alcançada meramente através de interesses sociais.

5.6- Sumário do capítulo cinco

O capítulo abordou de forma genérica o planeamento estratégico dos destinos turísticos. Deu-se especial ênfase à teoria dos *stakeholders*, à *resource-based view*, e à avaliação do desempenho estratégico, temas largamente tratados no âmbito da gestão empresarial, mas com níveis de exploração distintos ao nível do planeamento turístico. Começando pela teoria dos *stakeholders*, verificou-se que esta está bem consolidada na literatura sobre turismo, o que não significa que esteja enraizada no planeamento turístico. Existem alguns problemas com esta teoria ao nível empresarial mas a sua aplicação à gestão dos destinos turísticos é, na literatura, bastante mais consensual.

A RBV é uma das perspectivas dominantes da gestão estratégica. De acordo com esta teoria, a vantagem competitiva sustentada é alcançada predominantemente através da gestão dos recursos e competências da organização. Elemento central da RBV é a análise VRIO (Barney, 1991), que pretende identificar os recursos à disposição da organização com potencial para serem a base de vantagens competitivas. A gestão dos recursos turísticos é tema menos abordado no planeamento turístico. Alguns trabalhos exploram-na no âmbito da competitividade dos destinos, e Ritchie & Crouch (2003) são dos poucos autores que prescrevem um modelo conceptual onde é contemplada a gestão dos recursos de forma sustentável, embora fora da RBV. A conclusão que se tira é que a teoria ficaria enriquecida com a existência de ‘uma análise VRIO’ adaptada ao desenvolvimento sustentável.

O terceiro bloco analisado no capítulo foi o dos sistemas de avaliação do desempenho estratégico. Os sistemas de indicadores de sustentabilidade e de turismo sustentável se associados à estratégia podem constituir-se como um PMS. Mas ao que parece a aplicação de PMS a destinos turísticos ainda é escassa. Vaja-se por exemplo o BSC que,

apesar de reunir características que o apontam como um instrumento válido para ser aplicado no planeamento e gestão dos destinos turísticos, a verdade é que a sua utilização é apenas pontual. Mais acresce que os poucos trabalhos encontrados nesta matéria conferem pouca atenção à sustentabilidade ambiental.

Estes são temas que serão, uma vez mais, abordados no capítulo seguinte, aquando da análise aos planos estratégicos.

Capítulo 6- ANÁLISE AOS INSTRUMENTOS DO SECTOR PÚBLICO

O capítulo seis visa obter e analisar os dados que permitam cumprir os objectivos de investigação delineados. O processo consiste em analisar qualitativamente dois tipos de documentos:

1. A legislação existente no âmbito dos sistemas de incentivo ao investimento a que os projectos de hotelaria poderiam concorrer, com o intuito de satisfazer os dois primeiros objectivos de investigação (ponto 6.1), designadamente
 - Investigar a adequação dos s.i.i. para o fomento do desenvolvimento turístico sustentável, verificando-se (i) o tipo de modelo de avaliação, e (ii) os critérios utilizados.
2. Alguns dos planos estratégicos de turismo, de âmbito local/regional, existentes em Portugal cujo horizonte temporal contemplasse o ano de 2007: os do Alentejo (PDTA), Algarve (PRTA2000), Castelo do Bode (PEDT-POACB), Mafra (M_PET), Região de Turismo Leiria/Fátima (RTL/F), Santiago do Cacém (PETSC), Seixal (PEDTS), Serra da Estrela (PETUR), Vale do Douro (PDTVD) e VALIMAR (PASTUV). Esta análise (ponto 6.2) visa dar cumprimento aos restantes objectivos, nomeadamente
 - a sustentabilidade no discurso dos planos;
 - a análise à hotelaria enquanto recurso turístico;
 - a avaliação do desempenho estratégico e sustentável;
 - a presença de princípios estratégicos e de sustentabilidade.

Para cada objectivo são evidenciados os factos relevantes extraídos dos documentos e, seguidamente, discute-se os resultados. Procede-se assim à separação entre factos ('Resultados'), e interpretação e opiniões ('Discussão'), por uma questão de clareza e de organização.

No Anexo 2 encontra-se uma análise de maior pormenor a cada um dos planos.

6.1- Os Sistemas de Incentivos ao Investimento

Os sistemas de incentivo ao investimento (s.i.i.) que serão analisados são aqueles contemplados no terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), que vigorou entre 2000 e 2006, e no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), iniciado em 2007 e que se estenderá até 2013. No âmbito do QCA III existiam quatro s.i.i., SIME, SIPIE, PITER e SIVETUR, sendo que os dois últimos eram específicos para o turismo. O QREN disponibiliza três s.i.i. a que as unidades de hotelaria podem concorrer: SI Inovação, SI Qualificação de PME, e SII&DT. Este conjunto de instrumentos foi alvo de descrição no capítulo três.

6.1.1- Resultados

Para que um projecto de investimento seja aceite a concurso, exige-se que o promotor possua uma situação económico-financeira equilibrada e que o investimento tenha cobertura por capitais próprios. Para tal é requerido que o rácio da autonomia financeira

$\frac{CPe}{ALe}$ seja igual ou superior a 0,25¹¹², e que o investimento elegível fosse coberto por

um mínimo de 25%¹¹³, situação aferida pela fórmula $\frac{CPe + Cpp}{ALe + Ip} \times 100$ ou $\frac{Cpp}{Ip} \times 100$,

em que

CPe – Capitais Próprios da empresa

Cpp- Capitais Próprios do projecto

ALe- Activo Liquido da empresa

Ip- Montante do investimento elegível do projecto.

Nos s.i.i. no âmbito do QCA III, a selecção dos projectos a apoiar era feita com base na determinação da Valia Económica (VE) do projecto, que variava de acordo com o

¹¹² Em alguns casos o SIVETUR exigia 0,2.

¹¹³ 30% no caso do SIVETUR.

incentivo (já que cada incentivo valoriza critérios distintos). Os recentes s.i.i. avaliam os projectos com base no Mérito do Projecto (MP).

SIME e SIPIE possuíam formas de cálculo relativamente simples para a VE. No caso do SIME era somente considerando o produto gerado e o imobilizado bruto, ou seja

$$VE = \frac{\Delta PG}{\Delta Ib} \times 100. \text{ Onde}$$

VE- valia económica

PG (Produto Gerado) - constitui uma medida do contributo do projecto para o rendimento interno da economia

PG- $PG_{\text{ano cruzeiro}} - PG_{\text{ano pré-projecto}}$

Ib (Imobilizado bruto) - $Ib_{\text{ano cruzeiro}} - Ib_{\text{ano pré-projecto}}$

Quanto ao SIPIE tinha-se que $VE=0,6I_1+0,4I_2$ e onde $I_1 = \frac{I_{fdc}}{I_t} \times 100$ e $I_2 = \frac{CP_p}{I_t} \times 100$,

enquanto que

I_{fdc} – Investimento elegível em factores dinâmicos de competitividade

I_t – Investimento elegível total

Os restantes s.i.i. (PITER, SIVETUR, SI Inovação, SI Qualificação de PME e SII&DT) apresentam formas mais complexas de cálculo da VE/MP, que tomam a seguinte forma:

$$MP/VE = \sum_{i=1}^N Y_i X_i$$

onde i assume o número de critérios de 1º nível

X_i são os critérios de 1º nível

Y_i são os respectivos ponderadores em que $\sum_{i=1}^n Y_i = 1$

No caso dos SI Inovação, SI Qualificação de PME e SII&DT, quando há lugar a critérios de 2º nível, surge

$$X_i = \sum_{j=1}^n y_j x_j$$

onde j assume o número de critérios de 2º nível

x_j é a pontuação atribuída ao critério de 2º nível, compreendida no intervalo [1,5]

y_j são os respectivos ponderadores em que $\sum_{j=1}^n y_j = 1$

Já na avaliação do PITER e SIVETUR os critérios de 2º nível são calculados de forma diferente¹¹⁴. Assim, e no caso do SIVETUR (veja-se Anexo 1), por exemplo, é atribuída uma classificação qualitativa de Muito Forte, Forte, Médio ou Fraco, a cada um dos critérios de 2º nível do projecto que, de acordo com as combinações possíveis, resulta numa pontuação de 100, 70, 40 ou 0¹¹⁵.

Os modelos de avaliação são do tipo multi-critério, contemplam dados quantitativos (como seja o ‘Índice de Rendimento’ e a ‘sustentabilidade financeira do projecto’), e qualitativos (como seja o ‘Mérito Sectorial’ ou a ‘coerência e pertinência do projecto’). O método de agregação é o aditivo, apresenta pesos que permitem valorizar determinados objectivos em detrimento de outros (o objectivo “qualificação do risco” é assim o menos importante dos objectivos considerados) e, ao não exigir mínimos para os critérios, permite a existência de *trade-offs*. Por exemplo, no SIVETUR, embora a ‘eficiência energética e a preservação ambiental’ ou a ‘qualificação dos recursos humanos’ fossem considerados critérios de avaliação, um projecto poderia compensar a ausência de preocupações neste âmbito com apostas em outros critérios (‘mercados a captar’, p.e.). Como um projecto era avaliado exclusivamente pelas três melhores classes de critérios de 2º nível, poderia obter uma excelente classificação mesmo ignorando as classes A3 e A5 (as que englobam a generalidade dos aspectos ambientais e do emprego, respectivamente). Ou seja, era permitida a compensação entre critérios.

¹¹⁴ Verifica-se que os métodos de avaliação, no âmbito do QCA III e do QREN, medem diferentemente o desempenho das opções (projectos de investimento) em cada atributo (critério de 2º nível). Enquanto que no PITER e o SIVETUR está implícito o método de *direct rating*, nos s.i.i. no âmbito do QREN o método usado é o da função de valor. Veja-se a este propósito Goodwin & Wright (1998).

¹¹⁵ Para o caso do critério de 2º nível ‘Mérito Sectorial do Projecto’. Para os critérios ‘Índice de Rendimento’ e ‘Qualificação do Risco’ existem pequenas diferenças, como se pode observar no Anexo 1.

Critérios de avaliação relacionados com d.s. e RSE

No caso do SIVETUR, os critérios de avaliação (de 2º e 3º nível) que se relacionam com o desenvolvimento sustentável e a RSE encontram-se no ‘Mérito Sectorial’, nomeadamente, diminuição da sazonalidade, certificação de qualidade, eficiência energética e preservação ambiental, e criação e qualificação de emprego. O SIVETUR é o único que usa a expressão “turismo sustentável” e explica o que entende por projectos de turismo sustentável no ponto 2c) do art. 2º e art. 6º da já referida Portaria: aqueles “localizados em áreas protegidas ou em áreas contíguas a estas”.

O PITER incluía alguns critérios relacionados com o emprego e o ambiente, como seja o “Contributo do projecto para o cumprimento dos requisitos de política de qualidade, para a certificação ambiental ou para a promoção da eficiência energética”, bem como algumas referências a preocupações ambientais, como por exemplo a necessidade de respeitar a “capacidade de carga ambiental, social e económica de cada área protegida e dos locais de desenvolvimento das actividades” (art. 5º) nos projectos em turismo de natureza.

Ainda no âmbito das medidas que promovam o desenvolvimento sustentável e a RSE, todos os programas contemplavam como despesas elegíveis:

- aquisição de equipamentos de protecção ambiental, bem como de segurança, eficiência e racionalização energética;
- assistência técnica para a implementação do projecto em matéria de qualidade, ambiente e segurança;
- intervenções relativas à instrução do processo de certificação, qualificação ou de registo, nas áreas da qualidade, ambiente e segurança;
- construções e obras de adaptação e remodelação de instalações, destinadas a melhorar as condições de segurança, higiene e saúde;
- formação profissional e qualificação de recursos humanos.

Relativamente aos três s.i.i. criados no âmbito do QREN, o único critério que contribui para um d.s. é o da qualificação e valorização dos recursos humanos. Nenhum destes s.i.i. é específico para o turismo, ao contrário do que sucedia com o SIVETUR e o PITER. O SI Qualificação de PME apresenta a área ambiental como um dos treze factores dinâmicos da competitividade, o que significa que um projecto que aposte nessa área pode receber apoios por isso, mas podem ser apoiados projectos sem qualquer preocupação ambiental.

6.1.2- Discussão

Os primeiros objectivos de investigação traçados visavam *saber se o os sistemas de incentivo ao investimento se adequavam ao fomento do desenvolvimento turístico sustentável, nomeadamente quanto (i) ao tipo de modelo de avaliação, e (ii) à integração de critérios*. Para tal recorreu-se à análise dos sistemas de incentivo ao investimento que o Estado português disponibiliza às empresas tanto no âmbito do QCA III (até 2006), como no do QREN.

Verificou-se que os modelos de avaliação dos projectos de investimento que constam nos s.i.i. são do tipo multi-critério, caracterizados por considerarem na avaliação dados quantitativos e qualitativos, o que constitui, à partida, na avaliação de projectos com impacto na sustentabilidade uma vantagem face aos modelos unicritério (capítulo 4). Ao permitir a utilização de dados não monetários evita alguns problemas daí derivados para se alcançar a sustentabilidade, nomeadamente a utilização de uma taxa de desconto (relacionada com a inter-geracionalidade) e a forma pela qual valora o não uso de bens (com influência na valoração de recursos ambientais). A utilização de modelos multi-critério parece ser assim uma escolha acertada por parte dos decisores para avaliar projectos de investimento que se pretende terem impactos positivos (ou pelo menos não negativos) ao nível ambiental e social.

Quanto aos critérios utilizados pelos modelos e que avaliam os projectos de investimento, há que distinguir o SIVETUR e o PITER dos restantes s.i.i. porque ambos

são específicos para o turismo. Consequentemente, apenas estes programas contemplavam critérios específicos da actividade turística, como por exemplo os respeitantes à diminuição da sazonalidade, a classificação do empreendimento ou a adequação do quadro de pessoal. No que concerne à existência de critérios de avaliação que contribuam para o desenvolvimento sustentável, verificou-se que, de uma forma geral, são/eram escassos. O SIVETUR e o PITER, tais como os três s.i.i. criados em 2007, integram critérios promotores da qualidade ambiental e de fomento e qualificação do emprego (certificação de qualidade, eficiência energética, preservação ambiental, qualificação de recursos humanos) porém, para se repercutirem de forma efectiva na melhoria da RSE, deveriam ser contemplados de forma diferente no modelo.

Esta questão conduz à terceira observação relevante: os modelos de avaliação são compensatórios, ou seja, permitem *trade-offs* entre critérios (quer entre os de 1º nível, quer entre os de 2º nível). Esta situação ocorre pela não exigência de limiares mínimos de cumprimento dos critérios, o que permite a aprovação de projectos que não contribuam em nada (e até pelo contrário prejudiquem) um desenvolvimento turístico sustentável. Este aspecto apenas poderia ser ultrapassado com uma de duas situações: (i) a criação de limiares mínimos para os critérios ambientais e de emprego (situação que existia no SIVETUR para o critério Índice de Rendimento, veja-se Anexo 1), de forma a que os projectos não pudessem compensar maus desempenhos nestas matérias com bons desempenhos em outras; (ii) a inclusão de mais critérios sociais e ambientais de forma a que estes não pudessem ser contornados pelos projectos de investimento. No entanto, nem uma nem outra situação se verificava. O modelo permitia *trade-offs*, e os critérios ambientais e sociais eram/são em reduzido número. As possíveis repercussões no d.s. da compensação entre critérios foi matéria explorada no capítulo quatro. Se os *trade-offs* são permitidos corre-se o risco de alguns critérios serem sistematicamente ignorados pelos promotores do investimento, sendo uma das críticas que se faz à CBA e a alguns modelos multi-critério: “*Some critics of multi-criteria evaluation often say that to compute some kind of “utility” requires making trade-offs and thus there is no real difference between multi-criteria methods and conventional cost-benefit analysis. I share this opinion, but I would like to stress that this apply only to utility based compensatory multi-criteria methods*” (Munda, 2004:666-667).

Assim, e à semelhança do que já tinha sido notado por Almeida (2004), verificou-se que a aplicação do d.t.s. ao investimento turístico não é um objectivo consagrado em nenhum dos programas de apoio. O SIVETUR acaba por conferir ao investimento em sustentabilidade um carácter redutor, já que o contributo do investimento para a promoção do d.s. não pode ser confinado à localização do mesmo. Aliás nesta matéria, o ITP era o primeiro a reconhecer tal facto, como o comprova as palavras do Dr. Alberto Marques “(...) o SIVETUR não é um programa que esgote as potencialidades, as obrigações e os deveres que o Turismo Sustentável exige. O SIVETUR é apenas uma perspectiva sobre as condições em que, o denominado Turismo Sustentável, se pode desenvolver. (...) o turismo sustentável não se esgota naquilo que acontece nos concelhos contíguos às áreas protegidas. (...) tem que acontecer em todo o país” (em Almeida, 2004:172-173).

Também Silva *et al.* (2002:79) observam a insuficiência destes programas especificamente na área ambiental, justificando a necessidade de complementar a avaliação corrente com uma análise mais precisa acerca dos impactos e consumos ambientais das unidades de alojamento: “Estes incentivos tradicionalmente centrados em critérios de demonstração de rentabilidade financeira e/ou de mais valia económica, são considerados necessários mas não suficientes para a avaliação da unidade turística na óptica da sustentabilidade e em particular das suas dinâmicas ambientais. Impõe-se que o investimento seja avaliado não só em termos financeiros e económicos (taxa interna de rentabilidade, criação de emprego, entre outros), mas também face aos consumos ambientais que implicitamente suportam esses indicadores”. Os s.i.i. no âmbito do QREN, embora de origem recente, não vieram trazer uma melhoria neste âmbito e, portanto, não vai de encontro ao mencionado por Choi & Sirakaya (2006:1284): “(...) *legislative reform should encourage more responsible corporate behavior*”.

6.2- Os planos estratégicos de Turismo

Este ponto dedica-se à análise dos planos estratégicos de turismo e visa dar resposta aos objectivos 3 a 6 traçados pela investigação. Foram recolhidos os planos estratégicos, de âmbito local ou regional, que obedecessem aos seguintes critérios: (i) fossem específicos para o sector do turismo; e (ii) tivessem um horizonte temporal que compreendesse o ano de 2007. De onde resulta que:

- Foram excluídos os planos de desenvolvimento municipal, mesmo os que dedicavam alguma(s) parte(s) ao turismo. Entendeu-se que tais planos não se debruçavam de forma completa sobre a estratégia específica do destino para o sector, ficando assim aquém do que se pretendia estudar.
- Não foram considerados os planos estratégicos exclusivamente elaborados para determinadas áreas funcionais dos destinos, tais como os financeiros, de marketing, de recursos humanos, ou outros. Existem alguns planos de marketing que, portanto, não foram estudados por desenvolverem estratégias parciais e não globais para os destinos¹¹⁶. O mesmo sucedeu a planos que visavam o desenvolvimento turístico de determinado produto¹¹⁷.
- Ao cingir o estudo a planos cujo horizonte temporal abrangesse o ano de 2007 pretendeu-se evitar analisar planos antigos¹¹⁸, pela razão que algumas das matérias abordadas apenas recentemente serem relevantes em matéria de planeamento turístico. Ainda se englobou o Plano Regional de Turismo do Algarve que foi formalmente extinto em Julho de 2007.
- Podem ter sido analisados planos que não estejam a ser cumpridos, ou por desactualização ou por desinteresse político na sua concretização.

O processo de averiguação da existência desses documentos foi feito:

¹¹⁶ É o caso por exemplo do Estudo de Mercado Interno Alargado e Estratégia de Marketing elaborado pela Região de Turismo da Costa Azul. Excluiu-se igualmente o Plano Estratégico de Turismo de Lisboa por se considerar que é essencialmente um plano de marketing.

¹¹⁷ Como por exemplo o Plano de Acção para a Implementação e Dinamização Turística e Cultural da Rota do Românico do Vale do Sousa.

¹¹⁸ São os casos do Plano de Desenvolvimento Turístico de Sintra e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico de Sever do Vouga.

- via telefone, a todas as Regiões de Turismo, à totalidade dos concelhos algarvios e do litoral sul até Lisboa;
- por pesquisa na Internet.

Alguns documentos estavam disponibilizados na Internet, e outros foram solicitados e recebidos por correio.

Pretendeu-se obter e estudar a totalidade dos planos que cumprissem os requisitos acima mencionados. No entanto, a exaustividade não foi possível de ser alcançada devido a um conjunto de razões. Nem sempre existe cooperação entre as Regiões de Turismo e os municípios, pelo que existem casos em que as primeiras desconhecem se os segundos elaboraram tais documentos. Também houve RT que não foram tão cooperantes como seria desejável para que o objectivo fosse alcançado. Estas são razões que levam a crer que possam existir um maior número de planos do que aqueles aqui tratados ou referenciados.

Tem-se ainda conhecimento de três planos que, infelizmente, não foi possível obtê-los apesar dos esforços nesse sentido. É o caso do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo nas Beiras (2000)¹¹⁹, do Plano de Desenvolvimento Turístico do Município de Castelo Branco (2001) e do Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (2002)¹²⁰.

Em Junho de 2008 foi aprovado pelo parlamento açoriano o Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores. Por ser tão recente não era exigível a sua análise, e o atraso da sua publicação em Diário da República inviabilizou a pretensão.

Do exposto, foi analisado um conjunto de dez planos, catalogados de acordo com a Tabela 8, e com as áreas de influência que se ilustra na Figura 18.

¹¹⁹ Já numa fase muito adiantada do trabalho obteve-se o plano em suporte digital, mas impedimentos técnicos relacionados com permissão de acesso impediu a análise deste documento em tempo útil.

¹²⁰ Teve-se acesso à parte do POT da RAM publicado em DR. Mas é claramente insuficiente para ser devidamente analisado.

Título do documento	Identificação do documento	Local /Região abrangido	Elaborado por	Elaborado para	Ano
Plano de Desenvolvimento Turístico do Alentejo	PDTA	Alentejo	CEDRU	As diversas RT e a CMT de Odemira ¹²¹	2000
Plano Regional de Turismo do Algarve	PRTA / PRTA2000	Algarve	Comissão Executiva do PRTA	Por RCM	1995 2000
Estudo Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo na área abrangida pelo P.O. da Albufeira de Castelo do Bode	PEDT-POACB	Área abrangida pelo P.O. da Albufeira de Castelo do Bode	Urbe-Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção	?	2002
Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro	PDTV	Vale do Douro	Equipa Executiva	Por RCM	2004
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no Concelho do Seixal	PEDTS	Concelho do Seixal	Univ. de Aveiro e Gabinete de Turismo da C.M.	Câmara Municipal do Seixal	2005
Plano Estratégico de Turismo de Santiago do Cacém	PETSC	Concelho de Santiago do Cacém	Instituto Politécnico de Tomar	C.M. de Santiago do Cacém	2005
Plano Estratégico de Turismo da Serra da Estrela	PETUR	Os 10 municípios da região ¹²²	Univ. da Beira Interior	Os 10 municípios da região	2006
Estratégia de Desenvolvimento Turístico RTL/F	PRTL/F	Região de Turismo Leiria/Fátima	?	RTL/F	2007
Plano Estratégico do Turismo para o Concelho de Mafra	M_PET	Concelho de Mafra	Quatenaire Portugal	Câmara Municipal de Mafra	2007
Plano de Acção Sectorial p/ o Turismo do Território da VALIMAR	PASTUV	Os seis concelhos que integram a VALIMAR ¹²³	AJS&S	Comunidade Urbana VALIMAR	2007

Tabela 8- Catalogação dos planos de turismo analisados

¹²¹ RT de Évora, RT da Costa Azul, RT da Planície Dourada, RT de S. Mamede.

¹²² Municípios de Oliveira do Hospital, Seia, Fornos de Algodres, Gouveia, Celorico da Beira, Aguiar da Beira, Guarda, Manteigas, Belmonte e Covilhã

¹²³ Municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Esposende, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Viana do Castelo.

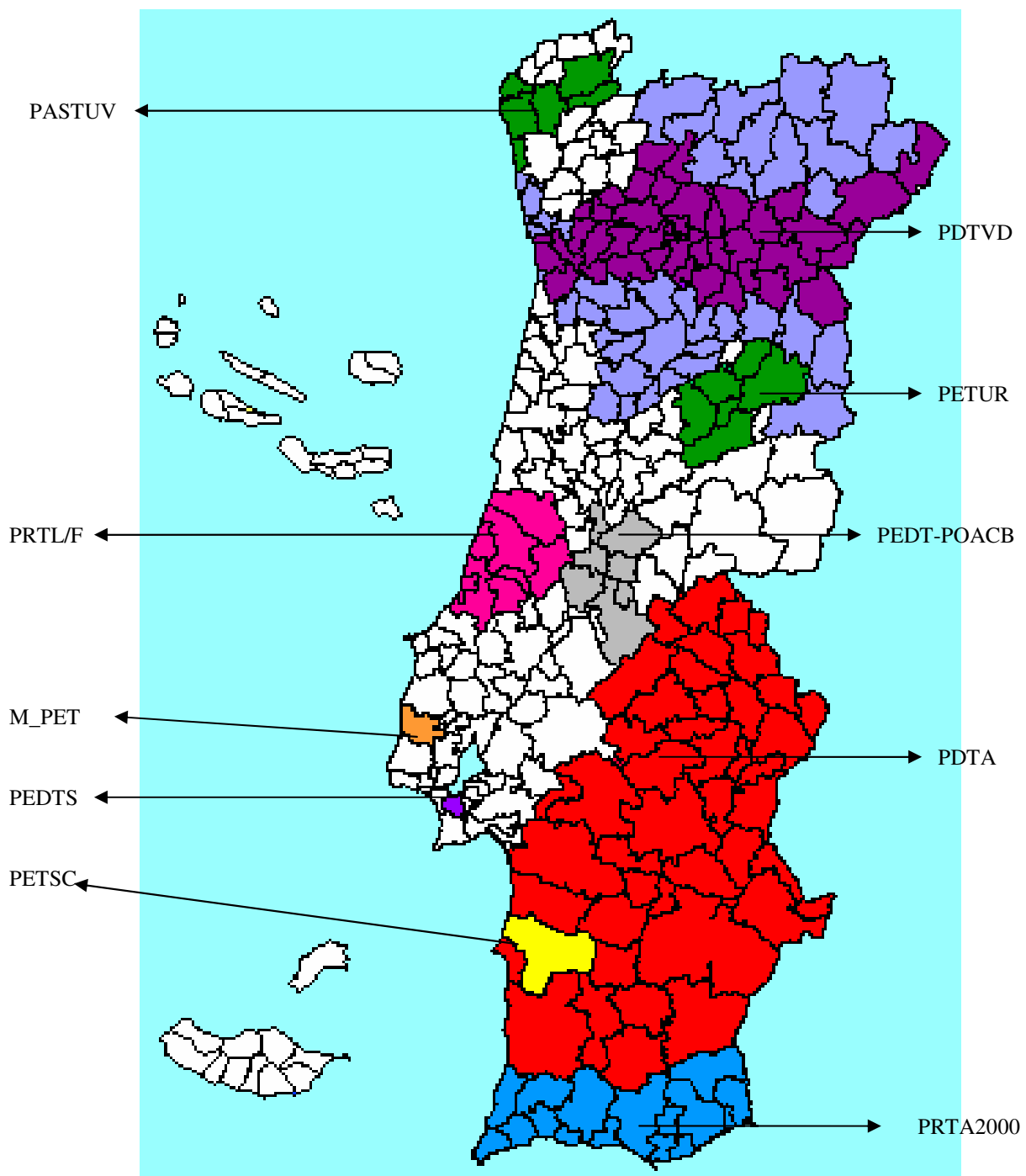


Figura 18- Áreas geográficas de influência dos planos estratégicos

Note-se ainda que a análise aos documentos se centra exclusivamente nos aspectos enunciados, ou seja, verificar como determinadas matérias relacionadas com

desenvolvimento turístico sustentável estavam tratadas nos planos. A excelência em outras vertentes não foi considerada.

Como já mencionado no capítulo dois, os documentos serão analisados qualitativamente, sendo a análise de conteúdo a técnica utilizada para extrair a informação relevante dos textos, num processo de categorização (Saunders *et al.*, 2007) conforme os diferentes objectivos de investigação definidos¹²⁴. Concretamente quanto ao sexto objectivo da investigação (saber se as práticas correntes de planeamento turístico integram princípios estratégicos e de sustentabilidade), recorrer-se-á ao instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001), e replicado por Ruhanen (2004, 2006).

Procede-se durante os próximos pontos à análise global aos planos para cada um dos objectivos da investigação, conforme abaixo se ilustra.

Planos	Discurso face ao d.s.	A hotelaria como recurso	Avaliação do desempenho	Princípios estratégicos de sustentabilidade
Plano 1				
Plano 2	↓	↓	↓	↓
...				
...				
Plano 10	↓	↓	↓	↓

No Anexo 2 encontra-se a análise individual e detalhada aos planos. Assim, sempre que houver referências a planos particulares em matérias específicas, o leitor pode recorrer à leitura do anexo para que possa conhecer em que se baseia o autor deste trabalho para fazer as ditas considerações.

6.2.1- A ‘sustentabilidade’ no discurso dos planos

O que se pretendeu conhecer foi:

¹²⁴ Esclareça-se que não se tratou de uma análise crítica ao discurso (conforme elaborado por Burns (2004) relativamente ao Plano turístico das Ilhas Salomão), nem uma análise à linguística da sustentabilidade (Bastardas-Boadas, 2005).

- se os planos falam de d.s. e/ou abordam o conceito, e se tal é reflectido nos objectivos;
- se a sustentabilidade é um conceito discutido, pela comunidade e/ou pelo planeador;
- como se posicionam os planos no espectro da sustentabilidade (fraca/forte).

6.2.1.1- Resultados

A generalidade dos planos (8 em 10) incorporou o termo ‘sustentabilidade’ ou ‘desenvolvimento sustentável’ no discurso. No M_PET as referências são escassas, desenquadradas e pouco claras, pode dizer-se que são quase ausentes. Já o PASTUV utiliza o termo ‘desenvolvimento turístico sustentável’ apenas uma vez, embora apresente cuidados ambientais. Todos os outros oito planos exprimem o propósito de um d.t.s. evidenciado nos objectivos estratégicos (PDTA, PDTVD, PEDTS, p.e.) ou na Missão (PETSC, p.e.), todavia tal fim nem sempre está presente ao nível dos objectivos específicos ou operacionais.

Alguns planos dizem o que entendem por desenvolvimento turístico sustentável, é o caso do PDTA que o designa por um

“processo de desenvolvimento que deve ser estratégica e politicamente concertado; ambiental e paisagisticamente aceitável; culturalmente inovador; socialmente progressista; economicamente competitivo e autoregulado; territorialmente ordenado; e imagneticamente atractivo”;

ou o PEDT-POACB que preconiza “turismo sustentado”, como sendo

“uma situação de equilíbrio que permita ao sector funcionar com um critério de rentabilidade independente da destruição de recursos naturais, culturais ou ecológicos”.

PEDTS e PETUR enfatizam posições de organizações internacionais (Agenda 21, Relatório Brundtland, Comissão Europeia), enquanto que o PDTVD se limita a identificar os aspectos determinantes (aspectos sociais, ambientais, institucionais e

económicos). Já os restantes planos (PRTA2000, PRTL/F e o PETSC) não fazem qualquer abordagem conceptual ao desenvolvimento sustentável.

O espectro da sustentabilidade não é discutido pelos planeadores nem estes proporcionam à população residente a possibilidade de o fazer. A excepção é o PEDTS que identifica quatro tipos de capitais (ecológico, social, humano e de negócios), reconhecendo que “a questão centra-se na escolha da “quantidade” adequada para cada capital, aquando do planeamento de uma estratégia” (PEDTS:17[2]). A posição evidenciada pelos planos nesta matéria é a seguinte:

1. Três planos (PDTVD, PRTL/F e PRTA2000) apresentam discursos demasiado genéricos quanto ao desenvolvimento sustentável, de onde não é possível extrair ilações.
2. PEDTS e PETUR mencionam alguns textos que são referências em matéria de d.s., nomeadamente os da autoria da Comissão Europeia, a Agenda 21 (com os quais o PETUR se identifica) e o relatório Brundtland¹²⁵.
3. Embora não o seja dito de forma explícita, a generalidade dos planos encara a sustentabilidade como um equilíbrio económico-social-ambiental (de acordo com o relatório Brundtland) o que, como se viu no capítulo 2, está próximo de uma sustentabilidade fraca. É exemplo:
‘a preservação dos recursos ambientais e naturais deve constituir a missão central para o d.t.s., mas não adianta preservar se não for para os cidadãos usufruírem do espaço’ – PETUR;
4. Apenas o PETSC apresenta um discurso mais próximo da sustentabilidade forte ao, aparentemente, subjugar o aspecto económico ao social, e este ao ambiental¹²⁶.

¹²⁵ Note-se que também a Estratégia de Intervenção do ARADE procede à discussão e clarificação de conceitos relativamente a turismo sustentável e planeamento em turismo, entre outros. A este facto não deverá ser alheio que os autores destes planos tenham sido equipas da Universidade de Aveiro (PEDTS), da Universidade do Algarve (ARADE), as duas instituições nacionais com maior destaque em termos de produção científica na área do turismo, e da Universidade da Beira Interior (PETUR).

¹²⁶ O PETSC, devido ao tipo de planeamento utilizado, não identifica objectivos operacionais, preferindo exprimir os objectivos em visões de mudança. A falta de especificidade dos objectivos leva a que se tenha uma aposição prudente relativamente ao tipo de sustentabilidade que o Plano preconiza.

5. Já o PEDTS não assume uma posição relativamente à matéria, mencionando que o investimento em determinado(s) tipo(s) de capital em detrimento de outro(s) é uma decisão que deve ser deixada à comunidade local.

De uma forma geral os planos incluem nos objectivos gerais medidas que visam a protecção ambiental, o emprego e formação profissional. Aliás, em matéria de ambiente assumem especial relevância o PEDT-POACB e o PETUR, até pelo tipo de turismo que os planos sugerem para as respectivas regiões. O primeiro avança com o ecoturismo como a opção de longo prazo mais adequada para a albufeira da barragem de Castelo do Bode. Este tipo de produto permitiria o aproveitamento turístico (razão de ser do plano) bem como a preservação ambiental e a não degradação da qualidade da água (razão pela qual o POACB restringiu fortemente a utilização do espaço para fins turísticos e lúdicos). O PETUR tem como área de actuação o PNSE e aposta, como seria de esperar, no turismo de natureza. Mas nota-se que nem sempre é evidente a articulação dos objectivos gerais com os objectivos de carácter operacional, situação que pode ser observável no PDTA, PETSC e PRTL/F.

O incentivo à RSE apenas se encontra explicitamente presente no PRTL/F. Este plano aponta como Linha de Acção Estratégica a qualificação de serviços e destinos, sugerindo como uma das medidas a certificação dos destinos e das empresas, através da implementação da Agenda 21 Local, e de um conjunto de acções de sensibilização aos empresários, respectivamente.

Note-se brevíssimas referências dos planos a documentos que visam orientações para a implementação do desenvolvimento sustentável:

- O PEDT-POACB, o PRTL/F e o M_PET sugeriram a realização de Agendas 21 Locais para as respectivas regiões;
- O PDTVD referencia o ENDS a propósito da importância da utilização de indicadores de d.s. na aferição das medidas de política e monitorização do progresso.

6.2.1.2- Discussão

A primeira conclusão a retirar é que os documentos de planeamento incluem os termos ‘sustentabilidade’ e/ou ‘desenvolvimento sustentável’ no discurso e nos objectivos gerais (ou na Missão), embora poucos sejam claros no que entendem por tal. O desenvolvimento turístico sustentável parece surgir como algo evidente, não havendo necessidade de debater e clarificar o conceito. É o aspecto para que chamou a atenção Lélé (2000:228): “*SD has become (...) the jargon of development planners, (...) is poised to become the development paradigm of the 1990s, (...) [and] is in real danger of becoming a cliché (...) – a fashionable phrase that everyone pays homage to but nobody cares to define*”.

Verificou-se também que nenhum plano discutiu com a população (ou com outros actores) o desenvolvimento turístico¹²⁷. A ausência de reflexão e de discussão pode ser uma das razões para os planos assumirem por ‘defeito’ uma visão de sustentabilidade fraca, como se não houvesse um espectro de posições possíveis de serem adoptadas face ao tipo de desenvolvimento sustentável. O discurso reproduz, implícita ou explicitamente, a posição do Relatório Brundtland confirmando o “*authoritative status*” a que se refere Baker (2006). Pode-se dizer que os planos refugiaram-se nesta interpretação evitando discutir com as comunidades o tipo de desenvolvimento turístico pretendido, ‘branqueando’ assim a discussão teórica existente.

O quadro apresentado parece estar na linha de alguns trabalhos que defendem a necessidade de passar da teoria à prática, ou seja, de ir ao encontro da implementação da sustentabilidade (Bramwell & Lane, 1993; Garrod & Fayal, 1998): “*It is easy to discuss sustainability. Implementation is the problem... The time has come now to ‘walk the talk*” (Bramwell & Lane, 1993:4). Considera-se que há realmente essa necessidade, até porque se verificou que alguns planos revelaram dificuldades em continuar os princípios da sustentabilidade (de uma forma geral presentes no discurso e nos objectivos gerais) ao nível mais operacional. Ou seja, a ausência de uma relação clara entre objectivos

¹²⁷ Um plano avaliou os impactos de três cenários de crescimento, mas tal fica aquém de se discutir modelos de desenvolvimento turístico.

gerais e específicos ao nível da sustentabilidade poderá indiciar a tal dificuldade de implementação.

Contudo, sendo o desenvolvimento sustentável também um *processo* de mudança (Lélé, 2000), de construção, questiona-se que tipo de desenvolvimento os planeadores e decisores pretendem (ou estão em condições de) implementar se tal não for discutido previamente (Hunter, 2002; Macbeth, 2005; Sharpley, 2000) com a comunidade. A discussão em torno da interpretação e dos objectivos do conceito é relevante para a tomada consciente de decisões, sendo que a falta de clarificação pode comprometer a sua implementação: “(...) *too many studies appear to lack a clear vision of ST, and that without such clarity rather too many ‘walks’ (...) may meander aimlessly for too long, or even head in the wrong direction altogether. (...) Detailed discussion of sustainability is not easy, but it is necessary in order to better understand the different perceptions of ST that are now emerging, and to make more informed choices about the future development of tourism at destination areas*” (Hunter, 2002:4). Collins (1999) manifesta também alguma apreensão pelo facto de muitos dos trabalhos publicados não darem particular atenção à delineação explícita dos princípios do d.s., antes debruçando-se sobre a conservação do capital cultural e físico. Ora, grande parte dos planos estão precisamente nesta linha: referem a preocupação na preservação dos capitais essenciais à manutenção da indústria (ambiente e cultura), mas falham na explicitação do conceito, e na comunicação da operacionalização.

A posição aqui assumida é que ‘discussão’ e ‘prática’ não devem ser vistas como posições alternativas e exclusivas, mas sim complementares. Em termos académicos, a discussão teórica e a aplicação pode decorrer em paralelo, mas no terreno os objectivos estratégicos devem incorporar com clareza o modelo de desenvolvimento pretendido pelos cidadãos, pelo que o esclarecimento relativamente ao tipo de sustentabilidade requerida deve preceder o planeamento. O debate teórico em torno da sustentabilidade é necessário porque auxilia o posicionamento das comunidades face a determinados factores chave, como seja a substituição entre capitais. Assim, antes de se proceder ao planeamento e à implementação da sustentabilidade, há que fazer escolhas e decidir o tipo de desenvolvimento sectorial para o território, para a comunidade residente e para

as gerações futuras, bem como uma ética ambiental. É neste sentido que, ao analisar-se os planos, se conclui que tal debate tem estado ausente dos processos de planeamento turístico. Os planos ‘falam’ de desenvolvimento turístico sustentável mas são deficitários relativamente ao que entendem por tal. Nota-se essencialmente uma reprodução do discurso ‘*mainstream*’ assente no tripé ambiental-social-económico, sem que este tenha sequer sido validado pelas comunidades.

O PEDTS, ao dar a oportunidade à comunidade de se exprimir quanto à “quantidade” de cada um dos capitais a inserir no modelo de desenvolvimento, é um plano que em parte se demarca dos restantes.

6.2.2- A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

Neste ponto pretendeu-se conhecer como é que o investimento em hotelaria estaria a ser tratado pelo destino com vista à sustentabilidade e enquanto recurso turístico. Para tal dedicou-se especial atenção:

- à proposta de critérios/recomendações a que os novos investimentos devessem obedecer para serem licenciados;
- à forma como o recurso é analisado para, conseqüentemente, ser estrategicamente gerido;

Procurou-se também saber se eram sugeridos incentivos à certificação.

6.2.2.1- Resultados

A totalidade dos planos apresentam uma estratégia para o sector do alojamento que passa pela aposta no crescimento do número de camas e/ou na requalificação da oferta já existente. Embora denote-se alguma preocupação em termos de localização do investimento, nada é mencionado quanto à melhoria do desempenho ambiental das novas unidades, bem como daquelas a requalificar, nomeadamente em matéria de eco-eficiência.

Sem prejuízo do que se acabou de dizer, são referidas nos textos algumas 'ideias' que, embora muito genéricas, merecem atenção:

- O PEDT-POACB refere a construção (numa segunda fase) de 'hotéis ecológicos', sem mencionar o que entende por tal.
- O PRTL/F sugere que ocorram investimentos na (i) implementação de equipamentos de reduzido impacto ambiental com vista à utilização turística sustentada dos espaços ecologicamente sensíveis; (ii) promoção e sensibilização junto das empresas dos instrumentos disponíveis visando a certificação e qualificação.
- O PDTVD integra iniciativas em matéria de arquitectura e integração paisagística, bem como da localização do alojamento turístico em zonas protegidas. Apresenta como critérios gerais de selecção de projectos, o contributo destes para a criação de emprego e para a dinamização da economia regional, bem como a obtenção de mais valias ambientais, mas não concretiza.

Relativamente à análise do recurso hotelaria verificou-se que poucos foram os planos que definiram a hotelaria enquanto recurso turístico. O único que o fez de forma afirmativa foi o PEDTS, que a considerou um recurso secundário (os recursos primários são os patrimónios natural e cultural, os equipamentos e os eventos), tendo por isso sido o único plano que identificou os pontos fortes e fracos especificamente para o alojamento turístico.

Ao observar-se a forma como os planos analisavam especificamente o recurso hotelaria, era inevitável verificar como os recursos em geral foram analisados pelos documentos, embora constituísse matéria um pouco à margem dos objectivos de investigação. Ainda assim, verificou-se que o PRTL/F foi o único plano que não elaborou uma análise SWOT na fase do diagnóstico para o desenvolvimento turístico da região. De entre todos os outros verificou-se que no PETSC o alojamento não constitui ponto forte ou fraco, ameaça ou oportunidade. Nos restantes o alojamento surge em alguma fase da análise. Mas os documentos que dedicam maior atenção à análise dos recursos são o

M_PET e o PASTUV. Estes planos adoptam a mesma metodologia de análise¹²⁸ derivando talvez do facto da firma AJS&A ser a autora do PASTUV e a consultora do M_PET (do qual a Quaternaire é autora). Numa primeira fase, decorre a avaliação dos recursos de acordo com cinco critérios: genuinidade, raridade, excepcionalidade, tipicismo e facilidade de acesso. Consoante esta avaliação os recursos são posteriormente hierarquizados em quatro categorias com distintos graus de importância, ficando assim caracterizados. Numa segunda fase é elaborada a análise SWOT, e cruzam-se factores internos (pontos fortes e fracos) com os externos (ameaças e oportunidades), resultando numa Matriz de Definição dos Factores de Transformação.

6.2.2.2- Discussão

A hotelaria é um recurso significativo para os destinos turísticos, quer em termos de geração de riqueza e emprego (Andriotis, 2002; Costa, 2005; Holloway, 2002; Sharpley, 2005), quer em termos de impactes ambientais (Lima, 2003), com capacidade para influenciar o desenvolvimento sustentável do destino (Swarbrooke, 1999). Pretendeu-se saber como é que este recurso, com impactos relevantes (capítulo 2), seria tratado pelos planeadores/decisores tendo em vista a sustentabilidade dos destinos. Verificou-se que os planos consideram como desejável que o investimento em unidades de alojamento (novas ou a recuperar) seja feito no sentido de melhorar a qualidade da oferta, mas muito poucos fazem referências à obrigação do cumprimento de ‘boas práticas’ no sub-sector. Os planos estratégicos não associam a qualidade, característica quase sempre vista como desejável para o sector do alojamento turístico (Sharpley, 2005; Santos & Costa, 2005) ao desempenho ambiental deste tipo de investimentos. Questões como a eco-eficiência, a RSE, ou a rotulagem continuará a processar-se na esfera da auto-regulação da indústria, sem qualquer orientação e estímulo por parte do sector público ao contrário do que seria desejável (Buckley, 2002; Choi & Sirakaya, 2006). Esta situação é ainda mais flagrante considerando que os municípios portugueses são a entidade central do processo de licenciamento do investimento. Apenas a ausência de

¹²⁸ Algumas páginas referentes à exploração de conceitos e critérios são até textualmente iguais num e noutro documento. Veja-se para o efeito as páginas 2-3 do Anexo 1 do M_PET e as páginas 10-12 do Relatório de Diagnóstico do PASTUV.

vontade política pode explicar que não se cumpram as sugestões da Direcção-Geral da Energia (DGE, 1999), ou do trabalho desenvolvido por Silva *et al.* (2002) para a DGT.

Somente um plano (PEDTS) considerou o alojamento como um recurso turístico e identificou os seus pontos fortes e pontos fracos. Conclui-se que o planeamento turístico não atribui um papel relevante à hotelaria, enquanto recurso que pode contribuir para o d.t.s., o que é surpreendente porque a hotelaria constitui a maior parcela de investimento privado (Costa, 2005) e um recurso central da competitividade numa perspectiva sustentável (Ritchie & Crouch, 2003).

Quanto aos recursos de uma forma geral, a maioria dos planos elaborou a análise SWOT para o desenvolvimento turístico na região, onde integraram o alojamento. Mas, conforme mencionado no capítulo 5, a análise SWOT deve apenas ser um ponto de partida para uma profunda análise aos recursos, como o defende a escola da RBV (sugerindo a análise VRIO), e não um fim em si mesmo. Listar meramente pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, significa que a análise terá ficado pelas fases 1 e 2 da Figura 13 ou seja, foram identificados os recursos e as aptidões dos destinos, mas não se exploraram as potencialidades para a obtenção de vantagens competitivas, e muito menos o contributo para a promoção da sustentabilidade. A análise é nestes termos incompleta. O M_PET e o PASTUV são os únicos planos que foram mais longe na análise.

6.2.3- A avaliação do desempenho

A monitorização dos impactes através de indicadores tem sido apontado como um instrumento relevante para alcançar a sustentabilidade, como o confirmam diversos organismos internacionais e trabalhos académicos. Ora, estes indicadores podem ver a sua função potenciada se forem desenhados com base nos objectivos estratégicos do destino e forem integrados num sistema de gestão que permita a avaliação do desempenho estratégico (Miller & Twinning-Ward, 2005; WTO, 2004). Assim, o que se pretende conhecer é se os destinos

- possuem um conjunto de indicadores que possibilitam a monitorização dos impactes com vista à sustentabilidade;
- se esses indicadores estão inseridos num sistema que permita a avaliação do desempenho estratégico.

6.2.3.1- Resultados

Apenas o PDTVD apresenta um conjunto de indicadores que visam permitir o acompanhamento e avaliação dos projectos e acções a implementar na região. Com tal pretendeu “(...) através de um processo de monitorização, analisar e verificar, por via de indicadores, se as medidas e os projectos de desenvolvimento turístico estão a ser implementados e se, de facto, estes convergem para os objectivos estabelecidos no presente Plano e, assim, concretizam o objectivo global do PDTVD – “Tornar o Vale do Douro um destino turístico de referência através de um processo dinâmico de desenvolvimento sustentável” (p.103). Assim, alguns dos indicadores utilizados são:

- Nº de projectos de recuperação e valorização do património histórico-cultural desenvolvidos/iniciados
- Nº de aldeias vinhateiras recuperadas
- Nº de postos de trabalho criados
- Nº de escolas de hotelaria e turismo criadas
- Nº de caminhos verdes/durienses criados e estruturados
- Nº de campanhas de informação e sensibilização ambiental lançadas.

6.2.3.2- Discussão

Os resultados verificados neste domínio foram particularmente pobres, sendo que apenas o PDTVD elaborou um conjunto de indicadores de monitorização associados aos objectivos estratégicos definidos para a região.

Procedendo a uma análise crítica ao sistema de avaliação do desempenho do PDTVD, segundo alguns dos parâmetros definidos por Tangen (2004a), tem-se que:

- os indicadores contribuem para os objectivos estratégicos, dado que derivam da sucessão objectivo global / objectivos estratégicos / objectivos específicos;
- o *portfolio* de indicadores cobre todas as medidas (objectivos específicos);
- os indicadores são em número limitado, claros e, aparentemente, são de fácil acesso.

No entanto encontram-se aspectos que poderão ser menos positivos, nomeadamente a inexistência de uma clara relação entre indicadores de tendência e de ocorrência¹²⁹:

- Tome-se o exemplo do indicador ‘número de aldeias vinhateiras recuperadas’. Parecendo ser um indicador de ocorrência (pois até ser concretizado há uma série de procedimentos a realizar), não se percebe quais são os indicadores de curto prazo que permitiriam diagnosticar estrangulamentos para a sua execução. Por outro lado, os valores desejáveis para cada indicador são de periodicidade anual, o que poderá ser insuficiente.
- Alguns indicadores estão demasiadamente centrados no desempenho do plano e não nos impactes das acções do plano. É o caso da generalidade dos indicadores ambientais. Tome-se, desta feita, o exemplo do indicador ‘número de campanhas de informação e sensibilização ambiental lançadas’. A campanha de sensibilização não pode ser um fim em si mesmo, ela é planeada para se repercutir na crescente sensibilização das populações, pelo que faria sentido um indicador que aferisse tal mudança.

Está-se então perante um sistema de avaliação do desempenho estratégico que, não obstante algumas deficiências, constitui um oásis no planeamento estratégico turístico nacional e que, portanto, merece ser louvado.

A reduzida importância conferida pelo planeamento turístico nacional à monitorização e avaliação do desenvolvimento sustentável, no âmbito da avaliação do desempenho

¹²⁹ Os indicadores de tendência (*leading indicators*, também designados por indutores de desempenho) podem ser definidos como um conjunto de objectivos de curto prazo que melhoram o desempenho de longo prazo. Informam os gestores e decisores sobre o que se deve fazer no presente para criar ‘valor’ no futuro. Os indicadores de ocorrência (*lagging indicators*) tendem a ser genéricos e comuns a muitas estratégias, e traduzem os objectivos finais permitindo verificar se foram cumpridos os resultados pretendidos. Recorrendo ao BSC para dar exemplos, tem-se que os indicadores de tendência encontram-se preferencialmente nas perspectivas internas, e aprendizagem e crescimento, Já os indicadores de ocorrência são os referentes às perspectivas do cliente e financeira.

estratégico, induz a afirmar que não existem sistemas implementados que permitam aos destinos turísticos aperceberem-se, aquando da implementação da estratégia, se está a rumar ao encontro de um d.t.s.

6.2.4- Princípios estratégicos e de sustentabilidade

Procurou-se saber se os planos de turismo integravam princípios estratégicos e de sustentabilidade, tendo-se recorrido para o efeito ao instrumento de avaliação de planos estratégicos de turismo desenvolvido por Simpson (2001).

6.2.4.1- O instrumento de avaliação

Simpson (2001) elaborou uma grelha para avaliar os planos estratégicos de turismo considerando três factores, pela sua óptica relevantes: o desenvolvimento sustentável, a componente estratégica e a participação dos *stakeholders*. A construção do instrumento de avaliação fez-se a partir de um conjunto de domínios identificados na literatura, tendo sido progressivamente aprimorado através da participação de membros da instituição universitária do autor, bem como por consultores da área do planeamento estratégico. O resultado consistiu num conjunto de 51 critérios dispostos em cinco secções.

O trabalho de Simpson (2001) foi de índole quantitativa, pelo que especial atenção foi concedida à redução do enviesamento e à melhoria da confiança estatística. O instrumento de avaliação, à data considerado pelo autor como um ponto situacional do progresso efectuado e ainda por concluir¹³⁰, foi aplicado a dezanove planos estratégicos existentes na Nova Zelândia.

¹³⁰ “The revised instrument which emerged from this process will subsequently be subjected to a considerable more rigorous verification process” (Simpson, 2001:33).

Ruhanen (2004; 2006), utilizando porém uma abordagem qualitativa¹³¹, aplicou a generalidade da grelha de critérios de Simpson (2001) para avaliar os 30 planos estratégicos de Queensland (Austrália).

O instrumento de avaliação utilizado para este trabalho (Tabela 9) é, na quase totalidade, aquele que foi aplicado por Simpson (2001), salvo as devidas e reduzidas alterações que se impunham na transposição para a realidade portuguesa. O resultado é um instrumento de avaliação com 49 critérios divididos por cinco secções (A-E).

A secção A (Participação dos *stakeholders* e influência no processo de planeamento) contempla dois tipos de indicadores, (i) os que identificam os *stakeholders* que participaram no processo de planeamento e (ii) os que procuram saber se as opiniões/sugestões desses *stakeholders* foram incorporadas no Plano. Os principais *stakeholders* dos destinos turísticos são os organismos de turismo (regionais e locais), governos locais, indústria, organismos ligados ao ambiente, e a população local (WTO, 1993), pelo que se adaptou os indicadores originais de Simpson (2001) a estes actores.

A secção B (Valores e visão da comunidade local) examina a integração dos valores da comunidade no processo de planeamento turístico e até que ponto esses valores estão em sintonia com a visão para o futuro do destino. Existe uma relação óbvia com a secção A, uma vez que a participação da população local, enquanto *stakeholder*, no processo de planeamento constitui um passo fundamental para a identificação dos sistemas de valores da comunidade (Simpson, 2001).

¹³¹ “Although Simpson’s instrument was not proven to be statistically reliable and valid in quantitative terms, statistical reliability and validity are not such pertinent concerns for qualitative research” (Ruhanen, 2006:111).

Cód.	Secção A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influência no processo de planeamento
A1	Organismos de turismo da administração central (DGT, ITP, etc.) intervieram no processo de planeamento
A2	Organismos de turismo locais (Regiões de Turismo) intervieram no processo de planeamento
A3	As opiniões dos organismos de turismo central e regional foram contempladas na delineação da estratégia
A4	As câmaras municipais e a CCDR intervieram no processo de planeamento
A5	As opiniões das câmaras municipais e da CCDR foram contempladas na delineação da estratégia
A6	A indústria local de turismo interveio no processo de planeamento
A7	As opiniões da indústria local de turismo foram contempladas na delineação da estratégia
A8	As organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, intervieram no processo de planeamento
A9	As opiniões das organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, foram contempladas na delineação da estratégia
A10	Os residentes intervieram no processo de planeamento
A11	As opiniões dos residentes foram contempladas na delineação da estratégia
	Secção B- Valores e visão da comunidade local (de destino)
B1	O documento identifica os valores significativos para a comunidade local
B2	O documento identifica as características significativas quanto ao modo de vida locais
B3	O documento identifica questões actuais que são críticas /controversas para os residentes
B4	O documento considera as atitudes da comunidade relativamente ao turismo
B5	O documento considera, na generalidade, a qualidade de vida na região
B6	O documento apresenta uma visão para o futuro alinhada com os valores, atitudes e modos de vida da comunidade local
	Secção C - Análise da situação social, ambiental e económica
C1	O documento descreve as principais características geográficas do local
C2	O documento descreve as principais características do clima local
C3	O documento identifica a flora e a fauna existentes e que são específicas e únicas do local
C4	O documento faz a avaliação da resiliência e/ou da fragilidade do ambiente físico
C5	O documento identifica os actuais níveis populacionais e demográficos
C6	O documento identifica os actuais padrões locais de uso e ocupação da terra
C7	O documento identifica as principais actividades económicas locais
C8	O documento menciona a importância do turismo, comparativamente com outras indústrias, para o desenvolvimento económico local
C9	O documento quantifica os benefícios económicos do turismo para o local
C10	O documento quantifica a capacidade da actividade turística local para criar emprego
C11	O documento descreve os principais pontos turísticos locais
C12	O documento avalia a actual capacidade das infra-estruturas turísticas
C13	O documento avalia a competência dos operadores turísticos locais para o negócio
C14	O documento inclui análise quantitativa do actual número de visitantes, período de permanência e gastos

Secção D - Indicadores estratégicos – objectivos genéricos e específicos	
D1	O processo de planeamento reflecte uma orientação de longo prazo
D2	O documento inclui objectivos genéricos relativos à natureza e à escala do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro
D3	O documento identifica objectivos genéricos relativos aos benefícios económicos do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro
D4	O documento inclui objectivos genéricos relativos à protecção ambiental
D5	O documento inclui objectivos genéricos relativos à preservação dos valores e modo de vida da comunidade local
D6	O documento inclui objectivos genéricos que evidenciem os benefícios do turismo para o desenvolvimento local
D7	O documento identifica um conjunto de alternativas estratégicas que podem alcançar os objectivos genéricos
D8	O documento avalia cada opção estratégica previamente a determinar o conjunto de objectivos específicos
D9	Os objectivos específicos estão em sintonia com os objectivos genéricos estabelecidos previamente
D10	Os objectivos específicos seleccionados são baseados na capacidade da oferta e não na procura do mercado
D11	Os objectivos específicos procuram a distribuição equitativa dos benefícios económicos do turismo no local
D12	Os objectivos específicos para a actividade turística futura estão quantificados e são facilmente mensuráveis
Secção E- Implementação e revisão	
E1	Os objectivos específicos são hierarquizados em termos de urgência de implementação
E2	O documento estabelece quem são os responsáveis pela implementação das tarefas mais importantes
E3	O documento contempla um mecanismo articulado de revisão e de avaliação
E4	O documento estima os custos do desenvolvimento estratégico recomendado
E5	O documento indica métodos específicos através dos quais os recursos necessários para fazer face aos custos identificados serão afectos aos participantes do desenvolvimento turístico
E6	O documento alinha a estratégia local com outras estratégias, regionais e nacionais, com influência no desenvolvimento turístico (PENT, ENDS, planos regionais, etc.)

Tabela 9- Critérios de avaliação de planos de turismo. A partir de Simpson (2001).

Integram a secção C a análise da situação local em termos sociais, ambientais e económicos, bem como os actuais níveis de actividade turística, nomeadamente respeitantes a visitantes e infra-estruturas. É desejável, numa perspectiva ambiental, que os planos incluam descrições geográficas e climáticas da região e avaliação da resiliência dos recursos naturais existentes (incluindo a flora e a fauna). Os critérios de origem sócio-económica incidem na demografia da região e pretendem questionar se os planos justificam de forma adequada a existência e o desenvolvimento da actividade

turística (comparação entre as actividades existentes na região, quantificação dos benefícios do turismo para o destino e capacidade para a criação de emprego).

A secção D (Indicadores estratégicos – objectivos genéricos e específicos) pretende aferir se os documentos possuem uma orientação estratégica e se criam condições de base para a execução de um desenvolvimento planeado (Ruhanen, 2004). São avaliados dois tipos de objectivos, os genéricos e os específicos. Uns e outros devem estar em sintonia, ou seja, os objectivos mais específicos servem para operacionalizar os genéricos previamente estabelecidos, e devem ser quantificáveis.

Muitos dos processos de gestão estratégica não são bem sucedidos porque falham precisamente na sua fase de implementação e revisão (Kaplan & Norton, 1997; Simpson, 2001). A secção E procura aferir se os planos consideram aspectos fundamentais tais como a hierarquização dos objectivos, os custos, o financiamento e os responsáveis pelos mesmos. Para a implementação da estratégia também são essenciais os mecanismos de revisão e de avaliação, e a existência de alinhamento estratégico entre o plano e outros para a mesma área geográfica¹³².

A forma de classificar os planos segue uma abordagem qualitativa semelhante à usada por Ruhanen (2004; 2006). Assim, classifica-se os planos em análise, segundo cada um dos critérios, com:

2 quando o critério em causa consta de forma **evidente**;

1 quando o critério em causa consta de forma **menos evidente**;

0 quando, acerca do critério em causa, **não consta qualquer evidência**.

Daqui resulta que um plano pode obter a pontuação máxima de 98 (49 critérios X 2, a pontuação máxima por critério).

¹³² Este aspecto é medido pelo indicador E6 ('O documento alinha a estratégia local com outras estratégias, regionais e nacionais, para o desenvolvimento turístico'), que corresponde ao indicador 34 de Simpson (2001) ('*The planning document acknowledges a need to integrate local tourism strategies with national policies for tourism development*'). Preferiu-se dar ênfase ao alinhamento estratégico com todos os planos com repercussões no turismo local, do que somente com o PENT (que para mais só foi elaborado em 2006).

A análise que se segue é elaborada para o conjunto dos planos e para cada uma das cinco secções que compõem o instrumento. No Anexo 3 especifica-se a apreciação feita por plano e por critério.

6.2.4.2- Resultados

Secção A- ‘Participação dos *stakeholders* e influência no processo de planeamento’

No seu conjunto, os dez planos obtêm resultados insatisfatórios na secção, preenchendo sensivelmente 35% dos critérios (Tabela 10 e Tabela 15).

Cód.	Secção A- Participação dos stakeholders e influência no processo de planeamento	Evidente	+/- evidente	Não evidente
A1	Organismos de turismo central (DGT, ITP, TP, etc.) intervieram no processo de planeamento	1	1	8
A2	Organismos de turismo locais (Regiões de Turismo) intervieram no processo de planeamento	8	-	2
A3	As opiniões dos organismos de turismo central e regional foram contempladas na delineação da estratégia	1	5	4
A4	As câmaras municipais e a CCDR intervieram no processo de planeamento	4	3	3
A5	As opiniões das câmaras municipais e da CCDR foram contempladas na delineação da estratégia	3	2	5
A6	A indústria local de turismo interveio no processo de planeamento	4	2	4
A7	As opiniões da indústria local de turismo foram contempladas na delineação da estratégia	3	2	5
A8	As organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, intervieram no processo de planeamento	1	2	7
A9	As opiniões das organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, foram contempladas na delineação da estratégia	1	2	7
A10	Os residentes intervieram no processo de planeamento	1	1	8
A11	As opiniões dos residentes foram contempladas na delineação da estratégia	1	1	8
	Total (%)	25,5	19,0	55,5

Legenda da Tabela: As colunas 3, 4 e 5 reflectem o número de planos pontuados com “Evidente”, “+/- evidente” e “Não evidente”, respectivamente, em cada um dos critérios da secção A. Na última linha consta o total percentual.

Tabela 10- Resultados para a Secção A – Análise à participação e influência dos *stakeholders*

Com resultados iguais ou superiores a 50% encontram-se o PRTA2000 (50%), PEDTS (68%), PDTVD (73%) e PETUR (77%). Alguns planos não integraram no processo de planeamento qualquer consulta a *stakeholders*, são os casos do PETSC e PRTL/F. Dois planos integram apenas as respectivas Regiões de Turismo (PEDT-POACB e PDTA), sendo estas entidades as mais frequentemente ouvidas no processo (o que não se estranha dado que alguns planos são promovidos precisamente por aqueles organismos). No pólo oposto estão as associações e organismos ligados à protecção e preservação do ambiente e a população local (Figura 19).

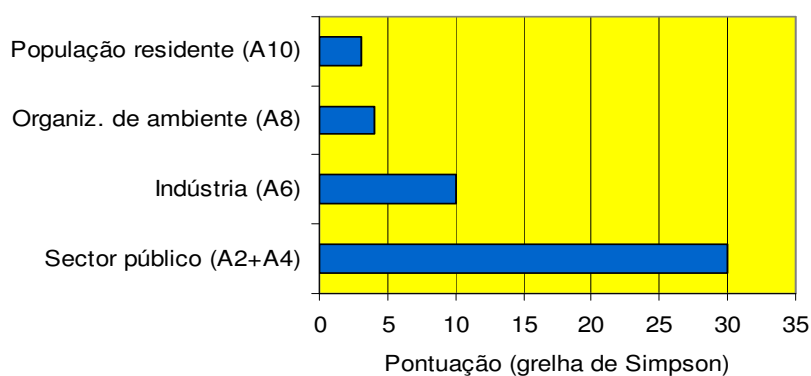


Figura 19- Participação dos *stakeholders* segundo os critérios de Simpson (2001).

Procurou-se conhecer como é que o Ambiente era representado ao nível dos *stakeholders*. A conclusão a que se chega é que o Ambiente é das partes menos envolvidas no processo de planeamento. Apenas dois planos integraram organismos vocacionados para a preservação e conservação do ambiente: O PDTVD contou com a colaboração do ICN, enquanto que o PETUR envolveu o PNSE e a Associação dos Amigos da SE (ASE). Embora ao nível mais modesto da consulta pública (que é bem diferente da participação no processo de planeamento) a Almargem (associação cultural e ambiental de âmbito regional) efectuou sugestões, tendo algumas sido aceites e integradas na versão final do PRTA2000.

‘Secção B- Valores e visão da comunidade local’

A secção B, dedicada à identificação e integração dos valores e visão da comunidade no planeamento local, é de todas as secções a que obtém resultados mais fracos, apenas 14% (Tabela 11, Tabela 15 e Figura 20).

Cód.	Secção B- Valores e visão da comunidade local	Evidente	+/- evidente	Não evidente
B1	O documento identifica os valores significativos para a comunidade local	-	2	8
B2	O documento identifica as características significativas quanto ao modo de vida locais	-	3	7
B3	O documento identifica questões actuais que são críticas /controversas para os residentes	2	-	8
B4	O documento considera as atitudes da comunidade relativamente ao turismo	-	-	10
B5	O documento considera, na generalidade, a qualidade de vida da região	3	-	7
B6	O documento apresenta uma visão para o futuro alinhada com os valores, atitudes e modos de vida da comunidade local	-	2	8
	Total (%)	8,3	11,7	80,0

Legenda da Tabela: As colunas 3, 4 e 5 reflectem o número de planos pontuados com “Evidente”, “+/- evidente” e “Não evidente”, respectivamente, em cada um dos critérios da secção B. Na última linha consta o total percentual.

Tabela 11- Resultados para a Secção B- Valores e visão da comunidade local

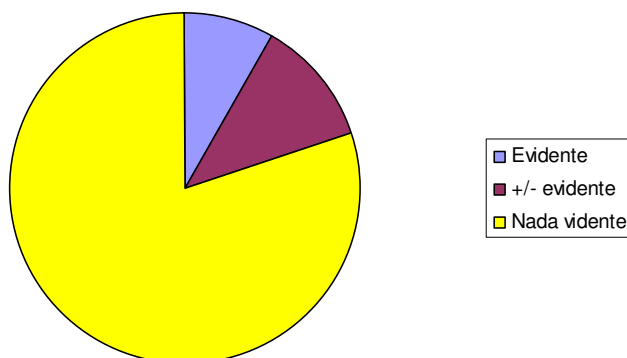


Figura 20- Distribuição da apreciação à Secção B

Cinco planos não obtiveram qualquer pontuação nesta secção (PDTA, PRTA2000, PEDT-POACB, PETSC e PRTL/F), e somente o plano do Seixal obteve um resultado satisfatório (58,3%), apenas não pontuando no critério B4 (relativamente às atitudes da população). Este critério é, aliás, o único que não foi sequer parcialmente cumprido por nenhum plano.

Secção C- ‘Análise da situação física, ambiental e económica’

Os planos analisados cumpriram em 42,5% os critérios da Secção C (Tabela 12 e Tabela 15).

Cód.	Secção C - Análise da situação física, ambiental e económica	Evidente	+/- evidente	Não evidente
C1	O documento descreve as principais características geográficas do local	5	1	4
C2	O documento descreve as principais características do clima local	2	1	7
C3	O documento identifica a flora e a fauna existentes e que são específicas e únicas do local	2	1	7
C4	O documento faz a avaliação da resiliência e/ou da fragilidade do ambiente físico	1	2	8
C5	O documento identifica os actuais níveis populacionais e demográficos	8	1	1
C6	O documento identifica os actuais padrões locais de uso e ocupação da terra	3	4	3
C7	O documento identifica as principais actividades económicas locais	6	1	3
C8	O documento menciona a importância do turismo, comparativamente com outras indústrias, para o desenvolvimento económico local	-	2	8
C9	O documento quantifica os benefícios económicos do turismo para o local	2	1	7
C10	O documento quantifica a capacidade da actividade turística local para criar emprego	1	3	6
C11	O documento descreve os principais pontos turísticos locais	3	3	4
C12	O documento avalia a actual capacidade das infra-estruturas turísticas	7	1	2
C13	O documento avalia a competência dos operadores turísticos locais para o negócio	-	3	7
C14	O documento inclui análise quantitativa do actual número de visitantes, período de permanência e gastos	7	1	2
	Total (%)	33,57	17,86	48,57

Legenda da Tabela: As colunas 3, 4 e 5 reflectem o número de planos pontuados com “Evidente”, “+/- evidente” e “Não evidente”, respectivamente, em cada um dos critérios da secção C. Na última linha consta o total percentual.

Tabela 12- Resultados para a Secção C- Análise da situação física, ambiental e económica.

A identificação dos níveis populacionais e demográficos (C5), a avaliação da capacidade das infra-estruturas turísticas (C12), a análise quantitativa do número de visitantes (C14), e a identificação das principais actividades económicas locais (C7) são os aspectos mais presentes na generalidade dos planos. Já a avaliação da resiliência do ambiente físico (C4), a avaliação da competência dos operadores turísticos locais para o negócio (C13), e a comparação do turismo com outras indústrias para o desenvolvimento económico local (C8) são os aspectos mais ausentes.

É a secção onde mais planos obtiveram *scores* além dos 50%: O PDTVD (68%), PDTA e PEDTS (64%), PRTA2000 (57%), PETUR (54%) e M_PET (50%). Enquanto que o PRTL/F não cumpre qualquer critério.

Agrupou-se os critérios relativamente aos impactos económicos [C7-C10, C13,C14], por um lado, e ambientais [C3 e C4], por outro. Decidiu-se fazer esta análise para saber se os planos eventualmente dedicariam maior atenção a aspectos económicos ou a ambientais. Ora, de uma forma geral esses critérios apresentam resultados muito fracos: apenas a identificação das principais actividades económicas no destino, e a análise quantitativa do número de visitantes e período de permanência, foram asseguradas de forma evidente. Os documentos não apontam os principais benefícios económicos do turismo nem o impacto esperado no emprego (Figura 21).

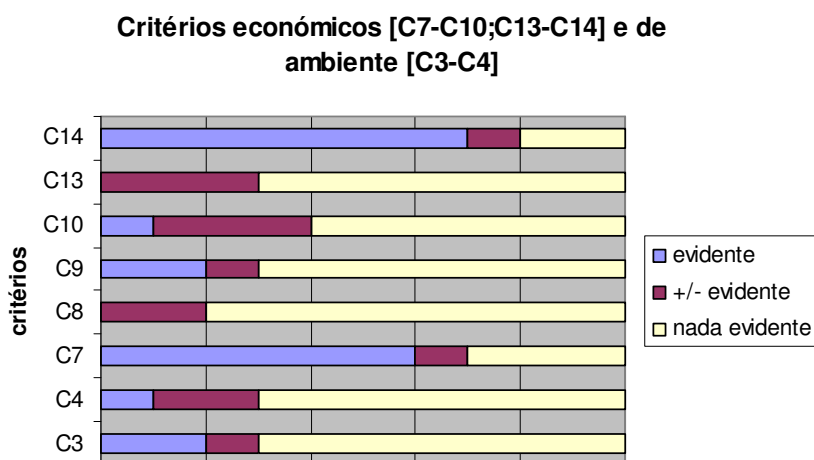


Figura 21- Satisfação de critérios económicos e ambientais

Já quanto aos critérios que monitorizam os impactos ambientais os resultados são igualmente maus.

‘Secção D- Indicadores estratégicos – objectivos genéricos e específicos’

A Secção D é aquela onde os planos obtêm os melhores resultados: 46,7% (Tabela 13 e Tabela 15).

Cód.	Secção D- Indicadores estratégicos	Evidente	+/- evidente	Não evidente
D1	O processo de planeamento reflecte uma orientação de longo prazo	8	1	1
D2	O documento inclui objectivos genéricos relativos à natureza e à escala do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro	2	5	3
D3	O documento identifica objectivos genéricos relativos aos benefícios económicos do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro	6	1	3
D4	O documento inclui objectivos genéricos relativos à protecção ambiental	2	5	3
D5	O documento inclui objectivos genéricos relativos à preservação dos valores e modo de vida da comunidade local	2	5	3
D6	O documento inclui objectivos genéricos que evidenciem os benefícios do turismo para o desenvolvimento local	4	3	3
D7	O documento identifica um conjunto de alternativas estratégicas que podem alcançar os objectivos genéricos	-	1	9
D8	O documento avalia cada opção estratégica previamente a determinar o conjunto de objectivos específicos	1	-	9
D9	Os objectivos específicos estão em sintonia com os objectivos genéricos estabelecidos previamente	7	1	2
D10	Os objectivos específicos seleccionados são baseados na capacidade da oferta e não na procura do mercado	4	3	3
D11	Os objectivos específicos procuram a distribuição equitativa dos benefícios económicos do turismo no local	-	1	9
D12	Os objectivos específicos para a actividade turística futura estão quantificados e são facilmente mensuráveis	3	4	3
	Total (%)	34,2	25	40,8

Legenda da Tabela: As colunas 3, 4 e 5 reflectem o número de planos pontuados com “Evidente”, “+/- evidente” e “Não evidente”, respectivamente, em cada um dos critérios da secção D. Na última linha consta o total percentual.

Tabela 13- Resultados para a Secção D- Indicadores estratégicos

O aspecto mais presente nos planos foi a orientação de longo prazo (D1), em que apenas o PEDTS não faz qualquer referência à matéria. Os objectivos genéricos relativamente à protecção ambiental (D4) e aos benefícios económicos do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro (D3), e a sintonia entre objectivos específicos e genéricos (D9) são outros aspectos bastante presentes nos planos. Já a distribuição equitativa dos benefícios económicos (D11), e a identificação e avaliação de alternativas estratégicas (D7 e D8) estão praticamente ausentes. No seguimento do que já foi referido na secção C, verifica-se que nem todos os planos justificam a razão porque apostam na actividade turística (D6). O PDTVD (62,5%), o PDTA e o PETUR (58,3%), PEDT-POACB (54,2%) e o PEDTS (50%) são os planos com resultados mais salientes. Já o PETSC apresenta valores reduzidos, o que se deve ficar a dever à opção quanto ao tipo de planeamento seguido.

‘Secção E- Implementação e revisão’

Os planos analisados obtêm somente 35% dos critérios pertencentes à Secção E, sendo uma das piores secções (Tabela 14 e Tabela 15). Apenas o PDTVD (67%), M_PET (58%) e PETUR (50%) cumprem pelo menos 50% dos critérios, e quatro planos (PEDTS, PDTA, PRTL/F e PETSC) apresentam resultados bastante fracos, em que o último destes não cumpre, sequer parcialmente, qualquer critério. Alguns planos (PETUR, PDTA, PDTVD, PRTA2000 e M_PET) integraram nos objectivos estratégicos o acompanhamento e a dinamização da execução do que está planeado, ou seja, da implementação. Porém, o PDTA é o único que junta a essa preocupação a possibilidade de corrigir trajectórias no sentido de adequá-las a novos desafios do turismo regional.

Procurando ir mais além do que a informação que o instrumento de Simpson (2001) proporciona, analisou-se a forma como os planos estratégicos se articulavam com outros planos (situação relacionada com o critério E6), tendo-se verificado o seguinte:

- O PRTL/F, o M_PET e o PASTUV alinham a estratégia com o PENT e, portanto, efectuado o alinhamento com o plano nacional para o sector.

- O PRTA2000 e o PDTVD procuram sintonia de objectivos com outros planos estratégicos de âmbito nacional e regional, mas de forma muito genérica.
- O PEDTS e o PETUR mostram maior empenho na articulação com os planos de desenvolvimento locais.

Os restantes planos passam ao lado da matéria e existe um caso paradigmático: embora Santiago do Cacém integre a região do Alentejo, não foram encontradas no PETSC referências ao PDTA.

Cód.	Secção E- Implementação e revisão	Evidente	+/- evidente	Não evidente
E1	Os objectivos específicos são hierarquizados em termos de urgência de implementação	1	1	8
E2	O documento estabelece quem são os responsáveis pela implementação das tarefas mais importantes	3	1	6
E3	O documento contempla um mecanismo articulado de revisão e de avaliação	5	2	3
E4	O documento estima os custos do desenvolvimento estratégico recomendado	3	2	5
E5	O documento indica métodos específicos através dos quais os recursos necessários para fazer face aos custos identificados serão afectos aos participantes do desenvolvimento turístico	1	1	8
E6	O documento alinha a estratégia local com outras estratégias, regionais e nacionais, com influência no desenvolvimento turístico (PENT, ENDS, planos regionais)	2	5	3
	Total (%)	25	20	55

Legenda da Tabela: As colunas 3, 4 e 5 reflectem o número de planos pontuados com “Evidente”, “+/- evidente” e “Não evidente”, respectivamente, em cada um dos critérios da secção E. Na última linha consta o total percentual.

Tabela 14- Resultados para a Secção E- Implementação e revisão

No cômputo geral, e em média, os critérios foram cumpridos em 37,5% o que é um resultado fraco. No entanto, verificaram-se diferenças qualitativas acentuadas entre planos, bem como entre secções, pelo que há a destacar o seguinte:

- São muitos os critérios cumpridos de forma deficitária: 18 em 49 critérios são cumpridos em menos de 25%, e apenas 6 critérios o são em mais 75% (Figura 22).

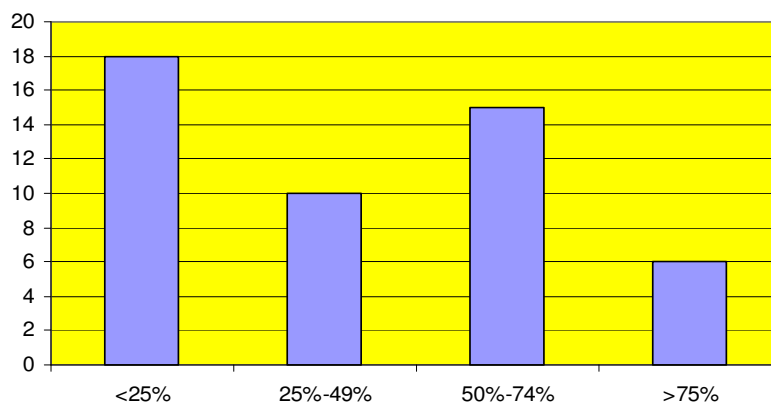


Figura 22- Critérios por classes de frequências

- b. O plano que obteve melhor classificação foi o PDTVD, com 61% de cumprimento dos critérios. O plano do Vale do Douro satisfaz sempre mais do que 60% das secções, excepto na secção B. Outros dois planos, PEDTS e PETUR, situaram-se acima dos 50%. Um conjunto de cinco planos satisfizeram entre 28% e 43% dos critérios, e dois planos (PRTL/F e PETSC) ficaram-se por resultados muito fracos (Tabela 15).
- c. A secção D (indicadores estratégicos) foi aquela em que os planos tiveram melhores resultados (47%), sendo mesmo a única em que todos os planos pontuaram, o que se deve à presença mínima de objectivos genéricos.
- d. As mais elevadas percentagens de satisfação dos critérios foram registadas pelos três melhores planos na secção A (PDTVD-73%, PEDTS- 68% e PETUR- 77%). Ou seja, os melhores planos distinguiram-se pelos bons resultados na secção A (participação dos *stakeholders*).

Plano estratégico	Secção A max = 22		Secção B max = 12		Secção C max = 28		Secção D max = 24		Secção E max = 12		Total max = 98	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
PDTV	16	73	2	17	19	68	15	63	8	67	60	61
PEDTS	15	68	7	58	18	64	12	50	3	25	55	56
PETUR	17	77	2	17	15	54	14	58	6	50	54	55
M_PET	7	32	3	25	14	50	11	46	7	58	42	43
PRTA2000	11	50	0	0	16	57	8	33	5	42	40	41
PDTA	3	14	0	0	18	64	14	58	3	25	38	39
PASTUV	5	23	3	25	8	29	10	42	5	42	31	32
PEDT- POACB	3	14	0	0	7	25	13	54	4	33	27	28
PRTL/F	0	0	0	0	0	0	10	42	1	8	11	11
PETSC	0	0	0	0	4	14	5	21	0	0	9	9
Total	77	35	17	14	119	43	112	47	42	35	271	31

Legenda da Tabela: na coluna 'valor' encontra-se a pontuação que cada plano obteve em cada uma das secções. A pontuação máxima é obtida multiplicando o número de critérios em cada secção por 2 (o critério está presente de forma 'evidente'). O quociente da pontuação máxima possível pela pontuação obtida resulta na % de sucesso.

Tabela 15- Ranking dos planos

Uma síntese dos pontos essenciais por cada plano pode ser encontrado na Tabela 16.

	Objectivo 3	Objectivo 4	Objectivo 5	Objectivo 6
PDTA	Define t.s. Sustentabilidade fraca de forma implícita.	Qualificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 39%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Não aborda o alinhamento estratégico. Prevê o acompanhamento do Plano.
PRTA2000	Discurso muito genérico. Dificuldade em situá-lo.	Qualificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 41%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Alinhamento estratégico incipiente. Prevê o acompanhamento do Plano.
PEDT-POACB	Define t.s. Muita relevância ao ambiente. Sustentabilidade fraca de forma implícita.	Estruturas identificadas com o ecoturismo e hotéis ecológicos	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 28%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Não aborda o acompanhamento nem o alinhamento estratégico.
PDTV	Discurso genérico, porém presente. Dificuldade em situá-lo.	Qualificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Indicadores de d.s. associados a objetivos estratégicos.	Pontuação nos critérios de avaliação: 61%. <i>Stakeholders</i> ambientais: ICN. Alinhamento estratégico incipiente. Prevê o acompanhamento do Plano.
PEDTS	Discute sumariamente o conceito e remete para os residentes a decisão dos <i>trade-offs</i> .	Ausência de referências ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 56%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Consonância com alguns planos estratégicos regionais.
PETSC	Discurso próximo da sustentabilidade forte	Apenas é analisada a capacidade instalada	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 9%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Não aborda o acompanhamento nem o alinhamento estratégico.
PETUR	Discute sumariamente o conceito. Preocupação ambiental. Sustentabilidade fraca	Requalificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 55%. <i>Stakeholders</i> ambientais: PNSE (ICN) e a ASE. Não aborda o alinhamento estratégico. Prevê o acompanhamento do plano.
PRTL/F	Discurso genérico, porém muito presente. Dificuldade em situá-lo.	Qualificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 11%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Alinhamento estratégico com o PENT. Não prevê o acompanhamento do plano.
M_PET	Muito breves referências a d.s. Não explora o conceito.	Qualificação da rede de alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 43%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Prevê o acompanhamento do Plano e aposta no alinhamento estratégico com o PENT.
PASTUV	Não fala em d.s.	Aposta na requalificação do alojamento sem referência ao desempenho ambiental	Ausência de indicadores de d.s.	Pontuação nos critérios de avaliação: 32%. <i>Stakeholders</i> ambientais: nenhum. Sugere o acompanhamento do plano e alinhamento com o PENT.

Tabela 16- Resumo dos planos

Quanto à comparação dos resultados obtidos neste trabalho com estudos similares, nomeadamente Simpson (2001) para a Nova Zelândia e Ruhanen (2004) para Queensland, Austrália, importa salientar o seguinte:

- i. No geral o planeamento estratégico não cumpre critérios de sustentabilidade, sendo fracos os resultados da aplicação do instrumento de avaliação.
- ii. Na comparação das secções verifica-se que:
 - os resultados de Ruhanen (2004) são mais homogéneos, enquanto que o estudo de Simpson (2001) e este mostram grandes disparidades entre secções;
 - em Portugal a inclusão dos ‘valores e visão da comunidade residente’ (‘Secção B’) é extremamente reduzida (e, em grande parte, imputada a um único plano estratégico, o PEDTS), atingindo um terço do valor obtido por Simpson (2001), este já de si insatisfatório; tal como em Queensland é a secção que apresenta os piores resultados;
 - a ‘Secção D’ é aquela cujos critérios mais são cumpridos, em Portugal e Nova Zelândia;
 - a ‘Secção E’ obtém resultados baixos, em Portugal e Nova Zelândia (o estudo de Ruhanen não contempla a avaliação desta secção);
 - os critérios da ‘Secção A’ são os mais cumpridos na Nova Zelândia e em Queensland.

Este exercício de comparação entre trabalhos que utilizaram o mesmo instrumento de análise de planos estratégicos possui, porém, algumas limitações. Em primeiro lugar, os avaliadores não foram os mesmos e portanto a subjectividade não pode ser ignorada. Em segundo, o estudo de Simpson (2001) seguiu uma metodologia diferente daquela usada neste estudo e por Ruhanen (2004), pelo que acrescidas reservas devem ser levadas em conta quanto à comparação de resultados entre os três trabalhos.

6.2.4.3- Discussão

Dos 10 planos analisados, dois são de regiões administrativas continentais (Alentejo e Algarve), um é de uma RT (RT Leiria/Fátima), quatro são de regiões cujos concelhos que as integram entendem partilhar recursos naturais com aproveitamento turístico (Barragem de Castelo do Bode, Comunidade Urbana de VALIMAR, Parques Naturais da Serra da Estrela, e do Vale do Douro), e três são de âmbito concelhio (Mafra, Santiago do Cacém e Seixal). Baseados em unidades territoriais tão distintas, não é de estranhar que os documentos reflectam diferenças do ponto de vista do desenvolvimento turístico (o Algarve, por um lado, e a barragem do Castelo do Bode, por outro), da dimensão geográfica (o Seixal tem uma área de 95,5 Km² contra os 27.224 Km² do Alentejo), da demografia (os 30.200 residentes de Santiago do Cacém contrastam com uma população superior a 1.600.000 no Vale do Douro) e território (o PETUR tem como área de intervenção o PNSE, enquanto que o Seixal é um concelho predominantemente urbano).

É questionável se tais diferenças determinaram distintas formas de efectuar o planeamento face à sustentabilidade. Ora, os escassos elementos apontam para se afirmar que a integração de elementos de sustentabilidade não está relacionada com as dimensões geográfica ou demográfica do destino, já que os dois planos com maior pontuação na grelha de critérios de Simpson (2001) são o PDTVD e o PEDTS (regiões bem distintas naquelas dimensões). Também é obvio que um plano que tem por área de incidência um PN, como é o caso do PETUR, tem que possuir uma preocupação muito acentuada com a preservação ambiental, enquanto que regiões/locais predominantemente urbanos, como é o Seixal, foquem a atenção no aspecto social. É previsível que a consulta à população seja mais fácil de efectuar em áreas geográficas de reduzida dimensão, ou de baixa densidade populacional, ou quando o Plano é elaborado

com apoios financeiros, visto ser uma operação que envolve alguns custos. Talvez por estas razões o PEDTS tenha sido o plano que melhor abordou a matéria¹³³.

Os principais *stakeholders* no planeamento turístico - organizações ligadas ao ambiente, indústria, população, e organismos públicos nacionais e regionais, ligados ou não ao turismo, (WTO, 1993) - são no planeamento turístico nacional tratados de forma bastante desigual. Os organismos públicos estão presentes (geralmente RT e CM), mas a população local e as ONG's ambientais são ignoradas, apesar do consenso em torno da relevância da participação destes *stakeholders* no processo de planeamento (Getz & Timur, 2005), importância acrescida no planeamento do tipo colaborativo (*collaborative tourism planning*) (Araujo & Bramwell, 1999; Bramwell & Sharman, 1999). O planeamento é assim efectuado em circuito fechado (instituições e organismos públicos), sendo um processo pouco aberto a outras partes interessadas. Algo para que Costa (1996) já alertava relativamente ao planeamento em Portugal, ao dar conta da tomada de controlo do processo por parte de 'profissionais' em detrimento das partes interessadas¹³⁴. Semelhantes conclusões têm sido encontradas na literatura (Brohman, 1996; Choi & Sirakaya, 2006; Hall, 2000; Joppe, 1996; Ruhanen, 2004). De resto, Hall (2000) refere que a pouca adesão dos destinos a um planeamento com estas características se deve essencialmente a dois motivos: (i) insatisfação dos investidores face a maior lentidão do processo que se repercute em tomadas de decisão mais demoradas; e (ii) a participação pública e a cedência do controlo às populações é interpretado como colocando em causa o poder e o controlo dos governos regionais/locais.

¹³³ O Plano analisado que melhor integrou a participação da população foi o PEDTS, e o único que elaborou um estudo de percepção da comunidade ao turismo foi o da região do Arade. Aliás, note-se que o "O Destino Turístico do Arade – Uma Estratégia de Intervenção" é um documento de grande qualidade no que diz respeito à auditoria de recursos e à avaliação da qualidade. No entanto, não chega a ser um plano estratégico, razão pela qual não foi analisado.

¹³⁴ Embora referindo-se em termos gerais e não particularmente à realidade nacional, Costa (2001a:438) frisava que "(...) *many representatives of organisations do not represent the general public but, instead, some special interest groups and corporations. Therefore by exclusively taking into account representatives of organisations, planners may favour some special groups to the detriment of the general public. Hence, increased levels of public participation may help to overcome this shortcoming and, at the same time, it may lead to the development of more knowledgeable, creative and better adjusted policies*". Relembre-se que em matéria de participação o PEDTS é uma excepção à regra encontrada.

Relativamente ao Ambiente, é assim evidente:

- A absoluta ausência de ONG's de âmbito nacional;
- A muito reduzida participação de ONG's de carácter regional ou local (apenas a ASE no PETUR);
- Embora o ICN tenha uma palavra a dizer em matérias de desenvolvimento em Áreas Protegidas, nomeadamente Parques Naturais e Reservas Naturais, torna a ser surpreendente que nem todos os planos que abrangem áreas nessas condições integram esse organismo no processo de planeamento. Os casos mais salientes são os do PRTA2000 (PN da Ria Formosa e PN do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina) e do PDTA (PN do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina e RN das Lagoas de Santo André), mas também o PETSC (RN das Lagoas de Santo André), o PEDTS (RN do Estuário do Sado) e o PASTUV (PN da Penedagêres) ignoraram o ICN.

Apesar do ambiente, tal como a sustentabilidade, fazerem parte integrante do discurso ao nível da protecção e preservação, torna-se claro que as associações que representam o Ambiente raramente são ouvidas, e quando o são é em número absolutamente desproporcional comparativamente a outras partes interessadas. Este facto mostra que, ao contrário do que defendido pela WTO e demais autores, estas organizações não são reconhecidas pelos planeadores como *stakeholders*. O planeamento turístico nacional remete assim (contra todas as sugestões) o Ambiente e a comunidade residente para a condição de *stakeholders* silenciosos que, recorde-se, caracterizam-se por serem afectados mas não possuem forma directa de participar no processo de decisão. Não lhes é permitido terem voz.

Também os critérios que de alguma forma monitorizam os impactos ambientais são igualmente desprezados (secção C), o que leva a confirmar a reduzida importância atribuída ao Ambiente.

Uma vez que na 'secção A' se apurou que a população local não era parte integrante do processo de planeamento, não era de esperar que os seus valores e visão estivessem reflectidos nos planos. A ausência destes aspectos mostra o quanto o planeamento

turístico em Portugal está distante das populações locais. Regista-se apenas uma excepção: no PEDTS a população foi inquirida no sentido de se conhecer os investimentos tido como prioritários e as suas opiniões foram integradas nos objectivos do Plano. Facto a que não deve ser alheio a coordenação técnico-científica ter estado ao cuidado do Professor Carlos Costa que, já há mais de 10 anos, advogava que “(...) *the tendency is for planning to be carried out ‘with people rather than for people’*” (Costa, 1996:21). Mas, infelizmente, a tendência em Portugal não tem sido essa.

A promoção da qualidade de vida dos residentes é o principal objectivo do desenvolvimento turístico (Faulkner & Tideswell, 1997). Quando este é efectuado de forma moderada é bem apoiado e desejado pela população mas, com o crescimento acelerado e o avolumar de impactos negativos as percepções tornam-se rapidamente negativas, aumentando a insatisfação em relação a quem planeia a actividade (Harrill, 2004; Long *et al.*, 1990; McCool & Moisey, 1996). Por este motivo, torna-se imperativa a medição, de forma sistemática e periódica, de variáveis-chave que indiquem as condições sociais dos residentes e as atitudes destes para com a actividade turística. Contudo, nenhum plano inquiriu as atitudes e percepções dos residentes face ao turismo, apesar da sua importância no âmbito do desenvolvimento e planeamento turístico local (Andereck & Vogt, 2000; Ap, 1992; Ap & Crompton, 1998; Besculides *et al.*, 2004; Faulkner & Tideswell, 1997; Gursoy e Rutherford, 2004; Gursoy *et al.*, 2002; Harrill, 2004; Mason & Cheyne, 2000; McCool & Martin, 1994; Tosun, 2002, entre outros).

Sendo que os impactos positivos do turismo se situam principalmente ao nível económico (Liu *et al.*, 1987), esperar-se-ia que os destinos fundamentassem o desenvolvimento da actividade turística com base nos benefícios económicos para a região. Porém, os documentos não apontam os principais benefícios económicos do turismo nem o impacto esperado no emprego. Ou seja, os planeadores apostam na actividade turística porque se crê que tenha impactos económicos positivos, mas não se procede à sua quantificação.

Considerando,

- que “a capacidade de executar a estratégia é mais importante do que a qualidade da estratégia em si” (Kaplan & Norton, 2001:11);
- a fraca prestação dos planos ao nível da Secção E (implementação e revisão estratégica);

não se augura boas perspectivas relativamente ao sucesso da implementação da estratégia preconizada nos planos. De uma forma geral os documentos não contemplam hierarquização de objectivos, identificação de responsáveis pela implementação, estimação de custos e métodos de imputação dos mesmos.

O facto de alguns planos (PETUR, PDTA, PDTVD, PRTA2000 e M_PET) terem criado medidas para o acompanhamento e implementação das acções planeadas significa preocupação, ainda na fase de planeamento, sobre como se vai proceder ao acompanhamento da execução do plano. Mas note-se que o PDTA é o único que explicita a possibilidade de “corrigir trajectórias” o que vai ao encontro do dinamismo necessário à gestão estratégica (Mintzberg & Waters, 1985).

A articulação, existente ou planeada para o futuro, entre os planos de turismo e os outros planos estratégicos existentes para a região, é uma questão relevante quando se está a planear um destino turístico, uma vez que o desenvolvimento da actividade deverá estar em sintonia com os planos sectoriais, de ordenamento do território, de desenvolvimento regional e de desenvolvimento sustentável. Neste sentido, e considerando o objecto de estudo deste trabalho, a atenção focou-se prioritariamente na relação entre os planos analisados e os outros planos de turismo (PENT ou outros planos com que haja sobreposição geográfica) ou com aqueles que visavam especificamente o desenvolvimento sustentável (ENDS e Agendas 21 Locais). A conclusão recente do PENT e da ENDS (início de 2007 e final de 2006, respectivamente), e o atraso do país na elaboração de Agendas 21 Locais, pode servir de justificação para poucos planos os mencionarem. No entanto, note-se que a elaboração da ENDS foi um processo longo, que deu origem a diversas versões intermédias que apontavam sugestões para a actividade turística, mas que nunca foram integradas pelos

planos elaborados posteriormente a 2005 (PRTL/F, PETUR, PEDTS e PETSC). Os planos elaborados em 2007 surgem alinhados com os objectivos estratégicos do PENT (PRTL/F, M_PET e PASTUV), mas ignoram por completo a ENDS, esta apenas mencionada, muito de passagem e sem qualquer objectivo de alinhamento estratégico, pelo PDTVD. Verificou-se também que o PRTA2000 e o PDTVD procuraram a articulação de objectivos estratégicos com os planos de desenvolvimento local existentes, mas de forma bastante genérica e com duvidosa valia prática.

Sendo o alinhamento estratégico um componente essencial para o sucesso dos destinos turísticos, prevê-se que esta questão seja de grande relevância para os próximos anos, até porque o desenvolvimento e a regulação da actividade turística passa pela acção e competência de diversas entidades públicas. Com a conclusão da ENDS e do PENT, mais do que fazer sentido, existe toda a necessidade de os planos estratégicos locais/regionais surgirem alinhados com os de carácter nacional e com as Agendas 21 Locais¹³⁵.

Resumindo, existe concordância em volta da conclusão de Ruhanen (2004:239): “(...) *it was found that local destinations are not integrating sustainability principles in their planning processes*”.

Finalmente, um ponto que não pode ser omitido é o de saber se a entidade que elaborou os planos pode ter tido influência no tipo de planeamento e estratégias propostas. Verifica-se que os planos foram realizados por empresas de consultadoria (Quatenaire, AJS&A e CEDRU, sendo que a última diz-se especializada em desenvolvimento, planeamento e ordenamento do território), universidades (Aveiro e Beira Interior) e institutos politécnicos (Tomar), Equipas e Comissões Executivas constituídas para o efeito, e uma ONG para a defesa do ambiente urbano (URBE). Apesar da amostra ser reduzida, alguns aspectos merecem ser relevados:

¹³⁵ Claro que se pode questionar se é expectável que os planos locais de turismo se alinhem estrategicamente com o PENT e a ENDS, quando o plano nacional sectorial passa completamente ao lado da questão da sustentabilidade.

- Nos planos elaborados pelas Universidades (PEDTS e PETUR) e Instituto Politécnico (PETSC) a sustentabilidade está bem presente ao nível do discurso. A matéria é ainda bem tratada pelo plano do Arade (Universidade do Algarve), que foi o único a proceder a um inquérito às percepções dos residentes. O PEDTS (Universidade de Aveiro) foi o único a planear com a população e a defender que a questão dos *trade-offs* deve ser pensada pelos residentes. A esta constatação não será estranha a importância que o d.s. tem vindo a assumir no meio académico. Relativamente aos critérios de avaliação sugeridos por Simpson (2001), PEDTS e PETUR são dos melhores planos. Já o PETSC (I.P. Tomar) é o pior, devido ao tipo de planeamento que preconiza.
- Nos planos elaborados pelas empresas de consultoria Quaternaire e AJS&A (M_PET e PASTUV, respectivamente) verifica-se a quase ausência de discurso relativamente ao d.s. Expressões como ‘desenvolvimento sustentável’ ou ‘sustentabilidade’ não fazem parte do léxico destes planos. A ausência da população e de organizações de defesa do ambiente enquanto *stakeholders* são marcas a lamentar. Os aspectos positivos mais salientes residem na forma como a problemática da implementação da estratégia é cuidada. Note-se, por exemplo, que o M_PET (Quaternaire) é o segundo melhor plano na secção E dos critérios de avaliação. Talvez esta situação traduza a experiência que estas empresas tenham quanto à importância de implementar a estratégia. No PDTA (CEDRU) a sustentabilidade é assunto mencionado, e é dos poucos que define desenvolvimento turístico sustentável.
- O único plano a criticar fortemente a afectação de solo para o mercado de segundas residências (matéria controversa ao nível da literatura¹³⁶) é o PEDT-POACB, elaborado pela URBE, ONG que tem como objectivos “a defesa e a salvaguarda do património edificado, do ambiente urbano e dos recursos naturais e ambientais”.

Esta breve análise leva a crer que a entidade contratada para elaborar o plano pode ter influência na abordagem e tipo de planeamento sugerido, nomeadamente no que ao

¹³⁶ Veja-se, por exemplo, Aledo & Mazón (2004).

desenvolvimento sustentável diz respeito. Aspectos relativos ao planeador, como o conhecimento da matéria, a cultura organizacional e os objectivos a que se propõe, são factores que devem ter influído no produto final.

6.3- Sumário do capítulo seis

O Estado pode intervir regulando e fiscalizando, orientando as tendências de investimento, definindo estratégias, inspirando as empresas, com base em critérios e prioridades por si definidos (CTP, 2005). Os incentivos financeiros ao investimento e o planeamento estratégico são dois dos instrumentos mais usados pelo Estado nesta matéria e, por essa razão, foram objecto de abordagem neste capítulo.

Os s.i.i., existentes no âmbito do QCA III (até 2006) e do QREN (a partir de 2007), foram avaliados de acordo com os aspectos teóricos explorados no capítulo 4, tendo-se concluído que:

- O modelo de avaliação é do tipo multi-critério, o que permitiria a introdução de diversos indicadores quantitativos e qualitativos. Este é o tipo de modelos que melhor se ajusta a processos de decisão com influência no desenvolvimento sustentável.
- Os programas integram alguns critérios relacionados com o investimento em protecção ambiental e de responsabilidade social das empresas. O SIVETUR era o único a falar de ‘turismo sustentável’ e (tal como o PITER) a possuir critérios específicos para a actividade turística.
- Os modelos permitem a compensação entre critérios o que, logo à partida, inviabiliza opções de desenvolvimento próximas da sustentabilidade forte, e permite que sejam incentivados investimentos com mau desempenho ambiental.

A liberdade de efectuar *trade-offs*, não havendo uma imposição quanto ao limiar mínimo de competências do projecto em matérias ambientais e sociais, leva a crer que não tenham sido instrumentos relevantes para a promoção do d.t.s.

Quanto ao planeamento estratégico, os resultados mostram que o discurso acerca do d.s. é vago e pouco comprometido com uma visão de sustentabilidade e a generalidade aponta, de forma implícita, para a sustentabilidade fraca. De uma forma geral, o planeamento turístico em Portugal não contempla factores estratégicos e de sustentabilidade, de acordo com o método de avaliação desenvolvido por Simpson (2001). O Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no Concelho do Seixal, e o Plano Estratégico de Turismo da Serra da Estrela, constituem excepções. A população local e o Ambiente são *stakeholders* esquecidos e ignorados pelos planeadores. O alojamento é um recurso turístico a que os destinos dão reduzida atenção, tendo em conta o seu impacto. Os planos apontam a necessidade de melhorar a quantidade e a qualidade da oferta, mas nada é mencionado quanto ao desempenho ambiental e à responsabilidade social das unidades. A avaliação do desempenho estratégico não existe (excepto, uma vez mais, no PDTVD). É assim claro que uma coisa é o discurso, outra é a estratégia planeada reflectir esse discurso. Ou seja, quando se analisa se o planeamento estratégico contempla critérios de sustentabilidade (participação dos *stakeholders*, integração de valores e visão da comunidade residente, análise da situação física, ambiental e económica, incorporação de objectivos genéricos e específicos e sistemas de implementação e revisão estratégica) verifica-se que os documentos, embora defendam um d.t.s., ficam aquém de um planeamento com vista ao desenvolvimento turístico sustentável.

Em suma, os s.i.i. não parecem ser aproveitados pelo Estado português para promover políticas de sustentabilidade, e o planeamento ao nível local/regional está aquém das potencialidades que o instrumento permite em termos de desenvolvimento turístico.

Capítulo 7- CONCLUSÃO

Este último capítulo começa por elucidar quanto à relevância da investigação efectuada; faz a síntese e o balanço das conclusões face aos objectivos de investigação traçados; elabora recomendações para os agentes do sector público; identifica as limitações da investigação; aponta linhas de investigação futura; e termina sintetizando alguns contributos da tese para o conhecimento na área de confluência da gestão, do turismo e do desenvolvimento sustentável.

7.1- A relevância da investigação

Crê-se que o turismo vive presentemente em Portugal um momento crítico. Elevada sazonalidade, concentração espacial (Algarve, Lisboa/Cascais e Madeira) derivada de uma aposta no produto de sol e mar¹³⁷, concentração de investimentos junto ao litoral orientados na perspectiva do negócio imobiliário, evoluções inconstantes nas taxas de ocupação das unidades hoteleiras, desconhecimento quanto às infra-estruturas em que o país deve apostar, e esgotamento dos recursos naturais, são alguns dos constrangimentos no sector identificados por Costa (2001b) e Cunha (2003), e que ainda hoje se verificam. Todas estas razões levam a crer que o modelo de desenvolvimento turístico do país se encontra esgotado, e que o reforço dos factores sociais, ambientais, culturais, espaciais e empresariais, deve passar, entre outros aspectos, pela aposta na requalificação dos destinos saturados e pela redução do consumo dos recursos naturais (Cunha, 2003).

Ao longo das duas últimas décadas o turismo tem vindo a ganhar importância ao nível político, e é considerado um sector estratégico para o desenvolvimento do país. Uma percentagem relevante de investimentos elegíveis como PIN são no sector turístico e, até 2006, existiam dois sistemas de incentivo ao investimento específicos para o sector. Os planos de turismo locais/regionais têm crescido em número, o que denota interesse

¹³⁷ Para o qual nota-se a ausência persistente de mercados e produtos alternativos (Umbelino, 2000).

das autarquias e regiões com o fomento da actividade. A nível nacional o país possui, desde 2007, um plano para o sector (PENT). Esta tendência é acompanhada internacionalmente com o estatuto político que o sector parece reivindicar (e obter) das instituições internacionais e de governos (Jafari, 2005). E na literatura existe alguma unanimidade em torno da intervenção do sector público (Bramwell, 2005; Bramwell *et al.*, 1998; Hall, 2000; Swarbrooke, 1999; Theobald, 2005), para colmatar as externalidades negativas provocadas pela actividade turística (Hartley & Hooper, 1992).

A produção científica em turismo tem vindo a aumentar consideravelmente (Hall *et al.*, 2004) o que evidencia alguns dos problemas sociais e ambientais que afectam e/ou são causados pelo turismo. Dá-se relevo às comunidades residentes, à importância de usufruírem de forma justa dos benefícios da actividade, de participarem nos processos de planeamento, de serem respeitados os seus códigos culturais e sociais. Relativamente ao ambiente reconhece-se que é o principal atractivo turístico e, portanto, é essencial a sua preservação e recuperação, ainda numa perspectiva antropocêntrica. Comunidade científica e organismos internacionais são unânimes em torno dos códigos de ética, de certificação ambiental de empresas e destinos, da responsabilidade social empresarial, do planeamento turístico sustentável, de indicadores de monitorização da actividade.

É na confluência destes três atributos em que mergulha o turismo nacional (o esgotamento do modelo de desenvolvimento actual, a crescente importância política do sector e a intervenção pública, e as preocupações ambientais e sociais) que se justifica a presente investigação.

A questão que este trabalho levantou foi como é que o sector público, em Portugal, estaria a contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável. Ou seja, *o sector público estaria a usar os instrumentos de que dispõe em consonância com as orientações da literatura e com as sugestões dos organismos internacionais, tendo em vista o desenvolvimento turístico sustentável?*

A presente tese defende que o sector público, apesar de dispor de instrumentos que permitem enquadrar e impulsionar a implementação de um desenvolvimento turístico que se pretende sustentável, não os usa de forma adequada nesse sentido.

7.2- De regresso aos objectivos da investigação

Os objectivos de investigação foram genericamente discutidos no capítulo anterior, e recordam-se aqui de forma sucinta.

Objectivos 1 e 2: Investigar se o método e os critérios utilizados na avaliação dos investimentos contribuem para o d.s.

Para fazer face a estes objectivos analisou-se qualitativamente os sistemas de incentivo ao investimento, no âmbito do QCA III e do QREN, procurando-se (i) caracterizar o tipo de modelo de avaliação e, (ii) a integração de critérios que privilegiassem investimento promotor de d.s. Concluiu-se que os modelos são do tipo multi-critério, integram critérios ambientais e sociais, e permitem a compensação entre eles. Ora, ao permitir a inclusão de critérios não exclusivamente económico-financeiros nem quantitativos, e alguns de índole ambiental e social (essencialmente relativos ao emprego), os modelos integram características positivas quanto à promoção da sustentabilidade. Mas, ao possibilitar *trade-offs* entre critérios, permitem que sejam aprovados projectos de investimento com repercussões ambientais danosas. E esta é uma questão absolutamente essencial, porque de pouco adianta a inclusão de critérios de avaliação promotores de RSE se for permitido ao projecto compensar uma fraca prestação nessa área com uma forte perspectiva de mercado, por exemplo. O Estado deveria rever tal procedimento, impondo limiares mínimos de satisfação nos critérios ambientais. A questão da compensação entre critérios e a sua repercussão do d.s. foi debatido no capítulo quatro, onde os trabalhos de Munda (1996, 2004, 2005a, 2005b) assumem particular relevância.

Os objectivos 3 a 6 diziam respeito ao planeamento turístico a nível local/regional. Foram analisados qualitativamente dez dos planos estratégicos cujo horizonte temporal abrangia o ano de 2007.

Objectivo 3: saber se, ao nível do discurso, os planos abordam o d.s., se discutem o seu conceito e se são claros quanto às opções tomadas referentes ao tipo de sustentabilidade.

Os planos ‘falam’ de sustentabilidade. Poucos são os que dizem o que entendem por desenvolvimento turístico sustentável, sendo que a maioria adopta, implícita ou explicitamente, o conceito das organizações internacionais, reflectido no tripé económico-social-ambiental e próximo do tipo de sustentabilidade fraca. Todavia, o conceito não é discutido pelos planeadores nem entre estes e a comunidade local. A sustentabilidade está presente ao nível dos objectivos genéricos, mas nem sempre evidentemente articulada com os objectivos de carácter mais operacional. Estes elementos levam a crer que o d.s. é traduzido no planeamento turístico nacional sob a forma de um cliché, algo que é automaticamente reflectido no discurso, mas sem grande reflexão e de repercussão prática questionável.

Objectivo 4: Investigar se a hotelaria, enquanto recurso turístico, é objecto de análise e de orientação estratégica.

O planeamento estratégico em turismo não assume claramente o alojamento como um recurso dos destinos e, como tal, não é analisado para que possa ser gerido com vista a constituir uma vantagem competitiva e contribuir para a sustentabilidade. Os destinos apresentam como objectivo melhorar a qualidade dos estabelecimentos hoteleiros mas, salvo raras e muito vagas excepções, nada mencionam relativamente ao desejável desempenho ambiental dos mesmos.

Objectivo 5: Investigar se os destinos possuem um sistema de indicadores de sustentabilidade articulado com a estratégia.

Apenas um plano desenvolveu um sistema de indicadores, alguns dos quais relacionados com o d.s., articulado com a estratégia. Os restantes planos nem

mencionam qualquer conjunto de indicadores de sustentabilidade, pelo que os resultados são então absolutamente medíocres nesta matéria, apesar das sugestões da WTO: “*The development and use of indicators is increasingly viewed as a fundamental part of overall destination planning and management, and an integral element in efforts to promote sustainable development for the tourism sector at all scales*” (WTO, 2004:8).

Objectivo 6: Investigar se as práticas correntes de planeamento turístico integram princípios estratégicos e de sustentabilidade.

O instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001) permite concluir que os princípios estratégicos e de sustentabilidade não são contemplados nas práticas correntes de planeamento turístico. Os planos revelaram que existe reduzida participação dos *stakeholders* nos processos de planeamento, consequentemente (e porque a população residente quase raramente é ouvida) os valores e a visão da comunidade não é integrada nos planos. É igualmente confrangedora a ausência de critérios que levam à implementação e revisão dos planos. Seria interessante (no âmbito de outro estudo) saber o grau de execução/implementação da estratégia. Também a análise à situação física, ambiental e económica deixa muito a desejar, sendo particularmente pobre a presença de alguns dos critérios ambientais, bem como a justificação para a aposta no turismo como actividade económica. A presença de indicadores estratégicos nos planos é ligeiramente superior, mas insuficiente ainda assim.

Resumindo, o sector público em Portugal tem uma contribuição que se situa aquém do desejável para o desenvolvimento turístico sustentável. Considerando as diversas recomendações dos organismos internacionais e da literatura, pode mesmo dizer-se que a orientação dada aos instrumentos de política pública constitui um entrave à implementação do d.t.s. Este trabalho de investigação centrou-se nos sistemas de incentivo ao investimento e no planeamento local/regional, mas verificou-se igualmente que o licenciamento dos projectos de investimento apenas considera a localização segundo planos de ordenamento (deixando de fora o desempenho ambiental dos

mesmos); o PENT não aborda o desenvolvimento sustentável de forma transversal aos produtos propostos (também Avelar, 2008); e Vieira (2007) conclui que o ordenamento do território não tem merecido a atenção por parte do poder político enquanto instrumento de desenvolvimento turístico.

7.3- Recomendações

Do até aqui exposto verifica-se que os instrumentos públicos analisados enfermam de três deficiências transversais a alguns dos objectivos definidos, o que propicia a identificação de um conjunto de recomendações no sentido de melhorar o desempenho do sector público na implementação do d.t.s.

a) Deficit de discussão e de participação pública

A análise efectuada ao objectivo 3 e às secções A e B do instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001), permitem concluir que o planeamento turístico em Portugal é deficitário em termos de participação e de discussão pública. Nem todos os *stakeholders* são ouvidos e participam nos processos de planeamento, sendo a situação particularmente grave ao nível da população residente e do Ambiente. O planeamento turístico em Portugal revelou-se um processo muito fechado, e mesmo em alguns casos onde são ouvidas um elevado número de entidades, estas são quase todas públicas. Confirma-se, portanto, a manifestação de Choi & Sirakaya (2006) de que há uma tendência para os governos controlarem o desenvolvimento turístico e, como resultado, os residentes locais são frequentemente excluídos do processo de decisão. Assim, e contra todas as abordagens e sugestões recentes da literatura sobre planeamento turístico (Gunn & Var, 2002; Hall, 2000; Ruhanen, 2004, 2006; Simpson, 2001; Tosun & Jenkins, 1998) e de organizações internacionais - que sugerem processos de desenvolvimento e de decisão com envolvimento multi-stakeholder a todos os níveis de planeamento numa parceria que determina a quantidade e o tipo de turismo que uma comunidade pretende - a comunidade residente não é chamada a intervir, não se discute

o tipo de desenvolvimento pretendido e, conseqüentemente, o tipo de sustentabilidade. Esta questão não é de todo surpreendente visto que a sustentabilidade não é discutida também fora do âmbito do turismo. Por exemplo, veja-se o atraso do país face à implementação de Agendas 21 Locais (Schmidt *et al.*, 2005).

Ainda relacionado com a falta de participação e de discussão, e em consequência destas, note-se que a análise aos planos permitiu encontrar um conjunto de insuficiências, como sejam as ausências de justificação para se apostar no desenvolvimento turístico, ou de avaliação de várias opções estratégicas, como se estas questões se tratassem de dados adquiridos, que não merecessem ser discutidos.

A (quase) ausência de participação pública pode dever-se a várias razões que não foram, nem serão, aqui exploradas. Constatou-se apenas este facto que é, obviamente, inibidor de um desenvolvimento turístico sustentável (Agenda 21, 23:2; Simpson, 2001). Contudo, a deficiente discussão em torno da participação e do desenvolvimento sustentável (questão que, como já referido, é transversal a todos os processos e não em particular da actividade turística) ilustra o enraizamento numa perspectiva cultural e social que não é compatível com os desafios sociais e ambientais contemporâneos. Uma visão diferente quanto ao modo de consumir, de produzir, de intervir e regular só é possível com alterações profundas na concepção do desenvolvimento humano e social. Como defende Bonnett (2002), as causas do desenvolvimento insustentável são os valores que prevalecem e as relações sociais / económicas / políticas. As questões da intra e inter-geracionalidade e a ética ambiental têm que estar no topo das prioridades das sociedades. É bem possível que a chave para a mudança de atitudes e de comportamentos passe pela educação para o desenvolvimento sustentável (Bonnett, 2002; Huckle, 2006) porém, enquanto se aguarda o efeito de medidas de carácter tão estrutural na sociedade, sugere-se que,

Recomendação 1: *o sector público fomente a participação pública, pelo menos a quatro níveis:*

- *incentivando a participação dos residentes no processo de planeamento, dado que são stakeholders standards;*
- *integrando no processo de planeamento ONG's do ambiente, e institutos públicos quando tal se justificar, no papel de stakeholders fiduciários;*
- *discutindo com a comunidade o tipo de desenvolvimento e abordagens à sustentabilidade;*
- *não permitindo que “elites locais” (Brohman, 1996) ou “profissionais” (Costa, 1996, 2001a) se apropriem dos órgãos de participação.*

O Estado tem a responsabilidade de iniciar processos de participação pública com **todos** os *stakeholders* e de implementar políticas que visem a promoção de um desenvolvimento turístico sustentável, através das competências que lhe são inerentes, seja a nível nacional ou local (Bramwell & Alletorp, 2001; Miller, 2001; Tosun, 2000). O planeamento com vista ao desenvolvimento turístico sustentável tem que ser um processo que envolva a comunidade (“*a social constructive process*”, Costa, 2001a: 438) e, na óptica do autor deste trabalho, deve privilegiar três pólos: possuir uma visão de longo prazo; proporcionar mais valias sociais aos residentes de forma justa (equidade intra-geracional); e ser praticado num contexto ético e em respeito pelo Ambiente (equidade inter-geracional e menor grau de antropocentrismo). Note-se ainda que os processos de planeamento participativos e abertos resultam em decisões melhores (Hall, 2000), mais democráticas e criativas (Brohman, 1996), mais ajustadas à realidade e fáceis de implementar (Costa, 2000).

b) Insuficiências na análise ao alojamento, enquanto investimento e recurso turístico

Os objectivos 1, 2 e 4 incidiam sobre a forma como a hotelaria (sobretudo ao nível dos projectos de investimentos) seria analisada quer como principal investimento privado, quer enquanto recurso do destino turístico. As conclusões foram:

- ao investimento não é exigível qualquer contributo para a sustentabilidade, quer ao nível das políticas nacionais (s.i.i.), quer nas de âmbito regionais/locais (planeamento);
- o recurso não é adequadamente analisado no planeamento estratégico turístico, com vista a contribuir para a competitividade e sustentabilidade dos destinos.

No que à primeira diz respeito, foi evidente o desinteresse do poder público pela gestão operacional sustentável das empresas. As relações entre d.s. e projectos de turismo limitam-se à localização do investimento e, em alguns casos, ao tipo de investimento pretendido (por exemplo, categoria do estabelecimento, ‘qualidade’). A avaliar pelas exigências dos s.i.i. e pelos planos estratégicos, desde que a unidade hoteleira seja de cinco estrelas e esteja adequadamente localizada de acordo com os planos de ordenamento do território, é irrelevante se propicia um consumo de água por turista muito acima dos padrões ‘aceitáveis’ (considerando o *benchmarking*, ou as limitações da região), por exemplo. O Estado não coloca entraves, pelo contrário até pode apoiar, investimentos que não promovam ‘boas práticas’ sociais e ambientais. Esta situação é particularmente surpreendente e nefasta dado que:

- a DGE (1999) apresentou um relatório onde chama a atenção para os ganhos ambientais, e económicos para as próprias empresas, resultantes do investimento em eco-eficiência logo na fase do projecto;
- Silva *et al.* (2002) elaboraram para a DGT um trabalho sobre avaliação de projectos de investimento que integrava os consumos energéticos, metodologia que poderia ser aproveitada na atribuição de incentivos financeiros;
- os órgãos do poder central, através de s.i.i., e do poder local, através do licenciamento e do planeamento, possuem as ferramentas necessárias para exigir a qualificação ambiental do investimento¹³⁸.

Não se apuraram as razões que levam o poder público a agir de forma tão pouco exigente, mas é impossível não ter em mente as explicações avançadas por Schmidt *et*

¹³⁸ Claro que o contributo do investimento para a equidade social também é importante e seria desejável mas, em matéria de avaliação *ex-ante*, há que admitir dificuldades decorrentes da natureza dos próprios critérios (Font & Harris, 2004).

al. (2005) para o desinteresse em torno da implementação das Agendas 21 Locais... a inércia e o alheamento.

Neste sentido ressaltam duas recomendações possíveis:

Recomendação 2: *que todos os sistemas de incentivo ao investimento incorporem critérios ambientais e sociais, para os quais devem ser exigidos valores mínimos a serem cumpridos pelos projectos, atenuando ou eliminando a compensação. Apenas desta forma é possível que o Estado não conceda incentivos a projectos de investimento pouco cuidadosos em matéria social e ambiental. Esta recomendação vai na linha daquela já efectuada por Silva et al., (2002).*

Recomendação 3: *que o licenciamento ao investimento não se cinja à localização do projecto, e que contemple critérios promotores de responsabilidade social. Não seria tecnicamente difícil exigir que os projectos previssem a aquisição de equipamento eco-eficiente, por exemplo, à semelhança do que foi sugerido pela DGE.*

O alojamento turístico nem sempre é reconhecido como um recurso do destino, e a sua análise enquanto tal deixa muito a desejar, nomeadamente à luz da *resource-based view*. Verificou-se que, ao nível do planeamento turístico, os planeadores não fazem qualquer análise aprofundada ao recurso hotelaria (o recurso a que se dedicou especial atenção). E, como tal, não conhecem o seu contributo e o caminho que lhe falta percorrer para se tornar indutor de vantagem competitiva e sustentável, não podendo assim geri-lo com esse fim. Mas pior ainda, ao não exigirem que o recurso contribua para o d.t.s., a hotelaria constitui um recurso que pode estar a comprometer a sustentabilidade do destino, consumindo e poluindo. Ou seja, ao não ser reconhecido como um recurso valioso (na acepção da análise VRIO) não está a explorar oportunidades e a neutralizar ameaças. Motivos que justificam:

Recomendação 4: *que o alojamento turístico seja visto pelos planeadores como um recurso, com um papel relevante na competitividade dos destinos (Ritchie & Crouch, 2003; Melián-González & García-Falcón, 2003); e com impactes ambientais*

assinaláveis (Kirk, 1996; Lima, 2003). Consequentemente, há que ser analisado e gerido de forma adequada, para que contribua positivamente como vantagem competitiva e para a sustentabilidade.

c) Insuficiências na fase de planeamento que podem resultar numa deficiente implementação da sustentabilidade.

Os resultados relativos à secção E do instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001), e a ausência de indicadores de sustentabilidade associados à gestão estratégica (objectivo 5), conduzem a uma posição pessimista quanto à implementação da estratégia e da sustentabilidade em Portugal.

Verificou-se que o planeamento estratégico em turismo, de uma forma geral, não especifica prioridades quanto à implementação dos objectivos, não nomeia responsáveis para as acções de implementação, não estima os custos do desenvolvimento da estratégia nem os imputa aos participantes. E apenas alguns (os melhores, se excluirmos o PEDTS) se preocupam com a revisão e avaliação dos planos.

A utilização de indicadores de monitorização da sustentabilidade do sector também está ausente do planeamento, ao contrário das recomendações da WTO. Aliás, esta organização dá conta de que é comum o planeamento e a gestão turística nos destinos ocorrer sem informação suficiente no que toca aos impactes (sociais e ambientais) e aos activos chave que tornam o destino turístico atractivo a longo prazo (WTO, 2004). É neste contexto que os indicadores constituem um sistema de informação relevante para os gestores, e que podem ser potenciados quando associados à estratégia formando assim um sistema de avaliação do desempenho estratégico. No entanto, esse não será o caso, para já, do planeamento e gestão dos destinos turísticos nacionais.

É-se da opinião que a ausência destes elementos concretos na fase de planeamento pode dificultar a implementação das estratégias definidas, uma vez que é na fase do

planeamento que estes aspectos devem ser pensados, e não quando a estratégia está a ser implementada. Surge assim a

Recomendação 5: *que os planeadores desenvolvam para os destinos indicadores de sustentabilidade associados à estratégia, preferencialmente a fazerem parte de um sistema de avaliação do desempenho estratégico que se constitua um modelo de gestão estratégica integrada.*

Resta esperar que, num futuro próximo, a implementação de indicadores de sustentabilidade (ou melhor, de um sistema de avaliação do desempenho estratégico) seja uma realidade em Portugal, já que a cultura e o alinhamento são os dois principais motivos que levam as organizações a aderirem a PMS (Franco & Bourne, 2003). A tomada de consciência quanto à necessidade de mudar o modelo de desenvolvimento turístico (Cunha, 2003), a aprovação da ENDS (que contempla indicadores de monitorização da sustentabilidade), e a elaboração de planos razoáveis e inovadores nesta matéria a nível nacional (por enquanto apenas o PDTVD) podem ser sinais de uma mudança cultural ao nível do planeamento estratégico em turismo. Já a elaboração do PENT e da ENDS terá obrigatoriamente que colocar em cima da mesa dos planeadores locais a questão do alinhamento estratégico.

Algumas das recomendações aqui deixadas merecem reflexões cuidadas e, portanto, serão alvos de atenção nas linhas de investigação futura (ponto 7.5).

7.4- Limitações do trabalho

Como qualquer trabalho de investigação este tem as suas limitações. Uma foram propositadamente impostas para que o trabalho se torne exequível dentro de um prazo razoável (são os limites), outras surgem com o desenrolar da investigação e, de alguma forma, podem diminuir a análise e as conclusões (são as limitações propriamente ditas).

Relativamente aos limites, o estudo não contemplou a fase de implementação dos planos. Pelo que, um plano pode cumprir muitos dos critérios de avaliação e, ao não ser implementado, não contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável do destino. Um concelho ou uma região podem possuir um ‘bom’ plano estratégico mas, por insuficiente ou deficiente aplicação, não estar a contribuir para um desenvolvimento turístico sustentável. Este é, aliás, um dos problemas encontrados no dia-a-dia das organizações (Kaplan & Norton, 1997).

Os objectivos traçados para a investigação foram todos cumpridos. No entanto, a investigação centrou-se quase toda ela a verificar se determinados elementos estavam presentes (‘*what*’) e como (‘*how*’). Depois de concluído o trabalho fica-se com um conjunto de questões pertinentes que não são respondidas, e quase todas do domínio explicativo (‘*why*’). São exemplos:

- Porquê a ausência de participação pública no processo de planeamento, quando a visão do planeamento actual, na literatura académica e nos organismos internacionais, parece ser planejar *com* as comunidades?
- Porquê a reduzida exigência do sector público face ao contributo do alojamento turístico para o desenvolvimento sustentável, quando este recurso tem impactes importantes e conhecidos?
- Porquê a ausência de ONG’s do ambiente no processo de planeamento? Que visão têm os decisores e os planeadores turísticos daquele tipo de organizações?
- Porquê a ausência de indicadores de sustentabilidade e de sistemas de avaliação do desempenho estratégico, quando diversos autores e organizações internacionais aconselham vivamente o seu uso?

Quanto às limitações que, eventualmente, podem influenciar os resultados e conclusões da investigação, começa-se pelas características do instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001), sendo que neste há a destacar dois aspectos. O primeiro respeita ao peso igual a que é dado a todos os critérios¹³⁹. A correcção da

¹³⁹ Por exemplo, relativamente à secção A (*stakeholders*), se um plano contemplar as instituições públicas, de turismo ou não, nacionais e regionais/locais, mas deixar de fora do processo os restantes *stakeholders*, obtém ainda assim quase 50% dos critérios exigíveis.

grelha de critérios, ou a atribuição de pesos aos critérios pode ser matéria para uma investigação mais aprofundada e futura.

Outro aspecto é o da subjectividade na avaliação efectuada aos planos. Para aligeirar este aspecto procedeu-se a uma dupla análise aos documentos (os dez planos foram completamente analisados uma primeira vez e, posteriormente, foi repetida a operação) o que permitiu mesmo alguma comparabilidade. Por outro lado, a perspectiva pessoal do investigador quanto a matérias de desenvolvimento sustentável e participação dos *stakeholders* pôde ter influenciado a análise/interpretação dos planos, embora isso seja admissível no âmbito da perspectiva do realismo crítico e de uma investigação qualitativa (Ackroyd & Fleetwood, 2000:11).

Outra limitação incidiu na ausência de atenção conferida à relação entre tipo de planeamento e desenvolvimento sustentável. Assim, ficaram por ser analisadas as propostas relativamente à emergência de novos paradigmas estratégicos, mais adequados à implementação do desenvolvimento sustentável e de estratégias que envolvam as comunidades. Neste âmbito destacam-se os trabalhos de Williams (2002) e de Farrell & Twining-Ward (2004). Segundo estes autores, o planeamento clássico é caracterizado por uma certa rigidez, formalização e linearidade de pensamento pouco compatíveis com os desafios da sustentabilidade, mais consentâneos com a aprendizagem social, o abandono de prescrições e definições rígidas, e o desenvolvimento de ferramentas não lineares. Críticas semelhantes à abordagem clássica do planeamento foram também levadas a cabo por Mintzberg¹⁴⁰ e, no âmbito dos planos analisados, pelo PETSC, que preferiu um planeamento do tipo interactivo. O planeamento pode tender a reforçar o modo de decisão hierárquico e centralizado, contrário ao tipo de decisões flexíveis e descentralizadas que uma organização deve tomar no contexto do meio envolvente dinâmico. A questão que se pode levantar no âmbito desta discussão é se o instrumento de avaliação desenvolvido por Simpson (2001) não estará demasiado colado a um tipo de planeamento clássico, pouco flexível. Mas mesmo que tal suceda (o que não foi devidamente explorado), as principais

¹⁴⁰ “(...) *the most successful strategies are visions, not plans.*” (Mintzberg, 1994a:107).

conclusões deste trabalho mantêm-se válidas, ou seja, a participação pública (nomeadamente de residentes e associações ambientais) é deficitária e insuficiente, o planeamento não integra elementos de sustentabilidade, a análise aos recursos turísticos é deficiente, e não existem sistemas conducentes à avaliação do desempenho estratégico. Quando muito pode-se questionar se um plano como o PETSC não terá sido demasiado penalizado por ‘planear’ pouco.

No entanto, a aceção de que o planeamento estratégico é limitador da flexibilidade está longe de ser consensual. A posição de Mintzberg não é a dominante no seio da gestão estratégica, ou pelo menos no meio da gestão no sector público e no planeamento regional. A ideia parece não estar apoiada empiricamente e alguns estudos têm até revelado o oposto (Berry, 2007; Berry & Wechsler, 1995; Bryson, 1988; Roberts, 1993). Por outro lado, o planeamento estratégico, se integrante e democrático, constitui-se como uma ferramenta importante para a implementação da sustentabilidade na medida em que enfatiza consensos de longo prazo quanto à distribuição dos recursos de interesse comum (Blowers, 2002).

7.5- Linhas de investigação futura

Este trabalho abre duas linhas de investigação, muito pouco exploradas no âmbito do turismo, mas já com algum caminho trilhado no campo da gestão estratégica. É o caso da análise e gestão dos recursos, e o da avaliação do desempenho estratégico.

A análise dos recursos no âmbito dos destinos turísticos

Como se viu no capítulo cinco, os destinos turísticos possuem alguns recursos heterogéneos e assimétricos, de transferência difícil, quando não completamente impossível, característica que, dependendo do recurso, se pode perpetuar no tempo. Os destinos turísticos, enquanto *‘bundle of resources’*, são então exemplos muito concretos e vivos de espaços onde os pressupostos da RBV se verificam em absoluto. Contudo,

alguns dos recursos dos destinos turísticos possuem ainda duas outras propriedades que os distinguem da generalidade daqueles à disposição das empresas, a não-exclusão e a subtractividade, o que torna a sua análise mais complexa, e daí se poderem designar por recursos comuns (Briassoulis, 2002).

Assim, é necessário que se identifique relativamente aos recursos turísticos:

- quais aqueles que se podem classificar como comuns;
- como podem todos, sem excepção, contribuir para o d.t.s.;
- quais aqueles que são decisivos para obter vantagem competitiva dos destinos.

Neste sentido, a incorporação da sustentabilidade como dimensão da análise VRIO poderia ser um contributo relevante para a análise e gestão dos recursos turísticos, uma vez que, reconheça-se, quando se fala de factor qualificador de vantagem competitiva sustentada, não basta considerar (para alguns casos) se o recurso é valioso, raro, e inimitável, mas também importa a sua protecção e não degradação, pelo menos para aqueles com potencial de se constituírem como geradores de vantagens competitivas. A adaptação da análise VRIO aos destinos turísticos poderia passar pela modificação do conjunto de questões que está subjacente à dimensão em análise (Tabela 17), e introduzindo a dimensão da sustentabilidade.

Porém, note-se que, nem todos os recursos dos destinos turísticos são fonte de vantagem competitiva sustentada, como o são os recursos ambientais e culturais. E outros há em que possivelmente não fará sentido aplicar todas as dimensões da análise VRISO, como por exemplo, a dimensão 'inimitabilidade' ao recurso hotelaria.

Concluindo, não basta aos destinos turísticos gerirem os seus recursos com vista à obtenção de vantagens competitivas. A RBV proporciona instrumentos importantes para estudar os recursos de forma integradora da competitividade e da sustentabilidade, o que proporcionaria uma gestão mais ampla dos destinos turísticos.

Dimensões de análise	Questão VRIO original¹⁴¹	Questão VRISO adaptada
V alor	A empresa possui recursos e capacidades que permitam responder às ameaças e oportunidades do meio envolvente?	O destino possui recursos e capacidades que permitam responder às ameaças e oportunidades do meio envolvente?
R aridade	Os recursos são detidos apenas por um reduzido número de competidores?	Os recursos são detidos apenas por um reduzido número de destinos?
I nimitabilidade	O custo em obter ou desenvolver os recursos é demasiado elevado para as empresas que os não possuem?	O custo em obter ou desenvolver os recursos é demasiado elevado para os destinos que os não possuem?
S ustentabilidade	-	O recurso pode ser explorado de forma a contribuir para o d.t.s. (sem incorrer na sua degradação ou na de outros)?
O rganização	A empresa possui políticas e procedimentos que permitem a exploração dos recursos valiosos, raros e inimitáveis?	As comunidades (incluindo o poder político) possuem políticas e procedimentos que permitem a exploração dos recursos valiosos, raros e inimitáveis?

Tabela 17- Questões adaptadas da análise VRIO

Os destinos turísticos e a avaliação do desempenho estratégico

“A *well-designed, evolutionary development plan needs to include a balanced-scorecard that integrates information about markets, the well being of the host population, and the environmental management systems*” (Gil, 2003:746). A afirmação reforça a posição que os destinos turísticos necessitam de um adequado sistema de informação de apoio à decisão e, mais do que isso, de um sistema de avaliação do desempenho estratégico. Os PMS podem constituir um auxiliar importante para (i) a tomada de melhores decisões; (ii) a identificação de aspectos emergentes; (iii) a identificação e monitorização constante dos impactes; (iv) a melhoria da visualização e da comunicação; (v) a implementação; e (vi) o alinhamento estratégico. Dados os benefícios óbvios que os destinos turísticos teriam em adoptar PMS’s, causa alguma estranheza a quase ausência de destinos nacionais que os contemplem como ferramenta

¹⁴¹ Barney & Clark (2007:70).

de gestão estratégica. Ao nível internacional parece existirem um conjunto de destinos que são bons exemplos na aplicação de indicadores de sustentabilidade enquadrados pela estratégia (veja-se Miller & Twinning-Ward, 2005, e principalmente WTO, 2004), mas verifica-se a escassez de trabalhos onde esses indicadores estejam no centro de um modelo de gestão estratégica integrada. Note-se, por exemplo, o BSC que tem uma aplicação imensa ao nível organizacional, mas que está quase ausente dos destinos turísticos. Um dos raros trabalhos que o aborda é o de Jonker (2004) mas, como oportunamente referido no capítulo 5, critica-se o deficit da componente ambiental no modelo. Ainda assim, com base no trabalho desse autor, reformulando a primeira perspectiva, aproximando-a mais de um *sustainability Balanced Scorecard*, obter-se-ia uma arquitectura como a que está mencionada na Figura 23.

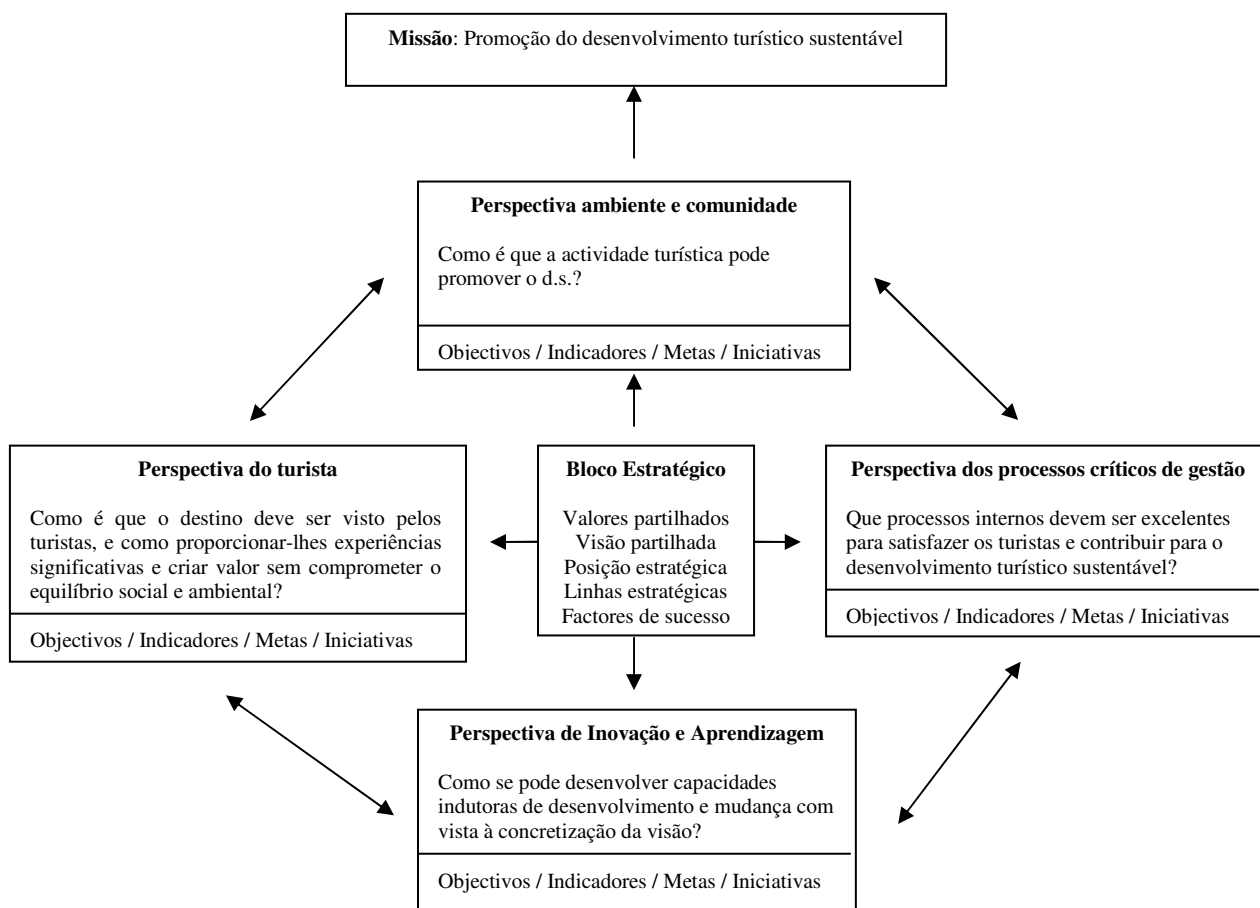


Figura 23- Proposta de *Sustainability Balanced Scorecard* para destinos turísticos.
 A partir de Jonker (2004) e de Kaplan & Norton (1996).

É porém uma configuração meramente ilustrativa¹⁴² quanto à necessidade de englobar uma perspectiva de topo que abranja a comunidade e o ambiente. A elaboração de um BSC para o tema estratégico ‘turismo sustentável’ de um destino passaria pela abordagem a todos os *stakeholders* para a identificação dos factores críticos de sucesso do desenvolvimento turístico, encontrar relações de causa-efeito, desenvolver ou adaptar um conjunto de indicadores (de tendência e de ocorrência) que monitorizem a actividade e expressem os factores críticos. Idealmente o BSC deveria estar no centro de um sistema de gestão estratégica, de forma a clarificar e a traduzir a visão e a estratégia, a comunicar e a alinhar estrategicamente, a planear e a afectar recursos, e a proporcionar *feedback* e aprendizagem estratégica.

Em suma, julga-se que é necessária mais investigação teórica (sobretudo no caso da avaliação dos recursos) e prática sobre a adaptação de importantes conceitos de gestão estratégica ao turismo.

7.6- Contributos da investigação para o conhecimento

O trabalho que agora finda insere-se na vertente da experimentação¹⁴³. Significa que tentou perceber se as propostas científicas e de organismos internacionais, com vista ao desenvolvimento turístico sustentável, estariam a ser implementadas pelo sector público em Portugal. Pretendeu-se deste modo contribuir para o corpo do conhecimento ao evidenciar que existe um fosso entre as propostas de boas práticas (existentes a nível nacional e internacional) e a implementação, mesmo quando esta está a cargo do sector público. Assim, o trabalho permite duas contribuições principais:

¹⁴² Note-se que as estruturas e dimensões do BSC são meramente indicativas, e que há que adaptar as perspectivas às necessidades individuais de cada organização (Ahn, 2001; Griffiths, 2003; Irwin, 2002), ou destino turístico.

¹⁴³ Na acepção de Philips & Pugh (1994). Segundo os autores, neste tipo de investigação tenta-se encontrar os limites das generalizações. “A quantidade de testes a fazer é infinita e contínua, porque, deste modo, conseguimos aperfeiçoar (especificando, alterando, clarificando) as importantes, mas perigosas, generalizações que são o motor de desenvolvimento da nossa área de investigação” (Philips & Pugh, 1994:65).

- Verifica que o sector público não está a contribuir adequadamente com os instrumentos de que dispõe para o d.t.s.;
- Permite retirar ilações para trilhar vias distintas.

Em relação ao primeiro contributo, o mais relevante, mostrou-se que o sector público não utiliza os instrumentos de que dispõe (já criados, portanto) para contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável. Esta conclusão vai contra a generalidade das sugestões e recomendações feitas por organismos internacionais, autores e investigadores. É uma conclusão que, de alguma forma, se suspeitava dados alguns indícios de que o cidadão interessado e informado se pode ir apercebendo¹⁴⁴. Porém, este trabalho mostrou que realmente dois dos principais instrumentos de política pública, os incentivos ao investimento e o planeamento estratégico, estão aquém das suas capacidades e potencialidades na promoção do d.t.s. Apontou-se onde falham e apresentou-se sugestões.

A constatação deste problema, a sua identificação e análise, é o primeiro passo para se reflectir e poder mudar em termos de política pública. Se é pretendido que o Estado se comprometa com o desenvolvimento turístico sustentável espera-se que proceda a alterações aos instrumentos de que dispõe. Inclua critérios de eco-eficiência em todos os s.i.i., não permita a compensação entre critérios, incentive a participação pública e integre organizações de ambiente nos processos de decisão (são *stakeholders*, segundo a WTO), analise adequadamente todos os recursos turísticos, pois só assim os pode gerir com competência, proceda à monitorização dos impactes da actividade e desenvolva sistemas de avaliação do desempenho estratégico. Só evidenciando a ausência, ou a presença deficiente, destes aspectos é que será possível proceder à mudança.

Finalmente, mesmo não se tendo mostrado como é que alguns instrumentos usados na gestão estratégica organizacional poderiam ser adequadamente aplicados de forma a aumentar a qualidade do planeamento turístico - tal só se poderia concretizar com a

¹⁴⁴ Constituem exemplos, (i) ser de percepção comum, pelo menos até um passado recente, do desenvolvimento preconizado no litoral algarvio, e (ii) as desconfianças das organizações ambientalistas, de que a comunicação social tem vindo a dar eco, acerca do 'assalto' ao litoral alentejano.

aplicação de um PMS (género BSC, por exemplo) ou através do desenvolvimento da análise aos recursos - pensa-se que foram abertas pistas em relação a estes temas que podem ser utilizadas em investigação futura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackroyd, S. & Fleetwood, S. (2000), Realism in contemporary organization and management studies. In Ackroyd, S. & Fleetwood, S. (Org.), *Realist perspectives on management and organizations*, Routledge.

Adler, M. D., & Posner, E. A. (1999), Rethinking Cost-Benefit Analysis, *The Yale Law Journal*, Vol. 109, pp.165-247.

Adler, M.D. & Posner, E.A. (2000) Implementing Cost-Benefit Analysis when preferences are distorted, *The Journal of Legal Studies*, vol. 29 (2), pp. 1105-1148.

Ahn, H. (2001) Applying the balanced scorecard concept: an experience report. *Long Range Planning*, vol.34, nº4, pp.441-461.

Aledo, A. & Mazón, T. (2004) Impact of residential tourism and the destination life cycle theory. In Pineda, F.D. & Brebbia, C.A., *Sustainable Tourism*, WIT Press.

Almeida, N.J.C.F. (2004) *Integração e articulação de políticas para um turismo ambientalmente sustentável*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro. Portugal.

Ambrosini, V. (2007) The Resource-based view of the firm, in Jenkins, M., Ambrosini, V. & Collier, N., *Advanced strategic management: a multi-perspective approach*. 2ª edição. Palgrave.

Andereck, K.L. & Vogt, C. (2000) The relationship between residents' attitudes toward tourism and tourism development options. *Journal of Travel Research*, vol.39, August, pp.27-36.

Andersen, H.V., Lawrie, G. & Savic, N. (2004) Effective quality management through third-generation balanced scorecard. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol.53, nº7, pp.634-645.

Andriotis, K. (2002) Scale of hospitality firms and local economic development – evidence from Crete. *Tourism Management*, vol.23, pp.333-341.

Ap. J. (1992) Residents' perceptions on tourism impacts. *Annals of Tourism Research*, vol.19, pp.665-690.

Ap, J. & Crompton, J.L. (1998) Developing and testing a tourism impact scale. *Journal of Travel Research*, vol.37, nº2, pp.120-130.

Aragón-Correa, J.A. (1998) Strategic proactivity and firm approach to the natural environment. *Academy of Management Journal*, vol.41, nº5, pp.556-567.

Araujo, L.M. & Bramwell, B. (1999) Stakeholder assessment and collaborative tourism planning: the case of Brazil's Costa Dourada Project. *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 7, nº3&4, pp.356-378.

Archer, B. (1997) Sustainable tourism – do economists really care?. In Cooper, C. & Wanhill, S. (Org.) *Tourism development: environmental and community issues*. Wiley.

- Archer, B., Cooper, C. & Ruhanen, L. (2005) The positive and negative impacts of tourism. In Theobald, W.F. (Org.), *Global tourism*, 3ª edição. Elsevier.
- Arnsperger, C. & van Parijs, P. (2003), *Ética económica e social*, Porto: Edições Afrontamento. Tradução do original *Éthique économique et sociale*, Paris: La Découvert (2000).
- Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H. & Wells, R.B. (1997) A stakeholder approach to strategic performance measurement, *Sloan Management Review*, Spring, pp.25-37.
- Avelar, L. (2008) *A excelência da INsustentabilidade do turismo para Portugal*. Quercus ambiente, ano 5, nº29, p.12.
- Ayres, R.U., van den Bergh, J.C.J.M. & Gowdy, J.M. (1998), *Viewpoint: weak versus strong sustainability*, Tinbergen Institute discussion paper 98/103-3.
- Baidal, J.A.I. (2004) Tourism planning in Spain: evolution and perspectives. *Annals of Tourism Research*, vol.31, nº2, pp.313-333.
- Baker, S. (2006) *Sustainable Development*, Routledge.
- Banville, C., Landry, M., Martel, J. & Boulaire, C. (1998) A Stakeholder approach to MCDA. *Systems Research and Behavioural Science*, vol. 15, nº1, pp.15-32.
- Barata, J.M. (2003) *Elaboração e avaliação de projectos*, Celta Editora.
- Bardin, L. (1977) *A análise de conteúdo*, Edições 70, Lisboa.
- Barney, J. (1986) Organizational culture: can it be a source of sustained competitive advantage?, *Academy of Management Review*, vol.11, nº3, pp.656-665.
- Barney, J. (1991) Firm resources and sustained competitive advantage, *Journal of Management*, vol. 17, nº1, pp.99-120.
- Barney, J.B. & Clark, D.N. (2007) *Resource-based theory: creating and sustaining competitive advantage*, Oxford University Press.
- Bastardas-Boadas, A. (2005) Linguistic sustainability and language ecology. *Language & Ecology*, vol.1, nº4, pp. 1-14.
- Becken, S. (2002), Analysing International Tourist Flows to Estimate Energy Use Associated with air Travel, *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 10, nº 2, 114-131.
- Becker, E., Jahn, T., Stiess, I. & Wehling, P. (1997), *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations, Management of Social Transformations*, Policy Papers 6, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Beder, S. (2000), Costing the Earth: Equity, Sustainable Development and Environmental Economics, *New Zealand Journal of Environmental Law*, 4, 227-243.

Berke, P.R. & Conroy, M.M. (2000) Are we planning for sustainable development? An evaluation of 30 comprehensive plans. *Journal of the American Planning Association*, vol.66, n°1, pp.21-33.

Berry, F.S. (2007) Strategic planning as a tool for managing organizational change, *International Journal of Public Administration*, vol.30, pp.331-346.

Berry, F.S. & Wechsler, B. (1995) State agencies' experience with strategic planning. Findings from a National survey, *Public Administration Review*, vol. 55, n°2, pp. 159-168.

Besculides, A., Lee, M.E. & McCormick, P.J. (2002) Residents' perceptions of the cultural benefits of tourism. *Annals of Tourism Research*, vol.29, n°2, pp.303-319.

Bieker, T. & Waxenberger, B. (2002) *Sustainability balanced scorecard and business ethics: developing a balanced scorecard for integrity management*. Contribution to the 10th International Conference of the Greening of Industry Network. Gotemburgo, Suécia.

Biz, A.A. & Dall' Agnol, R. (2006) *A contribuição do balanced scorecard como instrumento de gestão estratégica para os organismos públicos de turismo do Estado de Santa Catarina: uma abordagem teórica*. Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Caxias do Sul, 7 e 8 de Julho.

Blowers, A. (2002) Political modernization and the environmental question: the case for strategic planning, *Local Government Studies*, vol.28, n°2, pp.69-87.

Boardman, Greenberg, Vining & Weimer (2001), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 2nd ed., Prentice Hall.

Bonnett, M. (2002) Education for sustainability as a frame of mind. *Environment Education Research*, vol.8, n°1, pp.9-20.

Bostedt, G. & Mattsson, L. (1995) The value of forests for tourism in Sweden. *Annals of Tourism Research*, vol.22, n°3, pp.671-680.

Botterill, D. (2007) A realist critique of the situated voice in tourism studies. In *The critical turn in tourism studies*. Ateljevic, I., Pritchard, A. & Morgan, N. (Org.). Elsevier.

Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A. & Platts, K. (2000) Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International Journal of Operations & Product Management*, vol.20, n°7, pp.754-771.

Bramwell, B. (2005) Interventions and policy instruments for sustainable tourism. In Theobald, W.F. (Org.), *Global Tourism*. 3^a edição. Elsevier.

Bramwell, B. & Alletorp, L. (2001) Attitudes in the Danish tourism industry to the roles of business and government in sustainable tourism. *International Journal of Tourism Research*, vol.3, n°2, pp.91-103.

Bramwell, B., Henry, I., Jackson, G. & van der Straaten, J. (1998) A framework for understanding sustainable tourism management. In Bramwell, B., Henry, I., Jackson, G., Prat,

- A.G., Richards, G. & van der Straaten, J. (Org.) *Sustainable tourism management: principles and practice*. Tilburg University Press.
- Bramwell, B. & Lane, B. (1993) Sustainable tourism: an evolving global approach. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.1, n°1, pp.1-5.
- Bramwell, B. & Sharman, A. (1999), Collaboration in local tourism policymaking, *Annals of Tourism Research*, vol. 26, n°2, 392-415.
- Brans, J. P. (2002a), Ethics and decision, *European Journal of Operational Research*, 136, 340-352.
- Brans, J. P. (2002b), OR, ethics and decisions : the OATH of PROMETHEUS, *European Journal of Operational Research*, 140, 191-196.
- Brans, J. P. (2004), The management of the future ethics in OR: respect, multicriteria management, happiness, *European Journal of Operational Research*, 153, 466-467.
- Brent, R. J. (1996), *Applied Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar.
- Briassoulis, H. (2002) Sustainable tourism and the question of the commons. *Annals of Tourism Research*, vol.29, n°4, pp.1065-1085.
- Briassoulis, H. & van der Straaten, J. (1992) Tourism and the environment: an overview. In Briassoulis, H. & van der Straaten, J. (Org.) *Tourism and the environment: regional, economic and policy issues*. Kluwer Academic Publishers.
- Brignall, S. & Modell, S. (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector', *Management Accounting Research*, 11, pp.281-306.
- Brohman, J. (1996) New directions in tourism for third world development. *Annals of Tourism Research*, vol. 23, n°1, pp.48-70.
- Brown, P.G. (1998) Toward an economics of stewardship: the case of climate, *Ecological Economics*, 26, pp.11-21.
- Bryson, J.M. (1988) A strategic planning process for public and non-profit organizations, *Long Range Planning*, vol.21, n°1, pp.73-81.
- Buckley, R. (2002) Tourism ecolabels. *Annals of Tourism Research*, vol. 29, n°1, 183-202.
- Buhalis, D. (2000) Marketing the competitive destination of the future. *Tourism Management*, vol.21, n°1, pp.97-116.
- Burns, P. (2001) Brief encounters: culture, tourism and the local-global nexus. In Wehab, S. & Cooper, C., *Tourism in the age of globalization*. Routledge.
- Burns, P. (2004) The 1990 Solomon Islands tourism plan: a critical discourse analysis. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, vol. 1, n° 1, pp. 57-78.

- Butler, R.W. (1992) Alternative tourism: the thin edge of the wedge. In Smith, V.L. & Eadington, W.R., *Tourism alternatives*. Wiley.
- Butler, R.W. (1993) Tourism – an evolutionary perspective. In Butler, R.W. & Wall, G., *Tourism and sustainable development: monitoring, planning, managing*. Department of Geography. Publication series n°37. University of Waterloo.
- Butler, R.W. (1999) Sustainable tourism: a state-of-the-art review, *Tourism Geographies*, vol.1, n°1, pp.7-25.
- Butler, R. (2000) The resort cycle two decades ago. In Faulkner, B., Moscardo, G. & Laws, E., *Tourism in the twenty-first century*. Continuum.
- Caldeira, M.M. (2000) Critical Realism: A Philosophical Perspective for Case Study Research in Social Sciences, *Episteme*, Ano II, Nos. 5-6, pp. 73-88.
- Cardoso, E., Trigueiros, M.J. & Narciso, P. (2005) *A Balanced Scorecard approach for strategy – and quality – driven universities*. Presented at the 11th International Conference of European University Information Systems (EUNIS 2005). Manchester, June.
- Carlsen, J. (2004) The economics and evaluation of festivals and events. In Yeoman, I., Robertson, M., Ali-Knight, J., Drummond, S. & McMahon-Beattie, U. (Org.) *Festival and events management: an international arts and culture perspective*. Butterworth-Heinemann.
- Carmeli, A. & Tishler, A. (2004) The relationship between intangible organizational elements and organizational performance, *Strategic Management Journal*, 25, pp.1257-1278.
- Carson, R. T., Flores, N. E. & Meade, N. F. (2001), Contingent Valuation: Controversies and Evidence, *Environmental and Resource Economics*, vol.19, n°2, pp.173-210.
- Ceron, J.P. & Dubois, G. (2003) Tourism and sustainable development indicators: the gap between theoretical demands and practical achievement. *Current Issues in Tourism*, vol.6, n°1, pp. 54-75.
- Céspedes-Lorente, J., Burgos-Jiménez, J. & Alvarez-Gil, M.J. (2003), Stakeholders' environmental influence. An empirical analysis in the Spanish hotel industry, *Scandinavian Journal of Management*, 19, 333-358.
- Chafe, Z. & Cascio, J. (2006), *Flying Conscientiously*. In Steffen, A. (Org.) *World Changing*, Abrams, New York.
- Choi, H.C. & Sirakaya, E. (2006) Sustainability indicators for managing community tourism. *Tourism Management*, 27, pp.1274-1289.
- Clark, M., Riley M., Wilkie, E. & Wood, R.C. (2005) *Researching and Writing Dissertations in Hospitality and Tourism*, Thompson Learning.
- Clarke, H.R. & Ng, Y.K. (1993) Tourism, efficient pricing and economic welfare, *Annals of Tourism Research*, vol. 20, pp.613-632.

- Clarke, H.R. & Ng, Y.K. (1995) Non-traded goods and the welfare gains from tourism: comment. *International Review of Economics and Finance*, vol.4, pp.305-309.
- Clarke, J. (1997) A framework of approaches to sustainable tourism, *Journal of Sustainable Tourism*, vol.5, n°3, pp.224-233.
- Clarkson, M. B. E. (1995), A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance, *Academy of Management Review*, Vol. 20, n° 1, 92-117.
- Cleverdon, R. & Kalish, A. (2000) Fair trade in tourism. *International Journal of Tourism Research*, vol.2, n°3, pp.171-187.
- Collins, A. (1999) Tourism development and natural capital. *Annals of Tourism Research*, vol.26, n°1, pp.98-109.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001) *Livro verde: promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*. Bruxelas.
- Commission of the European Communities, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations & World Tourism Organization (2001), *Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework*.
- Common, M., Reid, I. & Blamey, R. (1997) Do existence values for cost-benefit analysis exist?, *Environmental and Resource Economics*, 9, pp.225-238.
- Common, M. & Stagl, S. (2005) *Ecological economics: an introduction*. Cambridge University Press.
- Constanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, R.G., Sutton, P. & van den Belt, M. (1997) The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, vol.387, 15 May.
- Cooper, C., Fletcher, J., Wanhill, S., Gilbert, D. & Sheppard, R. (1993) *Turismo – princípios e prática*, Artmed Editora, São Paulo. Traduzido da 2ª edição de *Tourism – principles and practice*, Pearson.
- Corbetta, P. (2003), *Social Research: Theory, Methods and Techniques*, SAGE Publications, London.
- Costa, C. (1996) *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning organizations and networks. The case of Portugal*. Tese de doutoramento. Department of Management Studies. University of Surrey. England.
- Costa, C. (2000) Linking (tourism) planning theory and practice: the case of the marina da Barra (Aveiro). In Umbelino, J. (Org.) *Sustainable Tourism*. Série Estudos n°3. Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH, UNL.
- Costa, C. (2001a) An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *International Journal of Tourism Research*, vol.3, pp.425-441.

- Costa, C. (2001b) O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o turismo em Portugal. In Associação Empresarial de Portugal (Org.), *Seminário Novas Estratégias para o Turismo*. AEP: Porto, pp.65-87.
- Costa, C. (2005) *Novos horizontes para a gestão de destinos em Portugal*. Provas de agregação. 18 de Outubro. Universidade de Aveiro.
- Costantino, C. & Tudini, A. (2005), How to develop an accounting framework for ecologically sustainable tourism. In A. Lanza, A. Markandya & F. Pigliaru (Org.) *The Economics of Tourism and Sustainable Development*. Elgar.
- Crane, A. & Matten D. (2007) *Business Ethics*, Oxford University Press, 2nd. Edition, Oxford.
- Crouch, G.I. & Ritchie, J.R.B. (1999) Tourism, competitiveness, and societal prosperity, *Journal of Business Research*, 44, pp.137-152.
- CTC (s.d.) *Strategy 2008-2012: transforming vision into reality*. CTC. Disponível a 13/5/08 em http://corporate.canada.travel/docs/about_ctc/strategy_2008_2012_web_eng.pdf
- CTP (2005) *Reinventando o turismo em Portugal*. Confederação do Turismo Português.
- Cunha, L. (2003) *Perspectivas e tendências do turismo*. Edições Universitárias Lusófonas.
- Cunha, L. (2006) *Economia e política do turismo*, Editorial Verbo.
- Daly, H.E. (1996), *Beyond Growth*, Boston: Beacon Press.
- Dasgupta, P., Mäler, K. & Barrett, S. (1999) Intergenerational equity, social discount rates, and global warming. In Portney, P.R. & Weyant, P. (Org.), *Discounting and intergenerational equity*, Resources for the Future.
- Davidson, T.L. (2005) What are travel and tourism: are they really an industry? in Theobald, W.F. (Org.), *Global tourism*, 3^a edição. Elsevier.
- Davis, T. & Cahill, S. (2000) *Environmental implications of the tourism industry*. Discussion paper 00-14. Resources for the Future. Washington
- Demajorovic, J. & Antunes F. Z. (2004), Environmental management in hotels: Mitigation of impacts and strategies for eco-efficiency, in F.D. Pineda & C.A. Brebbia (Org.) *Sustainable Tourism*, 295-306, WIT Press.
- Denzin, N.K. e Lincoln, Y.S. (2006) *Introdução: A Disciplina e a Prática da Pesquisa Qualitativa*, em Denzin, N.K. e Lincoln, Y.S. (Org.). *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens*, Artmed Editora, São Paulo, Brazil. Tradução do original *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues* (2003), 2^a ed., SAGE Publications.
- de las Heras, M.P. (2004), *Manual del Turismo Sostenible*, Ediciones Mundi-Prensa.
- De Montis, A., Toro, P., Droste-Franke, B., Omann, I. & Stagl, S. (2000) *Criteria for quality assessment of MCDA methods*. 3rd Biennial Conference of the European Society for Ecological Economics, Vienna, May 3 – 6.

- Dess, G.G., Lumpkin, G.T. & Eisner, A.B. (2007) *Strategic management: creating competitive advantages*, 3ª edição, McGraw-Hill.
- DETR (2000) *Preparing community strategies: government guidance to local authorities*. DETR: London.
- Dias, C. M. M. (2002), Sustainable Development: The anthropocentric epistemology, *World Climate & Energy Event*, January 6-11, Rio de Janeiro.
- Dias-Sardinha, I.M. (2004) *Towards strategic sustainability performance evaluation: a study of Portuguese companies*. Tese de doutoramento. University of Amsterdam.
- Dickens, P. (1996). *Reconstructing nature: alienation, emancipation and the division of labour*. Routledge.
- DGE (1999) *Condições de utilização de energia e de segurança dos principais equipamentos energéticos na hotelaria*. Relatório de síntese. Centro para a Conservação de Energia. Direcção-Geral da Energia.
- Douglas, T.J. & Ryman, J.A. (2003) Understanding competitive advantage in the general hospital industry: evaluating strategic competences, *Strategic Management Journal*, 24, pp.333-347.
- Dresner, S. (2002) *The principles of sustainability*, Earthscan.
- Driscoll, C. & Starik, M. (2004), The primordial stakeholder: advancing the conceptual consideration of stakeholder status for the natural environment, *Journal of Business Ethics*, 49: 55-73.
- Dwyer, L., Forsyth, P. & Spurr, R. (2006) Economic evaluation of special events. In Dwyer, L., Forsyth, P., *International handbook on the economics of tourism*. Elgar.
- Dwyer, L. & Kim, C. (2003) Destination competitiveness: determinants and indicators, *Current Issues in Tourism*, vol.6, n°5, pp.369-414.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Lowe, A. (2004) *Management Research: an introduction*, 2nd edition, SAGE Publications.
- Ehrlich, P.R. (2002) *Human natures, nature conservation, and environmental ethics*, *BioScience*, vol.52, n°1, pp.31-43.
- Elliott, J. (1997) *Tourism: politics and public sector management*. Routledge.
- Enright, M.J. & Newton, J. (2004) Tourism destination competitiveness: a quantitative approach, *Tourism Management*, 25, pp.777-788.
- Epstein, M. & Manzoni, J. (1998), Implementing Corporate Strategy: From Tableaux de Bord to Balanced Scorecards, *European Management Journal*, vol 16, N° 2, 190-203.

- Epstein, M.J. & Wisner, P.S. (2001), Using a Balanced Scorecard to Implement Sustainability, *Environmental Quality Management*, Winter, 1-10.
- Eusébio, C. (2001), Potenciais métodos para avaliar o impacto económico do turismo a nível regional. In *Investigação em Turismo*, ciclo de debates em investigação em turismo- livro de actas. Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo.
- European Communities (2002a) *European Union action in the tourism sector- improving support measures for sustainable tourism*. Working paper STOA 103 EN. Luxembourg: European Parliament.
- European Communities (2002b) *Early warning system for identifying declining tourist destination, and preventive best practices*. European Communities.
- Farsari, Y. (2003) *Sustainable Tourism Indicators for Mediterranean Established Destinations*. Disponível em [<http://www.iacm.forth.gr/regional/papers/tourism-today.pdf>] acedido em 16-03-2008.
- Farsari, Y. & Prastacos, P. (s.d.) *Sustainable tourism indicators: pilot estimation for the municipality of Hersonissos, Crete*.
- Farreca, E. (2006) *Estratégia: da formulação à acção aplicando o balanced scorecard*. Edições Pedagogo.
- Farrell, B.H. & Twining-Ward, L. (2004) Reconceptualizing tourism. *Annals of Tourism Research*, vol. 31, nº2, pp.274-295.
- Faucheux, S. & Noël, J. (1995), *Economia dos recursos naturais e do meio ambiente*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Faulkner, B. & Tideswell, C. (1997) A framework for monitoring community impacts of tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.5, nº1, pp.3-28.
- Fayos-Solà, E. & Bueno, A.P. (2001) Globalization, national tourism policy and international organizations. In Wehab, S. & Cooper, C., *Tourism in the age of globalization*. Routledge.
- Fennell, D. (2003) *Ecotourism*, 2ª edição. Routledge.
- Field B.C. & Field, M.K. (2002) *Environmental Economics: an introduction*, 3ª edição. McGraw-Hill.
- Figge, F., Hahn, T., Schaltegger, S. & Wagner, M. (2002a), The Sustainability Balanced Scorecard- Linking Sustainability Management to Business Strategy, *Business Strategy and the Environment*, vol.11, pp.269-284.
- Figge, F., Hahn, T., Schaltegger, S. & Wagner, M. (2002b), *The Sustainability Balanced Scorecard- Theory and Application of a Tool for Value-Based Sustainability Management*, Paper presented at the Greening Industry Network Conference 2002, Gothenburg.
- Filho, E.H. (2005) *Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática*, 3ª edição. Elsevier.

Filho, C. P. M. (2006), *Responsabilidade social e governança: o debate e as implicações*, Thomson, S.Paulo, Brasil.

Finn, M., Elliott-White, M. & Walton, M. (2000) *Tourism & Leisure Research Methods: data collection, analysis and interpretation*, Pearson Education.

Flagestad, A. & Hope, C.A. (2001) Strategic success in winter sports destinations: a sustainable value creation perspective, *Tourism Management*, 22, pp.445-461.

Flick, U. (2006) *An Introduction to Qualitative Research*, 3rd edition, SAGE Publications.

Florio, M. & Vignetti, S. (2002), Cost Benefit Analysis and project appraisal under EU structural funds co-financing, *International conference evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges*, 31 May-1 June, Aix en Provence, France.

Font, X. (2001), Regulating the green message: the players in ecolabelling, In X. Font & R. C. Buckley (Org.), *Tourism Ecolabelling: Certification and Promotion of Sustainable Management*, CABI Publishing.

Font, X. (2002), Environmental certification in tourism and hospitality: progress, process and prospects, *Tourism Management*, 23, 197-205.

Font, X. (2005), Critical review of certification and accreditation in sustainable tourism governance, Business Strategy and the Environment Conference, Leeds, Setembro 4-6.

Font, X. & Harris, C. (2004) Rethinking standards from green to sustainable. *Annals of Tourism Research*, vol.31, n°4, pp.986-1007.

Font, X. & Tribe, J. (2001), Promoting green tourism: the future of environmental awards, *International Journal of Tourism Research*, 3, 9-21.

Foss, N.J. (1996) Research in strategy, economics, and Michael Porter. *Journal of Management Studies*, vol.33, n°1, pp.1-24.

Fowler, S.J. & Hope, C. (2007) Incorporating sustainable business practices into company strategy, *Business Strategy and the Environment*, 16, pp.26-38.

Franco, M. & Bourne, M. (2003) Factors that play a role in “managing through measures”. *Management Decision*, 41/8, pp.698-710.

Frank, R. H. (2000), Why is Cost-Benefit Analysis so controversial?, *Journal of Legal Studies*, vol. XXIX (2), June, 913-930.

Frechtling, D.C. (2005) Strategy management and performance measurement for DMOS: a balanced scorecard approach. *Ulysses Conference on Excellence in Public/Private Tourism Destination Management*, Madrid, Espanha. Junho.

Friedman, M. (1970), The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits, *The New York Times Magazine*, September 13.

- Friedman, A. L. & Miles, S. (2006), *Stakeholders: theory and practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Garrod, B. & Fyall, A. (1998) Beyond the rhetoric of sustainable tourism?, *Tourism Management*, vol.19, n°3, pp. 199-212.
- Getz, D. & Timur, S. (2005), Stakeholder involvement in sustainable tourism: balancing the voices. In Theobald, W.F. (Org.), *Global Tourism*. 3ª edição. Elsevier.
- Gielen, DJ., Kurihara, R., Moriguchi, Y. (2002) The environmental impacts of Japanese tourism and leisure. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol 4, n°3, pp.397-424.
- Gil, M.J.A., Jiménez, J.B. & Lorente, J.J.C. (2001) An analysis of environmental management, organizational context and performance of Spanish hotels. *Omega*, vol.29, pp.457-471.
- Gil, Sergio Moreno (2003), Tourism development in the Canaries Islands. *Annals of Tourism Research*, vol. 30, n° 3, 744-747.
- Gladwin, T.N., Kennelly, J.J. & Krause T. (1995) Shifting paradigms for sustainable development: implications for management theory and research. *Academy of Management Review*, vol. 20, N° 4, 874-907.
- González, M. & León, C.J. (2001) The adoption of environmental innovations in the hotel industry of Gran Canaria. *Tourism Economics*, vol.7, n°2, pp.177-190.
- Goodall, B. & Stabler, M. (1996) *Principles influencing the determination of environmental standards for sustainable development*. Discussion paper n°48. The University of Reading Whiteknights.
- Goodwin, P. & Wright, G. (2001), *Decision Analysis for Management Judgement*, Wiley.
- Gössling, S. (2001) Tourism, economic transition and ecosystem degradation: interacting processes in a Tanzanian coastal community. *Tourism Geographies*, vol.3, n°4, pp.430-453.
- Gössling, S. (2002) *Global environmental consequences of tourism*, *Global Environmental Change*, vol.12, pp.283-302.
- Gössling, S., Hansson, C.B., Hörstmeier, O., Saggel, S. (2002), Ecological footprint analysis as a tool to assess tourism sustainability, *Ecological Economics*, 43, 199-211.
- Gössling, S., Peeters, P., Ceron J.P., Dubois, G., Patterson, T., & Richardson R. B. (2005) The eco-efficiency of tourism, *Ecological Economics*, 54, 417-434.
- Grant, R.M. (1991) The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation, *California Management Review*, Spring, pp.114-135.
- Griffiths, J. (2003) Balanced Scorecard use in New Zealand government departments and crown entities. *Australian Journal of Public Administration*, vol.62, n°4, pp.70-79.

Greiling, D. (2005) Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol.54, n°7, pp.551-567.

Grix, Jonathan (2002), Introducing Students to the Generic Terminology of Social Research, *Politics*, vol 22(3), 175-186.

Groupe Développement (2000) *Checklist for Tourist Projects Based on Indicators of Sustainable Tourism*, Synopsis of a Research Programme.

GST- Grupo para a Sustentabilidade do Turismo (2007) *Plano de acção para um turismo europeu mais sustentável*. Disponível a 13 de Maio de 2008 em http://www.ccr-alg.pt/ccdr/parameters/ccdr-alg/files/File/documentos/eventos/20070604_TSG_Final_Report_PT.pdf

Guitouni, A. & Martel, J. (1998) Tentative guidelines to help choosing an appropriate MCDA method, *European Journal of Operational Research*, vol.109, n°2, pp.501-521.

Gunn, C.A. (1994) Emergence of effective tourism planning and development. In Seaton, A.V (Org.) *Tourism: the state of the art*. Wiley.

Gunn, C.A. & Var, T. (2002) *Tourism planning: basics, concepts, cases*. 4ª edição. Routledge.

Gursoy, D., Jurowski, C. & Uysal, M. (2002) Resident attitudes: a structural modelling approach. *Annals of Tourism Research*, vol.29, n°1, pp.79-105.

Gursoy, D. & Rutherford, D.G. (2004) Host attitudes toward tourism. *Annals of Tourism Research*, vol.31, n°3, pp.495-516.

Haigh, N. & Griffiths, A. (2007) *The natural environment as primary stakeholder: climate change as a case in point*. EURAM2007. May 16-19. Paris.

Hall, C.M. (2000) *Tourism planning: policies, processes and relationships*, Prentice Hall.

Hall, C.M. (2005) The role of government in the management of tourism: the public sector and tourism policies. In Pender, L. & Sharpley, R. (Org.) *The management of tourism*. Sage.

Hall, C.M., Williams, A.M. & Lew, A.A. (2004) Turismo: conceitos, instituições e temas. In Lew, A.A., Hall, C.M. & Williams, A.M., *Compêndio de Turismo*. Lisboa: Instituto Piaget. Tradução do original A Companion to Tourism, Blackwell Publishing.

Hall, D. & Richards, G. (2000) *Tourism and sustainable community development*. Routledge.

Hamlin, C.L. (2000) Realismo Crítico: Um Programa de Pesquisa para as Ciências Sociais. *Dados*, v. 43, n. 2, Rio de Janeiro. Acedido a 18/1/08, em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200006&lng=en&nrm=iso

Hansen, U. & Schrader, U. (1997), A Modern Model of Consumption for a Sustainable Society, *Journal of Consumer Policy*, 20, 4, 443-468.

Haralambopoulos, N. & Pizam, A. (1996) Perceived impacts of tourism: the case of Samos. *Annals of Tourism Research*, vol.23, n°3, pp.503-526.

Hardy, A.L. & Beeton, R.J.S. (2001) Sustainable tourism or maintainable tourism: managing resources for more than average outcomes. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.9, nº3, 168-192.

Hardy, A.L., Beeton, R.J.S., & Pearson, L. (2002) Sustainable tourism: an overview of the concept and its position in relation to conceptualisations of tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.10, nº6, 475-496.

Harribey, J. (2002) Economia e ecologia, In ATTAC (Org.), *Uma economia ao serviço do Homem, Fim de Século*. Tradução do original *Une économie au service de l'homme*, Paris: Mille et une nuit. (Edição original 2001).

Harrill, R. (2004) Residents' attitudes toward tourism development: a literature review with implications for tourism planning. *Journal of Planning Literature*, vol.18, nº3, pp.251-266.

Harris, G. (2007) *Seeking sustainability in an age of complexity*. Cambridge University Press.

Harrison, J.S. & Enz, C.A. (2005) *Hospitality strategic management: concepts and cases*, Wiley.

Hart, S.L. (1995) A natural-resource-based view of the firm, *Academy of Management Review*, vol. 20, nº4, pp.986-1014.

Hartley, K. & Hooper, C. (1992) Tourism policy: market failure and public choice. In Jonhson, P. & Thomas, B. (org.), *Perspectives on tourism policy*. Mansell.

Hawawini, G., Subramanian, V. & Verdin, P. (2003) Is performance driven by industry- or firm-specific factors? A new look at the evidence, *Strategic Management Journal*, vol.24, pp.1-16.

Heal, G. (1997) *Valuing our future: cost-benefit analysis and sustainability*, Working paper series in money, economics and finance. Columbia Business School.

Henderson, R. & Mitchell, W. (1997) The interactions of organizational and competitive influences on strategy and performance, *Strategic Management Journal*, vol.18 (special issue), pp.5-14.

Hitt, M.A, Ireland, R.D. & Hoskisson, R.E. (2007) *Strategic management: competitiveness and globalization (concepts)*, 7ª edição, Thomson South-Western.

Hobson, K. & Essex, S. (2001) Sustainable tourism: A view from accommodation business, *The Service Industries Journal*, Vol.21, No.4, 133-146.

Holden, A. (2000) *Environment and tourism*. Routledge.

Holden, A. (2003) In need of new environmental ethics for tourism, *Annals of Tourism Research*, vol 30, nº1, 94-108.

Holloway, J.C. (2002) *The business of tourism*, 6ª edição. Prentice-Hall.

- Holzer, M. & Kloby, K. (2005), Public performance measurement: as assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol.54, n°7, pp.517-532.
- Huckle, J. (1996) Realizing sustainability in changing times. In Huckle, J & Sterling, S.R., *Education for sustainability*. Earthscan.
- Huckle, J. (2004) Critical Realism: a philosophical framework for higher education for sustainability. In Corcoran, P.B. & Wals, A.E.J. (Org.), *Higher education and the challenges of sustainability: problematics, promise and practice*. Kluwer Academics Publishers.
- Huckle, J. (2006) *Education for sustainable development: a briefing paper for the Teacher Training and Development Agency for Schools*. Revised edition. October. Disponível a 31 de Março de 2008 em <http://john.huckle.org.uk>.
- Hudson, S. & Miller, G. (2005) Ethical Considerations in Sustainable Tourism, in Theobald, W.F. (Org.), *Global Tourism*, 3ªedição. Elsevier.
- Hunter, C. (1997) Sustainable tourism as an adaptive paradigm. *Annals of Tourism Research*, vol.24, n°4, pp.850-867.
- Hunter, C. (2002) Aspects of the sustainable tourism debate from a natural resources perspective. In Harris, R., Griffin, T. & Williams, P. (Org.), *Sustainable tourism: a global perspective*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Hunter, C. & Shaw, J. (2007), The ecological footprint as a key indicator of sustainable tourism, *Tourism Management*, 28, 46-57.
- ICLEI (2002), *Second Local Agenda 21 Survey*, Background Paper No. 15. ICLEI
- Inskeep, E. (1991) *Tourism planning: an integrated and sustainable development approach*. Wiley.
- IPCC (2007a) *Climate Change 2007: Synthesis Report*, IPCC.
- IPCC (2007b) Acceptance Speech for the Nobel Peace Prize Awarded to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Oslo, 10 December 2007.
- Irwin, D. (2002) Strategy mapping in the public sector. *Long Range Planning*, vol.35, pp.637-647.
- Israeli, A. & Mehrez, A. (2000) From illegal gambling to legal gaming: casinos in Israel, *Tourism Management*, 21, pp.281-291.
- Ittner, C.D. & Larcker, D.F. (1998) Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction. *Journal of Accounting Research*, vol.36, pp.1-35.
- Jackson, G. & Morpeth, N. (2000) Local Agenda 21: reclaiming community ownership in tourism or stalled process? In Hall, D. & Richards, G. (Org.) *Tourism and Sustainable Community Development*. Routledge.

- Jafari, J. (2005) El turismo como disciplina científica: the scientification of tourism, *Política y Sociedad*, vol.42, nº1, pp.39-56.
- Jensen, M. C. (2001) Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function, *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 14, nº 3, pp.8-21.
- Jones, C., Munday, M. & Roberts, A. (2003) Regional tourism satellite accounts: a useful policy tool?, *Urban Studies*, vol.40, nº13, pp.2777-2794.
- Jonker, J.A. (2004) *The strategic identification and the integration of critical success factors to achieve international competitiveness for South Africa as a tourism destination*. PhD thesis. University of Pretoria. South Africa.
- Jonker, J.A., Heath, E.T. & du Toit, C.M. (2004) The identification of management-process critical success factors that will achieve competitiveness and sustainability growth for South Africa as a tourism destination. *South African Business Review*, vol.8, nº2, pp.1-15.
- Joppe, M. (1996) Sustainable community tourism development revisited, *Tourism Management*, vol.17, nº7, pp.475-479.
- Joubert, A. R. (2002) *Multi-attribute value measurement and economic paradigms in environmental decision making*, Tese de doutoramento, University of Cape Town.
- Kaplan, R.S. (2001) Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, vol.11, nº3, pp.353-370.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992), The Balanced Scorecard- measures that drive performance, *Harvard Business Review*, January-February, pp.71-79.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1993), Putting the Balanced Scorecard to work, *Harvard Business Review*, September-October, pp.134-142.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996), Using the Balanced Scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, January-February, pp.75-85.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1997), *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*, 8ª edição, Elsevier. Tradução do original inglês "The Balanced Scorecard", Harvard Business Press (1996).
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2000), Having trouble with your strategy? Then Map It, *Harvard Business Review*, September-October, pp.167-176.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2001) *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Elsevier. Tradução do original "The strategy-focused organization".
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2004), *Mapas Estratégicos - Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*, Elsevier, 6ª edição. Tradução do original inglês "Strategy Maps".

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2006) *Alinhamento: usando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas*. Elsevier. Tradução do original inglês "Alignment".

Kanbur, R. (2003) Development economics and the compensation principle, *International Social Science Journal*, 55 (175), 27-35.

Kanter, R.M & Summers, D.V. (1994) Doing well while doing good: dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach. In McKevitt, D & Lawton, A., *Public sector management: theory, critique and practice*. SAGE.

Katsioloudes, M.I. (2006) *Strategic management: global cultural perspectives for profit and non-profit organizations*. Butterworth-Heinemann.

Keeney, R.L. (1992) *Value-focused thinking: a path to creative decisionmaking*. Harvard University Press.

Kelly, E.D. & Becker, B. (1999) *Community Planning: an introduction to the comprehensive plan*. Island Press.

Kirk, D. (1996) *Environmental management for hotels: a student's handbook*. Butterworth-Heinemann.

Knowles, T., Diamantis, D. & El-Mourhabi, J.B. (2004) *The globalization of tourism & hospitality: a strategic perspective*. 2ª edição. Thomson.

Kopp, R.J., Krupnick, A.J. & Toman, M. (1997) *Cost-benefit analysis and regulatory reform: an assessment of the science and the art*, Discussion paper 97-19, Resources for the Future, Washington.

Kurscheidt, M. & Rahmann, B. (1999) Local Investment and National Impact: The Case of the Football World Cup 2006 in Germany. In: C. Jeanrenaud, C. (Org.), *The Economic Impact of Sport Events*, Neuchâtel: Editions CIES, 79-108.

Lahdelma, R., Salminen P., & Hokkanen J. (2000), *Using Multicriteria Methods in Environmental Planning and Management*, *Environmental Management* vol. 26, nº6, pp 595-605.

Lankford, S.V. & Howard, D.R. (1994) Developing a tourism impact attitude scale. *Annals of Tourism Research*, vol.21, pp.121-139.

Lee, C. & King, B. (2006) Assessing destination competitiveness: an application to the Hot Springs tourism sector, *Tourism and Hospitality Planning & Development*, vol.3, nº3, pp. 179-197.

Lélé, S. (2000) Sustainable Development: a critical review. In Corbridge, S. (Org.) *Development: critical concepts in social sciences*. Routledge.

Lettieri, E., Borga F., Masella, C. & Savoldelli, A. (2004), Performance measurement in non-profit organizations: how to link theory and reality?. In *Performance Measurement and Management Control: Superior Organizational Performance*, Studies in Managerial and Financial Accounting, Volume 14, pp.355-374, Elsevier.

- Lima, S. M. P. G. (2003), *A gestão ambiental no sector hoteleiro: desempenho ambiental e adaptação institucional*, Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro.
- Lima, S. & Careto, H. (2006), Turismo e sustentabilidade, em GEOTA (Org.), *Turismo e Desenvolvimento Sustentável*. GEOTA
- Lima, S. & Careto, H. (2007), Qualidade ambiental e certificação no turismo, em GEOTA (Org.), *Turismo e Desenvolvimento Sustentável 2*. GEOTA
- Lima, S. & Partidário, R (2002), *Novos turistas e a procura da sustentabilidade: um novo segmento de mercado turístico*, GEPE – Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia, Lisboa.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (2003) Controversias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. Em Denzin, N.K. e Lincoln, Y.S. (Org.). *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens*, Artmed Editora, São Paulo: Brazil. Tradução do original *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues (2003)*, 2ª ed., SAGE Publications.
- Lindberg, K. & Johnson, R.L. (1997) The economic values of tourism's social impacts, *Annals of Tourism Research*, vol. 24, nº1, pp.90-116.
- Lindberg, K., Andersson, T.D. & Dellaert, B.G.C. (2001) Tourism development: assessing social gains and losses, *Annals of Tourism Research*, vol. 28, nº4, pp.1010-1030.
- Lingle, J. & Schiemann, W. (1996) From balanced scorecard to strategic gauges: is measurement worth it? *Management Review*, 85, pp.56-61.
- Liu, J., Sheldon, P. & Var, T. (1987) A cross-national approach to determining resident perceptions of the impact of tourism on the environment. *Annals of Tourism Research*, vol.14, pp. 17-37.
- Liu, Z. (2003) Sustainable tourism development: a critique, *Journal of Sustainable Tourism*, vol.11, nº6, pp.459-475.
- Long, P.T., Perdue, R.R. & Allen, L. (1990) Rural resident tourism perceptions and attitudes by community level of tourism. *Journal of Travel Research*, vol.28, nº3, pp.3-9.
- Macbeth, J. (2005) Towards an ethics platform for tourism. *Annals of Tourism Research*, vol.32, nº4, pp.962-984.
- Maddison, A. (2003) *The world economy: historical statistics*, OCDE.
- Makhija, M. (2003) Comparing the resource-based and market-based views of the firm: empirical evidence from Czech privatization, *Strategic Management Journal*, 24, pp.433-451.
- Martinez-Alier, J., Munda, G. & O'Neill, J. (1998), Weak comparability of values as a foundation for ecological economics, *Ecological Economics* 26, 277-286.
- Mason, P. (2003), *Tourism Impacts, Planning and Management*, Elsevier.

- Mason, P. & Cheyne, J. (2000) Residents' attitudes to proposed tourism development. *Annals of Tourism Research*, vol.27, nº2, pp.391-411.
- Massukado, M.S. (2005) *Recursos organizacionais e recursos turísticos na gestão pública do turismo: os casos de Curitiba e Foz do Iguaçu*, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná. Brasil.
- Mathieson, A. & Wall, G. (1982) *Tourism: economic, physical and social impacts*. Longman.
- Matias, A. (2007) *Economia do turismo: teoria e prática*. Instituto Piaget.
- McCool, S.F. & Martin, S.R. (1994) Community attachment and attitudes toward tourism development. *Journal of Travel Research*. Winter, pp.29-34.
- McCool, S.F. & Moisey, R.N. (1996) Monitoring resident attitudes toward tourism. *Tourism Analysis*, vol.1, nº1, pp.29-37.
- McGahan, A.M. (1999) Competition, strategy and business performance, *California Management Review*, vol.41, nº3, pp.74-101.
- McKercher, B. (1993), Some fundamental truths about tourism: understanding tourism's social and environmental impacts. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.1, nº1, pp. 6-15.
- Mehmetoglu, M. (2004a) Guest Editorial, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol 4, nº 3, pp.173-175.
- Mehmetoglu, M. (2004b) Quantitative or Qualitative? A Content Analysis of Nordic Research in Tourism and Hospitality, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol 4, nº 3, pp. 176-190.
- Melián-González, A. & García-Falcón, J.M. (2003) Competitive potential of tourism in destinations, *Annals of Tourism Research*, Vol.30, nº3, pp.720-740.
- Michael, E. (2001) Public choice and tourism analysis. *Current Issues in Tourism*, vol.4, nº3-4, pp.308-330.
- Miller, G. (2001) The development of indicators for sustainable tourism: results of a Delphi survey of tourism researchers. *Tourism Management*, vol.22, pp.351-362.
- Miller, G. & Twinning-Ward, L. (2005), *Monitoring for a sustainable tourism transition: the challenge of developing and using indicators*, CABI Publishing.
- Mintzberg, H. (1994a) The fall and rise of strategic planning, *Harvard Business Review*, January-February, pp.107-114.
- Mintzberg, H. (1994b) Rethinking strategic planning part I: pitfalls and fallacies, *Long Range Planning*, vol.27, nº3, pp.12-21.
- Mintzberg, H. (1994c) Rethinking strategic planning part II: new roles for planners, *Long Range Planning*, vol.27, nº3, pp.22-30.

- Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985) Of strategies: deliberate and emergent, *Strategic Management Journal*, vol. 6, pp. 257-272.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998) *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*, New York: Free Press.
- Mishan, E.J. (1988) *Cost-benefit analysis*, 4ª edição, Routledge.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997), Toward a theory of stakeholders identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, 853-886.
- Moore, M.H. (2003) *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to "Strategic performance measurement and management in non-profit organizations" by Robert Kaplan*. Working paper #18. The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The Kennedy School of Government, Harvard University.
- Munda, G. (1996), Cost-benefit analysis in integrated environmental assessment: some methodological issues, *Ecological Economics* 19, 157-168.
- Munda, G. (2004), Social multi-Criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences, *European Journal of Operational Research* 158, 662-677.
- Munda, G. (2005a), "Measuring Sustainability": A multi-criterion framework, *Environment, Development and Sustainability* 7, 117-134.
- Munda, G. (2005b), Multiple criteria decision analysis and sustainable development. In J. Figueira, S. Greco & M. Ehrgott (Org.), *Multiple criteria decision analysis: State of the art surveys*, Springer.
- Murphy, P.E. & Price, G.G. (2005) Tourism and sustainable development. In Theobald, W.F. (Org.), *Global Tourism*. 3ª edição. Elsevier.
- Mustafa, H. (1994) Conflict of multiple interests in cost-benefit analysis, *International Journal of Public Sector Management*, vol.7, n°3, pp.16-26.
- Neely, A., Gregory M. & Platts K. (1995) Performance Measurement System Design: a Literature Review and Research Agenda, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 15, n° 4, pp.80-116.
- Neely, A., Mills, J., Platts, K., Richards, H., Gregory, M., Bourne, M. & Kennerly, M. (2000), Performance Measurement System Design: Developing and Testing a Process-Based Approach, *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 20, n° 10, pp.1119-1145.
- NERA- National Economic Research Associates (2001), *Multi Criteria Analysis: A Manual of Department for Transport, Local Government and the Regions*, Consultado em Abril de 2006 em www.dtlr.gov.uk/about/multicriteria/
- Neumayer, E. (2003), *Weak Versus Strong Sustainability*, Second Edition, Edward Elgar.

- Neves, J.C. (2005) *Avaliação e gestão da performance estratégica da empresa*. Lisboa: Texto Editores.
- Nijkamp, P. & van den Bergh, J.C.J.M. (1997) New advances in economic modelling and evaluation of environmental issues, *European Journal of Operational Research*, 99, pp.180-196.
- Niven, P. (2002) *Balanced Scorecard passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados*. Tradução do inglês *Balanced Scorecard step-by-step*. Qualitymark Editora: Rio de Janeiro.
- Niven, P.R. (2003) *Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*, Wiley.
- Norreklit, H. (2000) The balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, vol11, n°1, pp.65-88.
- Norreklit, H. (2003) The balanced scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard. *Accounting, Organizations and Society*, vol.28, pp.591-619.
- Nogueira, V. (2000), *Introdução ao Pensamento Ecológico*, Lisboa: Plátano Edições Técnicas.
- Nunes, P. A. L. D. (2002), Measuring the economic benefits of protecting the Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina from commercial tourism development: results from a contingent valuation survey, *Portuguese Economic Journal*, 1, 71-87.
- Oliver, C. (1997) Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views, *Strategic Management Journal*, vol.18, pp.697-713.
- Olson, D. L. (1996), *Decision Aids for Selection Problems*, Springer-Verlag, New York.
- Olve, N., Roy, J. & Wetter, M. (1997) *Performance drivers: a practical guide to using the balanced scorecard*. Wiley. Traduzido do sueco *Balanced Scorecard I Svensk praktik*.
- Omann, I. (2004) *Multi-criteria decision aid as an approach for sustainable development analysis and implementation*, Tese de doutoramento, Universidade de Graz, Áustria.
- Omann, I. & Spangenberg J. H. (2002) *Assessing Social Sustainability*, Presented at the 7th Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics, Sousse, Tunisia, 6-9 March.
- OMT (1999) *Conta Satélite do Turismo: quadro conceptual*, Tradução da D.G.T. OMT
- Page, S.J. (2007) *Tourism management: managing for change*, 2^a edição, Butterworth-Heinemann.
- Page, S.J. & Thorn, K.J. (1997) Towards sustainable tourism planning in New Zealand: public sector planning responses. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.5, n°1, pp.59-77.
- Page, T. (1997) On the problem of achieving efficiency and equity, intergenerationally. *Land Economics*, vol.73, n°4, pp.580-596.

- Partidário, M. R., Sadler, B. & Jesus, J. (1993), *Avaliação do Impacto Ambiental de Projectos Turísticos de Pequena e Média Dimensão nos Países em Vias de Desenvolvimento*, Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente. Lisboa.
- Partidário, M. R., coord. (1999), Critérios para um turismo ambientalmente responsável: Relatório síntese, *Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente*.
- Patton, M.Q. (2002) *Qualitative research & evaluation methods*. 3ª edição. Sage.
- Pearce, D., Barbier E. & Markandya A. (1990), *Sustainable development- economics and environment in the third world*, Edward Elgar Publishing, England.
- Pearce, D., & Barbier E. (2000) *Blueprint for a sustainable economy*, Earthscan, London.
- Pearce, D., Markandya A. & Barbier E. (1989) *Blueprint for a green economy*, Earthscan, London.
- Pearce, D. & Moran, D. (1994) *O valor económico da biodiversidade*. Instituto Piaget. Tradução de The economic value of biodiversity, IUCN.
- Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J. & Common, M. (2003), *Natural Resources and Environmental Economics*, 3rd ed., Pearson.
- Peteraf, M.A. (2005) Research complementaries: a resource-based view of the resource allocation process model (and vice versa), em Bower, J.L. & Gilbert, C.G., *From resource allocation to strategy*, Oxford University Press, pp.409-426.
- Pezzey, J. (1992) *Sustainable development concepts*, World Bank Environment paper n°2, The World Bank, Washington.
- Pezzey, J. C. V. & Toman, M. A. (2005), Sustainability and its economic interpretations. In Ayres, R., Simpson, D. & Toman, M.A. (Org.), *Scarcity and Growth in the new Millenium*. Resources for the Future.
- Pfarr, C. (2001) Concepts of sustainable development, sustainable tourism, and ecotourism: definitions, principles, and linkages. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, vol1, n°1, pp.68-71.
- Philips, E.M. & Pugh, D.S. (1994) *Como preparar um Mestrado ou Doutoramento*. Lyon Edições. Tradução do original How to get a PhD, Open University Press.
- Philips, P.A. (1999) Performance measurement systems and hotels: a new conceptual framework. *Hospitality Management*, vol.18, pp.171-182.
- Philips, P.A. & Louvieris, P. (2005) Performance measurement systems in tourism, hospitality, and leisure small medium-sized enterprises: a balanced scorecard perspective. *Journal of Travel Research*, vol.44, pp.201-211.
- Philips, R., Freeman, R.E. & Wicks, A.C. (2003) What stakeholder theory is not, *Business Ethics Quarterly*, vol. 13, n°4, 479-502.

- Philips, R.A. e Reichart, J. (2000) The environment as stakeholder? A fairness-based approach. *Journal of Business Ethics* 23 (2), 185-197.
- Phillimore, J. & Goodson, L. (2004) *Progress in Qualitative Research in Tourism: Epistemology, Ontology and Methodology*, 3-29, em Phillimore, J. & Goodson, L. (Org.), *Qualitative Research in Tourism*, Routledge.
- Pigram, J.J. & Wahab, S. (1997) The challenge of sustainable tourism growth. In Wahab, S. & Pigram, J.J., *Tourism, development and growth*. Routledge.
- Pinto, F. (2007) *Balanced Scorecard- alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pitts, R.A. & Lei, D. (2006) *Strategic management: building and sustaining competitive advantage*, 4ª edição, Thomson.
- Plant, M. (2001) Critical realism: a common sense philosophy for environmental education?, Paper apresentado na *ATEE Conference*, Estocolmo.
- Porter, M.E. (1996) What is strategy?, *Harvard Business Review*, November-December.
- Prior, L. (2003) *Using documents in social research*. Sage Publications.
- Pryce, A. (2001) Sustainability in the hotel industry. *Travel & Tourism Analyst*, nº6, pp.95-113.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L.V. (2005) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 4ª edição, Gradiva: Lisboa. Tradução do original francês Manuel de recherche en sciences sociales, Dunod, Paris, 1995.
- Rabahy, W. (2003) *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento*, São Paulo: Editora Manole.
- Rao, P.K. (2000), *Sustainable development economics and policy*, Blackwell Publishers.
- Rego, A., Moreira, J.M. & Sarrico, C. (2003) *Gestão ética e responsabilidade social das empresas – Um estudo da situação Portuguesa*, Cascais: Principia.
- Riley, R.W. & Love, L.L. (2000) The State of Qualitative Tourism Research, *Annals of Tourism Research*, Vol. 27, Nº 1, 164-187.
- Ritchie, B. & Jay, G. (1999) Commentary – ‘Local Agenda 21 and community participation in tourism policy and planning: future or fallacy’ by Jackson and Morpeth. *Current Issues in Tourism*, vol.2, nº1, pp.39-46.
- Ritchie, B.W., Burns, P. & Palmer, C. (2005) *Introduction: Reflections on the Practice of Research*, 1-10, em Ritchie, B.W., Burns, P. & Palmer, C. (Org.) *Tourism Research Methods*, CABI Publishing.
- Ritchie, J.R.B. (1993) Crafting a destination vision: putting the concept of resident-responsive tourism into practice, *Tourism Management*, October, pp.379-389.

- Ritchie, J.R.B. & Crouch, G.I. (2000) The competitive destination: a sustainable perspective, *Tourism Management*, 21, pp.1-7.
- Ritchie, J.R.B. & Crouch, G.I. (2003) *The competitive destination: a sustainable tourism perspective*, CABI.
- Roberts, P. (1993) Managing the strategic planning and development of regions: lessons from a European perspective, *Regional Studies*, vol.27, nº8, pp.759-768.
- Robson, J. & Robson, I (1996) From shareholders to stakeholders: critical issues for tourism marketers. *Tourism Management* 17 (7) 533-540.
- Rubio, S.P. (2006) La ciudad fingida. Representaciones y memorias de la Barcelona turística. *Revista de Turismo y Património Cultural*, vol.4, nº1, pp.13-28.
- Ruhanen, L. (2004) Strategic planning for local tourism destinations: an analysis of tourism plans, *Tourism and Hospitality Planning & Development*, vol. 1, nº 3, pp. 239-253.
- Ruhanen, L. (2006) *Sustainable tourism planning: an analysis of Queensland local tourism destinations*, PhD thesis, The University of Queensland.
- Russo, J. (2006) *Balanced Scorecard para PME*, Lidel.
- Russo, M.V. & Fouts, P.A. (1997) A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability, *Academy of Management Journal*, vol.40, nº3, pp. 534-559.
- Ryan, C. (2002), Equity, management, power sharing and sustainability – issues of the ‘new tourism’. *Tourism Management*, 23, 17-26.
- Sanchez, P.M. & Adams, K.M. (2008) The Janus-faced character of tourism in Cuba. *Annals of Tourism Research*, vol.35, nº1, pp.27-46.
- Santos, J. C. (1993) *Bem-Estar Social e Decisão Financeira*, Livraria Almedina, Coimbra.
- Santos, R.A. (2006) *Balanced Scorecard em Portugal: visão, estratégia e entusiasmo*. Pergaminho.
- Santos, R. & Costa, C. (2005) Segurança, higiene e saúde na hotelaria portuguesa. O caso do distrito de Aveiro. *Revista de Turismo & Desenvolvimento*, vol.2, nº1, pp.47-55.
- Saunders, M., Lewis P. & Thornhill A. (2003) *Research Methods for Business Students*, 3ª edição, Pearson Education.
- Saunders, M., Lewis P. & Thornhill A. (2007) *Research Methods for Business Students*, 4ª edição, Pearson Education.
- Sautter, E.T. & Leisen, B. (1999), Management stakeholders: a tourism planning model. *Annals of Tourism Research*, vol. 26, nº 2, 312-328.

- Schianetz, K., Kavanagh, L. & Lockington, D. (2007) Concepts and tools for comprehensive sustainability assessments for tourism destinations: a comparative review. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.15, nº4, pp. 369-389.
- Schmidheiny, S., Chase, R. & De Simone, L. (1997), Business Progress Toward Sustainable Development, *Yale F&ES Bulletin* nº 101, 143-156.
- Schmidt, L., Nave, J.G. & Guerra, J. (2005) *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável: Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*, Fronteira do Caos, Porto.
- Sen, A. (2000), The Discipline of Cost-Benefit Analysis, *Journal of Legal Studies*, vol. XXIX (2), June, 931-952.
- Sharpley, R. (1994) *Tourism, tourists & society*. ELM Publications.
- Sharpley, R. (2000) Tourism and sustainable development: exploring the theoretical divide. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.8, nº1, pp.1-19.
- Sharpley, R. (2002) Sustainability: a barrier to tourism development?, In Sharpley, R. & Telfer, D.J. (Org.) *Tourism and development: concepts and issues*. Channel View Publications.
- Sharpley, R. (2005) The accommodation sector: managing for quality. In Pender, L. & Sharpley, R. (Org.), *The management of tourism*. SAGE.
- Shaw, G. & Williams, A.M. (2002) *Critical issues in tourism: a geographical perspective*, 2ª edição. Blackwell.
- Silva, J. A. & Perna, F. (2005) Turismo e desenvolvimento auto-sustentado. In Costa, J.S. (Org.), *Compêndio de Economia Regional*, 2ª edição, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Silva, J. A. (coord.), Perna, F., Custódio, M. J. & Ramos, C. (2002), *Metodologia de avaliação ex-ante de projectos turísticos com impactes ambientais*, Universidade do Algarve.
- Silva, J. A. (1989), *Avaliação do impacto económico do turismo em Portugal*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, ISCTE, Lisboa.
- Simpson, K. (2001) Strategic planning and community involvement, *Current Issues in Tourism*, vol. 4, nº 1, pp. 3-41.
- Sinclair, M. T. & Stabler, M. (1997), *The economics of tourism*, Routledge.
- Sirakaya, E., Jamal, T.B. & Choi, H.-S. (2001) Developing indicators for destination sustainability. In Weaver, D.B. (Org.) *The encyclopedia of ecotourism*. CAB International.
- Smeral, E. (1994) Evaluating public resources used in tourism. In Seaton, AV. (Org.), *Tourism: the state of the art*. Wiley.
- Soromenho-Marques, V. (2003), As Idades da Política Internacional de Ambiente, *Fórum Ambiente*, Número 85, pp. 5-6.

Soromenho-Marques, V. (2005), *Metamorfoses: entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*, Publicações Europa-América.

Spash, C.L. (1999) The development of environmental thinking in economics, *Environmental Values*, vol.8, pp.413-435.

Spash, C.L. & Hanley, N. (1995), Preferences, information and biodiversity preservation, *Ecological Economics*, 12, pp.191-208.

Speckbacher, G. (2003) The economics of performance management in nonprofit organizations, *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 13, nº 3, pp.267-281.

Stabler, M. (1999) Environmental aspects of tourism: applications of cost-benefit analysis, In Baum, T. & Mudambi, R. (ORG.), *Economic and management methods for tourism and hospitality research*. Wiley.

Stern (2006), *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, HM Treasury, Disponível a 27/01/07 em http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

Swarbrooke, J. (1999) *Sustainable Tourism Management*, CABI Publishing.

Swarbrooke, J. (2001) Organisation of tourism at the destination. In Wehab, S. & Cooper, C., *Tourism in the age of globalization*, pp.159-182. Routledge.

Tangen, S. (2004a) Performance measurement: from philosophy to practice. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol.53, nº8, pp.726-737.

Tangen, S. (2004b) *Evaluation and revision of performance measurement systems*. Tese de doutoramento. Royal Institute of Technology. Estocolmo, Suécia.

Telfer, D.J. & Hashimoto, A. (2006) Resource management: social, cultural, physical environment and the optimization of impacts, in Buhalis, D. & Costa, C., *Tourism management dynamics: trends management and tools*. Butterworth-Heinemann.

Theobald, W.F. (2005) The meaning, scope, and measurement of travel and tourism. In Theobald, W.F. (Org.), *Global Tourism*. 3ª edição. Elsevier.

The SIGMA Project (2003), Sustainability Scorecard, disponível a 7/3/06 em <http://www.projectsigma.com/Toolkit/SustainabilityScorecard.asp>

Tietenberg, T. (2003), *Environmental and Natural Resource Economics*, 6th. Edition, international edition, Boston: Pearson Education.

Timothy, D.J. (1998) Cooperative tourism planning in a developing destination. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.6, nº1, pp.52-68.

Timothy, D.J. (1999) Participatory planning: a view of tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, vol.26, nº2, pp.371-391.

- Tisdell, C. (2006) Valuation of tourism's natural resources. In Dwyer, L., Forsyth, P. (Org.), *International handbook on the economics of tourism*. Elgar.
- Tisdell, C. & Wilson, C. (2002) Ecotourism for the survival of sea turtles and other wildlife. *Biodiversity and Conservation*, vol.11, pp.1521-1583.
- Tosun, C. (2000) Challenges of sustainable tourism development in the developing world: the case of Turkey. *Tourism Management*, vol.22, pp.289-303.
- Tosun, C. (2002) Host perceptions of impacts: a comparative tourism study. *Annals of Tourism Research*, vol.29, n°1, pp.231-253.
- Tosun, C. & Jenkins, C.L. (1998) The evolution of tourism planning in third world-countries: a critique, *Progress in Tourism and Hospitality Research*, vol.4, n°2, pp. 101-114.
- Tribe, J. (2003) *Economia do lazer e do turismo*, Editora Manole, São Paulo. Tradução da 2ª edição de *The economics of leisure and tourism*, Reed Educational.
- Tribe, J. (2004) Knowing about tourism: epistemological issues, pp. 46-62, em Phillimore, J. & Goodson L. (Org.), *Qualitative Research in Tourism*, Routledge.
- Tribe, J. (2005) Strategy for tourism. In Pender, L. & Sharpley, R. (Org.) *The management of tourism*. Sage.
- Turner, R.K, van den Bergh, J.C.J.M., Söderqvist, T., Barendregt, A., van der Straaten, J., Maltby, E. & van Ierland, E.C. (2000) Ecological-economic analysis of wetlands: scientific integration for management and policy. *Ecological Economics*, 35, pp.7-23.
- Umbelino, J. (2000) (Un)sustainable tourism: from the existing resources to the construction of a tourist product. Analysis of a Portuguese data. In Umbelini, J. (Org.) *Sustainable Tourism*. Série Estudos n°3. Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH, UNL.
- UN (2002) *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September.
- UNCED (1992) *Agenda 21: a guide to the UN conference on environment and development*. Geneva: UN Publications Service.
- UNEP & WTO (2005) *Making tourism more sustainable: a guide for policy makers*. World Tourism Organization.
- UN ESCAP (2001) *Promotion of investment in tourism infrastructure*. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Nova Iorque.
- UNWTO (2008) *World tourism barometer*, vol.6, n°1.
- Van Berkel, R. (2001), The Sustainable Consumption Challenge, *Conservation Council of Western Australia*, Perth, 1-2 February.
- van der Duim, R. & Caalders, J. (2002) Biodiversity and tourism. *Annals of Tourism Research*, vol.29, n°3, pp.743-761.

- Vanhove, N. (2005) *The economics of tourism destinations*, Elsevier.
- Veal, A.J. (2002) *Leisure and tourism policy and planning*, 2ª edição, CABI.
- Veal, A.J. (2006) *Research methods for leisure and tourism: a practical guide*, Pearson Education.
- Vernon, J., Essex, S., Pinder, D., & Curry, K. (2003) The 'greening' of tourism micro-business: outcome of focus group investigations in South East Cornwall. *Business Strategy and the Environment*, vol.12, nº1, pp.49-69.
- Vieira, J. M. (2007), *Planeamento e ordenamento territorial do turismo: uma perspectiva estratégica*, Verbo, Lisboa.
- Vieira, P. A. (2003), Fórum Ambiente, Número 85
- Wahab, S. & Cooper, C. (2001) Tourism, globalisation and the competitive advantage of nations. In Wehab, S. & Cooper, C., *Tourism in the age of globalization*, pp. 3-21. Routledge.
- Wall, G. (1997) Rethinking impacts of tourism. In Cooper, C. & Wanhill, S. (Org.) *Tourism development: environmental and community issues*. Wiley.
- Wall, G. & Mathieson, A. (2006) *Tourism: change, impacts and opportunities*, Pearson.
- Wanhill, S.R.C. (1994) Appraising tourism projects. In Seaton, AV. (Org.), *Tourism: the state of the art*. Wiley.
- WBCSD (2006) *Sector projects: the power of working together*, Agosto. Disponível a 25 de Outubro de 2006 em <http://www.wbcd.org/DocRoot/bY32Jc9tPFYRcB57wM9M/sector-projects.pdf> .
- WCSD (1987), *O Nosso Futuro Comum*, Meribérica. Lisboa: Portugal.
- Weaver, D. (2006) *Sustainable tourism*, Elsevier.
- Weaver, D. & Lawton, L. (2006) *Tourism management*, 3ª edição. Wiley.
- Webster, K. (2000) *Environmental management in the hospitality industry: a guide for students and managers*. Thomson.
- Wernerfelt, B. (1984) A resource-based view of the firm, *Strategic Management Journal*, vol. 5, pp.171-180.
- Wernerfelt, B. (1995) A resource-based view of the firm: ten years after, *Strategic Management Journal*, vol. 16, pp.171-174.
- Westermann, G. & Sehl, I. (2006) *Developing balanced scorecard based benchmarking approach for tourist destinations*. Innovation Pressure Conference, Tempere, March.

- Westlake, J. (1995) Planning for tourism at local level: maintaining the balance with the environment. In Coccossis, H. & Nijkamp, P. (Org.), *Sustainable tourism development*. Ashgate.
- Williams, P.M. (2002) Community strategies: mainstreaming sustainable development and strategic planning?. *Sustainable Development*, vol.10, pp.197-205.
- Williams, P.W., Penrose, R.W. & Hawkes, S. (1998) Shared decision-making in tourism land use planning. *Annals of Tourism Research*, vol.25, n°4, pp.860-889.
- Willums, J. & WBCSD (2003), *O desafio da empresa sustentável – Orientações para os Empresários do Futuro*, Porto: First Media. Tradução da edição The sustainable business challenge: a briefing for tomorrow's business leaders, Greenleaf Publishing (1998).
- Wilsdon, J. (1999) *The capital model: a framework for sustainability*. Forum for the Future. The Sigma Project.
- Wilson, K. (1998), Market/Industry Confusion in Tourism Economic Analysis, *Annals of Tourism Research*, vol. 25, n° 4, 803-817.
- Wisniewski, M. & Ólafsson, S. (2004), Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience. *International Journal of Productivity and Performance Measurement*, vol.53, n°7, pp.602-610.
- WTO (1993) *Sustainable tourism development: guide for local planners*. WTO, Madrid.
- WTO (1999) *Sustainable development of tourism: an annotated bibliography*. WTO, Madrid.
- WTO (2003a) Recommendations to Governments for Supporting and/or Establishing National Certification Systems for Sustainable Tourism. WTO, Madrid.
- WTO (2003b) *Djerba Declaration on Tourism and Climate Change*. Djerba, Tunisia, 11 April.
- WTO (2004) *Indicators of sustainable development for tourism destinations: a guidebook*, WTO, Madrid.
- WTTC (2003), *Blueprint for new tourism*. WTTC.
- WTTC (2006) *Progress and Priorities 2006/07, annual report*. Disponível a 25/01/07 em <http://www.wttc.org/frameset5.htm>
- WTTC, WTO and the Earth Council (1993). *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry – towards environmentally sustainable development*. WTTC, WTO, and the Earth Council.
- WWF (2001) *Tourism: position statement*. October. WWF.
- WWF (2006) *Relatório Planeta Vivo 2006*. WWF.
- WWF-UK (2002) *Holiday footprinting: A practical tool for responsible tourism*. WWF-UK

Yuksel, F., Bramwell, B. & Yuksel, A. (1999), Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey. *Tourism Management*, 20, pp.351-360.

Zingales, F.G.G., O'Rourke, A. & Hockerts, K. (2002) *Sustainability balanced scorecard state of the art review*. INSEAD-CMER.

DOCUMENTOS ANALISADOS

De âmbito nacional:

ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (2007). Presidência do Conselho de Ministros.

PENT -Plano Estratégico Nacional do Turismo: para o desenvolvimento do turismo em Portugal (2007). Ministério da Economia e Inovação.

De âmbito local/regional:

Estratégia de Desenvolvimento Turístico RTL/F (2007) – PRTL/F

Estudo Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo na área abrangida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode (2002) – PEDT-POACB
e também: Instituto da Água, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente & Quatenaire Portugal (2002) Revisão do Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo de Bode: Resumo não técnico. Setembro.

Plano de Acção Sectorial para o Turismo do Território da VALIMAR (2007) - PASTUV

Plano Estratégico do Turismo para o Concelho de Mafra (2007) – M_PET

Plano de Desenvolvimento Turístico do Alentejo (s.d.) - PDTA

Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (2004) - PDTVD

Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no Concelho do Seixal (2005) - PEDTS

Plano Estratégico de Turismo de Santiago do Cacém (2005) - PETSC

Plano Estratégico de Turismo da Serra da Estrela (2006) – PETUR

Plano Regional de Turismo do Algarve (1995, 2000) – PRTA / PRTA2000

ANEXO 1

SIVETUR- Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica

Portaria nº 59/2005 de 21/01/05

Aos projectos de investimento é atribuída uma valia económica calculada de acordo com três critérios (art. 11º):

$$VE = 0,4A + 0,4B + 0,2C$$

Onde A, B e C são critérios de 1º nível, que significam

A- Mérito sectorial do projecto (tem que ser >0)

B- Índice de Rendimento

C- Qualificação do risco

Exige-se que o somatório da pontuação dos critérios seja superior a 50, ou seja $(A+B+C) > 50$

Calculo do mérito sectorial

A pontuação do critério mérito sectorial é obtida atribuindo a notação de Muito forte, Forte, Médio ou Fraco aos critérios de 2º nível das classes que se seguem:

A1- Melhoria e diversificação da oferta turística e fomento das vocações e potencialidades regionais:

- Tipologia e classificação do empreendimento;
- Qualidade e diversidade dos serviços a prestar;
- No caso de projectos de criação ou de ampliação, a sua implementação deverá suprir as carências de mercado na região e demonstrar que valoriza a oferta turística existente.

A2- Diminuição da sazonalidade e aumento da permanência média e da receita média por turista

- Produtos e serviços que captem segmentos de mercado de maior consumo na época baixa;
- Variedade e grau de inovação de serviços oferecidos, pelo empreendimento.

A3- Inovação nos processos, na organização e na gestão

- Certificação de qualidade
- Eficiência energética, preservação ambiental e novas tecnologias;
- Formas avançadas de organização do trabalho ou da gestão global;
- Redimensionamento empresarial;
- Novas formas de comercialização e ligação a centrais de reservas.

A4- Mercados

- Mercados a captar;
- Penetração em mercados não tradicionais;
- Inserção em redes de comercialização.

A5- Criação e qualificação do emprego

- Nível de qualificação dos recursos humanos existentes a criar;
- Adequação do quadro de pessoal à estrutura do empreendimento.

Consideram-se apenas as 3 classes de critérios de 2º nível em que o projecto obtém melhores pontuações.

Atribui-se a pontuação de:

100 quando, pelo menos, uma classe tem Muito forte e as outras duas com Forte.

70 quando, pelo menos, uma classe com Forte e as outras duas com Médio.

40 quando, pelo menos, três classes sejam pontuadas com Médio.

0 em outras situações

Cálculo do Índice de Rendimento

O índice de rendimento destina-se a ponderar o desempenho das empresas promotoras.

$$IR = [\text{valor actualizado de (RG + RF) do projecto} \times 100] / \text{valor actualizado da despesa elegível (DE)}$$

em que:

RG constitui uma medida do contributo do projecto para o rendimento interno da economia, consistindo na soma dos custos com pessoal, resultado antes de impostos, assim como os juros pagos a instituições financeiras, com exclusão dos resultados extraordinários; RF consiste no valor previsto para o resultado tributável em matéria de IRC, calculado após a introdução de todas as correcções à matéria colectável pela lei, com exclusão dos resultados extraordinários.

Atribui-se a pontuação de:

100 se $IR > 1,5X$

70 se $1,25X \leq IR \leq 1,5X$

40 se $1,25X < IR \leq X$

0 se $IR < X$

em que:

IR = índice de rendimento calculado de acordo com a fórmula definida;

X = índice de rendimento de referência fixado por despacho do Ministro do Turismo.

Cálculo da qualificação do risco

A pontuação do critério qualificação do risco é obtida atribuindo a notação de Muito forte, Forte, Médio ou Fraco aos critérios de 2º nível das classes que se seguem:

C1- Capacidade técnica e de gestão do promotor

- Concretização de projectos anteriormente aprovados por programas públicos;
- Domínio dos mercados e tecnologias;
- Currículo da equipa de gestão.

C2- Notação externa do risco da empresa e envolvimento de agentes externos no financiamento do projecto

- Nível de Capitais Próprios;
- Intervenção de instituições financeiras no financiamento do projecto e nível da taxa de juro do empréstimo bancário associado ao projecto;
- Qualificações do risco efectuadas por entidades com credibilidade reconhecida.

C3- Certificação legal de contas (apenas nos casos de empresas já existentes)

- Certificação legal de contas por um ROC;
- Tipo de reservas, ênfases ou anotações que contenha.

No caso de empresas já existentes atribui-se a pontuação de:

100 quando, pelo menos, uma classe tem Muito forte e as outras duas com Forte.

70 quando, pelo menos, uma classe com Forte e as outras duas com Médio.

40 quando as 3 classes sejam pontuadas com Médio.

20 quando, pelo menos, duas classes sejam pontuadas com Médio.

0 em outras situações

No caso de empresas novas apenas se consideram as classes C1 e C2 e atribui-se a pontuação de:

100 quando, pelo menos, uma classe tem Muito forte e a outra com Forte.

70 quando, pelo menos, uma classe com Forte e a outra com Médio.

40 quando as 2 classes sejam pontuadas com Médio.

0 em outras situações

De acordo com o nº1 do art. 17º, o cumprimento, pelo promotor, dos objectivos fixados no respectivo contrato de concessão de incentivos determina, a título de prémio de realização, o não reembolso de parte do incentivo reembolsável. Por isso torna-se importante a determinação do grau de cumprimento do contrato bem como do cálculo do prémio de realização.

Grau de cumprimento do contrato

É determinado com base no cumprimento dos seguintes objectivos:

X₁- Prazo de execução do projecto;

X₂- Autonomia financeira pós-projecto;

X₃- Meios libertos operacionais/volume de vendas.

O grau de cumprimento do contrato é determinado pela seguinte fórmula:

$$G_{cc} = \left[0,3 \frac{X_1}{X'_1} + 0,35 \frac{X_2}{X'_2} + 0,35 \frac{X_3}{X'_3} \right] \times 100$$

onde X é o valor proposto pelo projecto;

X' é o valor efectivo.

Cálculo do prémio de realização

É calculado em função do Gcc.

100% das percentagens máximas se o $Gcc \geq 90\%$.

50% das percentagens máximas se o $80\% < Gcc < 90\%$

Anexo 2 – ASPECTOS RELEVANTES DOS PLANOS DE TURISMO

O Anexo 2 tem como propósito mencionar os aspectos mais relevantes contemplados nos planos relativamente aos objectivos traçados para a investigação. É um conjunto de dados retirados dos planos e que estão na base da análise efectuada no capítulo 6. Trata-se, portanto, de texto extraído e coligido a partir dos documentos originais. Está organizado por plano estratégico e, dentro destes, pelos seguintes tópicos:

a. Caracterização do destino

Faz-se uma breve referência a aspectos geográficos, sociais e turísticos da área correspondente.

b. Acerca do plano

É descrita a forma como nasceu o plano, os organismos envolvidos na iniciativa, a que é que se propõe, e como está organizado.

c. O discurso sobre o desenvolvimento sustentável

É recolhida a forma como os planos estratégicos descrevem o desenvolvimento sustentável.

d. A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

Procura-se conhecer como é que o recurso hotelaria, enquanto gerador de impactes ambientais importantes, é analisado estrategicamente.

e. Presença de *stakeholders*

Menciona-se quais são os *stakeholders* que fizeram parte do processo de planeamento.

f. Avaliação do desempenho estratégico

Faz-se o levantamento da presença de sistemas de indicadores de desenvolvimento sustentável e da sua ligação com os objectivos estratégicos.

g. Grelha de análise

É aplicado o instrumento de avaliação de planos estratégicos desenvolvidos por Simpson (2001) e evidenciam-se os resultados por secção.

Registe-se que os dados referentes ao destino são originários dos próprios planos e da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO ALENTEJO

a) Caracterização do destino

O Plano de Desenvolvimento Turístico do Alentejo (PDTA) incide sobre uma grande área do território que se situa a norte do Algarve e a sul do rio Tejo (excepto a parte Norte do distrito de Setúbal). Compreende a totalidade dos distritos de Beja, Évora e Portalegre, bem como a parte sul do distrito de Setúbal, sendo ao todo 47 municípios e 299 freguesias (fig.WER), e ocupa uma área de 27.224 Km² (correspondente a 29,3% do território nacional). Possuía, de acordo com os Censos 2001, 534.000 habitantes (correspondente à baixa densidade populacional de 19,6 hab/ Km²), tendo perdido nos 10 anos precedentes 2,8% da população. Registe-se que, desde a década de 50, a Região perdeu 1/3 da população, o que resulta num elevado índice de envelhecimento.



Entre inúmeras outras características, este imenso território à escala nacional possui:

- cerca de 130 Km de cordão litoral (Tróia-Odeceixe);

- 551.000 ha de áreas protegidas (Zonas de Protecção Especial, os Parques Naturais de S. Mamede, Guadiana e Sudoeste, e Reserva Natural do Estuário do Sado), que correspondem a cerca de 20% do território alentejano;
- uma cidade Património Cultural da Humanidade (Évora) e duas vilas históricas internacionalmente classificadas (Marvão e Reguengos);
- oito grandes centros vitivinícolas demarcados;
- dos imóveis nacionais classificados como património nacional, 25% encontram-se nesta Região.

Não surpreende, portanto, que a atractividade turística esteja associada aos patrimónios construído/monumental (conjuntos urbanísticos, arqueologia megalítica e romana), etnológico/cultural (artesanato e gastronomia), e natural e paisagístico (orla costeira e áreas naturais protegidas (p.6[4]).

b) Acerca do Plano

O PDTA nasceu de uma iniciativa da R.T. de Évora e foi promovido por todas as Regiões e/ou Comissões Municipais de Turismo do Alentejo. É composto por 4 partes: Sumário Executivo, Contextualização e Diagnóstico, Avaliação da Atractividade e de Produtos Turísticos, Estratégia e Intervenção; e ainda pelos seguintes volumes complementares: Plano de Marketing Turístico, Guia do Investidor Turístico, Guia Turístico do Decisor Autárquico, Dossier Turístico Concelhio, ALEMTUR – Base de Informação Turística do Alentejo.

No Plano não consta o seu ano de conclusão.

Após análise aos impactos provocados por três cenários (‘Tendencial’, ‘Incrementalista Moderado’ e ‘Incrementalista Acelerado’, p.71[4]) a 15 anos, a opção recomendada pela equipa foi o cenário ‘Incrementalista Moderado’, embora não seja explicado porquê.

A visão estratégica apresenta como linhas de força

- Um conjunto de ‘Grandes Desígnios’

“Afirmar a actividade turística no quadro da base económica do Alentejo, orientando o desenvolvimento turístico numa lógica de: (i) Preservação e fruição dos valores patrimoniais; (ii) Sustentabilidade das dinâmicas territoriais, económicas e sociais; (iii) Visibilização, estratégica e selectiva, de recursos e produtos turísticos; (iv) Expansão, qualificação e diversificação de equipamentos e serviços turísticos; (v) Preparação e adequação de recursos humanos; (vi) Mobilização e concertação de vontades e investimentos turísticos; (vii) Reorganização da operação turística e imbricação de todo o sistema turístico regional” (p.38 [1] e p.19[4]).
- Metas estratégicas (todas de cariz económico) a serem alcançadas em 6-15 anos (p.19[4]): Triplicar a procura turística; Aumentar as estadas e gastos turísticos; Triplicar o VAB gerado no turismo; Duplicar (ou triplicar) o emprego directamente ligado à hotelaria e restauração.
- 13 produtos turísticos estruturantes: Sol, mar e praia; *touring*; cultural urbano; *short-breaks*; activo; golfe; natureza e paisagem; rural; enoturismo; cinegético; saúde; eventos; negócios e reuniões.
- 40 Grandes Apostas Estratégicas.

A parte respeitante à ‘Intervenção’ está organizada em Eixos, Subprogramas, Medidas, Acções e Projectos âncora.

Porém, no PDTA é pouco clara a relação entre a Estratégia e a Intervenção. Não existe uma identificação e correspondência óbvia entre objectivos traçados (ponto 5.2.2, integrante da Estratégia) e Medidas/Acções.

Quanto ao acompanhamento do PDTA, este cria o ‘Eixo 3 – Assistência Técnica do Plano’ onde, entre outros aspectos, pretende-se “Assegurar as condições e os mecanismos necessários a uma correcta e eficaz implementação do PDT-A, designadamente através da dotação em meios institucionais, humanos e materiais para o efeito” (p.181[4]).

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

O PDTA propõe-se, desde logo de início, contribuir para uma “dinâmica turística com sustentabilidade” (p.1-2[2]), que seja estratégica e politicamente concertada; ambiental e paisagisticamente aceitável; culturalmente inovadora; socialmente progressista; economicamente competitiva e autoregulada; territorialmente ordenada; e imageticamente atractiva. São diversas as referências do PDTA nesta matéria, por exemplo:

- a necessidade de preservar, valorizar e promover os patrimónios natural e paisagístico, construído e monumental, cultural e etnológico, uma vez que detêm grande potencial de atractividade (p.3[4]);
- uma das oportunidades identificadas é o crescimento do segmento natureza e paisagem (p.10[4]);
- uma das ameaças identificadas é a massificação não orientada, outra é a degradação patrimonial e ambiental (p.11[4]);

Destas preocupações surge a ‘Qualificação e sustentabilidade’ como um dos objectivos estratégicos que, por sua vez, se desdobra num conjunto de objectivos específicos (preservação dos valores patrimoniais e identitários; “aproveitamento equilibrado” da costa alentejana, das bolsas de sensibilidade ecológica e de interesse natural e paisagístico, dos ambientes urbanos de concentração patrimonial e cultural, dos horizontes e ambientes de ruralidade e tradicionalidade; sensibilização de públicos e privados para as oportunidades de investimento; aumento progressivo do número de turistas, mas sem a indesejável massificação, p.42[1]). Porém note-se que, como já foi anteriormente mencionado, nem sempre estes objectivos (que se integram na Estratégia) se encontram facilmente relacionados com as Medidas e Acções (integrados na Intervenção). O Desenvolvimento Sustentável está claramente presente ao nível dos objectivos estratégicos mas não se encontra identificável nos programas de Intervenção.

Das poucas excepções ao que foi dito é o Eixo 2 de Intervenção (‘Intervenções Transversais de Base Territorial’), que contempla o ‘Subprograma 4 – Qualificação e

profissionalização dos recursos humanos’. Neste domínio são claramente identificadas Medidas e Acções que visam a formação e qualificação dos recursos humanos (p.153[4]).

Finalmente, consta do PDTA afirmações/reflexões extremamente relevantes, que mereciam ser esclarecidas no âmbito de Agendas 21 Locais ou por um tipo de planeamento que oferecesse às comunidades locais a possibilidade de participação. Dão-se como exemplos:

- i. É defendido um ‘desenvolvimento ambiental aceitável’ (p.2), mas ‘aceitável’ por quem e para quem?
- ii. A escassez de água poderia condicionar o desenvolvimento do ‘produto’ golfe. E neste âmbito, o PDTA refere-se ao assunto da seguinte forma: “(...) importa ainda reflectir se o golfe enquanto espécie de ‘regadio’ não poderá criar mais emprego e rendimento do que uma área equivalente de regadio agrícola. (...) a promoção conjunta do golfe no Alentejo constitui uma necessidade e uma aposta estratégica” (p.42[4]).

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

A estratégia da região neste domínio passa pelo alargamento da rede de pousadas, a qualificação de uma rede de estalagens e de unidades de hotelaria (p.24[4]). O investimento em grandes *resorts* no litoral alentejano é bem visto, podendo a região “tirar daí algumas e boas vantagens”. Porém, menciona que devem ser “acautelados os impactes paisagísticos” e proceder-se a “um maior faseamento temporal da ocupação, bastante maior do que aquele que previsivelmente os promotores/investidores desejam” (p.28[4]). Não é feita qualquer referência à qualificação ambiental das unidades a instalar.

No capítulo 2 do volume 1 (“Contextualização e diagnóstico”) são identificados como recursos turísticos o ambiente e a paisagem, o património construído, a cultura e as tradições, e os eventos com relevância turística. O alojamento é parte integrante do

sistema turístico do Alentejo e o seu diagnóstico é feito num ponto próprio (2.3- Investimento turístico). Na análise SWOT (efectuada aos recursos humanos, infra-estruturação, tecido e envolvente económica e empresarial, envolvente institucional, recursos patrimoniais e turísticos, equipamentos e serviços, equipamentos e serviços complementares, procura, e imagem e visibilidade) são salientados os desenvolvimentos e melhorias recentes na qualificação, mas continuando a verificar-se “carências patentes na oferta de determinados segmentos de alojamento hoteleiro e de espaço rural”, bem como a deficiente qualificação das estâncias termais.

e) Stakeholders

O PEDT reconhece a existência de protagonistas públicos e privados “mobilizáveis para o processo de desenvolvimento turístico”, nomeadamente as Regiões e Comissões de Turismo, as Câmaras Municipais, as Associações de Desenvolvimento Local, os órgãos descentralizados da Administração Central, as Empresas e Grupos Empresariais e outras entidades relevantes no processo de desenvolvimento regional e local (p.4[4]). No entanto, apenas as Regiões de Turismo intervieram no processo de planeamento.

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a registar.

g) Grelha de análise

O PDTA integra cerca de 35% dos critérios definidos por Simpson (2001). É um resultado pouco satisfatório, onde há a destacar a (quase) ausência de participação dos *stakeholders* no processo de planeamento (secção A) - apenas as Regiões de Turismo e a Comissão de Turismo intervieram - e a não incorporação dos ‘Valores e visão da comunidade local’ (secção B). Apenas nas secções C e D o PDTA obtém mais de 50% de satisfação dos critérios. Destaque-se a análise bastante completa efectuada às

diversas infra-estruturas de apoio ao turismo como sejam as acessibilidades e transportes, telecomunicações, saneamento básico, saúde, segurança pública, etc.

PDTA	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)	1	0	10
B- Valores e visão da comunidade local (6)	0	0	6
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	7	2	5
D- Indicadores estratégicos (12)	5	4	3
E- Implementação e revisão (6)	1	1	4

Quanto à secção E, foi criado o ‘Eixo 3 – Assistência Técnica do Plano’ onde, entre outros aspectos, pretende-se desenvolver “(...) um sistema de monitorização/retroacção destinado a garantir o cumprimento das metas propostas, ou a corrigir trajectórias que se venham a revelar ajustadas à realidade em mudança do tecido turístico regional” (p.181[4]).

Conclusão

O PDTA integra no discurso as questões da sustentabilidade mas denota dificuldades na passagem dessas mesmas ideias para o campo das Medidas/Acções. Faz referências à protecção ambiental e à qualificação dos recursos humanos, sendo nesta última área que é mais concretizante. O investimento é tido por bem-vindo, embora de forma faseada, não sendo acautelado o seu desempenho ambiental. Apresenta como grande pecha a ausência de participação dos *stakeholders* e da comunidade local, o que se reflecte na satisfação de apenas 35% dos critérios da grelha de avaliação.

Legenda dos volumes do PDTA

- [1] - Sumário Executivo
- [2] - Contextualização e Diagnóstico
- [3] - Avaliação da Atractividade e de Produtos Turísticos
- [4] - Estratégia e Intervenção

PLANO REGIONAL DE TURISMO DO ALGARVE

a) Caracterização do destino

O Algarve é a região mais a sul de Portugal continental, sendo composta por 16 municípios e cerca de 5000 Km² (6% do território nacional), onde vivem aproximadamente 395.200 pessoas (densidade populacional de 79,1 hab/ Km²). Tal como outras regiões, também o Algarve possui grandes assimetrias quer na ocupação do território quer nas condições de vida da população. A faixa costeira, especialmente a que se encontra compreendida entre Lagos e Olhão, é a que exerce maior atracção.



O Algarve é o 1º destino turístico português com uma concentração de 37,66% do número de dormidas em território nacional, e uma taxa de ocupação por cama de 47,32%. Por este motivo detém o mais elevado nível de pressão demográfica do país, cerca de uma em cada dez dormidas é proveniente do turismo. De destacar ainda que o destino encontra-se muito dependente dos mercados emissores britânico (37%) e nacional (22%).

b) O Plano estratégico

Por despacho de 1992 dos Secretários de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território e do Turismo, determinou-se a elaboração do PRTA, na qual participariam a DGT, e as respectivas C.C.R. e R.T. O Plano Regional de Turismo do

Algarve (PRTA) veio a ser aprovado em Resolução do Conselho de Ministros nº 8/95 (2ª série) de 9 de Fevereiro. A Resolução do Conselho de Ministros nº 97/98 determinou a constituição do Conselho e da Comissão Executiva do Plano, órgãos que integram representantes de entidades com responsabilidades a nível nacional e regional, em matéria de turismo, planeamento e ambiente.

O Conselho do PRTA veio a decidir em 1999 o relançamento do Plano, com o objectivo de adequá-lo às novas dinâmicas regionais constituindo um contributo para o “desenvolvimento de um Turismo equilibrado e sustentado” (p. 8). Pelo que surge em 2000 o ‘PRTA anos 2000’ como sucessor do PRTA. Embora tenham sido planos complementares, o PRTA 2000 visava objectivos próprios, pelo que foi o plano prioritariamente analisado.

O PRTA 2000 dividiu-se em três partes: confrontou-se com as novas dinâmicas e estratégias regionais (parte I); fez o balanço da execução do PRTA 1995-1999 (parte II); avançou com alterações ao nível das medidas e acções a desenvolver durante o período em que vigorou o Quadro Comunitário de Apoio III (parte III). Caracterizou os anos que o precederam como um período de aumento da capacidade da oferta para fazer face ao deficit da balança comercial, sem preocupação com o equilíbrio urbanístico, cultural e ambiental. O resultado desta visão imediatista foi a concentração de equipamentos para uso turístico, a sobrecarga dos recursos utilizados e, conseqüentemente, problemas ambientais e decréscimo da qualidade do destino (p.10). O reconhecimento desta realidade, a necessidade de uma visão de desenvolvimento sustentável e o regresso à política de qualidade, e o compromisso entre o crescimento económico e a utilização racional de recursos, estão na base do PRTA 2000.

As principais linhas orientadoras do PRTA foram definidas na versão de 1995 e reforçadas em 2000, concretamente (pp. 44- 45):

- “O PRTA é um instrumento de planeamento que terá, por um lado, de preservar os recursos naturais, ambientais e do património da região e que terá, por outro,

de explorar esses recursos, conferindo-lhes sempre a qualidade adequada e indo ao encontro das preferências dos consumidores.

- O Plano necessita, portanto, de ter uma componente mais dinâmica, apta a acompanhar a evolução do mercado e as alterações das competências dos consumidores.

A sua eficácia medir-se-ia pela capacidade de:

- articulação de projectos e iniciativas das diversas entidades envolvidas;
- enquadramento dos objectivos centrais, regionais e locais e conjugação de esforços entre as respectivas administrações;
- coordenação de esforços entre o sector público e o sector privado;
- promoção de padrões de qualidade.”

O PRTA 2000 dedica todo um capítulo à relação/articulação com outros Planos, nacionais ou regionais, tendo sido analisados os seguintes:

- Grandes Opções do Plano do Governo 2001 (GOP);
- Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 (PNDES);
- Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006 (PDR)
- Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve (PEDRA)
- Estratégia de Desenvolvimento da Região do Algarve (EDRA).

Como conclusão refere que “(...) os Domínios Estratégicos do PRTA se encontram articulados com os principais objectivos estratégicos da política nacional e regional” (p.54).

O plano apresentava um conjunto de Domínios Estratégicos (6), que dariam sequencia a Programas (29), Medidas (64) e Acções (180), para o período até 2007.

O PRTA foi oficialmente extinto em 2007 por Resolução do Conselho de Ministros nº105/2007, sob o pretexto de que as virtualidades do PRTA se encontravam esgotadas e que, em vez de uma nova revisão, seria necessário a definição de novas linhas orientadoras de acordo com o PENT e o QREN. O balanço da actuação face às medidas e acções previstas foi considerado positivo, tendo ficado por realizar sobretudo aquelas

de carácter exógeno (medidas que contribuíam para a qualificação do turismo, embora fossem executadas por outras entidades). Foi o caso, por exemplo, da implementação do projecto “Algarve Agenda 21”.

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

O PRTA 2000 fazia diversas referências à necessidade de um desenvolvimento turístico sustentável para a região algarvia. Veja-se alguns contextos onde a matéria era tratada:

A competitividade, como grande aposta do turismo, deve estar alicerçada no desenvolvimento sustentável e na qualidade do produto turístico, sendo para isso fundamental a implementação do PRTA 2000 (pp. 56 e 84);

O diagnóstico da situação permitiu concluir que o turismo algarvio manteve os principais problemas que já tinham sido diagnosticados em 1995, nomeadamente as suas características de sazonalidade, concentração espacial da oferta de alojamento e dependência dos principais mercados emissores de turistas. O PRTA 2000 pretende reforçar a necessidade de combater tais desequilíbrios, “(...) através do incremento de acções que visem o desenvolvimento do turismo sustentável” (p.75).

É neste sentido que o PRTA 2000 define objectivos “mais ambiciosos” (p.84) “(...) em função dos novos interesses e tendo em conta a requalificação do Algarve como destino turístico sustentável” (p.87).

Algumas das Medidas mais relacionadas com o Desenvolvimento Sustentável estão inseridas no Domínio Estratégico 1- ‘Enquadramento da Oferta Turística’, mais concretamente:

- 1.2.2- Melhoria do sistema de águas residuais;
- 1.2.3- Melhoria do sistema de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos;
- 1.2.6- Melhoria da rede de equipamentos e serviços colectivos;

1.3.1- Recuperação e valorização do património natural e paisagístico;

1.7.3- Protecção das zonas húmidas;

Outras Medidas podem ser encontradas de forma mais avulsa nos Domínios Estratégicos 3 e 4, ‘Qualificação e diversificação da oferta/produtos’ (valorização das praias, protecção e estabilização das arribas e sistemas dunares, p.e.) e ‘Melhoria da prestação institucional’ (segurança e formação profissional, p.e.), respectivamente.

É então inquestionável que o PRTA 2000, de forma positiva e no âmbito da estratégia (i) integra no discurso o conceito de desenvolvimento sustentável, sem no entanto avançar com o que entende ser a sua perspectiva nesta matéria; (ii) prevê Acções concretas de preservação ambiental e de valorização social.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

O PRTA dedica o ponto ‘2.2.1.- Oferta turística classificada’ (pp. 21-31) à caracterização do alojamento na região.

A estratégia para o sector passa por (p.56):

- promover uma distribuição espacial da oferta de alojamento mais homogénea através da sua implementação nos concelhos de menor capacidade de oferta;
- aumentar a percentagem da oferta de alojamento de qualidade;

e é neste contexto que surge a ‘Medida 2.1.1- Construção, requalificação e modernização de estabelecimentos hoteleiros’, que contempla 2 acções:

- 1- Requalificação e modernização de estabelecimentos hoteleiros;
- 2- Construção de estabelecimentos hoteleiros de qualidade em áreas carenciadas de alojamento turístico.

Apesar de serem contemplados esforços de requalificação e modernização do alojamento, nada é mencionado quanto à ‘desejável’ melhoria do seu desempenho ambiental, nomeadamente a eco-eficiência, ou pelo menos esta não está claramente identificada.

Considera recursos turísticos básicos, os recursos naturais, culturais e humanos. Analisa os pontos fortes e fracos dos produtos principais (“sol e praia” e golfe) e complementares (desporto, congressos e incentivos, cultura, saúde e recuperação, natureza, caça e turismo em espaço rural).

e) Stakeholders

O PRTA teve um período de discussão pública ocorrido entre Agosto e Outubro de 2001, tendo sido registados 45 contributos provenientes de

- Administração Central (DGT, DGV, IEFPP, Presidência do Conselho de Ministros, entre outros);
- Administração Regional (DRAOT, DRE, CCDR, etc);
- Administração Local (diversas C.M.’s);
- Associações de Desenvolvimento Local;
- Associações Empresariais;
- Sindicatos;
- Instituições de ensino;
- Indústria;
- Uma única Associação Ambiental (A Almargem é uma Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental, e foi também a única organização do género a ter sido convidada para sessões de debate);
- Particulares (em número de 4).

Não se pode dizer que aqueles agentes tenham sido chamados a intervir no processo de planeamento. Tendo apenas participado na discussão pública, não deram contribuições para a delineação da estratégia: as suas sugestões confinaram-se quase exclusivamente ao nível das Medidas e Acções. Exemplo desta situação foi a Almargem ter questionado a aposta continuada no crescimento do produto ‘golfe’, sem suficiente ponderação e debate entre os *stakeholders*. Esta associação ambiental propôs ainda “(...) a criação de uma Comissão de Acompanhamento do PRTA que incluía, de forma equilibrada,

representantes dos vários sectores com relevância para o desenvolvimento sustentável do turismo no Algarve”. [2]

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a registar

g) Grelha de critérios

Por o PRTA 2000 consistir numa revisão ao Plano original, justificava-se a avaliação de ambos, como se de um todo se tratasse, no que às secções A, B e C diz respeito. Porém, apenas quanto à secção C se veio a revelar importante a inclusão da análise do PRTA na versão de 1995.

PRTA2000	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)	2	7	2
B- Valores e visão da comunidade local (6)	0	0	6
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	6	4	4
D- Indicadores estratégicos (12)	2	4	6
E- Implementação e revisão (6)	2	1	3

No computo geral o Plano satisfaz cerca de 41% dos critérios, onde se destaca a prestação negativa na ‘Secção B- Valores e visão da comunidade local’, onde nenhum critério é satisfeito. No pólo oposto encontram-se os critérios referentes à ‘Secção C- Análise da situação física, ambiental e económica’ (60% dos critérios cumpridos) e ‘Secção A- Participação dos stakeholders e influência no processo de planeamento’ (50% de cumprimento). No período de discussão pública houve contributos de diversas entidades (da Administração central, regional, e local, associações empresariais e de desenvolvimento local, sindicatos, instituições de ensino), e pontuou-se com ‘de alguma forma evidente’ os critérios que contemplam as entidades que participaram, optando-se por diferenciar a existência de discussão pública em relação àqueles planos onde até isso esteve ausente. Neste sentido, foi valorizada a integração/modificação de Acções

sugeridas pelas partes. Não foi valorizada a participação dos particulares porque, (i) a sua participação foi em reduzido número e (ii) alguns nem eram residentes na região.

Na secção E o PRTA2000 afirma que os seus Domínios Estratégicos encontram-se articulados com os principais objectivos estratégicos da política nacional e regional, no entanto, essa articulação verifica-se a níveis tão genéricos que será difícil atribuir-lhe um significado. O sexto Domínio Estratégico consiste na ‘Implementação e Acompanhamento do PRTA’, do qual fazem parte medidas como o ‘Acompanhamento e avaliação da implementação do Plano’. Não há referências a sistemas de avaliação do desempenho estratégico.

Conclusão

O PRTA 2000 caracteriza os anos antecedentes como um período em que a preocupação se centrou no crescimento sem qualidade e sem olhar aos impactos da actividade. Por isso pretende ser um Plano que contemple o desenvolvimento turístico sustentável, e consegue-o ao nível do discurso. São várias as passagens ao longo do Plano que denotam a intenção, prevendo Acções concretas de preservação ambiental e de valorização social. Quanto ao alojamento, refira-se que a requalificação e a construção sugeridas não contemplam a melhoria do desempenho ambiental dessas unidades. O Plano foi objecto de discussão pública e, no entender dos seus autores, os domínios estratégicos estão sintonizados com os objectivos estratégicos da política nacional e regional. A comunidade não foi consultada ao longo do processo de planeamento, sendo essa a principal falha encontrada nos critérios de Simpson (2001), onde obtém um *score* global de 41%.

Legenda dos volumes do PRTA2000

[2]- Consulta Pública ao PRTA, 2001

[3]- PRTA, versão de 1995

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DA ALBUFEIRA DA BARRAGEM DE CASTELO DO BODE

a) Caracterização do destino turístico

A área de influência da Albufeira de Castelo do Bode estende-se por duas Regiões de Turismo (R.T. Templários e R.T. Centro), e por 21 freguesias espalhadas por 7 concelhos, Abrantes, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Tomar (distrito de Santarém), Figueiró dos Vinhos (distrito de Leiria), Sertã e Vila de Rei (distrito de Castelo Branco). Estes municípios estendem-se por uma área de 2160Km² e têm uma população aproximada de 125.000 pessoas. A albufeira ocupa uma área de 3300ha, uma extensão máxima de 60km e era, em 1992, o maior reservatório de água do país, onde se localizava a maior captação de água para consumo de populações, nomeadamente da zona de Lisboa e concelhos limítrofes.

A afluência de turistas a estes municípios apresenta valores muito díspares. Assim, calcula-se que 2/3 das dormidas da região aconteçam em Tomar e 20% em Abrantes, enquanto que os restantes municípios apresentam valores insignificantes. O desenvolvimento turístico na área abrangida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira da Barragem de Castelo do Bode (POACB) é uma aposta estratégica da Região de Turismo dos Templários e dos concelhos envolventes da Albufeira de Castelo do Bode (p.5[1]). Os municípios olham para o aproveitamento turístico da barragem como a solução central que permitiria dinamizar a região, contrariar a tendência para a desertificação e desenvolver soluções para a fixação da população (p.27[1]).

O Plano caracteriza o destino como sendo de 2ª residência, emergente, sazonal, e onde prevalece o excursionismo.

b) Acerca do Plano

O Plano (PEDT-POACB) nasce como reacção de contestação ao POACB¹⁴⁵ por este incluir diversos condicionantes aos usos da Albufeira, considerados pela R.T. dos Templários e pelos municípios “como muito restritivas” (p.27[1]). Estes actores não concordam com as propostas de teor turístico incluídas no POACB, defendendo que aquele Plano “(...) tem de levar em linha de conta os interesses ambientais e em simultâneo o desenvolvimento de actividades turísticas sustentáveis na Barragem de Castelo do Bode e nas suas margens” (p.23[1])¹⁴⁶, e criticam o Plano da Bacia por, apesar das proibições e condicionamentos que preconiza, não cuidar dos tipos de poluição mais sensíveis. Defendem o aproveitamento turístico da barragem como algo de fundamental para o desenvolvimento económico da região dado que, em termos ambientais, “não será com proibições ou restrições que se resolverá o problema da poluição da água” (p.7[1]); e em termos sociais os concelhos não têm conseguido fixar as populações nem travar o seu envelhecimento. Não é mencionado para quem foi feito o PEDT-POACB, mas presume-se, pelo que foi dito, que tenha sido para RT dos Templários.

Metodologicamente, o Plano

- i. está dividido em 2 volumes
 - o diagnóstico (datado de Fevereiro de 2002), e
 - o Plano Estratégico propriamente dito (datado de Junho de 2002);
- ii. traça como objectivo geral (p.3[1])
 - ser um plano estratégico de desenvolvimento turístico, tendo em vista a qualidade da oferta turística do território, num quadro de sustentabilidade;

¹⁴⁵ E talvez também como forma de pressão obre a Revisão do POACB que viria a estar concluída em Setembro de 2002.

¹⁴⁶ Esta não é claramente a posição do POACB que assume como “(...) objectivo fundamental a **SALVAGUARDA DOS RECURSOS E DOS VALORES NATURAIS**” (p.14[3]), identificando como uso principal da albufeira o abastecimento de água, e como uso secundário a sua utilização para fins recreativos (p.2[3]).

iii. e como objectivos estratégicos (p.10[2]):

- valorizar os recursos apostando na diversidade e potenciando os atributos específicos;
- potenciar o desenvolvimento e a riqueza das populações locais;
- Desenvolver a cooperação e a articulação inter e pluri-municipal, através da partilha de infra-estruturas e da gestão integrada da Bacia;
- Potenciar o destino, através da aposta na animação, valorizando as tradições locais.

Para esses efeitos propõe os seguintes passos metodológicos (p.3[1]):

1. Levantamento das potencialidades e debilidades turísticas da área;
2. Identificação dos actores, e seus interesses, fundamentais;
3. Definição dos princípios e objectivos a nortear o desenvolvimento turístico;
4. Definição de uma estratégia de desenvolvimento turístico, com a identificação de dois cenários alternativos em referência à estratégia definida;
5. Definição de um modelo económico de desenvolvimento, compreendendo as linhas de acção relativas ao cenário escolhido;
6. Estudos complementares nos domínios da acessibilidade e das condições de utilização do plano líquido da albufeira, tendo em conta os condicionalismos ambientais.

O Plano explora 2 cenários. O Cenário I consiste na manutenção do actual modelo de desenvolvimento, que se caracteriza por forte investimento imobiliário, e oferta turística e recreativa frágil e pouco organizada. Neste cenário é inviabilizada a criação de empregos estáveis e a realização de investimentos turísticos com rentabilidade, dado que a fortíssima especulação imobiliária compromete a qualidade da paisagem natural, florestal e rural. Consequentemente, fica irremediavelmente comprometida a possibilidade de tornar a barragem e as suas envolventes num destino turístico apelativo para a atracção de segmentos de mercado. Continuar-se-á a assistir à poluição das águas através de inúmeras e desordenadas construções.

O Cenário II pretende constituir um destino turístico alternativo, abrangendo os produtos náutica, recreio, natureza e ecoturismo, sendo este o cenário preferido pelo Plano. Para que tal seja possível é fundamental definir uma estratégia de ordenamento, e aponta duas fases de execução: a primeira para os 10 anos seguintes à elaboração do Plano, e a segunda nos 15 anos subsequentes.

Registe-se que uma das propostas do PEDT-POACB consiste na criação de uma Agenda 21 regional para a Bacia, com o objectivo de “desenvolver a implementação de mecanismos de monitorização da sustentabilidade do destino, designadamente nas matérias da qualidade visual, qualidade do ar, qualidade sonora, contaminação do solo, potencial visual do local, fontes de poluição, zonas verdes e espaços de bem-estar” (p.45[2]).

Para finalizar, refira-se que o PEDT-POACB foi elaborado pela URBE, uma ONG de âmbito nacional que visa, no exercício da sua actividade, a defesa do Ambiente Urbano. Este aspecto pode ajudar a compreender o posicionamento do Plano em relação a determinadas matérias, nomeadamente as segundas habitações.

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

O PEDT-POACB refere que o modelo de desenvolvimento turístico actual tem produzido alguns impactos económicos positivos, mas não foi capaz de travar problemas como a desertificação, a migração das camadas jovens, a destruição da paisagem e a poluição (p.31[1]). O modelo preconizado pelo PEDT-POACB propõe-se potenciar o desenvolvimento sustentado da área de intervenção, assim como das regiões envolvidas, já que o desenvolvimento turístico e a protecção ambiental são objectivos compatíveis e complementares. Preconiza o “turismo sustentado”, como sendo “ (...) uma situação de equilíbrio que permita ao sector funcionar com um critério de rentabilidade independente da destruição de recursos naturais, culturais ou ecológicos. Estes elementos constituem os recursos da região, com os quais se podem desenvolver

produtos turísticos específicos e singulares capazes de criar riqueza” (p.31[1]). O desenvolvimento turístico sustentável pode ser alcançado com “(...) o esforço, iniciativa e criatividade de todos os participantes” (p.30[2]), nomeadamente o consumidor (turista); o produtor ou vendedor de serviços turísticos (indústria); a Administração Pública em qualquer dos seus níveis territoriais e âmbitos de actuação.

O PEDT-POACB apresenta um discurso que valoriza a protecção ambiental, ao defender e alertar para (p.32[1]):

- A capacidade de carga dos ecossistemas e os efeitos perversos que ocorrem quando é ultrapassado;
- Os impactos ambientais provocados pela construção e exploração de investimentos e infra-estruturas turísticas;
- A necessidade de educar as populações locais para a importância da preservação do produto que lhes permite sobreviver e prosperar;
- A necessidade dos responsáveis da área fazerem uma gestão adequada do ciclo de vida dos produtos.

No âmbito da 1ª fase do cenário II são indicadas sete acções, das quais se destacam duas particularmente relevantes para a promoção do d.s.:

- 1- Acções de estruturação, expansão e de melhoria da oferta, que contempla acções relativas à ocupação do território, reordenamento da náutica de recreio e planeamento do Parque Natural (uma série de reservas naturais locais, jardins botânicos descentralizados, arvoredos, pequenos lagos, locais de descanso e pontos de acesso), com introdução de espécies, arranjos paisagísticos e equipamentos.
- 7- Acções de formação de recursos humanos, nomeadamente acções que valorizem profissionais, actuais e futuros, ligados ao turismo ou em sectores relacionados.

A zona envolvente da Albufeira é um destino de segunda residência, utilização a que estão confinadas 70% das habitações, com ocupação média de 1 mês por ano. Contrariamente ao sugerido pelo PENT, mas em sintonia com boa parte da literatura

sobre desenvolvimento turístico sustentável (Aledo & Mazón, 2004; Casado-Diaz, 1999; Gallent & Tewdwr-Jones, 2001), o PEDT-POACB critica particularmente a utilização do território para a construção de segunda residência, constituindo este factor um bom negócio para proprietários e construtores, e propício à especulação imobiliária (p.30[1]). “(...) o modelo de ocupação do solo, podendo ser um bom negócio para certos agentes, poderá não ser o mais adequado numa perspectiva de turismo sustentado. Tendo em conta outros tipos de alojamento (hotéis, estalagens, posadas, aldeias turísticas, entre outros) são considerados como tendo efeitos multiplicadores muito superiores aos induzidos pela 2ª residência, deve-se repensar o modelo de ocupação do território que tem vindo a ser utilizado.” (p.29[1]).

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

Ainda no seguimento da ideia anterior, recomenda que o espaço urbanizável ainda disponível seja utilizado para construir infraestruturas de alojamento turístico, apoiado no reforço da capacidade hoteleira, em detrimento da construção de vivendas, apartamentos e “aparthóteis”, para segunda ou terceira residência e associadas a especulação imobiliária, “de nulo ou duvidoso interesse turístico”, que têm contribuído para a degradação paisagística da Albufeira, inviabilizando-a como destino turístico (p.11[2]).

As recomendações do Plano para o alojamento turístico passam por (pp.25-26[2]):

- Numa 1ª fase, a oferta é suficiente considerando os investimentos a realizar. É mencionada a necessidade de apostar na melhoria da qualidade, na formação de recursos humanos e na promoção e divulgação da oferta, mas nada é dito especificamente quanto à melhoria do desempenho ambiental das unidades já instaladas.
- Numa 2ª fase, deve apostar-se na construção de estruturas turísticas identificadas com o ecoturismo: turismo em espaço rural, hotéis-quinta, hotéis ecológicos e aldeias rurais. Nesta fase, a preocupação ambiental a ter com os novos investimentos é bastante relevante e presente, embora não especifique o que se

entende por ‘hotéis ecológicos’, para além de que estes não são exclusivos do ‘produto’ ecoturismo.

O alojamento turístico é analisado segundo um conjunto de cinco factores externos, macro-ambientais (político, económico, social, tecnológico e ambiental), que afectam a capacidade de desenvolvimento do destino. A Análise PEST-A examina o impacte de cada um dos 5 factores nas principais forças/fraquezas identificadas pelo destino turístico, onde se insere o alojamento. Visa obter vantagens das oportunidade e precaver contra as ameaças, pelo que é um tipo de análise um pouco mais completa do que a SWOT relativamente aos factores externos.

e) Stakeholders

Identifica os principais ‘actores’¹⁴⁷ como sendo a R.T. dos Templários, a R.T. do Centro, os sete municípios envolventes da barragem, o INAG (Instituto Nacional da Água), as Direcções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, a Direcção Geral de Florestas e a EPAL (Empresa Portuguesa de Águas Livres) (p.20[1]). Não identifica os actores económicos fundamentais a que faz referência. Não é feita qualquer menção à comunidade local nem a ONG’s do ambiente.

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a registar.

g) Grelha de critérios

A secção onde existem elementos mais evidentes é a ‘Secção D- Indicadores Estratégicos’ com 54% dos 12 critérios. A ausência de participação dos *stakeholders* (excepto RT’s e CM’s) e da inclusão de ‘Valores e visão da comunidade local’ no Plano

¹⁴⁷ O que não tem o mesmo significado que ‘interessados’, termo mais adequado ao conceito de ‘stakeholder’.

são responsáveis pela fraca prestação global, 28%. Não é feita qualquer menção à comunidade local nem a ONG's do ambiente, nem identifica os actores económicos que diz serem fundamentais. Talvez porque o POACB o faça de forma exaustiva, o PEDT-POACB contém poucos elementos respeitantes à análise da situação física, ambiental e económica (Secção C), nomeadamente os que permite avaliar os critérios C1 a C7.

PEDT-POACB	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)	1	1	9
B- Valores e visão da comunidade local (6)	0	0	6
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	0	7	7
D- Indicadores estratégicos (12)	6	1	5
E- Implementação e revisão (6)	2	0	4

Naturalmente são muitas as referências ao POACB. Visto serem planos que divergem em matérias essenciais não é possível que haja alinhamento estratégico entre eles (secção E). É proposta a criação de uma Agenda 21 regional para a Bacia. Não existem referências a sistemas de avaliação do desempenho estratégico.

Conclusão

O PEDT-POACB contesta o POACB pela inclusão de medidas demasiado restritivas relativamente ao uso da albufeira para fins turísticos. Considerando que o turismo pode ser uma das vias para travar a desertificação e o envelhecimento demográfico, opta por uma linha de compromisso entre desenvolvimento turístico e ambiente. O resultado é um Plano integrador do d.s. no discurso, e em que as questões ambientais estão omnipresentes. Algumas das Acções propostas incidem na preservação ambiental e na formação de recursos humanos. Possui determinadas particularidades ao nível das propostas, sendo o único plano a (i) criticar a construção para segunda residência, apontando como alternativa o reforço da capacidade hoteleira que produz impactos comparativamente mais benéficos; (ii) apontar, numa segunda fase, para a construção de

‘hotéis ecológicos’ (sem explicar o que entende por tal), no âmbito do desenvolvimento do ecoturismo; (iii) sugerir a criação de uma Agenda 21 regional para a Bacia. Porém, o PEDT-POACB tem uma prestação muito fraca ao nível dos critérios, principalmente devido à escassez de elementos referentes às Secções A, B e C.

Legenda dos volumes que compõem o PEDT-POACB

- [1]- Estudo Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo na Área Abrangida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode
- [2]- Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo na Área Abrangida pelo Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode
- [3]- Revisão do Plano de Ordenamento da Albufeira de Castelo do Bode – Resumo não técnico

PLANO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO VALE DO DOURO

a) Caracterização do destino

O Vale do Douro localiza-se na Região Norte enquadrado pela bacia hidrográfica do rio Douro, e tem uma área aproximada de 97.690 Km². Segundo dados dos Censos 2001 a população residente nesta região ascendia a aproximadamente 1.621.000, mas as disparidades intra-regionais são bem notórias: nos concelhos do interior a população é mais idosa e tem vindo a diminuir atingindo, em alguns casos, a densidade de 28 hab/Km²; por contraste, perto do litoral e dos grandes centros urbanos, a população é mais jovem e tem crescido, chegando a densidade a 1.547 hab/Km² (Grande Porto).

Turisticamente, o Vale do Douro possui 6% do total da oferta de camas a nível nacional e 5% das dormidas e, também neste domínio, a disparidade é visível, já que cerca de 76% das dormidas nesta região ocorrem nos concelhos do Porto e V.N. de Gaia (p.64). É património da humanidade, reconhecido pela UNESCO, com o estatuto de Paisagem Cultural Evolutiva e Viva, e representa (no entender dos planeadores) um dos maiores potenciais turísticos do país, com especial vocação para os mercados de qualidade, evitando-se o volume excessivo de fluxos turísticos para preservar a frágil estrutura territorial.

O Plano está geograficamente centrado em duas zonas de intervenção diferenciadas:

- a zona de incidência directa (a cinza, na figura) – NUT III Douro e NUT III Tâmega e todos os outros concelhos que marginam o rio Douro;
- a área de influência alargada (a branco, na figura) - todos os concelhos abrangidos pelas NUT's III que envolvem a bacia do Douro.



b) Acerca do Plano

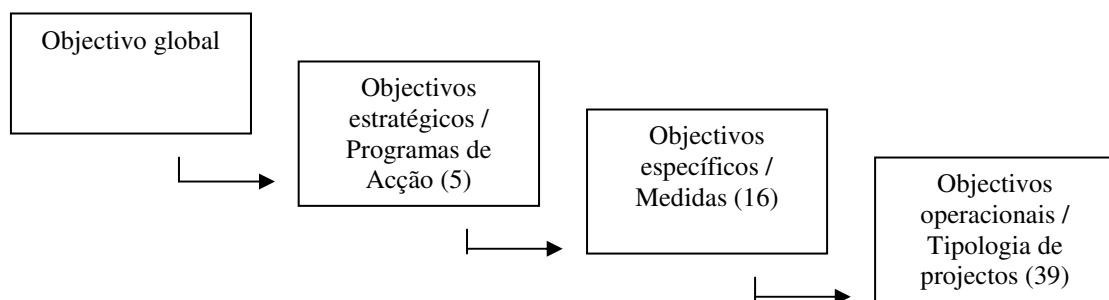
O Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (PDTVD) nasce por decisão política do Governo, através de Resolução de Conselho de Ministros nº 139/2003 de 29 de Agosto, já que “(...) o Douro é das regiões vinhateiras a que continua a apresentar os piores indicadores de desenvolvimento na UE” (p.i). Tem como horizonte primordial de incidência o período 2004-2007 embora com repercussões mais estendidas no tempo, até 2010-2015, “(...) visando induzir um processo dinâmico de investimento” (p.6).

Pretendendo delinear uma estratégia de desenvolvimento regional que ultrapasse “(...) factores críticos e crónicos que vêm condicionando a modernização e qualificação da estrutura económica, social e cultural duriense” (p.i), o PDTVD apresenta uma estratégia “(...) que define os grandes objectivos a perseguir, as tipologias de investimento privado a apoiar e explicita um quadro de programação dos investimentos públicos mais prioritários a realizar” (p.i).

O Plano estabelece como principais objectivos gerais (p.5):

- a) Reforçar e qualificar as infraestruturas e sistemas de serviços públicos no Vale do Douro, imprescindíveis ao favorecimento das condições de desenvolvimento económico-social;
- b) Elevar o nível e a dimensão das estruturas e actividades turísticas, com vista ao exercício de um turismo de qualidade valorizador dos seus recursos;
- c) Atrair investimentos geradores de postos de trabalho e de riqueza, através do apoio à instalação de projectos estruturantes e estratégicos;
- d) Apoiar a organização e promoção turística;
- e) Assegurar que a dinamização e valorização do potencial turístico seja ajustado às características da Região e aos valores culturais próprios;

que por sua vez se desdobram em 16 ‘objectivos específicos’ e 39 ‘objectivos operacionais’.



É proposta uma estrutura para a “Dinamização e acompanhamento da execução do PDTVD”, que seria composta por um Coordenador apoiado por uma equipa de projecto; uma Comissão de Gestão Territorial; e um Conselho de Turismo do Douro.

A Comissão de Gestão Territorial, que representa as entidades públicas intervenientes, visa “(...) uma diferente metodologia de relacionamento, quer entre os vários sectores da Administração, quer entre estes e os particulares interessados” (p.176), sendo possível deste modo a “(...) articulação e agilização dos projectos de investimento turístico” (p.177). A Comissão, bem como as unidades operativas, não se limitarão à apreciação de projectos no âmbito do quadro legal estabelecido, “(...) devendo também

exercer uma função pedagógica no sentido de assegurar a excelência dos projectos, de molde a que estes se traduzam numa mais valia para o recurso Douro” (p.178).

Refere a necessidade de integrar os objectivos estratégicos no Plano Regional de Ordenamento do Território para Trás-os-Montes e Alto Douro. Existe uma referência ao ENDS, a propósito da indispensabilidade da utilização de indicadores de d.s. na monitorização do progresso e aferição das medidas de política (p. 102).

É prevista a “Dinamização e acompanhamento da execução do PDTVD” (Medida V.2, integrada no objectivo estratégico “Reforçar a capacidade institucional, promover a cooperação”). Para tal é apontado como objectivo operacional “criar as condições que permitam a dinamização e acompanhamento da execução do PDTVD”, a ser efectuado através de relatórios de execução e acompanhamento, bem como de apresentações públicas de divulgação (p.155-6). A estrutura que se encarregaria dessa função seria composta por um Coordenador (nomeado pelo Governo) apoiado por uma equipa de projecto; uma Comissão de Gestão Territorial; um Conselho de Turismo do Douro. Esta estrutura teria como funções o acompanhamento e dinamização da execução no calendário previsto, a apreciação dos projectos de investimento.

Note-se que, no Conselho Turístico do Douro, os actores representados apreciarão o desenvolvimento turístico do Vale do Douro.

O Plano encontra-se disponibilizado no site da CCDR Norte, <http://www.ccr-n.pt/>

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

O tema do desenvolvimento turístico sustentável está bem presente ao longo do PDTVD, associando-o a um tipo de desenvolvimento ‘harmonioso’, ‘coerente’ e ‘duradouro’.

Sendo reconhecido que a região é detentora de singulares valores naturais e culturais e, simultaneamente, de fortes vulnerabilidades e assinalável fragilidade ecológica e paisagística (pp. 94 e 175), o documento apresenta, neste domínio, algumas ideias-chave:

1. O desenvolvimento turístico desordenado pode comprometer a actividade, ou seja, “(...) teme-se, recorrentemente, que uma expansão desordenada das actividades turísticas, entre outras, gere desequilíbrios ambientais e intrusões visuais que comprometam a sustentabilidade da exploração desses mesmos recursos e, em última instância, a sustentabilidade da própria actividade” (pp.174-175).
2. Portanto, o grande objectivo do PDTVD é “Tornar o Vale do Douro um destino turístico de referência através de um processo dinâmico de desenvolvimento sustentável” (p.91).
3. Que será tanto melhor sucedido, “(...) quanto melhor conseguir articular-se com os domínios da conservação da natureza, da valorização de recursos endógenos, do ordenamento do território, da preservação e produção de bens culturais e do desenvolvimento regional” (p.175).

Quanto à estratégia preconizada, o PDTVD começa por identificar pressupostos em que aquela assenta, e de onde se destacam (pp.81-82):

B- A sustentabilidade como condição *sine-qua-non* do desenvolvimento turístico do Vale do Douro;

E- O reforço da qualificação e profissionalismo da oferta, nomeadamente as competências dos recursos humanos;

São vários os objectivos que incorporam acções relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Dois dos objectivos estratégicos que mais significativamente pretendem contribuir para o tema são os que respeitam à formação e empregabilidade (Programa III), bem como o da qualificação das redes e sistemas de serviços públicos de suporte à actividade turística (Programa I). A título meramente ilustrativo, refira-se que este dá

origem a oito objectivos específicos, sendo um deles a Medida I.6 – Património natural e ambiental que, por sua vez, aponta como objectivos operacionais:

- i. Corrigir intrusões e/ou disfunções paisagísticas que constituem “manchas” no quadro paisagístico;
- ii. Sensibilizar para a importância da requalificação, preservação e valorização ambiental;
- iii. Promover um sistema de gestão integrada de resíduos sólidos.

Todos os objectivos operacionais contemplam projectos em diferentes estados de progresso, cuja selecção deve depender de nove critérios (p.106), dos quais se destacam:

- iii. Emprego;
- iv. Dinamização da economia local;
- ix. Sustentabilidade ambiental, nomeadamente “investimentos que prevejam mais valias ambientais e assim, contribuam para a promoção de um desenvolvimento turístico ambientalmente sustentável”.

O PDTVD integra uma visão de sustentabilidade não só ao nível do discurso e dos objectivos gerais, mas também em acções concretas, nomeadamente, através dos objectivos operacionais. É assim um dos planos em que os princípios do desenvolvimento sustentável se mantêm presentes após a transição de objectivos genéricos para objectivos específicos.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

Para atingir os objectivos a que o PDTVD se propõe, é fundamental que “(...) sejam atraídos empreendimentos turísticos significativos, (...) sensíveis à preservação e valorização dos valores paisagísticos, naturais e patrimoniais que caracterizam a região e que importa continuamente preservar” (p.6). Por isso, um dos aspectos para o cenário de um Vale do Douro turisticamente desenvolvido e, simultaneamente, um objectivo estratégico (“Promover a iniciativa empresarial para a qualificação e

dinamização da oferta turística do Vale do Douro”), consiste no crescimento, em dimensão e qualificação, da oferta turística. Neste âmbito, o PDTVD sugere (pp.88-89):

- 1- “(...) um conjunto limitado de grandes empreendimentos turísticos, do tipo *open resorts*, arquitectónica e paisagisticamente muito bem implementados e espaçados ao longo do vale, com grande capacidade hoteleira e de alojamento complementar do tipo habitações turísticas, com interesse imobiliário (...)”.
- 2- Promovendo-se “a concentração da oferta imobiliária-turística nestes empreendimentos, a região responderá a uma reforçada procura de habitações turísticas de segunda residência, (...) evitando-se com este efeito ordenador (...) a dispersão daquelas habitações, degradando a paisagem”.
- 3- “Uma série de hotéis de charme com dimensões entre os 30 e 60 quartos, terão de tornar-se uma referência do Douro, instalando-se ao longo do vale, quase sempre em edifícios recuperados, de elevado valor patrimonial, erudito ou vernacular, desfrutando de um magnífico enquadramento paisagístico, intimista, porque se irão instalar em Quintas ou aldeias vinhateiras recuperadas”.
- 4- “Em algumas vilas deverá assistir-se ao aparecimento de estalagens que as autarquias irão ajudando a promover, bem como de alojamento de aldeia”.

Identifica quatro razões para que o processo de aprovação e licenciamento de projectos seja dificultado, e retardada a instalação de novos investimentos em espaço rural e, conseqüentemente, o desenvolvimento turístico (p.95):

- Debilidade da qualidade técnica dos projectos;
- Desajustamento dos projectos com os instrumentos de gestão do território;
- Complexidade dos procedimentos a que muitos dos projectos estão obrigados, nomeadamente nos processos de AIA e de instalação em REN;
- Dispersão de pareceres que se repercute na morosidade dos procedimentos quanto ao licenciamento.

Esta matéria merece um destaque especial no Quadro de Referência de Gestão Territorial (Anexo I). Pondo a tónica no equilíbrio entre “(...) desenvolvimento e preservação do património natural e cultural”, defende que não basta “(...) a apreciação dos projectos sob o ponto de vista da sua conformidade legal”, mas sobretudo “(...)

assegurar a qualidade das intervenções arquitectónicas, no que concerne à respectiva integração paisagística” (pp. 178-9).

Chama a atenção para “a razão de ser” e o “estatuto próprio” das zonas protegidas, não devendo estas serem “desvalorizadas ou ultrapassadas” para aprovar qualquer tipo de empreendimento. A apreciação de tais pretensões deve ter encontro em sede própria, concretamente na Comissão de Gestão do Território. No Quadro de Referência de Gestão Territorial define-se os princípios para a elaboração de planos e projectos (pp.182-3):

- A. Qualificação do território
- B. Enquadramento arquitectónico
- C. Difusão da qualidade
- D. Promoção integrada no planeamento

São notórias as iniciativas que vão ao encontro de algumas preocupações ambientais em matéria de localização do alojamento turístico, mas não existem referências ao desejável bom desempenho ambiental dessas unidades.

Foi elaborada uma análise SWOT (capítulo IV) para o desenvolvimento turístico da região em que a oferta de alojamento turístico surge como ponto fraco por ser reduzida, de qualidade pouco satisfatória, envelhecida e degradada.

e) Stakeholders

Com o objectivo de implementar um processo participativo e aberto o PDTVD procurou “(...) garantir a participação dos actores mais relevantes para o desenvolvimento turístico do Vale do Douro” (p.9). A maior interacção no processo de elaboração do PDTVD foi com a Comissão de Acompanhamento, que foi composta por:

- 11 Associações empresariais
- 11 Câmaras municipais, agrupamentos de concelhos e juntas metropolitanas
- 3 Agências de Desenvolvimento Regional
- 2 Universidades e escolas superiores

- 3 Regiões de Turismo
- 3 Organismos nacionais de turismo
- 11 Organismos públicos (excepto turismo e transportes)
- 7 Gabinetes de Apoio Técnicos locais
- 4 Organismos e empresas de transportes
- 1 Organismo de Ambiente (o ICN).

Pode-se extrair daqui que as populações não foram ouvidas, e os organismos de Ambiente estão escassamente representados (nenhuma ONG está presente). O ICN não faz parte da Comissão de Gestão Territorial, sendo apenas chamado a participar nas reuniões quando “ o projecto ou plano em apreciação o justificar” (p.180).

Um dos objectivos operacionais consiste na promoção e envolvimento das populações em torno dos objectivos do PDTVD (incluído no objectivo estratégico “Afirmar consolidar e melhorar a imagem turística do Douro e promover acções de animação turística”, reflectido na Medida IV.1), porém não é claro como se conseguirá atingir o objectivo através dos projectos programados (contratação de uma agência de relações públicas e do Clube de Amigos do Douro?).

f) Alinhamento e avaliação do desempenho estratégico

O PDTVD, inspirado na ENDS, vê como indispensável a utilização de indicadores de d.s. para aferir as medidas de política e monitorização do progresso. Neste seguimento apresenta em cada Medida um conjunto de indicadores, alinhados com a estratégia, que visam analisar e verificar se as medidas e os projectos estão a ser implementados.

g) Grelha de análise

O PDTVD integrou na Comissão de Acompanhamento um conjunto de actores nacionais, regionais e locais (56 organismos) que permite dizer com segurança que alguns dos *stakeholders* foram ouvidos no processo. No entanto, é de referir que: (i) à população local não foi oferecida a possibilidade de participar e; (ii) a única entidade

ligada ao ambiente que fez parte da referida Comissão foi o ICN. Ainda assim o *score* alcançado pelo PDTV foi bastante elevado na Secção A.

Na Secção B, o PDTVD faz breves referências aos aspectos de educação, saúde, emprego e formação profissional, enquanto factores críticos para a região, com especial incidência nas desigualdades (de recursos e competências) entre as zonas litorais e interiores. É a secção mais pobre no PDTVD: em todas as restantes secções o plano ultrapassa os 60% de cumprimento, enquanto que nesta não vai além dos 17%.

O PDTVD é o documento que melhor desempenho obteve nas secções C, D e E (68%, 63% e 67%, respectivamente). Quanto à Secção E, um dos ‘Objectivos específicos’ consiste em ‘criar condições que permitam a dinamização e acompanhamento da execução do PDTV’, de onde são extraídos dois objectivos operacionais, um dos quais ‘acompanhar e avaliar o grau de implementação do Plano’. A referência é vaga e não contempla um mecanismo articulado de revisão e de avaliação estratégica. No alinhamento estratégico com outros planos refere a necessidade de integrar os objectivos estratégicos no Plano Regional de Ordenamento do Território para Trás-os-Montes e Alto Douro, mas a principal acção nesta matéria é a constituição de uma Comissão de Gestão do Território que promova o relacionamento entre entidades públicas com competências directas no território.

PDTVD	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)	7	1	3
B- Valores e visão da comunidade local (6)	0	1	5
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	8	1	5
D- Indicadores estratégicos (12)	5	3	4
E- Implementação e revisão (6)	3	1	2

Globalmente o PDTVD cumpre 54% dos critérios definidos por Simpson (2001), sendo o Plano com melhor pontuação.

Conclusão

O d.s. está bem patente no discurso do PDTVD e incorpora esse discurso ao nível dos objectivos operacionais, chegando a apontar critérios (emprego, dinamização da economia local, sustentabilidade ambiental) para a selecção de projectos. No que respeita ao alojamento, o Plano integra iniciativas em matéria de arquitectura e integração paisagística, bem como da localização do alojamento turístico em zonas protegidas, mas não existem referências ao desejável bom desempenho ambiental dessas unidades. À população local não foi oferecida a possibilidade de participar no processo de planeamento, e as organizações ambientais estão também pobremente representadas ao nível dos *stakeholders*. O ICN é o único organismo da área do ambiente envolvido no processo (e nem faz parte da Comissão de Gestão do Território), o que contrasta, por exemplo, com as 11 associações empresariais participantes. É o Plano com maior grau de satisfação dos critérios (61%), e o mais equilibrado entre as secções, apenas ficando muito abaixo na secção B (17%).

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO SEIXAL

a) Caracterização do destino

O concelho do Seixal integra o distrito de Setúbal, estende-se por 95,5 Km² de área, onde habitam 164.000 pessoas. Insere-se na área metropolitana de Lisboa (possuindo ligação rodoviária, ferroviária e fluvial com a capital, de onde dista aproximadamente 20 minutos) e na Península de Setúbal (faz fronteira com os concelhos de Almada, Barreiro e Sesimbra), estando institucionalmente presente na R. T. da Costa Azul. A nível nacional caracteriza-se por ser um dos concelhos com mais população jovem (p.9[1]), e situa-se entre os 20 que mais contribuem para o PIB e para o índice de qualidade de vida (p.30[2]).



No domínio económico, o concelho é o segundo mais industrializado do distrito de Setúbal, e o primeiro em número de estabelecimentos na área do comércio e serviços. Desde a década de 60 que a península de Setúbal tem assistido a um processo de desindustrialização com o encerramento de grande parte dessas actividades, advindo daí um conjunto de problemas sociais, económicos e ambientais (p.30[2]). Consequentemente o município confronta-se com uma paisagem industrializada em degradação, e uma herança cultural e social que importa preservar com a reutilização desse património para museus e espaços culturais (p.31[2]). A arqueologia industrial

surge assim como um importante veículo para o ordenamento e qualificação do território.

Uma das características geográficas mais assinaláveis no concelho do Seixal é a frente ribeirinha, que se prolonga por um braço de Tejo (e que inclui um sapal) formando uma baía natural (500 ha) de elevado valor ecológico e paisagístico. É parte integrante da Reserva Ecológica Nacional desde 1992 (p.31[2]). Aliás, sendo um concelho urbano, tem 8% do seu território em REN (733 ha), grande parte ocupada pela Baía do Seixal.

Como ‘destino turístico’ tem a particularidade de possuir uma actividade escassa, em que a grande parte dos visitantes não chega a pernoitar no concelho (daí a reduzida oferta de alojamento), situação a que não é estranha a proximidade a Lisboa. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico no Concelho do Seixal (PEDTS) reconhece que o município terá muitas dificuldades em afirmar-se como um destino com elevado número de visitantes, alertando até para essa situação que, a acontecer, se tornaria indesejável dado o previsível desajustamento entre oferta e procura. Por estes motivos sugere a aposta no mercado de residentes (p.10[6]).

b) Acerca do Plano

O PEDTS tem como principal objectivo “(...) encontrar as linhas orientadoras para o desenvolvimento do turismo no concelho do Seixal, numa base de sustentabilidade, qualidade e diferenciação, perspectivando simultaneamente o desenvolvimento sócio-económico e cultural da comunidade, (...) procurando a máxima pluralidade de perspectivas e articulação entre os diversos ‘actores’ do território (...)” (p.13[1]). Não tem apenas ambições sectoriais, pretendendo ser um “(...) exemplo, tanto local, como regional ou nacional, de implementação de um plano estratégico onde a observação do território de uma forma holística e a intervenção no mesmo numa atitude de diálogo, contribuam assim, para alterar comportamentos e conceitos perante o desenvolvimento e o planeamento” (p.31-2[2]).

O PEDTS está organizado em 4 fases (p.14[1])

1ª Inventariação e diagnóstico

2ª Análise, Recolha e Tratamento da Informação

3ª Formulação do Plano, Projecto e da Política de Desenvolvimento

4ª Apresentação e Divulgação Pública;

que são sustentadas por um conjunto de princípios (p.14[1]):

- O plano estratégico é um processo dinâmico, que deve ter a capacidade de modificar e moldar-se conforme as necessidades e alterações que surjam no contexto social, económico e territorial.
- O Plano segue conceitos teóricos. À medida que os conceitos vão evoluindo, o Plano deverá ter capacidade para se alterar.
- O Plano deverá ter legitimidade política e legislativa que permita a sua continuidade no tempo;
- O Plano deve prever o momento actual e a perspectiva futura do que se pretende para o Concelho;
- O Plano deverá promover a cidadania, ou seja, o sentido de pertença e de responsabilidade da comunidade para com o seu futuro, em que a participação nos problemas colectivos e a construção de respostas colectivas, num ambiente de civismo, seja o “motor” do desenvolvimento sustentável.

O PEDTS é composto por 5 dossiês, (I) A Metodologia, (II) A Oferta, (III) A Procura; (IV) A Consulta e Participação Pública, e (Dossiê Final) Política e Estratégia para o Sector do Turismo no Seixal, onde são propostos os 3 grandes projectos estruturantes para o sector (pp.16-31[6]):

- A ‘Rota da Arqueologia Industrial’;
- A ‘Rota da Ecologia e da Faina no rio Tejo’;
- O ‘Motor de Animação: Seixal Cultural’;

para os quais apresenta objectivos específicos.

Sem mencionar como o alinhamento estratégico entre planos se deverá efectuar, o PEDTS refere que o desenvolvimento do turismo no concelho deverá ter em conta quatro instrumentos (p.125-34[3]):

- Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML);
- Plano Estratégico de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PEDEPES);
- Plano de Marketing e Comunicação para a Área Promocional de Lisboa (2000-2006) (PMC-AML);
- Estratégia de Marketing da Região de Turismo da Costa Azul – Mercado Interno Alargado (EMRTCA).

Segundo o PEDTS, ora por ausência de referências directas ao turismo (PROT-AML), ora por dificuldades na implementação (PMC-AML), ora ainda por escassez quanto a propostas de novos produtos (EMRTCA), estes planos não trazem mais valias ao turismo do concelho. Já com o PEDEPES, o PEDTS afirma partilhar perspectivas para o desenvolvimento turístico do concelho, como sejam a manutenção, gestão e requalificação de espaços. Mas, note-se, o que existe é um trabalho crítico para com aqueles quatro planos e não um trabalho de alinhamento estratégico tendo como alvo aquele espaço concelho.

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

Para a C.M. Seixal este Plano visa dar continuidade a uma política de d.s. com a participação e o envolvimento da população, agentes económicos e instituições (*nota de apresentação*). Neste sentido, uma das características do PDTS é ter sido efectivamente um processo de planeamento participado. Considera que os instrumentos de planeamento são cada vez mais “processos de partilha e visões horizontais do futuro comum” (p.7 [5]) e os municípios, como agentes interlocutores da comunidade, devem procurar conhecer as suas expectativas, valores e capacidades dinâmicas. Critica os processos *top-down* quando aplicados ao planeamento de políticas públicas.

O d.s. e o t.s. são focados como preocupação ao longo do Plano, recordando mesmo as definições da Comissão Brundtland e da Comissão Europeia, com as quais se identifica (p.15[2]). O PEDTS identifica cinco tipos de capitais, numa perspectiva de inovação regional, e abre a “(...) possibilidade de opção, em que uma comunidade pode escolher investir mais num capital em relação a outro, por exemplo, a escolha de um menor investimento em estruturas físicas para o incremento de acções de âmbito social” (p.19[2]). Ou seja, o planeador não determina o tipo de sustentabilidade, deixando à comunidade esta escolha com base na visão global para o futuro do concelho.

Dos vectores prioritários de acção em que se deve basear a construção da imagem do ‘Destino Seixal’, destacam-se:

- ii) Identificação: a imagem deve ser construída tendo por base a sua história, as suas tradições, as suas raízes culturais, económicas, sociais e ambientais.
- vi) Envolvimento da comunidade local: os produtos oferecidos deverão possuir uma forte ligação à base económica e social do concelho.

Um dos projectos estruturantes para o turismo no município é a ‘Rota da Ecologia e da Faina no rio Tejo’ (p.19[6]), assente nos recursos naturais existentes na Baía e no braço de rio. É uma vertente que pretende a exploração turística desses recursos naturais, defendendo porém a preservação ambiental. Como exemplo pode apontar-se a criação de condições para a prática de desportos náuticos não poluentes (p.21[6]).

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

À data de 2003, o concelho dispunha somente de um estabelecimento hoteleiro oficial existindo, pelo menos, mais 8 unidades não licenciadas que correspondem a 75% do total da oferta de alojamento (p.45[3]). Todas estas unidades estavam localizadas na freguesia de Fernão Ferro e representavam cerca de 1% do total do alojamento existente na R. T. da Costa Azul. O concelho tem portanto uma oferta de alojamento escassa “(...) mas que urge potenciar no futuro para fixar no concelho turistas e aumentar a riqueza que o sector do turismo pode induzir na economia” (p.29[6]).

Existiam à data um conjunto de projectos em fase de estudo de viabilidade, sendo que o Plano defendia o reforço através de (p.30[6]):

- Uma unidade de alojamento de 4 estrelas vocacionada para *Meetings, Incentives, Congresses and Events* (MICE);
- Recuperação de antigas quintas para unidades de turismo de habitação.

O PEDTS procede à inventariação e classificação exaustiva dos recursos turísticos existentes no concelho, tendo-os classificado em

Recursos Primários (património natural, património cultural, equipamentos e eventos), que são o principal motivo de atracção de visitantes, e são avaliados de acordo com três parâmetros, numa escala de 1 a 5:

Relevância turística - (nada relevante até muito relevante), que pretende avaliar a capacidade destes para atrair turistas, de acordo com diferenciação, qualidade e reconhecimento;

Âmbito geográfico – (influência local até influência nacional e internacional), que pretende definir o nível de atracção que o recurso tem por si só.

Vertente – (nada importante até muito importante, segundo a vertente turística e a vertente lazer), para conhecer a vocação mais apropriada do recurso.

Recursos Secundários ou Complementares (onde se incluem os estabelecimentos hoteleiros), que são as estruturas e equipamentos que permitem a permanência do visitante. A avaliação destes recursos é igual para o 2º e 3º parâmetros, mas difere no 1º, que passa a ser

Existência do recurso – (escasso até muito abundante), que permite avaliar a existência de recursos suficientes que permita o fenómeno Turismo ou Lazer.

É o único plano que identifica os pontos fortes e pontos fracos especificamente para o alojamento turístico.

Não é feita qualquer referência ao desempenho ambiental destas unidades.

e) *Stakeholders*

O PEDTS é “(...) um instrumento que, acima de tudo, necessita de ser construído não só para a comunidade local, mas com a comunidade local, através da sua participação directa no debate e na troca de ideias, sentidos, sensibilidades e opiniões”, tendo nesta óptica havido lugar a “(...) diferentes momentos de participação e exercício de cidadania junto da população do concelho, procurando não esquecer todos os restantes ‘actores’ do território (...)” (p.14[2]).

Foram feitas entrevistas semi-orientadas a entidades regionais (tais como ATL, CCDR-Lisboa e Vale do Tejo, Junta Metropolitana de Lisboa, Lisboa Convention Bureau, RT Setúbal-Costa Azul, Transtejo e Soflusa, Transportes Sul do Tejo e Fertagus) e locais (Associação Náutica do Seixal, Sociedade Filarmónica União Seixalense, Restaurante “O Virgílio”, Hotel Orion).

A população residente no concelho do Seixal foi inquirida por questionário “(...) tendo tido como objecto obter dados e contributos sobre os Hábitos de Férias e Lazer da População, assim como dos investimentos primordiais para o concelho em termos de desenvolvimento do turismo e lazer (...). [O] questionário aborda questões pelo lado da consulta e participação pública, procurando obter informações que permitam delinear as futuras estratégias, incidindo nos temas relacionados com os futuros projectos (assim como sugestões de novos) que os munícipes pretendem ver implementados, quer ao nível do turismo, como também ao nível do lazer” (pp.17-8[5]).

A taxa de resposta (8%) foi considerada pela equipa que elaborou o Plano como “muito acima do inicialmente esperado (...) revelando, não só a vontade/necessidade por parte desta [população] de expressar a sua opinião, mas, mais importante, de participar na construção do futuro do concelho” (p.64[5]). “Com este exercício de participação pode-se observar que a população do concelho não se distancia dos factores de desenvolvimento do mesmo, pelo contrário, procura – dentro das possibilidades oferecidas – participar a dar corpo às suas preocupações e ideias” (p.65[5]).

A informação obtida pelo questionário é amplamente tratada no ‘Dossiê IV- A Consulta e a Participação Pública’. Muito resumidamente, os principais investimentos identificados pela população como necessários para o concelho são a criação de: (i) mais espaços verdes e de lazer, e (ii) ciclovias e vias pedonais junto à Baía. O Plano conclui que a população revela preocupações com o ambiente e ordenamento do território: “(...) as preocupações ambientais foram muito mais acentuadas pela população do que a salvaguarda do património histórico-cultural. Os inquiridos, regra geral, demonstraram elevada sensibilidade em matéria de defesa ambiental, sendo a área onde o seu sentido crítico se revelou mais forte. Defende-se que, uma das opções em termos de ordenamento do território, poderá passar pela construção de mais zonas verdes de lazer e recreio” (p.64[5]).

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada é mencionado.

g) Grelha de análise

Como já anteriormente mencionado, o PEDTS integra no processo de planeamento as vozes dos *stakeholders*, cumprindo cerca de 73% dos critérios da Secção A. Assume-se como um instrumento construído com e para a comunidade, tendo havido lugar a “(...) diferentes momentos de participação e exercício de cidadania (...)”. Realizaram-se entrevistas semi-orientadas a entidades regionais e locais (indústria, RT, CCDR, empresas de transportes, associações culturais, etc.), e a população residente no concelho do Seixal foi inquirida por questionário. Nenhuma organização, pública ou privada, ligada ao ambiente foi ouvida. Consequentemente, o PEDTS foi o Plano que melhor cumpriu os critérios respeitantes aos valores e visão da comunidade, alcançando 58% da Secção B, apenas não pontuando no item das atitudes da população relativamente ao turismo (B4).

PEDTS	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)	7	1	3
B- Valores e visão da comunidade local (6)	2	3	1
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	8	2	4
D- Indicadores estratégicos (12)	4	4	4
E- Implementação e revisão (6)	1	1	4

Procedeu ao levantamento exaustivo da capacidade dos recursos e infra-estruturas turísticas, bem como da caracterização da procura, recorrendo ao cruzamento entre variáveis ('Dossiê II – A Oferta' e 'Dossiê III – A Procura', respectivamente). Pior desempenho foi registado para a Secção E, sendo mesmo a única em que o documento não atinge os 50% de satisfação dos critérios. O PEDTS procura objectivos comuns com outros quatro planos estratégicos de âmbito regional, verificando existir convergências estratégicas com o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Península de Setúbal.

No geral o PEDTS obteve 56%, situando-se como o segundo melhor Plano em termos de planeamento estratégico e desenvolvimento sustentável.

Conclusão

O d.s. é parte integrante do discurso do PEDTS que, neste âmbito, confere especial relevo à participação pública, sendo mesmo o Plano que dedica mais atenção a este aspecto. A população foi inquirida no sentido de se conhecer os investimentos tido como prioritários e as suas opiniões foram integradas nos objectivos do Plano. Facto a que não deve ser alheio a coordenação técnico-científica ter estado ao cuidado do Professor Carlos Costa que, há já 10 anos, advogava que "(...) *the tendency is for planning to be carried out 'with people rather than for people'*" (Costa, 1996:21). No entanto, constata-se que não foram ouvidas organizações ambientais. Como reflexo foi o Plano com maior pontuação ao nível da Secção B da grelha de análise de Simpson (2001), obtendo 55% no geral. Quanto ao alojamento, o PEDTS aposta essencialmente

na recuperação de antigas quintas para o turismo de habitação e na construção de uma unidade de 4 estrelas vocacionada para o MICE. Mas, tal como a generalidade dos planos, nada é apontado quanto ao desempenho ambiental dessas unidades. Destaque ainda para duas particularidades negativas: (i) não se conhece o período de referência sobre o qual o Plano incide (é mesmo o único plano onde tal não é explícito) e; (ii) não são abordadas vias para a implementação e revisão do Plano (Secção E da grelha de avaliação).

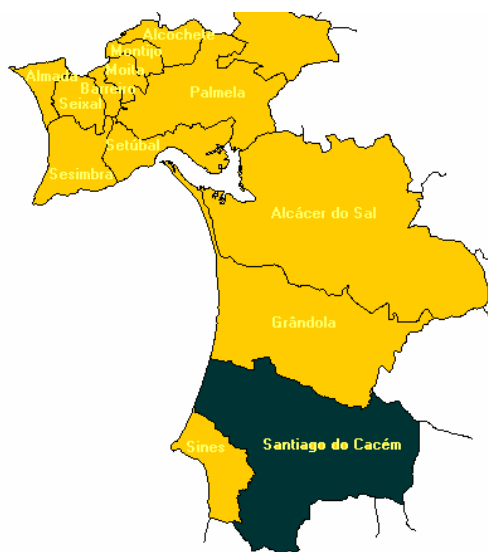
Legenda dos volumes que compõem o PEDTS

- [1]- Relatório síntese.
- [2]- Dossier I – A Metodologia
- [3]- Dossier II – A Oferta
- [4]- Dossier III – A Procura
- [5]- Dossier IV – A Consulta e Participação Pública
- [6] – Dossier Final – Política e Estratégia para o Sector do Turismo no Seixal

PLANO ESTRATÉGICO DE TURISMO DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO DO CACÉM

a) Caracterização do destino

Santiago do Cacém é um dos 13 municípios que integra o distrito de Setúbal e, sendo sede de município desde 1991, é composto por 11 freguesias. Situa-se a 149 Km a sul de Lisboa, tem uma extensão de 1.059,8 Km², sendo o 12º maior do país, e ali residem aproximadamente 30.200 habitantes, o que significa uma baixa densidade demográfica (concretamente 28,5 hab/ Km²).



O município de Santiago do Cacém está inserido numa subunidade da região Alentejo, o Litoral Alentejano, de que fazem parte os municípios de Alcácer do Sal, Grândola, Sines e Odemira.

b) Acerca do Plano

O Plano Estratégico de Turismo do Município de Santiago do Cacém (PETSC) é de carácter municipal, tem uma visão para 10 anos, ou seja até 2015, mas não menciona claramente no que consiste e quais os seus objectivos. No entanto, faz inúmeras referências à abordagem de planeamento por que opta: uma “(...) concepção interactiva, basicamente qualitativa e muito apoiada nas políticas activas municipais (...) por

oposição a uma concepção clássica do planeamento preditivo e prescritivo” (p.2), caracterizando-se este tipo de planeamento no seguinte (p.3)¹⁴⁸:

- Os objectivos são expressos em visões de mudança, sendo que o sucesso do Plano mede-se pelos acordos de acção, pela contratualização e pelas mudanças resultantes, e não pelas metas quantitativas ao estilo do planeamento clássico, como sejam a quantificação do crescimento do produto ou do número de camas¹⁴⁹;
- A estratégia visa definir um conceito para o território enquanto destino turístico e identificar as vantagens competitivas;
- As propostas centrais do Plano apontam intervenções consideradas estruturantes;
- O Plano não tem um carácter regulamentar nem é exaustivo, apresentando antes propostas com efeito de alavanca, com sentido estratégico unificado numa visão de futuro;
- Deverá haver interacção com os diversos actores relevantes para o processo de desenvolvimento turístico.

Dentro deste conceito de estratégia, a sequência de trabalhos consistiu em (p.32-35):

1. Inventariar e avaliar os recursos endógenos que possam traduzir-se em fontes de vantagens competitivas.
2. Análise prospectiva do contexto em que se vai processar o desenvolvimento do concelho para detectar as oportunidades e as questões condicionantes do futuro.
3. Analisar, no cruzamento das análises anteriores, as possíveis fontes de vantagens competitivas.
4. Sistematizar o diagnóstico estratégico de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças.
5. Identificar desafios do futuro.

¹⁴⁸ A escola de planeamento interactivo foi originalmente introduzida por Russel Ackoff na década de 60: “(...) *this type of planning consists of the design of a desirable present and the selection or invention of ways of approximating it as closely as possible. It creates its future by continuously closing the gap between where it is at any moment of time and where it would most like to be*” (Ackoff, 2001:3).

¹⁴⁹ Esta ideia é recorrentemente recordada ao longo do Plano: “Insiste-se na nota de que, na concepção de plano estratégico interactivo, as estratégias, acções e projectos propostos não pretendem descrever exaustivamente as actividades a desenvolver mas sim constituírem âncoras e propostas estruturantes dentro do conceito de planeamento inicialmente exposto.” (p.43).

6. Definir orientações estratégicas nas ópticas de recursos-produtos, produtos-segmentos de mercado, território.
7. Conceber um sistema de actividades de turismo e lazer que valorizem os recursos e as identidades locais.
8. Definir visão de futuro, missão territorial e objectivos específicos.

O Plano identifica domínios de actividades estratégicas e eixos estratégicos (p.10)

- a. Domínios de produtos turísticos: desenvolvimento de produtos (10 eixos de produtos) e dinamização de eventos e animação turística e cultural.
- b. Domínios transversais (marketing e promoção turística, formação de recursos humanos, apoio ao investimento, sinalização e informação turística)
- c. Domínios de gestão (gestão estratégica do turismo, planeamento e gestão territorial).

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

Existem ao longo do Plano algumas referências ao desenvolvimento sustentável, quer do ponto de vista ambiental, quer social. Por exemplo, no primeiro parágrafo do Plano é referido que os recursos endógenos do território e as entidades culturais são a base do processo de desenvolvimento sustentável. Também a Missão alerta para a necessidade de valorização dos recursos e das identidades locais com vista à sustentabilidade local:

“Construir um destino turístico competitivo no concelho de Santiago do Cacém, criando condições para o desenvolvimento de um sistema de actividades de turismo e lazer que valorizem os recursos e as identidades locais de forma a corresponderem às oportunidades do futuro, no prosseguimento de objectivos de desenvolvimento económico, qualidade de vida das populações e sustentabilidade no longo prazo.” (p.30)

A questão ambiental parece estar subentendida ao nível da Missão, mas encontra-se bem presente ao nível da identificação dos Domínios Estratégicos (quadro construído a partir da informação das pp. 39-41).

Domínios de Objectivos	Objectivos Gerais
Desenvolvimento económico	Criação de empregos Geração de rendimentos
Qualidade de vida da população	Qualidade ambiental As actividades turísticas a incentivar não devem provocar situações de desconforto em termos de tráfego, de ruído ou de poluição sob qualquer outra forma. Equipamentos e actividades de lazer Aplica-se um princípio de não-segregação, isto é, os equipamentos e actividades destinados aos turistas e visitantes são igualmente acessíveis aos residentes Desenvolvimento cultural O sentido do progresso do turismo e lazer deve reforçar os conteúdos culturais das experiências.
Sustentabilidade	Preservação da autenticidade local Prioridade absoluta aos recursos endógenos, respeito total pela não-descaracterização do património, dos sítios e das actividades tradicionais e valorização prioritária do que é localmente genuíno. Durabilidade dos recursos naturais e culturais Qualquer desenvolvimento proposto será sempre subordinado a critérios de equilíbrio ecológico e de respeito pela diversidade cultural. As capacidades de carga dos recursos e dos sítios serão sempre respeitadas.

Como se verifica, os ‘Domínios de Objectivos’ contemplam as dimensões do d.s. O Plano vai até mais longe ao referir a tentativa de não fixar objectivos conflituais (p.39). Assim, o desenvolvimento económico visa melhorar a qualidade de vida da população e ambos são subordinados à ‘sustentabilidade’ (que engloba a preservação pelo património cultural e ambiental). Esta é uma visão que está muito próxima do conceito de sustentabilidade forte embora, por os objectivos gerais serem demasiado vagos, não se possa afirmar com exactidão que aquele é o princípio defendido pelo Plano. Mas torna-se claro que, ao nível discursivo, existe uma preocupação evidente com o d.s., a que os aspectos económicos devem estar subordinados: “Muitas vezes, o que é imediatamente lucrativo não é estrategicamente correcto (...). Não se trata apenas de pensar em crescimento como um fim em si mesmo, nem de acolher qualquer iniciativa porque vem criar no imediato empregos e rendimentos” (p.42).

No entanto, o Plano não transmite de forma clara como é que aqueles objectivos gerais se vão concretizar, e a sustentabilidade esvai-se aquando da transição destes objectivos para os de carácter mais específico. Os objectivos específicos estão sintonizados com domínios (produtos turísticos, transversais e de gestão) que, por não se encontrarem suficientemente detalhados ou desenvolvidos (pela razão já anteriormente mencionada e que se prende com a abordagem ao planeamento utilizada), não chega a ser evidente a relação e a submissão de uns aos outros. Assim, parece que o d.s. está bem integrado ao nível do discurso e dos objectivos gerais, mas ausente do nível mais operacional.

O Plano faz ainda algumas referências a ‘destino turístico’, com especial ênfase no capítulo 6 ‘Factores de estruturação do destino turístico’. Aí identifica 8 factores mas nenhum diz directamente respeito à preservação e qualidade ambiental, nem a questões relacionadas com a comunidade local, embora estas dimensões estejam claramente identificadas como pontos fortes no âmbito do diagnóstico interno do destino.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico

Poucas referências são feitas ao alojamento turístico. É analisada a capacidade de alojamento instalada e são identificados alguns projectos de investimento no âmbito do Eixo de Produto 1. Inventaria “os recursos endógenos que possam traduzir-se em fontes de vantagens competitivas”, classificando-os em património natural, património histórico-cultural, actividades e equipamentos. O alojamento não faz parte deste lote de recursos.

e) Stakeholders

No quadro de um plano interactivo, é proposta a interacção com diversos actores para o processo de desenvolvimento turístico. No entanto, não os identifica nem menciona os moldes em que tal seria efectuado.

f) Alinhamento com outros Planos

Nada é mencionado

g) Grelha de critérios

Talvez devido à abordagem de planeamento seguida, são escassos os elementos de desenvolvimento turístico sustentável presentes no Plano, de acordo com o trabalho de Simpson (2001). Como se pode verificar, não foi encontrada qualquer presença de elementos que satisfaçam, sequer parcialmente, questões relacionadas com as secções A, B e E. É proposta a interacção com diversos actores para o processo de desenvolvimento turístico, no entanto não os identifica nem menciona os moldes em que tal seria efectuado. Apenas três critérios aparecem no Plano de forma evidente (identificação dos níveis populacionais e demográficos do concelho, avaliação das infra-estruturas turísticas, e orientação de longo prazo) e outros três surgem de forma pouco evidente. Nestes estão os objectivos genéricos relativos à protecção ambiental, preservação dos valores e modo de vida da comunidade, e aos benefícios do turismo para o desenvolvimento local. No total pouco mais do que 9% dos critérios são cumpridos.

PETSC	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento (11)			11
B- Valores e visão da comunidade local (6)			6
C- Análise da situação física, ambiental e económica (14)	2		12
D- Indicadores estratégicos (12)	1	3	8
E- Implementação e revisão (6)			6

Conclusão

O PETSC é um Plano com algumas particularidades interessantes. Em primeiro lugar, assume nos objectivos gerais uma visão quanto ao d.s. que se aproxima da designada ‘sustentabilidade forte’. Hierarquiza as dimensões, não as colocando ao mesmo nível como o badalado ‘tripé’. Mas, e à semelhança do que acontece em outros planos, parece não haver sintonia entre os objectivos gerais e específicos. No caso do PETSC a situação é mais evidente dado que os objectivos específicos estão quase ausentes, o que se deve à segunda particularidade este Plano: a concepção de planeamento interactivo, em que os objectivos “são expressos em visões de mudança” e não em “metas quantitativas”. De qualquer forma, esta concepção de planeamento não pode justificar a

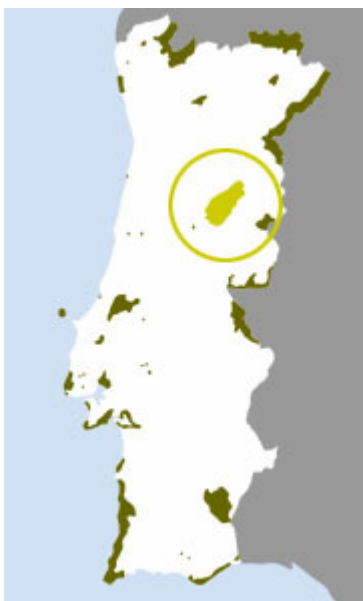
completa ausência de *stakeholders* no processo. Pouco ou nada menciona relativamente ao alojamento. Obtém um *score* bastante baixo face aos critérios de Simpson (2001).

PLANO ESTRATÉGICO DE TURISMO DA SERRA DA ESTRELA

a) Caracterização do destino

O Plano Estratégico de Turismo da Serra da Estrela (PETUR) incide sobre a área definida para o Parque Nacional da Serra da Estrela (PNSE), que abrange a totalidade do município de Manteigas, e partes dos concelhos da Covilhã, Gouveia, Guarda, Celorico da Beira e Seia. É uma região com densidade populacional inferior à registada na Região Centro e ao território nacional, onde se destaca o concelho de Manteigas com um valor inferior a um terço.

A caracterização desta região encontra-se sumariamente descrita no *site* do Instituto da Conservação da Natureza (ICN): “Por toda a parte são visíveis os vestígios da última glaciação: blocos erráticos, covões, moreias, lagoas e vales glaciários como os do Zêzere e do Alforfa (...). A fauna da Estrela apresenta-se hoje depauperada (...). O povoamento humano é escasso; apenas Manteigas, os casais de Folgosinho e as Penhas – Douradas e da Saúde – atestam uma presença humana constante; tudo o mais é periférico. À medida que se ganha altitude, as culturas mais cuidadas cedem o lugar a um ou outro campo de centeio e às pastagens. Lobos, rebanhos e pastores tal como o surto da indústria têxtil em torno da serra são já história passada”¹⁵⁰.



¹⁵⁰ <http://portal.icn.pt/ICNPortal/vPT/Areas%20Protegidas/ParquesNaturais/SerraEstrela/?res=1024x768>, em 29 de Novembro de 2007.

Em termos de turismo, em 2002 possuía uma taxa de ocupação-cama de 24,6%, reduzida e sazonal.

b) Acerca do Plano

O PETUR foi encomendado à Universidade da Beira Interior (UBI) pelos 10 municípios que compõem a AIBT-SE (Acção Integrada de Base Territorial da Serra da Estrela), ou seja Covilhã, Belmonte, Guarda, Manteigas, Aguiar da Beira, Fornos de Algodres, Celorico da Beira, Gouveia, Seia e Oliveira do Hospital. Porém, o PETUR concluiu que faz sentido que a região da Serra da Estrela (SE) coincida com a área definida para o PNSE, por razões que se prendem com a articulação de meios, fundos e recursos humanos. Esta situação particular ilustra alguns dos problemas que o PETUR reflecte: até teve que responder à delimitação territorial do destino turístico, algo pouco usual para a maior parte das regiões.

O PETUR tem um horizonte temporal que vai até 2011-2013; define-se como um instrumento “(...) facilitador da tomada de decisão política futura”, porque “definir uma estratégia não é mais do que identificar eixos prioritários para um processo político de tomada de decisão” (p.6); e identifica como Objectivo Estratégico Global “Garantir a Sustentabilidade do Desenvolvimento Turístico como garantia da sustentabilidade do Desenvolvimento Regional” (p.8).

Um obstáculo com que o PETUR se debateu foi a “(...) dificuldade concreta da criação de consensos em resultado de alguma confusão na definição de necessidades e dos problemas reais (...)”(p.3), para o qual terá contribuído o facto de a intervenção na região de incidência do Plano ser efectuada por diferentes autarquias e organismos públicos. Os municípios apresentavam visões substancialmente diferentes de desenvolvimento económico-social, que se reflectiam nas atitudes e concepções relativamente ao sector turístico, e até sobre o território a ser abrangido pelo Plano. O PETUR confrontou-se então com “(...) dificuldade em encontrar consensos voltados para a acção, pois são conflituais as áreas de intervenção e nas responsabilidades” (p.7). Mais acresce que os 10 municípios têm um peso demográfico e político distinto, “(...) que impede que sejam considerados como iguais e com a mesma capacidade final de

decisão” (p.6), e que foram encontrado muitos actores (autarcas e não só) que “julgam já saber de tudo” (p.220).

Apesar das dificuldades encontradas o PETUR diz proporcionar algo de inovador à região ao (p.220):

- 1- colocar “quase todos os intervenientes regionais relevantes” a debater questões sérias de leitura do território;
- 2- abordar os problemas de escolha estratégica através de uma “metodologia diferente”;
- 3- proporcionar um “melhor conhecimento” acerca dos recursos existentes na SE;
- 4- saber “ouvir bastante e todos, dando igual importância às opiniões iguais e diferentes”, algo que não está presente no planeamento municipal;
- 5- “identificar alternativas estratégicas”;
- 6- procurar superar o individualismo e “chamar a atenção para a importância de colocar a região acima de cada município e de cada agente ou interveniente”.

Concretamente quanto à organização do Plano, este apresenta 6 objectivos estratégicos:

- A. Preservação do território Serra da Estrela
- B. Desenvolvimento de 7 produtos turísticos
- C. Qualificação
- D. Organização e implementação do PETUR
- E. Desenvolvimento de processos de comunicação, marketing e promoção
- F. Avaliação e monitorização do projecto

É o único Plano que compara destinos turísticos nacionais (onde engloba evidentemente a SE).

O PETUR advoga um projecto enquadrado nos objectivos da QREN (de que espera o financiamento necessário à execução das recomendações), do PENT e do Plano Operacional Temático de Turismo (p.220). Os objectivos são definidos na sequência de objectivos e medidas governamentais de planos anteriores (p.241).

O ‘Objectivo estratégico D - organizar a implementação do PETUR’ tem como missão (entre outras) zelar pelo cumprimento, execução e avaliação do PETUR.

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

O PETUR identifica como principais atractivos da região a montanha, a neve, a natureza, a paisagem e o ambiente, pelo que a preservação de tais atractivos/recursos deve constituir “a missão central para o desenvolvimento sustentado do turismo” (p.229). Neste sentido, adopta um quadro conceptual assente nos seguintes tópicos (p.2):

- 1) Desenvolvimento integrado e sustentável;
- 2) Turismo alternativo e catalítico;
- 3) Estratégia participada.

Propõe o turismo alternativo como paradigma ambientalista (p.3), em que os turistas deslocam-se em pequenos grupos e dispersam-se pelo território, evitando-se a massificação e a carga sobre o território. Aposta na “diferenciação e complementaridade de produtos” cuja atracção se baseie na ecologia, natureza, gastronomia, património, cultura, tradição, ruralidade e bucolismo (pág.3). Sendo o turismo de natureza referido como um dos produtos turísticos que mais pode ser enquadrado na região, são identificados os factores favoráveis e desfavoráveis para o desenvolvimento do produto, e sugeridas acções de dinamização (pp.193/4). Neste âmbito, realce-se que as medidas que visam a protecção da natureza estão muito presentes no PETUR, de uma forma sem paralelo em outros Planos. Considera que o turismo de natureza está em desenvolvimento crescente, possui um grau de diferenciação e potencial de crescimento elevados, mas requer investimento.

Enuncia os benefícios e os problemas previsíveis na execução do Objectivo Estratégico Global, para cada um dos 3 pilares da sustentabilidade: económico, social e ambiental (p.8[1]). É no ‘Objectivo Estratégico A- Preservar e Valorizar o Território Serra da Estrela’, que estão contempladas algumas das acções que mais se relacionam com o ds. Apenas alguns exemplos (pp.253-4):

- Elaborar plano de restrições ao tráfego motorizado (com definição de horários e acessos vedados);
- Grande campanha de limpeza da Serra;

- Recuperar caminhos e estradas já abertas, com materiais e tipologias de construção adequadas à montanha e que garantam a preservação dos recursos essenciais, nomeadamente os cursos de água;
- Criar programas de incentivos para negócios individuais e de proprietários de casa tradicionais para restaurar;
- Organizar campanhas para a recolha de resíduos sólidos urbanos depositados nas áreas naturais;
- Executar os Planos de Reflorestação de Ordenamento da Floresta;
- Organizar o aproveitamento sustentável e eficiente dos recursos hídricos da SE ao longo do ano.

Entre outras, propõe como áreas de desempenho a monitorizar o emprego, o posicionamento nos indicadores de ambiente, o posicionamento nos indicadores de qualidade de vida (p.252). Porém, não concretiza os indicadores.

O PETUR chama ainda a atenção para os diferentes conceitos de desenvolvimento que têm os municípios, a Turistrela e o PNSE (pp.229-30):

- Critica os municípios por estes confundirem desenvolvimento com edificação, sendo ainda mais grave que, em alguns casos, esta é feita em áreas protegidas. Dá conta de que alguns municípios assumem tais erros no passado, e estão conscientes que não é desejável estender os seus equipamentos e infra-estruturas para áreas protegidas.
- A Turistrela anseia construir equipamentos para poder organizar a estância de esqui.
- O PNSE assentou prioritariamente a sua actuação no impedimento de edificação em área protegida que, apesar do PETUR considerar um acção correcta, acha demasiada restritiva. Porém o PNSE mostrou disponibilidade para passar a exercer as suas competências numa visão mais dinâmica, onde através do turismo seja possível utilizar o ambiente e a natureza como fonte de criação de riqueza, de protecção de recursos e de desenvolvimento rural e regional.

Surgem, porém, algumas questões que devem ser levantadas:

(1) É identificado como ‘ponto forte’ a existência de “endemismos únicos – fauna e flora raros”, sem no entanto proceder à inventariação desses endemismos, nem explicar como é que podem constituir um ponto forte para o turismo.

(2) É sugerido que se alargue para 35 Km as pistas de neve (existiam 12Km à data) e a construção de mais meios mecânicos de suporte aos desportos de neve (p.225). Num contexto de aquecimento global como aquele em que se vive, talvez tal recomendação seja despropositada para além dos impactes ambientais que tais infra-estruturas acarretam¹⁵¹.

Finalmente, refira-se a visão antropocêntrica de d.s. existente no Plano: “O PNSE compreendeu por isso que não consegue preservar sem meios humanos e recursos financeiros e que não adianta preservar se não for para os cidadãos usufruírem desse espaço protegido” (p.230). Ou ainda o facto de, incluído no produto turístico ‘Turismo Activo’, encontrar-se os sub-produtos caça, pesca, reservas de caça, caçadas organizadas (javali, coelho, entre outros) (p.196).

d) A hotelaria como recurso turístico promotor de d.s.

Fala em recursos turísticos e em vantagens competitivas e comparativas no âmbito da competitividade dos destinos. Refere a obra de Ritchie & Crouch (2003).

No objectivo estratégico C (Qualificação), é proposto o seguinte relativamente ao alojamento (p.259):

- Qualificação das estâncias de montanha;
- Recuperação de casas e de outras construções tradicionais nas aldeias;
- Recuperar património edificado tradicional com possibilidade de alteração de uso para alojamento turístico e de montanha.

¹⁵¹ Refira-se que o PETUR faz uma observação em relação ao tema que parece errada, apontando que as alterações climáticas evoluem no sentido de tornar os Verões mais quentes e os Invernos mais frio (maior amplitude térmica). Ora essa não parece ser a previsão dos relatórios internacionais que vão surgindo sobre o tema (veja-se Relatório Stern, 2006, e IPCC, 2007). As previsões apontam no sentido do aquecimento global generalizado, incluindo Invernos menos frios, e do progressivo recuo das zonas geladas e de neve. O agravamento das condições meteorológicas extremas previstas são as tempestades, furacões, tufões, inundações, secas e vagas de calor.

Talvez devido à taxa de ocupação ser bastante baixa, o Plano não propõe a construção de novos empreendimentos turísticos, apostando sobretudo na requalificação, embora sem referências ao desempenho ambiental. Na análise SWOT elaborada para a AIBT-SE (segundo os parâmetros território, património, infra-estruturas e organização), as referências ao alojamento surgem como pontos fortes, pela cobertura de espaços de turismo rural e pela qualidade razoável da oferta, pelo menos assim percebida pela procura.

e) *Stakeholders*

O PETUR procurou chamar diversos *stakeholders* ao processo de planeamento. Foram realizadas entrevistas estruturadas aos autarcas com incidência em diversos temas (pp.121-38). Com os restantes *stakeholders* (pp.138-41) as entrevistas e as conversas foram-se sucedendo em diferentes momentos do tempo, e não foram sujeitas à mesma estruturação do que para os municípios. Pelo sector privado foram consultados a Turistrela (empresa concessionária das actividades de desporto e animação na alta montanha, exercendo a actividade em regime de monopólio) e associações empresariais do sector de hotelaria e restauração. Pelo lado do sector público foram chamados a intervir a D.G. da Agricultura, R.T. da Serra da Estrela, B.V. Guarda, AIBT-SE e CCDR-C. Pelo lado do ambiente foram ouvidos o PNSE (integrante do ICN) e a Associação de Amigos da S.E. (ASE).

Destaque ainda para a inquirição efectuada aos residentes, e à importância que lhes é dada. “Os residentes têm o direito de ser ouvidos e de participar na discussão e elaboração de algumas das decisões autárquicas que os envolvam e sobretudo naquelas que podem comprometer o seu futuro (bem como dos seus descendentes). (...) A legitimação democrática dos autarcas pelo voto não pode inibir a participação cívica de todos os munícipes, pois o território perdura e os eleitos passam” (p.220)¹⁵². É de louvar que uma parte das ideias integradas tivessem vindo de “(...) pessoas individuais que fazem parte do conjunto de residentes que pensam e reflectem nas questões do desenvolvimento” (p.221). Apesar deste empenho demonstrado no texto em ouvir as populações locais, a verdade é que o questionário (de que só constam 5 questões) não

¹⁵² O que não pode deixar de ser interpretado como uma crítica aos comportamentos encontrados em alguns autarcas e que já foi brevemente mencionado anteriormente.

permite a identificação plena dos valores significativos, das aspirações e das atitudes para com o turismo. Também não é claro como é que o PETUR integrou a informação recolhida. Contudo, é de louvar a iniciativa de envolver a população, algo raro no seio do planeamento turístico nacional.

No entender do PETUR, a RTSE, na pessoa do seu presidente, primou pela ausência nos fóruns realizados com diversos agentes. O presidente entendia que a RTSE já possuía uma estratégia para o turismo (p.233).

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a mencionar.

g) Grelha de análise

A Secção A, sobre a participação dos *stakeholders*, é onde o PETUR consegue ser mais forte ao preencher 68% dos critérios, segundo o trabalho de Simpson (2001). Procurou chamar diversos *stakeholders* ao processo de planeamento. Foram ouvidos os municípios, a indústria, e diversas instituições públicas. Já a relação/colaboração com a RTSE parece não ter sido a melhor. Pelo lado do ambiente foram ouvidos o PNSE (integrante do ICN) e a Associação de Amigos da S.E. (ASE). Também os residentes foram inquiridos mas não está claro como é que o PETUR integrou a informação recolhida.

Quanto à Secção C, o PETUR procede a uma abordagem muito completa em relação à demografia e às actividades económicas existentes nos concelhos (pp.67-77). Ao calcular os multiplicadores para o emprego e VAB permite que se quantifique o impacto do alojamento e restauração no emprego e na economia (apesar dos problemas metodológicos associados conforme mencionado no capítulo 3). É um exercício que denota a preocupação em medir tais factores. Conclui-se que o alojamento e a restauração são dos sectores com maior impacto regional nas variáveis emprego e VAB. O documento não descreve as principais características geográficas, do clima, da flora e fauna específicas, bem como das fragilidades ambientais locais (critérios C1-C4); o que se estranha num plano que aposta no produto 'Turismo de natureza'. Tudo leva a crer

porém que essa identificação se encontre efectuada e actualizada no âmbito das funções do PNSE, pelo que nesse caso o desenvolver desse levantamento não seria de grande utilidade, embora fosse importante referi-lo.

PETUR	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento	7	3	1
B- Valores e visão da comunidade local	0	2	4
C- Análise da situação física, ambiental e económica	6	3	5
D- Indicadores estratégicos	6	2	4
E- Implementação e revisão	3	0	3

O PETUR dedica especial atenção à articulação dos objectivos nacionais – regionais – temáticos, alinhando os seus Objectivos Estratégicos e os Programas de Acção com os Objectivos Estratégicos do Plano Operacional Temático do Turismo para a SE (propostos pelo PETUR), as Prioridades Estratégicas do QREN, os Eixos Prioritários do Plano Operacional do Centro, e a Tipologia de Projectos da AIBT-SE no QCA.

O Plano não prevê nenhum sistema de avaliação do desempenho estratégico, mas criou o ‘Objectivo estratégico D - organizar a implementação do PETUR’ que tem como missão (entre outras) zelar pelo cumprimento, execução e avaliação do Plano;

Por último refira-se que o PETUR obtém perto de 44% dos critérios o que, ficando aquém do desejável, é um dos Planos com mais elevada pontuação.

Conclusão

O PETUR teve que enfrentar dificuldades resultantes da diversidade e da falta de unidade nos objectivos por parte dos actores com responsabilidades regionais/locais. Sendo esta uma das principais características que se pode observar no Plano (e que este não tenta esconder, dando conta das divergências) é de crer que a sua implementação possa estar comprometida. A confirmar a preocupação diga-se que as diversas câmaras municipais (entidades a que cabe a implementação) não fazem qualquer referência ao Plano nos respectivos *sites*, apenas a UBI (autora do PETUR), algumas ONG’s e imprensa locais o mencionam. Embora numa perspectiva obviamente antropocêntrica, o d.s. está presente no discurso do Plano e, em virtude de ser proposto um turismo

alternativo e de natureza, é dado especial relevo à protecção ambiental. As propostas quanto ao alojamento incidem essencialmente na recuperação e requalificação, sem referências ao respectivo desempenho ambiental. Os critérios de Simpson (2001) são cumpridos em 43%.

Legenda dos volumes que compõem o PETUR

[1]- Sumário Executivo.

PLANO DA REGIÃO DE TURISMO LEIRIA/FÁTIMA

a) Caracterização do destino

Situada na região centro, a Região de Turismo Leiria/Fátima é constituída por 8 concelhos: Alcobaça, Batalha, Leiria, Marinha Grande, Nazaré, Ourém, Pombal e Porto de Mós, dos quais apenas Ourém se situa no distrito de Santarém e todos os restantes no distrito de Leiria.



	<i>População</i>	<i>Dormidas</i>	<i>Área (Km²)</i>
Alcobaça	55269	88927	408
Nazaré	14904	148385	82
Porto de Mós	24775	0	262
Batalha	15542	20810	103
Leiria	124701	218223	566
Marinha Grande	38030	176352	187
Pombal	58617	24044	626
Ourém	49269	393045	417
Total	381107	1069786	2651

A Região tem uma área aproximada de 2.650Km² e uma população que ronda os 380.000 habitantes.

Os concelhos detêm uma importância turística muito díspar, como se pode verificar pelo número de dormidas. Ourém, onde se encontra integrada a cidade de Fátima, detém mais de 35% das dormidas da região. Juntamente com o eixo litoral Alcobaça-Marinha Grande e Leiria representam a quase totalidade das dormidas na região. Os concelhos da Batalha, Pombal e Porto de Mós apresentam montantes insignificantes.

b) Acerca do Plano

A estratégia tem o horizonte temporal 2007-2015 e visa “garantir um processo de sustentabilidade da actividade turística a médio/longo prazo, tendo por base o PENT” (p.2).

A caracterização por concelho acima abordada estará concertada na base dos dois eixos de desenvolvimento turístico mencionados no Plano:

- O eixo principal centrado na cultura, que abrange ‘religião’ e ‘património’ (Nazaré, Alcobaça, Batalha e Fátima);
- O eixo secundário centrado no ambiente (ao longo da faixa litoral compreendida entre S. Martinho do Porto e a praia de Pedrógão, aproximadamente 65 Km, que compreende a Nazaré, S. Pedro de Moel, Praia Vieira, Osso da Baleia e Porto de Mós).

Relativamente ao eixo centrado no ambiente, o Plano reconhece os seus pontos fortes ao mencionar que aquela faixa do litoral demonstra potencial de desenvolvimento turístico: boa preservação dos recursos naturais (floresta, matas, costa, etc.) e tipicidade de alguns aglomerados urbanos que mantêm os seus núcleos piscatórios.

O Plano actua em 5 vertentes principais

Eixo I- Território, destinos e produtos;

Eixo II- Marcas e mercados;

Eixo III- Qualificação de recursos;

Eixo IV- Distribuição e comercialização;

Eixo V- Inovação e conhecimento

e apresenta 10 objectivos estratégicos principais para a região (Linhas de Acção da Estratégia).

Faz uma única referência ao PENT: a estratégia visa “garantir um processo de sustentabilidade da actividade turística a médio/longo prazo, tendo por base o PENT” (p.2).

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

Em matéria de d.s. a RTL/F:

- Define a estratégia de desenvolvimento turístico com base num conjunto de objectivos, que incluem: garantir a sustentabilidade do desenvolvimento turístico; articular o turismo com o desenvolvimento do território e o planeamento urbano.
- Identifica factores críticos de sucesso para a valorização, inovação e desenvolvimento sustentado da região, transversais a todas as estratégias a desenvolver, dos quais se destacam (p.10): a qualificação do espaço urbano; o reordenamento do território; a salvaguarda dos recursos naturais e requalificação dos mesmos; a sensibilização da população; a aplicação da Agenda 21 Local em todo o território da RTL/F.

De entre as Linhas de Acção da Estratégia, destacam-se aquelas que directamente dizem respeito ao d.s.:

“3- Definição de políticas de qualificação, protecção e conservação do património histórico, arquitectónico, tradicional e natural que proporcionam a criação de condições para a atracção de outros segmentos da procura” (p.13).

O Plano menciona que este objectivo visa um adequado desenvolvimento sustentável. Reconhece o impacto do turismo ao nível mundial e o perigo que tal pode representar para os destinos. Identifica a autenticidade cultural, a inclusão social, a conservação do meio ambiente e a qualidade dos serviços, como peças fundamentais para se alcançar o novo paradigma de Turismo Sustentável. Mas as propostas são escassas, incidindo genericamente na organização dos recursos da região com vista à captação de segmentos de mercado cujas motivações assentem no interesse por áreas ambientalmente preservadas.

“7- Desenvolver, melhorar a natureza turística das frentes atlânticas e construção de infra-estruturas de apoio náutico” (p.24-6)

A actividade turística contribui para a “acentuada descaracterização dos aglomerados litorais”. Com base neste reconhecimento propõe um processo de requalificação

turística nos aglomerados litorais de maior aptidão turística, propondo, entre outras, as seguintes acções integradas: a requalificação dos espaços públicos e das frentes de mar; desenvolvimento do projecto de limpeza das praias ao longo dos 65Km de costa; implementação de passadiços de forma a não danificar as dunas, nomeadamente nas praias onde ainda não existe infra-estruturas; elaboração e implementação de estudo na defesa dos recursos marítimos; implementação de formas de salvaguarda de fauna e flora marítima.

“8- Qualificação de serviços e destino” (p.26)

A estratégia de desenvolvimento turístico “(...) tem que passar pela adopção de critérios de certificação de qualidade pelos serviços e pelos destinos de forma a diferenciar-se (...)” e melhorar o grau de satisfação do turista. Neste âmbito, não pode ser alheia a qualificação ambiental e o ordenamento sustentado do destino. “A certificação de qualidade deve adoptar uma abordagem desenvolvida de acordo com a visão partilhada pelas autoridades e pelas associações locais”. Reconhece que a certificação dos destinos depende de diversos requisitos, nomeadamente natureza, capacidade de carga, qualidade da água e do ambiente, aspectos sociais e económicos, etc. A estratégia a adoptar assenta essencialmente na promoção e sensibilização junto das empresas dos instrumentos disponíveis com vista à sua certificação e qualificação. Quanto ao destino, o primeiro passo será a implementação da Agenda XXI local de forma a atingir a sua certificação. Algumas acções a serem implementadas: desenvolver definições operacionais para os requisitos de qualidade de destinos turísticos; implementar um conjunto de acções de sensibilização aos empresários, seminários, fóruns, etc, com vista à implementação da certificação das empresas; elaborar um manual de boas práticas para as empresas e entidades públicas; aumentar os níveis de segurança pública.

“9- Qualificar e valorizar os recursos humanos” (p.27).

O turismo requer mão-de-obra intensiva e cada vez mais especializada, factores com repercussão social no que diz respeito a remunerações, carreiras e estabilidade do posto de trabalho. Sendo que a qualificação do destino turístico passa também pela qualificação dos recursos humanos, é proposta, em conjunto com o INFTUR, a elaboração de planos de formação assentes num diagnóstico das necessidades formativas, de forma a qualificar e valorizar os recursos humanos do sector.

Como se pode observar, está bem presente ao nível do discurso algumas das questões mais relevantes em termos de d.s.: protecção ambiental, conservação do património cultural, certificação das empresas e destinos, emprego; pelo que se pode concordar com o Plano quando este afirma tratar-se “(...) de uma estratégia que privilegia o desenvolvimento turístico sustentado (...)” (p.4). No entanto, quando se passa aos objectivos mais específicos (‘acções integradas’), não é nada claro como se pode atingir o objectivo estratégico. É disso exemplo a “implementação de formas de salvaguarda de fauna e flora marítima”, uma acção integrada tão genérica que não menciona quem a executa, como se executa, e como se vai monitorizar.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

O Plano tem como objectivo aumentar o período médio de estadia, apostando na qualificação do alojamento. Identificam-se para isso 3 domínios de actuação prioritária:

- a) acréscimo da capacidade de alojamento em categoria superior e diferenciada (4 e 5 estrelas).
- b) modernização do alojamento turístico
- c) legalização do alojamento paralelo.

Apesar da desejável reclassificação, reconversão, ampliação e modernização dos investimentos, apenas surge uma menção quanto à aposta na qualidade ambiental dos mesmos e que merecia ser melhor especificada: os investimentos na implementação de equipamentos de reduzido impacto ambiental com vista a uma utilização turística sustentada dos espaços ecologicamente sensíveis.

e) Stakeholders

O Plano foi elaborado sem qualquer referência a stakeholders.

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a mencionar.

g) Grelha de análise

O Plano não cumpre quaisquer critérios relativamente às Secções A, B e C. Apenas as matérias respeitantes à Secção D estão presentes (embora insuficientemente, 42%). É notória a convergência do PRTL/F com o PENT, podendo afirmar-se que existe um alinhamento deste plano regional com aquele plano nacional (secção E). Aponta também a necessidade de implementar a Agenda 21 Local para aquele território. O resultado global é assim bastante pobre. Apenas sensivelmente 11% dos critérios são cumpridos.

PRTL/F	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento	0	0	11
B- Valores e visão da comunidade local	0	0	6
C- Análise da situação física, ambiental e económica	0	0	14
D- Indicadores estratégicos	3	4	5
E- Implementação e revisão	0	1	5

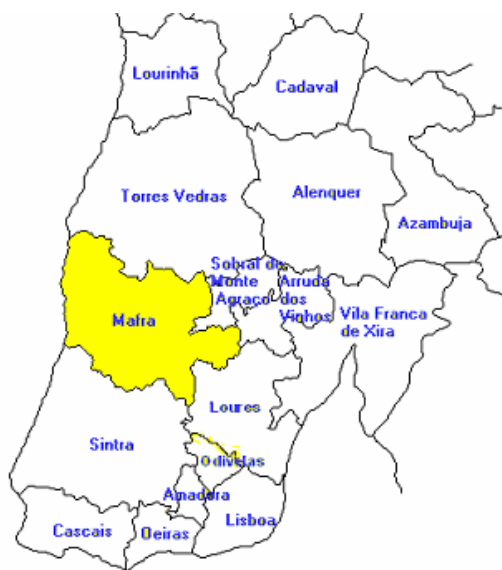
Conclusão

Apesar do mau desempenho no que aos critérios de Simpson (2001) diz respeito, o Plano faz algumas das propostas mais interessantes em termos de d.s., como seja a intervenção junto das empresas com vista à certificação, contribuição decisiva para a promoção da RSE, e reforça a necessidade de implementar a Agenda 21 Local para aquele território. O conceito de d.s está muito presente no discurso ao mencionar de forma clara nas Linhas de Acção da Estratégia a protecção ambiental, a conservação do património cultural, a certificação das empresas e destinos, a formação profissional e o emprego. Também no domínio do investimento em alojamento o Plano menciona os investimentos na implementação de equipamentos de reduzido impacto ambiental com vista a uma utilização turística sustentada dos espaços ecologicamente sensíveis. No entanto, o seu reflexo nas ‘acções integradas’ deixa a desejar por serem demasiado genéricas e pouco precisas, para além de não se saber quem e como as executa, e como é feita a monitorização. Enfim, parece que se está perante um Plano com boas intenções, mas deficitário na hora de apontar vias que levam à sua concretização.

PLANO ESTRATÉGICO DO TURISMO PARA O CONCELHO DE MAFRA

a) Caracterização do destino

O concelho de Mafra está localizado 50 Km a Norte de Lisboa, tem uma área de 291,66 Km², e integra a NUT Grande Lisboa. Possui aspectos marcadamente rurais, onde desponta uma densidade populacional baixa (202 hab/Km²), considerando o território onde está inserido, o que se deverá às difíceis acessibilidades a Lisboa até há 10 anos atrás. Porém, nos últimos anos houve crescimento populacional (foi o segundo concelho que mais cresceu em número de pessoas, e aquele onde se registou maior variação na construção de edifícios, na Região da Grande Lisboa) e melhoria das acessibilidades (e o inevitável crescimento do mercado de segunda habitação). Os recursos intrínsecos do concelho estão associados a uma “forte imagem histórico-cultural e de ruralidade”, e a configuração do destino assenta no património cultural e natural.



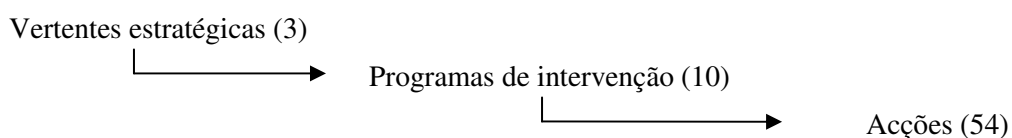
Em termos turísticos o concelho registou, em 2004, 76.000 dormidas, o equivalente a uma estadia média de 2,7 dias. 59% dos turistas são portugueses e dos estrangeiros 85% são do espaço comunitário (EU a 15). A maior parte deste fluxo turístico estará centrado na Ericeira.

b) Acerca do Plano

O Plano Estratégico do Turismo para o Concelho de Mafra (M_PET) “traça os principais objectivos estratégicos que deverão orientar a gestão municipal (...) para que o turismo do concelho possa emergir como uma actividade qualificada, sustentável e diferenciada (...)”(p.3). Neste contexto tem como objectivo primordial contextualizar o

papel da CM, e definir para o Turismo no concelho a Missão e a Visão Estratégica, consistindo esta última em “posicionar o município da Mafra no contexto turístico nacional, afirmando a sua função de centro dinamizador e distribuidor do *Touring* na Região, assente na procura permanente de complementaridades com as áreas turísticas vizinhas” (P.16). O seu horizonte temporal vai até 2016.

Os objectivos estão estruturados em três vertentes estratégicas (Desenvolvimento, Promoção e Investimento), que dão origem a dez programas de acção, e que por sua vez resultam em cinquenta e quatro acções. Estes objectivos podem ainda ser classificados como estruturantes (cinco de integração e cinco de qualificação e sustentabilidade) e operacionais (sete), como se pode ver na representação matricial.

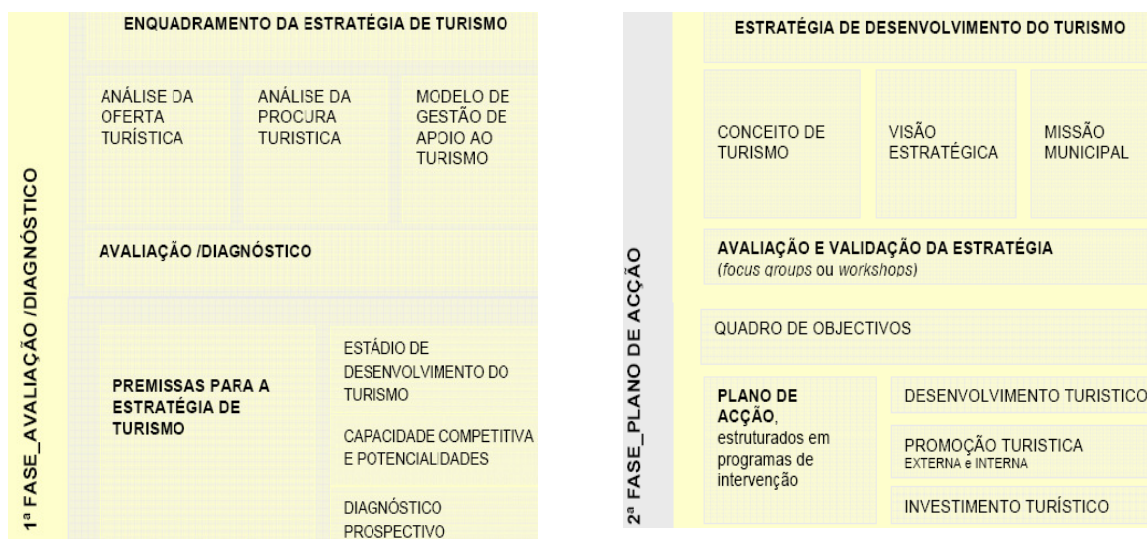


PROGRAMAS	ACÇÕES	OBJECTIVOS ESTRUTURANTES										OBJECTIVOS OPERACIONAIS							
		DE INTEGRAÇÃO					DE QUALIFICAÇÃO E SUSTENTABILIDADE												
		I1	I2	I3	I4	I5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8
1.1	1.1.1		●		●		●			●		●	●				●		●
	1.1.2		●		●		●			●		●	●				●		●
	1.1.3		●						●								●		●
	1.1.4		●						●								●		●
	1.1.5	●		●				●							●				
	1.1.6		●	●					●				●						
	1.1.7		●						●	●							●		●
	1.1.8		●						●	●									●
	1.1.9		●	●				●	●								●		
	1.1.10	●	●	●			●												●

O M_PET diz possuir três linhas orientadoras: as orientações, os objectivos e os programas preconizados pelo PENT; a necessidade de criar marcas regionais que reflectam o posicionamento que o município deseja assumir; as orientações do TLx10.

O plano está organizado em duas fases. A primeira consistiu na avaliação / diagnóstico e visou analisar a oferta e a procura, bem como transmitir o estágio de desenvolvimento

do sector, a capacidade competitiva e o diagnóstico prospectivo. A segunda fase consistiu na identificação da visão e da missão, e na elaboração do plano de acção.



O plano sugere para o município um turismo selectivo de elevada qualidade, implementado com base numa estratégia diferenciadora suportada pelo (i) convento de Maфра e Tapada Nacional; (ii) litoral e frente marítima; e (iii) cultura, tradição e ambiente saloio.

O M_PET encontra-se disponível on-line em

http://www.cm-mafra.pt/turismo/pdf/plano_estrategico_turismoCM.pdf

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

Os termos ‘desenvolvimento sustentável’, ‘sustentabilidade’ e ‘turismo sustentável’ são expressões pouco presentes no plano, e quando surgem parecem desenquadradas. Em termos metodológicos o M_PET diz privilegiar “(...) a interacção dinâmica entre os diferentes pilares de sustentabilidade - ambiental, sócio-cultural e económico e, ainda, organizativo e institucional.” (pág.4). Mas conforme o plano vai sendo explorado nota-se alguma falta de consubstanciação. Vejam-se alguns exemplos:

- Na única ocasião em que o plano utiliza a expressão ‘turismo sustentável’ é para referir que “No papel dos operadores sobressai a necessidade de se saber vender numa perspectiva de prática do Turismo Sustentável” (p.18).

- Numa das raras aparições da expressão ‘desenvolvimento sustentável’ o enquadramento é confuso: “Complementarmente foram integradas no Plano acções que, embora não sejam da competência municipal, são estruturantes e importantes para o desenvolvimento sustentável e coerente de um conjunto de outras iniciativas previstas, como é exemplo a construção do porto de recreio da Ericeira”. (p.22)

No texto são desequilibradas as menções aos factores ambientais e sociais, por um lado, e as aos aspectos económicos e de negócio, por outro. Destes últimos dá-se como exemplo:

- a multiplicação do investimento, maior dinamismo económico e empresarial: mais turismo (p.16);
- o aproveitamento da “presença dos elevados fluxos de visitantes já existentes e, subsidiariamente, atrair ao concelho o maior número possível de outras pessoas” (p.16). Ou seja, admite-se “elevados fluxos de visitantes” mas ainda assim deve-se atrair o maior número possível de outras pessoas.
- Um conjunto de acções capaz de criar no turista (e no visitante) uma experiência inesquecível: animação cultural, desportiva, urbana, recreativa ou turística.

Algumas das acções relacionadas com o Desenvolvimento Sustentável estão inseridas na dimensão estratégica ‘Desenvolvimento’, mais concretamente:

- 1.1.1/2/3/6- Requalificação urbanística, paisagística e ambiental
- 1.1.4- Acompanhamento do Plano Estratégico do Litoral de Mafra;
- 1.1.8- Execução do Centro de Interpretação Ambiental da TNM;
- 1.1.15- Desenvolvimento da Agenda 21 Local;
- 1.1.16- Reordenamento da circulação e do estacionamento automóvel;

Particularmente a acção 1.1.15 é justificada como sendo um mecanismo essencial “num território que se quer afirmar pela excelência e qualidade ambiental sendo um dos pilares para o desenvolvimento sustentável e de afirmação do próprio turismo” (Anexo 1), consistindo numa das melhores sugestões do plano quanto a matéria de d.s.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

A posição do plano face aos recursos turísticos reside na seguinte ideia: não basta promovê-los, é necessário geri-los. Com base nesta premissa o M_PET é (conjuntamente com o PASTUV) o plano que mais dedica atenção à gestão dos recursos. Define recurso turístico como sendo “todo o elemento natural ou de realização humana capaz de motivar a deslocação de pessoas a determinado local ou de preencher o gozo dos seus tempos livres.” Adoptou um conjunto de critérios para a avaliação dos recursos: genuinidade, raridade, excepcionalidade, tipicismo e ambiente social e / ou cultural, e facilidade de acesso. Faz uma análise SWOT individualizada para cada um dos recursos turísticos naturais (praias, ondas-surf, pesca desportiva, paisagem, serras e cursos de água, e áreas de preservação, clima como factor potenciador ou inibidor). Para os recursos culturais faz um levantamento descritivo individualizado e caracterizador, e uma análise SWOT global segundo categorias (património material e intangível ligado à cultura tradicional, património monumental, e arquitectura religiosa, civil de raiz erudita e militar).

O recurso alojamento é analisado de forma mais modesta, mas ainda assim é feito com rigor e de forma exaustiva, e são feitas sugestões para o tipo e localização de novas unidades. Existe preocupação em torno da qualificação, mas o desempenho ambiental é ignorado. A análise SWOT é elaborada em forma matricial o que permite uma maior riqueza da análise, e referências específicas ao alojamento.

Matriz	Pontos fortes	Pontos fracos
Oportunidades
Ameaças

Estratégias com resultados menos bem conseguidos

carência de oferta de alojamento a diversos níveis: em quantidade, em qualidade, e na inadequação face à “dignidade e riqueza dos recursos existentes”, o que contribui para uma imagem de baixa qualidade.

A transformação proposta passa por criar sistemas de incentivos e de apoios ao investimento, eventualmente majorados quando o investimento se realizar em áreas ou produtos estratégicos, e que sejam direccionados para uma oferta (p.12):

- condigna com a riqueza dos recursos existentes;
- baseada em tipologias que por si só venham a dar visibilidade para os mercados de Mafra;
- dirigidas a um público que não aprecia o vulgar e o mediano mas apenas aprecia a qualidade.

Um dos objectivos operacionais passa então por criar uma hotelaria diferenciada e de grande qualidade (O1).

e) Stakeholders

O não envolvimento dos residentes e das ONG's está bem patente na desconsideração a que o plano vota estes actores: “Na integração [dos] objectivos inerentes ao planeamento turístico (...) terão de estar presentes os mais directamente interessados no sucesso do projecto – os empresários e operadores – mas também aqueles que têm responsabilidades pelo próprio concelho – desde logo a Autarquia, as Associações Sócio-Profissionais locais e as estruturas locais de gestão do Turismo que vierem a ser criadas no âmbito do presente trabalho” (p.17). É de evidenciar o distanciamento face à população local tanto mais que o plano parece estar atento

- à reacção que possa vir a surgir dos residentes “pensando que os seus interesses foram sacrificados por interesses alheios” (p.46);
- à necessidade de garantir o envolvimento da população na implementação estratégica “(...) porque uma parte essencial dos recursos turísticos lhe diz respeito e porque é legítimo que seja o destinatário primeiro de uma actividade turística sustentável” (p.45[2]).

Apesar da ausência da população local e de *stakeholders* ligados ao ambiente, o plano sugere cooperação entre todos os envolvidos, a quem cabem desempenhos diferentes e complementares.

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada a mencionar

g) Grelha de análise

O M_PET integra 43% dos critérios definidos por Simpson (2001). Possui a particularidade de apenas ter um *score* superior a 50% na secção E, que é um dos pontos fracos da generalidade dos planos analisados. Nesta destaca-se a atenção dada ao

sistema de controlo e monitorização do plano (capítulo 5), sendo o único documento que elabora cronogramas temporais e funcionais.

PRTL/F	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento	1	5	5
B- Valores e visão da comunidade local	1	1	4
C- Análise da situação física, ambiental e económica	6	2	6
D- Indicadores estratégicos	5	1	6
E- Implementação e revisão	2	3	1

Conclusão

O M_PET é um plano que foge à regra dos planos analisados, nomeadamente em três aspectos. Fala pouco e de forma pouco clara em desenvolvimento sustentável ou em sustentabilidade, e as preocupações ambientais e sociais não estão expressas. Porém, às matérias que a maioria dos planos praticamente ignoram, o M_PET dedica atenção. É o caso da análise aos recursos, onde é apresentada uma metodologia de análise estruturada com vista a uma adequada gestão dos recursos naturais e culturais. São também os casos do sistema de avaliação e acompanhamento do plano, calendarização e custos previstos.

PLANO DE ACÇÃO SECTORIAL PARA O TURISMO DO TERRITÓRIO DA VALIMAR

a) Caracterização do destino

A Comunidade Urbana VALIMAR é um espaço geográfico que integra os Concelhos de Arcos de Valdevez, Caminha, Esposende, Ponte da Barca, Ponte de Lima e Viana do Castelo, e que se estende por 1.500 Km², aproximadamente. Segundo os Censos de 2001 a região tinha uma população de 221.030 habitantes, o que equivalia a uma densidade baixa populacional (147 hab/Km²)e, ainda assim, muito concentrada no concelho de Viana do Castelo. É uma região com alguma ruralidade (que tem vindo a decrescer) e onde o maior dinamismo demográfico se tem verificado junto ao litoral e nas freguesias urbanas.



Embora ainda seja modesta, a actividade turística no território da VALIMAR tem sido crescente o que, de acordo com o plano, exige a tomada de medidas adequadas (p.39[1]). Continua, porém, a ser um território onde predomina os fluxos de visitantes e não de turistas (p.97[2]).

A região detém um rico património ambiental e paisagístico, onde se destaca parte do Parque Nacional da Peneda-Gerês, a Área Protegida do Litoral Norte, a Área de Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos, e vários sítios Natura 2000.

b) Acerca do Plano

O Plano de Acção Sectorial para o Turismo do Território da VALIMAR (PASTUV) “(...) traça os principais objectivos estratégicos que deverão orientar a gestão supra-

municipal nos próximos anos, aproveitando as oportunidades abertas pelo QREN, para que o Turismo da região possa emergir como uma actividade qualificada, sustentável e diferenciada, afirmando-se como destino turístico de excelência” (p.5[1]). Trata-se de um “(...) instrumento estratégico, simultaneamente, de planeamento e de gestão” (p.7[2]), que considera “(...) o Turismo, de uma forma geral, como o principal factor de desenvolvimento da Região, em geral e de cada Município, em particular” (p.78[2]).

A missão está incorporada no conceito estratégico “Espaço de vivência cultural, natural e humana, envolvido numa paisagem inigualável, proporcionando experiências inesquecíveis” p.17[1].

Uma dos aspectos negativos com que o plano diz ter-se confrontado, foi a falta de informação estatística relevante. Nesse sentido, propõe a criação de um sistema de informação estatística (s.i.t.), com o objectivo de “(...) obter um melhor e maior conhecimento da realidade turística, respeitando esta à oferta, à procura ou aos rendimentos obtidos com a actividade” (p.53[4]).

Propõe um conjunto de 3 estratégias a serem implementadas de acordo com as prioridades fixadas e as condições de execução (p.18[1]):

- Prazo imediato- consolidação dos vários segmentos de mercado e aperfeiçoamento daquilo que já existe.
- Curto/médio prazo- aumento das condições de competitividade da situação actual, e conquista de novos mercados e lançamento de novos produtos.
- Médio/longo prazo- consolidação do crescimento sustentado.

O quadro geral de objectivos estratégicos engloba 5 objectivos de integração (I), 5 de Qualificação e Sustentabilidade, e 7 Operacionais (O), de onde se destacam pela sua relevância para o d.t.s. (pp.19/20[1]):

- I2. Potenciar o crescimento da actividade turística como meio de harmonizar o desenvolvimento social, cultural e económico, sem degradar o Meio Ambiente;
- I3. Valorizar o património ambiental, natural e cultural, relacionando-o com as particularidades da Região no domínio do Turismo;

- Q1. Desenvolver e manter actualizado um estado de espírito de qualificação, planeamento, estruturação, organização e promoção da oferta, reforçando a respectiva atractividade em conexão com a valorização do ambiente histórico – económico e social – natureza – cultura e tradição;
- Q4. Valorizar a conservação e manutenção dos Centros Históricos das cidades e demais urbes, através da responsabilização da população residente, dos visitantes e dos turistas;
- Q5. Cooperar com as estruturas locais, regionais e nacionais para a conservação, manutenção e gestão das áreas protegidas da Região.

A quantificação destes objectivos é feita através de 5 indicadores, exclusivamente económico-financeiros, de que é exemplo: “Fixar para o final do horizonte temporal do Plano de Acção uma estada média do turista correspondente a 35% acima da que hoje se presume existir” (p.21[1]).

A implementação da estratégia assenta na proposta de um conjunto de Acções, organizadas em em Programas de Intervenção e Vertentes Estratégicas (Vertente do Desenvolvimento Turístico, da Promoção Turística, e do Investimento Turístico).

O Plano tem um horizonte temporal de 8 a 10 anos, e é composto por 5 volumes: o Relatório Síntese, o Relatório de Diagnóstico e três volumes que constituem a Estratégia de Intervenção.

c) O discurso acerca do Desenvolvimento Sustentável

É feita uma única referência, e muito breve, ao dts a propósito da criação de um “Espaço Temático Territorial” (p.13[4]), onde é mencionado também a reabilitação e conservação do património, e a melhoria da qualidade de vida da população residente. Não explica o que entende por desenvolvimento turístico sustentável.

Também escassas e breves são as referências ao respeito pelo ambiente, de que é exemplo “Planear as acções do Turismo com respeito pela conservação e manutenção do meio ambiente” (p.83[2]). Onde são feitas mais referências em conjunto é na identificação das ameaças e dos pontos fracos, segundo a análise SWOT (p.101[2]):

- destruição real ou potencial de áreas ambientalmente ricas mas frágeis;
- transformação da região numa terra de passagem e redução da população residente;
- pressão urbanística sem relacionamento com actividades económicas;
- falta de interesse dos investidores pela região;
- forte carências na qualificação dos recursos humanos.

Estranha-se que um plano que preconize para a região o desenvolvimento do turismo de natureza e do turismo rural, ignore por completo a problemática da sustentabilidade.

d) A hotelaria enquanto recurso turístico promotor de d.s.

Com o intuito de analisar, avaliar e estudar a melhor utilização dos recursos (p.7[2]), é desenvolvida no Relatório de Diagnóstico uma metodologia de análise aos recursos (à semelhança do M_PET) que é mais completa do que aquela habitualmente encontrada nos planos turísticos. Define recurso turístico (p.10[2]), e avalia-os segundo cinco critérios (genuinidade, raridade, excepcionalidade, tipicismo, e facilidade de acesso), no que resulta num conjunto de quatro hierarquias de recursos, de acordo com a sua importância.

Procedeu à análise SWOT que deu origem a uma Matriz de Definição dos Factores de Transformação (p.103[2]).

O alojamento não é considerado recurso, antes fazendo parte do produto turístico e visto como catalizador da renovação do destino, acrescentando valor ao destino (p.36[4]). É feita uma caracterização completa da oferta hoteleira na região (p.69-73[2]), surgindo como ponto fraco, na análise SWOT, a excessiva baixa taxa de ocupação. Uma das 'Acções Propostas' pelo plano consiste no incentivo e na requalificação dos meios de alojamento (p.14[5]). E mais não desenvolve, pelo que se fica sem saber como é que o 'incentivo' será efectuado. Nada é mencionado quanto ao desempenho ambiental das unidades. Promove a certificação do produto turístico, de uma forma geral (p.20[4]), nada referindo quanto ao alojamento.

e) Stakeholders

Na fase de diagnóstico foram realizadas entrevistas a um conjunto de entidades: Câmaras Municipais, R.T. do Alto Minho e indústria (operadores turísticos, agentes económicos, associações sócio-profissionais). Não existem quaisquer evidências de que estas entidades tenham participado na elaboração da estratégia, assim como não há referências a outros *stakeholders*, nomeadamente população residente e associações / instituições de defesa do ambiente¹⁵³.

f) Avaliação do desempenho estratégico

Nada é mencionado.

g) Grelha de análise

O PASTUV obteve 32% do cumprimento dos critérios de avaliação, o que é claramente insuficiente. Na secção A ignora a comunidade residente e as organizações ambientais como *stakeholders*, e mesmo as restantes apenas intervêm de forma evidente na fase do diagnóstico. Na secção B, os resultados apresentam-se igualmente fracos, mas note-se que o documento sugere o desenvolvimento do turismo rural, consentâneo com as características locais (B6).

PASTUV	Evidente	De alguma forma evidente	Não evidente
A- Participação dos <i>stakeholders</i> e influencia no processo de planeamento	2	1	8
B- Valores e visão da comunidade local	1	1	4
C- Análise da situação física, ambiental e económica	3	2	9
D- Indicadores estratégicos	3	4	5
E- Implementação e revisão	1	3	2

É na secção E que o plano mostra melhor desempenho. Dedicar um capítulo aos sistemas de controlo e monitorização mas não concretiza, ficando-se por exemplos

¹⁵³ Porém estes actores não são completamente estranhos ao planeador, que recomenda ao Parque Natural Peneda-Gerês “a promoção da participação pública em geral, grupos interessados, ONG’s entre outros”.

demonstrativos do que consistem e respectivo potencial que encerram. Alinha os produtos com aqueles existentes no PENT.

Conclusão

A pouca importância conferida ao que a população residente pensa relativamente ao desenvolvimento turístico é notória nos dados prioritários a recolher do s.i.t.: perfil do turista, informação hoteleira, informação económica, e frequência dos principais locais turísticos. Nada no que concerne às atitudes dos residentes. O desinteresse alastra-se aos possíveis contributos das organizações ambientais.

O desenvolvimento sustentável é um conceito ausente do PASTUV. Porém o plano considera algumas questões ambientais. Aponta três grandes linhas de produtos: os originários nos recursos naturais, os originários nos recursos culturais, de lazer e touring. É no primeiro que são sugeridos um conjunto de produtos estruturantes particularmente respeitadores do ambiente. O caso mais notável é o das “Aldeias do Futuro” conceito próximo do de eco-aldeias, espaços auto-sustentáveis. Nota-se contudo que as preocupações ambientais são exploradas como componente essencial de um produto específico, e não algo transversal a todos os produtos. Note-se também que é o único plano que analisa os impactos dos campos de golfe, tanto na fase de construção como na fase de exploração (p.35[2]).

Faz boa avaliação dos recursos, e caracterização completa do alojamento turístico existente (que não é contemplado nos recursos) para o qual não sugere medidas relativamente ao bom desempenho ambiental do sub-sector. De referir ainda que promove a certificação do produto turístico, de uma forma geral, p.20[4].

Obteve 33% no cumprimento dos critérios desenvolvidos por Simpson (2001) o que vem confirmar as fragilidades em matéria de sustentabilidade.

Legenda dos volumes do PASTUV

- [1]- Síntese do Relatório Final
- [2]- Relatório de Diagnóstico
- [3]- Estratégia e Quadro de Objectivos
- [4]- Estruturação da Oferta
- [5]- Programação e Sistemas de Controlo

ANEXO 3 – PONTUAÇÃO INDIVIDUAL DOS PLANOS DE TURISMO

Critérios		Planos									
Cód.	Designação	PDTA	PRTA 2000	PEDT-POACB	PDTV D	PEDTS	PETSC	PETUR	PRTL/F	M_PET	PASTUV
	Total %	39	41	28	61	56	9	55	11	43	32
	Secção A- Participação dos stakeholders e influência no processo de planeamento										
A1	Organismos de turismo central (DGT, ITP) intervieram no processo de planeamento		1		2						
A2	Organismos de turismo locais (Regiões de Turismo) intervieram no processo de planeamento	2	2	2	2	2		2		2	2
A3	As opiniões dos organismos de turismo central e regional foram contempladas na delineação da estratégia	1	1		2	1		1		1	
A4	As câmaras municipais e a CCDR intervieram no processo de planeamento		2	1	2	2		2		1	1
A5	As opiniões das câmaras municipais e da CCDR foram contempladas na delineação da estratégia		1		2	2		2		1	
A6	A indústria local de turismo interveio no processo de planeamento		1		2	2		2		1	2
A7	As opiniões da indústria local de turismo foram contempladas na delineação da estratégia		1		2	2		2		1	
A8	As organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, intervieram no processo de planeamento		1		1			2			
A9	As opiniões das organizações/instituições de defesa do ambiente, locais ou regionais, foram contempladas na delineação da estratégia		1		1			2			
A10	Os residentes intervieram no processo de planeamento					2		1			
A11	As opiniões dos residentes foram contempladas na delineação da estratégia					2		1			
	Sub-total	3	11	3	16	15	0	17	0	7	5
	Secção B- Valores e visão da comunidade local (de destino)										
B1	O documento identifica os valores significativos para a comunidade local					1		1			
B2	O documento identifica as características significativas quanto ao modo de vida locais					1		1		1	
B3	O documento identifica questões actuais que são críticas /controversas para os residentes				2	2					
B4	O documento considera as atitudes da comunidade relativamente ao turismo										
B5	O documento considera, na generalidade, a qualidade de vida da região					2				2	2
B6	O documento apresenta uma visão para o futuro alinhada com os valores, atitudes e modos de vida da comunidade local					1					1
	Sub-total	0	0	0	2	7	0	2	0	3	3

Critérios		Planos									
Cód.	Designação	PDTA	PRTA 2000	PEDT-POACB	PDTVD	PEDTS	PETSC	PETUR	PRTL/F	M_PET	PASTUV
	Secção C - Análise da situação social, ambiental e económica										
C1	O documento descreve as principais características geográficas do local	2	2		2	2				2	1
C2	O documento descreve as principais características do clima local	1			2					2	
C3	O documento identifica a flora e a fauna existentes e que são específicas e únicas do local		1		2	2					
C4	O documento faz a avaliação da resiliência e/ou da fragilidade do ambiente físico				1	2				1	
C5	O documento identifica os actuais níveis populacionais e demográficos	2	2	1	2	2	2	2		2	2
C6	O documento identifica os actuais padrões locais de uso e ocupação da terra	2	2	1	2	1		1		1	
C7	O documento identifica as principais actividades económicas locais	2	2	1	2	2		2		2	
C8	O documento menciona a importância do turismo, comparativamente com outras indústrias, para o desenvolvimento económico local		1					1			
C9	O documento quantifica os benefícios económicos do turismo para o local	2	1					2			
C10	O documento quantifica a capacidade da actividade turística local para criar emprego	1		1	1			2			
C11	O documento descreve os principais pontos turísticos locais	2	1	1	1	2				2	
C12	O documento avalia a actual capacidade das infra-estruturas turísticas	2	2	1	2	2	2	2			2
C13	O documento avalia a competência dos operadores turísticos locais para o negócio					1		1			1
C14	O documento inclui análise quantitativa do actual número de visitantes, período de permanência e gastos	2	2	1	2	2		2		2	2
	Sub-total	18	16	7	19	18	4	15	0	14	8

Critérios		Planos									
Cód.	Designação	PDTA	PRTA 2000	PEDT-POACB	PDTV	PEDTS	PETSC	PETUR	PRTL/F	M_PET	PASTUV
Secção D - Indicadores estratégicos – objectivos genéricos e específicos											
D1	O processo de planeamento reflecte uma orientação de longo prazo	2	1	2	2		2	2	2	2	2
D2	O documento inclui objectivos genéricos relativos à natureza e à escala do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro	1	1	2	1	2				1	1
D3	O documento identifica objectivos genéricos relativos aos benefícios económicos do desenvolvimento turístico pretendido para o futuro	2			2	2		2	1	2	2
D4	O documento inclui objectivos genéricos relativos à protecção ambiental	1	2	2	1	1	1	2	2		1
D5	O documento inclui objectivos genéricos relativos à preservação dos valores e modo de vida da comunidade local	2			1	1	1	2	1		1
D6	O documento inclui objectivos genéricos que evidenciem os benefícios do turismo para o desenvolvimento local			2	2	1	1	2	1	2	
D7	O documento identifica um conjunto de alternativas estratégicas que podem alcançar os objectivos genéricos	1									
D8	O documento avalia cada opção estratégica previamente a determinar o conjunto de objectivos específicos	2									
D9	Os objectivos específicos estão em sintonia com os objectivos genéricos estabelecidos previamente	1	2	2	2	2		2		2	2
D10	Os objectivos específicos seleccionados são baseados na capacidade da oferta e não na procura do mercado		1	2	2	2		1	2		1
D11	Os objectivos específicos procuram a distribuição equitativa dos benefícios económicos do turismo no local								1		
D12	Os objectivos específicos para a actividade turística futura estão quantificados e são facilmente mensuráveis	2	1	1	2	1		1		2	
	Sub-total	14	8	13	15	12	5	14	10	11	10
Secção E- Implementação e revisão											
E1	Os objectivos específicos são hierarquizados em termos de urgência de implementação									1	2
E2	O documento estabelece quem são os responsáveis pela implementação das tarefas mais importantes			2	2			2			1
E3	O documento contempla um mecanismo articulado de revisão e de avaliação	2	2		2	1		2		2	1
E4	O documento estima os custos do desenvolvimento estratégico recomendado	1	2	2	1					2	
E5	O documento indica métodos específicos através dos quais os recursos necessários para fazer face aos custos identificados serão afectos aos participantes do desenvolvimento turístico.				2					1	
E6	O documento alinha a estratégia local com outras estratégias, regionais e nacionais, com influência no desenvolvimento turístico (PENT, ENDS, etc)		1		1	2		2	1	1	1
	Sub-total	3	5	4	8	3	0	6	1	7	5

ANEXOS

Anexo 1- SIVETUR

Anexo 2- Aspectos relevantes dos planos de turismo

Anexo 3- Pontuação individual dos planos de turismo