Turismo, o espaço e a economia

João Albino Silva

DT 15-98 Julho 1998

As análises, opiniões e conclusões expressas neste documento de trabalho são da exclusiva responsabilidade do seu autor e não reflectem necessariamente posições do Ministério da Economia.

Turismo, o espaço e a economia (*)

por

João Albino Silva

Professor Associado com Agregação
da Universidade do Algarve

* Comunicação apresentada na 1.ª Conferência organizada pela Revista Economia & Prospectiva, em 18 de Março de 1998 no Centro Cultural de Belém. “Turismo Uma Actividade Estratégica”.

FICHA TÉCNICA

Título: Turismo, o espaço e a economia
Autor: João Albino Silva
Editor: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica
Rua José Estêvão, 83-A, 1.º-Esq.
1150 Lisboa
Gep@mail.telepac.pt
Concepção gráfica: Deltagraphos - Design e Publicidade, Lda.
Impressão e acabamento: Alves & David - Artes Gráficas, Lda.
Tiragem: 1000 exemplares
Edição: Lisboa, Julho 1998
ISBN: 972-8170-43-2
Depósito legal: 126 113/98

Sumário

1. Introdução 7

2. A dimensão espacial do turismo: elementos interpretativos 9

3. Contributos para a reestruturação de um processo de desenvolvimento turístico 11

4. Aspectos institucionais no turismo: um comentário final 13

5. Documentos publicados 15

1. Introdução

É sabido que a funcionalidade de um sistema de turismo não prescinde de uma adequada articulação entre a procura e a oferta.

Do mesmo modo se poderá constatar que tem sido muito mais difícil aprofundar os aspectos conceptuais e metodológicos relacionados com a oferta turística, a que não é alheia a diversidade de agentes e de produtos e a própria conflitualidade de interesses em presença.

Acresce, ainda, o facto de o turismo ter como principal elemento diferenciador a descontinuidade espacial que emerge de condições geográficas, climáticas e culturais.

A tradição em Portugal, no que ao turismo diz respeito , pese embora intenções repetidas e a própria profusão de documentos legais, ou talvez por isso, apresenta um maior pendor de estudos relacionados com o conhecimento da forma ou do *marketing,* ou mesmo da qualidade de empreendimentos, formação profissional e sistemas de informação.

O nosso contributo de hoje vai no sentido de propôr algumas reflexões sobre a oferta, reflexões essas que se pretendem com um sentido operatório no espaço continental português.

2. A dimensão espacial do turismo: elementos interpretativos

Desde a década de 60, Portugal tem vindo a receber um crescente número de visitantes que o procuram como local privilegiado de descanso e, em muitos casos, de enriquecimento cultural.

A evolução registada nos principais indicadores associados a estas actividades confirma estarmos em presença de um dos mais importantes traços da realidade económica portuguesa dos últimos anos.

O período de expansão acelerada da importância relativa das actividades turísticas na economia portuguesa corresponde, igualmente, a uma mutação profunda no padrão territorial destas actividades.

De facto, a exploração intensa dos recursos turísticos de base balnear nos mercados externos e a sua afirmação no mercado interno fez com que se acentuasse a localização litoral das infra-estruturas turísticas e, especialmente, uma enorme polarização na costa Algarvia.

No quadro das profundas transformações que vêm marcando a estrutura económica e social de inúmeras regiões portuguesas (como, aliás, noutros contextos nacionais), as oportunidades de desenvolvimento das actividades turísticas aparecem como denominador de diversas estratégias de desenvolvimento.

Este facto possui três principais factores explicativos:

— o esgotamento de modelos de localização espacial de diversas actividades produtivas (na agricultura, na indústria e nos sectores extractivos) fruto dos movimentos nacionais e internacionais de reestruturação;
— o dinamismo da procura turística, quer do ponto de vista quantitativo, quer do ponto de vista de uma permanente diversificação dos seus perfis;
— a valorização, pela procura, dos recursos com capacidade diferenciadora dos produtos turísticos, especialmente aqueles que estão associados às características ambientais e culturais de base territorial.

Esta conjugação de potencialidades vindas do lado da procura e da oferta coloca, no entanto, dois tipos de problemas nucleares: por um lado, assiste-se a uma frequente incapacidade de valorizar substancialmente os recursos detectados, quer por debilidades de estruturação da oferta, quer por insuficiências dos mecanismos de promoção e afirmação concorrencial; por outro lado, teme-se também recorrentemente que uma expansão desordenada das actividades turísticas gere desequilíbrios ambientais que comprometam a sua sustentabilidade da exploração desses mesmos recursos.

Se, para dar expressão a estas situações problemáticas poderemos exemplificar com uma excessiva carga de fluxos turísticos em alguns espaços do território continental, uma modesta utilização do potencial turístico oferecido pelas regiões turísticas menos desenvolvidas, uma grande dependência das formas de turismo de massas e baixos níveis de turismo interno, é igualmente necessário acrescentar uma significativa ineficácia demonstrada pela organização turística de base regional em lidar com o processo de desenvolvimento turístico nas respectivas regiões.

De facto, o actual modelo institucional de base regional só muito dificilmente poderá estar associado a uma perspectiva de consolidação e desenvolvimento de produtos turísticos.

Apesar do crescente número de turistas e do seu positivo impacte na economia, como já foi referido, a leitura regional desses efeitos é ainda muito diminuta e os riscos de uma incapacidade de intervenção reguladora e de promoção da eficiência continuam, a nosso ver, na ordem do dia.

O exemplo do Algarve, neste contexto, surge como o paradigma deste crescimento e da forma como os responsáveis públicos intervieram, em contextos regionais, mesmo naqueles onde as fronteiras naturais e institucionais parecem estar suficientemente delimitadas.

Para o Algarve, recorda-se, diversos foram os planos "pensados" para intervirem no processo de desenvolvimento do turismo.

De facto, desde 1963, ano em que foi publicado o Plano de Valorização Turística do Algarve, até 1995, data de publicação do Plano Regional de Turismo do Algarve, encontram-se cinco documentos orientadores onde o turismo surge em destaque, não contando com outros documentos como os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) ou os PDM's, onde a perspectiva sectorial e/ou regional não é o seu principal objectivo, embora o turismo esteja naturalmente presente.

No último PRTA (de 1995), por exemplo afirma-se que "o correcto é lamentar a programação do desenvolvimento e a aplicação de uma inconsistente política urbanística".

Sublinhe-se que este Plano aponta objectivos e antigas preocupações, presentes em documentos da década de 60, como sejam o "identificar estrangulamentos infra-estruturais e, "zonas saturadas" e "investimentos estruturantes", complementadas com a "firme intervenção da administração pública" e uma " coordenação da execução das acções" e a "valorização do produto sol e praia".

Este Plano esboça, aliás, uma aproximação ao ordenamento do território, entendido este como fundamento da valorização e competitividade do produto turístico.

Mas a abordagem interessante ficou-se num enunciado metodológico aparentemente sem consequências e mesmo a perspectiva territorial apresentada não ultrapassa um nível generalista de abordagem, não reflectindo aparentemente qualquer ligação aos demais instrumentos de planeamento regional, como é o caso dos PDM's.

Além disso ainda está por esclarecer a própria operacionalidade do PRTA, quer para identificar e priorizar medidas e acções, quer a sua concretização no terreno, por forma a garantir a execução da estratégia definida.

Ou seja, no que ao Algarve diz respeito, a ineficiência ou incapacidade na aplicação de instrumentos de planeamento turístico tem vindo a conviver com uma desarticulação entre os principais actores (públicos e privados) na prossecução de objectivos consensualmente assumidos, inseridos num planeamento entendido como permanente instrumento de gestão do sistema turístico.

Sublinhe-se que a leitura que fizemos do Algarve poderá ser exemplificada para outros contextos regionais de forte pressão turística ou de lazer, como é o caso da Península de Setúbal.

3. Contributos para a reestruturação de um processo de desenvolvimento turístico

Do enunciado de algumas questões que emergem desta complexa relação do turismo com o espaço continental português, importará colocar à reflexão algumas propostas que possam apresentar-se como estruturadoras de um processo de desenvolvimento turístico em bases sólidas.

A **primeira** prende-se com a necessidade de **identificar coerências espaciais** no território português capazes de produzir efeitos na explicitação de instrumentos comuns de apoio à sustentabilidade das actividades turísticas, aos seus produtos, e à maximização da sua contribuição para o desenvolvimento regional.

Trata-se de operacionalizar a relação entre o potencial de configuração dos recursos turísticos existentes com os níveis de estruturação das actividades económicas existentes por forma a clarificar, em termos regionais ou locais, onde o **turismo surge como actividade dominante, ou potencialmente dominante,** onde o **turismo tem uma participação estruturante,** ou se insere **intersectorialmente em economias dinâmicas** e, finalmente, onde o turismo é **relevante como factor de dinamização local.**

A **segunda proposta** prende-se com a necessidade de identificar os principais vectores críticos que correspondem a dimensões-problema e que possam suportar áreas estratégicas de intervenção nos espaços anteriormente referenciados.

No actual estádio de desenvolvimento do turismo em Portugal, sublinhamos os seguintes vectores-críticos:

— a **infraestruturação básica,** condicionante do próprio desenvolvimento turístico (saneamento básico; energia; águas; resíduos; comunicações; equipamentos de saúde, entre outros);
— a **infrastruturação específica** (serviços e equipamentos associados ao alojamento, alimentação e animação p. e.);
— a **competitividade**, relacionada com a melhoria da produtividade das empresas, com novas tecnologias, melhorias organizacionais, integração de produtos e desenvolvimento de objectivos estratégicos de longo prazo);
— a **integração económica e social** com uma forte interdependência de esforços dos vários intervenientes e de valorização das capacidades endógenas regionais e a valorização do património cultural;
— a **integração ambiental,** dado que o tipo de relação do turismo com o ambiente assume uma expressão vital para a sobrevivência de ambos.

A **terceira proposta** relaciona-se com a defesa de um esforço generalizado de **avaliação** *ex-ante* do potencial de desenvolvimento turístico nos diversos contextos territoriais por forma, não só a fundamentar estratégias de desenvolvimento estrutural mas também a identificar cenários de evolução bem como os impactes multidimensionais associados.

Não se tratando de uma abordagem que privilegie a dimensão micro (do projecto) da avaliação de impactes, a sua maior eficácia poderá ser gerada no estudo de acções de desenvolvimento turístico com alguma dimensão espacial.

Estará em causa a oportunidade e a exigência de avaliação de programas ora de incidência local — Planos Municipais de Ordenamento do Território - PDM's, Planos Gerais de Urbanização, Planos de Pormenor, Planos de Desenvolvimento Turístico, grandes complexos empresariais —, ora de âmbito regional (PROT), Planos Intermunicipais de Valorização dos Recursos, grandes empreendimentos regionais) onde, a par de uma completa caracterização dos programas, importará avaliar os domínios **ecológico, sócio-económico e dos recursos turísticos.**

Todavia, importa aqui salientar que este esforço de avaliação *ex-ante* dos impactes do desenvolvimento de programas turísticos não esgota a preocupação com os efeitos destas actividades no ambiente.

Pelo contrário, a avaliação dos impactes do turismo no ambiente, seja de natureza *ex-ante, on-going* ou *ex-post,* não é senão mais um passo no complexo processo da intervenção e controlo das condições ambientais do desenvolvimento turístico, destacando-se o facto das regiões com forte intensidade das actividades turísticas (seja onde o turismo é dominante ou potencialmente dominante, p. e.) carecerem de estudos de auditoria ambiental onde se detectem as áreas críticas desta relação.

Numa quarta proposta, importará que a avaliação *ex-ante* mas também as avaliações de desenvolvimento se estruturem em torno dos potenciais de **carga turística** que os recursos existentes suportam, por forma a que a procura turística, a estrutura da oferta e a sensibilidade ecológica dos recursos sejam avaliados integralmente.

Sendo sensíveis aos argumentos dos que afirmam ser duvidosa a possibilidade de se estabelecerem métodos, objectivos e universais, para a determinação de limites de saturação ou carga, não só pelas diferentes situações espaciais como pela própria evolução do conceito do limiar para o mesmo espaço, entendemos a operacionalização desta análise da **capacidade de carga** através do recurso às técnicas de raiz multicritérios onde, nomeadamente, se avalie prospectivamente os cenários de evolução turística dos programas, em termos dos seguintes vectores:

— **relevância social e económica das actividades,** onde se avalia o balanço entre os custos e os benefícios produzidos pela exploração turística numa óptica que integre as dimensões económica, financeira e sócio-cultural;
— a **intensidade de recursos de base turística disponíveis** onde se avalia o potencial de atracção dos recursos que fundamenta o esforço de investimento associado à sua exploração comercial;
— a **sensibilidade ambiental dos recursos,** onde se identificam os níveis de sensibilidade dos recursos face aos usos e necessidades de infraestruturação associados à procura e oferta turística;
— a **intensidade de carga,** onde se identificam os níveis existentes ou projectados de fluxos turísticos num quadro relativo de aferição, onde estão presentes quer a pressão da procura turística quer a infraestruturação associada.

A **quinta proposta** associamo-la à valorização do papel estratégico que a dimensão do **ordenamento do território turístico** possui, como instrumento nuclear, numa óptica de desenvolvimento turístico sustentável.

Assumindo-se como um **quadro de referência** para uma política de intervenção das autoridades ao nível do enquadramento das potencialidades existentes e da garantia da salvaguarda dos ecossistemas; das políticas de investimento dos agentes económicos privados, através da clarificação das regras de funcionamento destas actividades e como instrumento de reforço do posicionamento estratégico do turismo nacional, nos diversos espaços territoriais, a concretização do **ordenamento dos territórios turísticos** permitirá definir e delimitar zonas com interesse turístico; estabelecerá regimes de uso, ocupação e transformação do solo e correspondentes normas; caracterizará condicionantes; fixará prioridades para o desenvolvimento e definirá tipos de turismo e a correspondente localização das actividades e empresas.

4. Aspectos institucionais no turismo: um comentário final

Finalizaremos estas nossas reflexões, e o conjunto de propostas apresentadas, com uma pergunta: Quais os protagonistas ao nível da promoção de um turismo sustentável de base regional, onde estão envolvidos elementos estruturantes como o ordenamento, a capacidade de carga, a avaliação de programas turísticos e a própria hierarquização dos espaços turísticos?

O protagonismo indispensável da Administração Pública (central e local) na condução das medidas de política, não pode esconder a imperiosa necessidade de associar os diversos agentes envolvidos nos processos de negociação.

A gestão sustentada dos recursos ambientais e do património turístico coloca enormes problemas, tanto ao nível da compatibilização de interesses, como da procura de técnicas de estudo e defesa dos recursos, os quais serão mais facilmente enquadrados numa óptica de construção de plataformas de contratualização (concertação) das estratégias.

Espera-se, por isso, que sejam dados passos inovadores, quer na modernização de estruturas quer na própria revisão da filosofia de intervenção dos sectores público e privado no turismo e nas regiões.

Nota ao leitor:

Este texto tem na sua génese outros textos anteriormente produzidos pelo autor. É o caso das seguintes referências bibliográficas:

Silva, J. Albino e Silva, J.A.V. (1995), *Inserção Territorial das Actividades Turísticas em Portugal - Uma Tipologia de Caracterização,* APDR, III Encontro Nacional, Porto, Abril, 1995

Silva, J. Albino (1996), *O Planeamento Turístico - O Caso do Algarve* (1996-1995), Colóquio Internacional da Geografia do Turismo e do Lazer, Junho de 1996, Centro de Estudos Geográficos, Fac. de Letras, Universidade de Lisboa.

6. Documentos publicados

DT 1 **Política de Concorrência e Política Industrial**
Nov. 96 *António Nogueira Leite* - (Esgotado)

DT 2 **Transformação Estrutural e Dinâmica do Emprego**
Dez. 96 *Paulino Teixeira* - (Esgotado)

DT 3 **Ética e Economia**
Jan. 97 *António Castro Guerra* - (Esgotado)

DT 4 **Padrões de Diversificação dos Grupos Empresariais**
Mar. 97 *Adelino Furtado* - (Esgotado)

DT 5 **Estratégias e Estruturas Industriais e o Impacto da Adesão à Comunidade Europeia**
Maio 97 *António Brandão, Alberto Castro e Helder de Vasconcelos* - (Esgotado)

DT 6 **Têxteis, Vestuário, Curtumes e Calçado - Uma Visão Prospectiva**
Jun. 97 *João Abel de Freitas*

DT 7 **O Comércio a Retalho Português no Contexto Europeu**
Jul. 97 *Teresinha Duarte*
Com a coordenação de *Julieta Estêvão*

DT 8 **Será a Globalização um Fenómeno Sustentável?**
Out. 97 *Vitor Santos*

DT 9 **Turismo Português - Reflexões sobre a sua competitividade e sustentabilidade**
Nov. 97 *António Trindade*

DT 10-98 **União Europeia - Auxílios de Estado e Coesão Económica e Social - Tendências**
Jan. 98 **Contraditórias**
Maria Eugénia Pina Gomes
Mário Lobo

DT 11-98 **Cooperação Comercial - Uma Estratégia de Competitividade**
Mar. 98 *Teresinha Duarte*

DT 12-98 **Globalização e Competitividade - O Posicionamento das Regiões Periféricas**
Maio 98 *António Castro Guerra*

DT 13-98 **Determinantes do Desinvestimento em Portugal**
Maio 98 *João Abel de Freitas*

DT 14-98 **O Panorama da Indústria Siderúrgica em Portugal**
Jun. 98 *José Diogo Costa*

DT 15-98 **Turismo, o espaço e a economia**
Julho 98 *João Albino Silva*