

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Cláudia Cristina Silva Costa

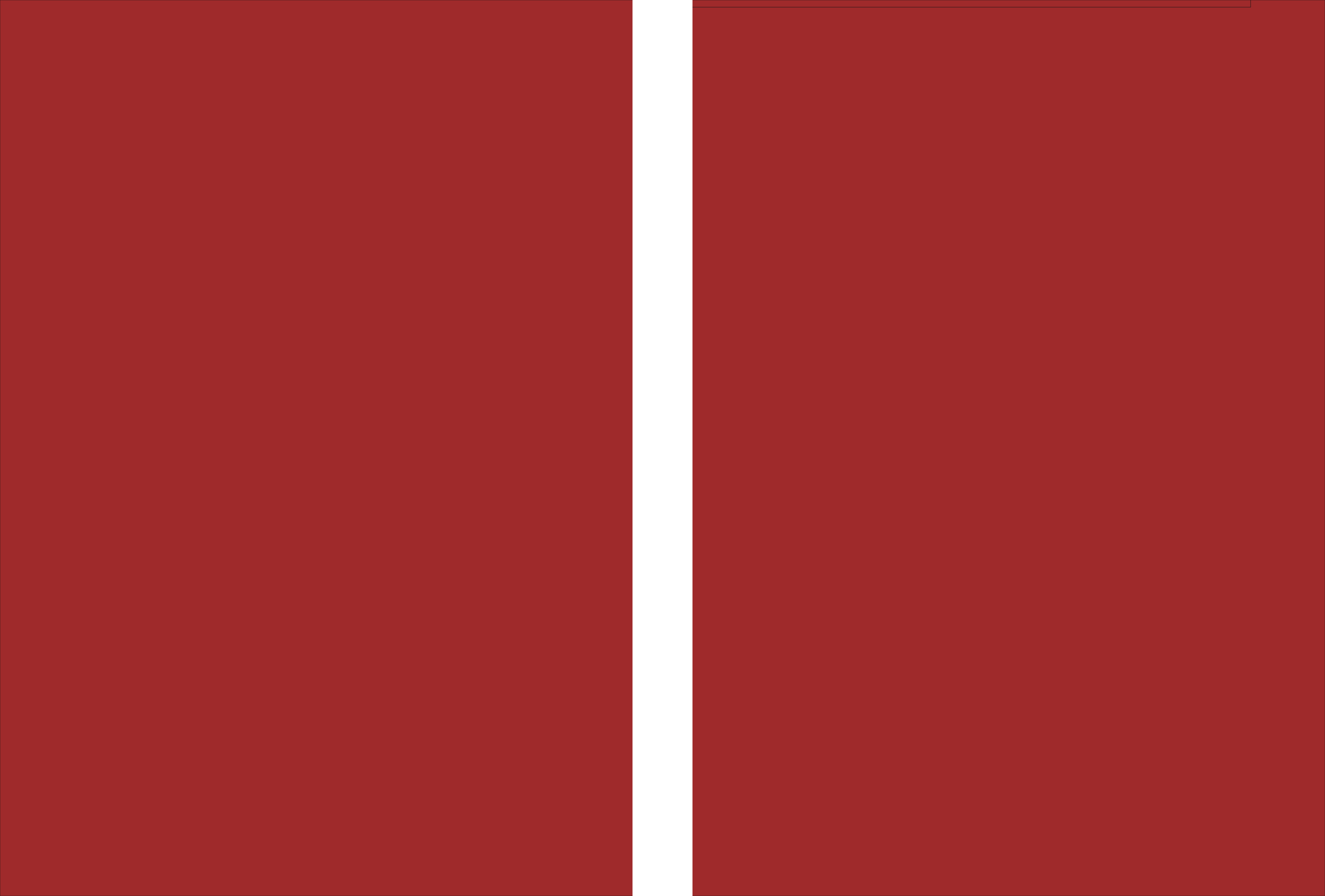
**Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo:
Uma Análise Empírica dos Municípios
Portugueses**

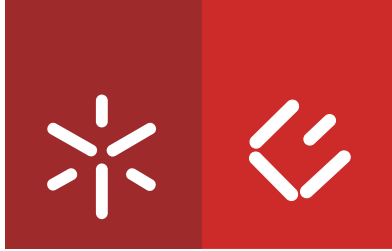
**Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo:
Uma Análise Empírica dos Municípios
Portugueses**

Cláudia Cristina Silva Costa

A presente tese contou com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia,
através da Bolsa de Doutoramento com a referência: SFRH/BD/84762/2012







Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Cláudia Cristina Silva Costa

**Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo:
Uma Análise Empírica dos Municípios
Portugueses**

Tese de Doutoramento em Ciências da Administração

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando F. Tavares

Nome: Cláudia Cristina Silva Costa | **Endereço eletrónico:** claudia@ipb.pt

Título da tese: Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo: Uma Análise Empírica dos Municípios Portugueses

Orientador: Professor Doutor António Fernando F. Tavares | **Ano de conclusão:** 2015

Designação do Doutoramento: Ciências da Administração

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 05/08/2015

Assinatura: _____

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados. Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 05 de agosto de 2015

Nome completo: Cláudia Cristina Silva Costa

Assinatura: _____

À memória do meu avô João.

AGRADECIMENTOS

A elaboração e o longo percurso desta tese de doutoramento, apesar do grande trabalho individual e solitário, não seria possível sem o contributo de um vasto conjunto de pessoas e de instituições públicas a quem gostaria de expressar o mais sincero e profundo agradecimento. É certo que sem o contributo de todos não teria sido possível desenvolver o presente trabalho de investigação, sendo contudo justo destacar um conjunto de contribuições especialmente relevantes:

- Ao meu professor e orientador, Professor Doutor António Freitas Tavares, manifesto de um modo muito especial o meu profundo agradecimento pela partilha do seu conhecimento e rigor científico e da sua experiência. Agradeço ainda as suas ideias que em muito contribuíram para este trabalho, bem como o seu sentido objetivo, as críticas sempre tão pertinentes e construtivas com que me confrontou e a disponibilidade demonstrada. Muito Obrigada pela transmissão e partilha do seu conhecimento e rigor científico ao longo destes últimos 15 anos e que não se resumem somente a esta tese de doutoramento.
- Aos restantes professores do programa de doutoramento, agradeço todo o apoio e incentivo demonstrados ao longo deste percurso académico.
- À Fundação para a Ciência e a Tecnologia, agradeço o reconhecimento do valor académico deste projeto de investigação, quer através do Programa de Apoio à Formação Avançada de Docentes do Ensino Superior Politécnico – PROTEC –, quer através do concurso para atribuição de bolsas individuais de doutoramento.
- Ao Instituto Politécnico de Bragança, manifesto a minha profunda gratidão pelo apoio concedido no âmbito do PROTEC e, ainda, à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo, em particular, à sua direção, por todo o apoio e incentivo concedido na concretização deste trabalho. Uma nota especial de apreço ao Professor Doutor Luís Pires pelas palavras de incentivo e entusiasmo que sempre me incutiu.
- A todos os municípios que gentilmente participaram e colaboraram na realização das entrevistas e/ou no preenchimento do questionário, agradeço o grande contributo que acrescentaram a este trabalho de investigação. O envolvimento destes municípios em muito contribuiu para a obtenção de uma considerável taxa de respostas. Uma nota especial de agradecimento aos membros da Divisão de Turismo,

Desenvolvimento Económico e Cultural, do município de Albufeira, pela receção e colaboração que sempre demonstraram.

- Manifesto, ainda, o meu profundo agradecimento a um leque de amigos e colegas que, com mais ou menos envolvimento, em muito contribuíram para esta tese, em especial à Bárbara Barroso, à Clarisse Pais, à Elsa Esteves, ao Daniel Ribas, à Lucília Cardoso, à Paula Odete, à Sónia Nogueira, ao Rogério Azevedo e ao Rui Pires. Uma nota especial de agradecimento à Sónia Nogueira e ao Rui Pires pelas palavras de incentivo e apoio concedido na reta final desta tese. À minha amiga Elsa Esteves reconheço a constante presença em cada momento desta jornada. Sem dúvida que foi um dos grandes pilares desta caminhada. E, ainda, às minhas amiguinhas Ana e Elsa por toda a ajuda e apoio concedido.

- Por fim, e não menos importante, um agradecimento de cariz mais pessoal aos meus pais, pelo amor incondicional em todos os momentos. À minha Justina, pelo exemplo de força, vigor e perseverança. Sem vocês nada sou.

A todos um grande BEM-HAJA!

A presente tese contou com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, através da Bolsa de Doutoramento com a referência: SFRH/BD/84762/2012.



A evolução da Administração Pública, em geral, e das Políticas Públicas, em particular, tem demonstrado profundas alterações na forma como os diferentes níveis de governo atuam na resolução dos problemas públicos. Hoje em dia, a comunidade científica reconhece que os governos têm à sua disposição um vasto conjunto de instrumentos de atuação política e que a atividade governamental inclui muito mais do que a tradicional provisão direta de bens e serviços públicos. Neste contexto, o desenvolvimento da abordagem instrumental tem permitido a conceção de várias tipologias de instrumentos de políticas públicas, de entre as quais, a tipologia definida por Weimer e Vining (2005) é considerada uma das mais importantes para a resolução dos problemas públicos, em especial os problemas que decorrem das falhas de mercado. Mediante a crescente importância desta abordagem, não é de estranhar que o seu estudo tenha sido generalizado a várias áreas de interesse público, incluindo a área do turismo. É possível encontrar na literatura argumentos teóricos que consideram a atividade turística como uma atividade particularmente sujeita às falhas de mercado e que salientam, ao mesmo tempo, a relevância da intervenção governamental, de modo a proporcionar uma alocação mais eficiente dos bens e serviços públicos turísticos, contribuindo assim para o desenvolvimento dos destinos turísticos.

Este trabalho de investigação pretende contribuir para o desenvolvimento desta literatura, ao propor, por um lado, e em função da análise dos instrumentos que os municípios portugueses utilizam na mitigação das falhas de mercado na atividade turística, uma tipologia de instrumentos de políticas públicas específica da área do turismo. E, por outro lado, avaliar o impacto destes instrumentos no desenvolvimento turístico daqueles municípios, identificando os instrumentos que melhor promovem o desenvolvimento turístico local. Face a estes objetivos, definimos um plano de investigação multimétodos, recorrendo ao inquérito por questionário e ao inquérito por entrevista como técnicas de recolha de dados, e à análise estatística descritiva e inferencial, bem como à análise fatorial e a modelos de regressão linear múltipla como técnicas de análise de dados. Complementado com as informações recolhidas da realização das entrevistas, construímos e aplicamos um questionário aos 308 municípios portugueses, assumindo estes a nossa unidade de análise.

Os resultados desta investigação sugerem que a intervenção dos municípios portugueses na área do turismo assenta principalmente no uso da provisão direta. Para a maioria dos municípios, a provisão direta representa o principal, e por vezes o único, conjunto de instrumentos de políticas públicas que é utilizado na resolução

das falhas de mercado na atividade turística. No entanto, estes resultados também indicam que, para além da provisão direta e em circunstâncias específicas, existem outros instrumentos alternativos que permitem resolver os problemas do mercado e promover o desenvolvimento turístico local. No caso dos problemas de coordenação/planeamento, argumentamos que os municípios portugueses têm potencial para agir como intermediários e estimular os agentes turísticos locais a criar e/ou participar em estruturas do turismo ou *networks* que reúnem os diversos agentes turísticos locais presentes no mercado. De igual modo, o uso de formas híbridas no contexto da divulgação da informação turística também se afirma como relevante para a promoção do desenvolvimento turístico local e como instrumento complementar na difusão da informação turística. Adicionalmente, e ainda que a intervenção dos municípios se caracterize pela não adesão às taxas turísticas, é importante enfatizar a posição da comunidade científica quanto à relevância destes instrumentos na mitigação das externalidades, principalmente nas áreas cuja intensidade da atividade turística é mais evidente. Assim sendo, e apesar da contestação que este tipo de tributação tem gerado no nosso país, os representantes locais devem estar conscientes de que uma adequada conceção e implementação das taxas turísticas pode constituir um instrumento eficaz na minimização das externalidades e contribuir para a melhoria do bem-estar social. Em suma, estes resultados sugerem que a intervenção municipal na política pública do turismo não se deve restringir à provisão direta. Os municípios devem, mediante uma adequada adaptação às especificidades das situações, promover outros instrumentos de políticas públicas como alternativas igualmente válidas.

Palavras-chave: falhas de mercado, falhas de mercado na atividade turística, instrumentos de políticas públicas, instrumentos de políticas públicas do turismo, desenvolvimento turístico local

The evolution of Public Administration, in general, and Public Policy, in particular, has demonstrated significant changes in the way the various levels of government work to solve public problems. The scientific community recognizes that governments have at their disposal a wide range of policy tools, and government activities include much more than the direct provision of public goods and services. In this context, the development of an instrumental approach has enabled the design of various public policy typologies, including the typology presented by Weimer and Vining (2005). This typology is one of the most important in addressing public problems, in particular the problems arising from market failures. Each public policy tool can be regarded as a way to correct market failures. Given the growing importance of this approach, its not surprising that their study has been generalized to several areas of public interest, including tourism. Literature supports theoretical arguments that consider tourism as an activity intensely subjected to market failures and, naturally, that requires government intervention in order to provide a more efficient allocation of public goods and services, thus contributing to tourism development.

This research aims to contribute to the development of this literature, by proposing a typology of public policy tools specific aimed at tourism. In this sense, we analyze the public policy tools that Portuguese municipalities use to solve market failure problems. This dissertation assesses the impact of these tools in tourism development of Portuguese municipalities and identifies the tools that best promote local tourism development. Given these goals, we define a multi-methods research plan, using questionnaires and interviews as data collection techniques, and descriptive and inferential statistical analysis, factor analysis and multiple linear regression models, as data analysis techniques. Specifically, based on information gathered from interviews, we create and applied a questionnaire to 308 Portuguese municipalities, assuming these as our unit of analysis.

The results of the present study suggest that the intervention by Portuguese municipalities in tourism relies primarily in the use of direct provision. For most municipalities, direct provision is still the main, sometimes the only, set of policy tools employed when addressing tourism market failures. Nevertheless, these results also indicate that, in addition to direct provision, there are other policies implemented to solve market failures and promote local tourism development in specific circumstances. In the case of coordination/planning problems, we argue that Portuguese municipalities have the potential to act as brokers to stimulate local

agents to create and/or participate in tourism structures or networks that bring together all agents present in the market. Similarly, the use of hybrid forms in the context of the dissemination of tourist information is also relevant to the promotion of local tourism development and a supplementary policy tool in the dissemination of tourism information. Moreover, and while the intervention by municipalities is characterized by the conspicuous absence of tourist taxes, it is important to emphasize the position of the scientific community about the relevance of these tools in mitigating externalities, especially in areas where the intensity of tourist activity is more evident. Thus, despite the controversial debate that this type of taxation has generated in our country, local officials should be aware that proper design and implementation of tourist taxes can be an effective tool to minimize externalities and can contribute to improve social welfare. In short, these results suggest that municipal intervention in tourism policy should not be restricted to direct provision and, with proper adaptation to specific situations, should promote other policy tools as equally valid alternatives.

Keywords: market failures, tourism market failures, public policy tools, tourism policy, local tourism development

| | |
|------------------------------|--------------|
| AGRADECIMENTOS | VII |
| RESUMO | IX |
| ABSTRACT | XI |
| ÍNDICE GERAL | XIII |
| ÍNDICE DE TABELAS | XVII |
| ÍNDICE DE FIGURAS | XXI |
| LISTA DE ABREVIATURAS | XXIII |

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 25 |
| 1.1 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA, OBJETIVOS, PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO | 26 |
| 1.2 ESTADO DA ARTE | 30 |
| 1.3 ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO E RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS | 34 |
| 1.4 CONTRIBUTOS | 35 |
| 1.5 ESTRUTURA DA TESE | 36 |

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

| | |
|---|-----------|
| 2. FALHAS DE MERCADO E JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPETIVA GENÉRICA | 41 |
| 2.1 FALHAS DE MERCADO CLÁSSICAS | 42 |
| 2.1.1 BENS PÚBLICOS | 42 |
| 2.1.2 EXTERNALIDADES | 46 |
| 2.1.3 MONOPÓLIOS NATURAIS | 47 |
| 2.1.4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO | 48 |
| 2.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 50 |
| 2.2.1 LIBERTAÇÃO, FACILITAÇÃO E SIMULAÇÃO DE MERCADOS | 52 |
| 2.2.2 USO DE SUBSÍDIOS E TAXAS PARA ALTERAR INCENTIVOS | 55 |
| 2.2.3 ESTABELECIMENTO DE REGRAS | 59 |
| 2.2.4 MECANISMOS HIERÁRQUICOS DE ATUAÇÃO | 62 |
| 2.2.5 PROVISÃO DE SEGUROS E OUTRAS GARANTIAS | 63 |

| | |
|---|------------|
| 3. ATIVIDADE TURÍSTICA: FALHAS DE MERCADO E JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 67 |
| 3.1 MERCADO TURÍSTICO: FALHAS DE MERCADO | 68 |
| 3.1.1 BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS | 69 |
| 3.1.2 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 73 |
| 3.1.3 MONOPÓLIOS NATURAIS NO CONTEXTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 78 |
| 3.1.4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 79 |
| 3.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO | 80 |
| 3.2.1 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DOS BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS | 80 |
| 3.2.2 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DAS EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 84 |
| 3.2.3 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DOS MONOPÓLIOS NATURAIS NO CONTEXTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 88 |
| 3.2.4 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 88 |
| 3.3 IMPLICAÇÕES DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO | 91 |
| | |
| 4. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO EM PORTUGAL | 93 |
| 4.1 A PRIMEIRA INICIATIVA CIVIL DE ORGANIZAÇÃO DO TURISMO: A CRIAÇÃO DA SOCIEDADE PROPAGANDA DE PORTUGAL | 94 |
| 4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE: A CRIAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE TURISMO NA I REPÚBLICA | 96 |
| 4.3 O ESTADO DO TURISMO NO ESTADO NOVO | 98 |
| 4.4 A REVOLUÇÃO DE ABRIL DE 1974 E O IMPACTO NO TURISMO | 103 |
| 4.5 A ATUAL ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO TURISMO | 104 |
| 4.6 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DO TURISMO | 110 |
| | |
| 5. MODELO DE ANÁLISE | 113 |
| 5.1 PROCESSO DE CONCEPTUALIZAÇÃO E DE OPERACIONALIZAÇÃO | 114 |
| 5.2 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO | 119 |

PARTE II

ENQUADRAMENTO EMPÍRICO E ANÁLISE DE DADOS

| | |
|---|------------|
| 6. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO | 131 |
| 6.1 PARADIGMAS E ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO | 132 |
| 6.2 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS | 134 |
| 6.2.1 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS DE NATUREZA QUALITATIVA: A ENTREVISTA | 135 |
| 6.2.2 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS DE NATUREZA QUANTITATIVA: O QUESTIONÁRIO | 138 |
| 6.3 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS | 143 |

| | |
|---|------------|
| 7. ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES | 145 |
| 7.1 ATIVIDADE TURÍSTICA E FALHAS DE MERCADO – CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS | 146 |
| 7.2 A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DO TURISMO | 151 |
| 7.3 ESTUDO DE CASO | 153 |
| 7.3.1 ATIVIDADE TURÍSTICA E BENS PÚBLICOS | 154 |
| 7.3.2 ATIVIDADE TURÍSTICA E EXTERNALIDADES | 163 |
| 7.3.3 ATIVIDADE TURÍSTICA E MONOPÓLIOS NATURAIS | 166 |
| 7.3.4 ATIVIDADE TURÍSTICA E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO | 167 |
| 7.4 CONCLUSÃO | 170 |
| | |
| 8. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES | 173 |
| 8.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA | 174 |
| 8.2 ANÁLISE DESCRITIVA EXPLORATÓRIA | 179 |
| 8.2.1 PRODUTOS TURÍSTICOS | 179 |
| 8.2.2 BEM PÚBLICO: PROMOÇÃO TURÍSTICA | 184 |
| 8.2.3 BEM PÚBLICO: INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 188 |
| 8.2.4 BEM PÚBLICO: COORDENAÇÃO/PLANEAMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 189 |
| 8.2.5 INTENSIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 193 |
| 8.2.6 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 194 |
| 8.2.7 ATRAÇÕES TURÍSTICAS DE CARÁTER ÚNICO | 197 |
| 8.2.8 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 198 |
| 8.3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 202 |
| 8.4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO: ANÁLISE INFERENCIAL | 209 |
| 8.4.1 BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS | 210 |
| 8.4.2 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 213 |
| 8.4.3 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 214 |
| | |
| 9. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL | 217 |
| 9.1 ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA | 218 |
| 9.1.1 PROMOÇÃO TURÍSTICA: FATORES COMUNS LATENTES | 218 |
| 9.1.2 INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS: FATORES COMUNS LATENTES | 222 |
| 9.1.3 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS: FATORES COMUNS LATENTES | 224 |
| 9.1.4 ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO TURÍSTICA: FATORES COMUNS LATENTES | 227 |
| 9.2 ESPECIFICAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE E DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES | 230 |
| 9.2.1 VARIÁVEL DEPENDENTE: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL | 230 |
| 9.2.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES: INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO | 237 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| 9.3 | MODELO DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 239 |
| 9.3.1 | ESTATÍSTICA DESCRITIVA | 239 |
| 9.3.2 | MODELOS DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL | 242 |
| 10. | CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 263 |
| 10.1 | CONCLUSÃO | 264 |
| 10.2 | CONTRIBUTOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 276 |
| 10.3 | PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DO TRABALHO | 277 |
| 10.4 | LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS | 279 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO | 281 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 283 |
| | LEGISLAÇÃO | 301 |
| | APÊNDICES | 303 |
| | APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS | 305 |
| | APÊNDICE B – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO | 309 |
| | APÊNDICE C – IDTL | 317 |
| | APÊNDICE D – IDTL2 | 321 |
| | APÊNDICE E – VARIANCE INFLATION FACTOR (VIF) | 325 |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 2.1 – CLASSIFICAÇÃO DE BENS PRIVADOS E BENS PÚBLICOS..... | 44 |
| TABELA 2.2 – FALHAS DE MERCADO E IMPLICAÇÕES PARA A EFICIÊNCIA | 50 |
| TABELA 2.3 – LIBERTAÇÃO, FACILITAÇÃO E SIMULAÇÃO DE MERCADOS..... | 55 |
| TABELA 2.4 – UTILIZAÇÃO DE SUBSÍDIOS E TAXAS PARA ALTERAR INCENTIVOS..... | 59 |
| TABELA 2.5 – ESTABELECIMENTO DE REGRAS | 62 |
| TABELA 2.6 – MECANISMOS HIERÁRQUICOS DE ATUAÇÃO..... | 63 |
| TABELA 2.7 – PROVISÃO DE SEGUROS E OUTRAS GARANTIAS | 65 |
| TABELA 2.8 – SOLUÇÕES POLÍTICAS GENÉRICAS..... | 65 |
| TABELA 3.1 – EXTERNALIDADES ECONÓMICAS DO TURISMO..... | 75 |
| TABELA 3.2 – EXTERNALIDADES SOCIOCULTURAIS DO TURISMO..... | 76 |
| TABELA 3.3 – EXTERNALIDADES AMBIENTAIS DO TURISMO..... | 77 |
| TABELA 3.4 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E FALHAS DE MERCADO NA ATIVIDADE TURÍSTICA | 90 |
| TABELA 4.1 – EIXOS DE INTERVENÇÃO PREVISTOS NO PENT | 105 |
| TABELA 4.2 – PRODUTOS TURÍSTICOS PREVISTOS NO PENT | 105 |
| TABELA 4.3 – REVISÃO DOS PRODUTOS TURÍSTICOS PREVISTOS NO PENT | 108 |
| TABELA 4.4 – EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO REGIONAL E LOCAL DO TURISMO..... | 109 |
| TABELA 5.1 – OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE FALHAS DE MERCADO NA ATIVIDADE TURÍSTICA..... | 115 |
| TABELA 5.2 – OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO..... | 116 |
| TABELA 5.3 – OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL | 117 |
| TABELA 5.4 – RELAÇÃO ENTRE OBJETIVOS, PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO | 127 |
| TABELA 6.1 – CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS..... | 137 |
| TABELA 6.2 – CONSISTÊNCIA INTERNA DO QUESTIONÁRIO, SEGUNDO O ALPHA DE CRONBACH E FÓRMULA DE KR-20 | 142 |
| TABELA 7.1 – CARACTERIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS | 153 |
| TABELA 7.2 – PRINCIPAIS ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA PROMOÇÃO TURÍSTICA INTERNA E EXTERNA..... | 156 |
| TABELA 7.3 – PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NA PROMOÇÃO TURÍSTICA..... | 157 |
| TABELA 7.4 – PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NO DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS..... | 160 |
| TABELA 7.5 – PRINCIPAIS AÇÕES DE COORDENAÇÃO/PLANEAMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 163 |
| TABELA 7.6 – PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DAS EXTERNALIDADES..... | 166 |
| TABELA 7.7 – PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DOS MONOPÓLIOS NATURAIS | 167 |
| TABELA 7.8 – PRINCIPAIS CANAIS DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 169 |
| TABELA 7.9 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO RESULTANTES DO ESTUDO DE CASO | 172 |

| | |
|---|-----|
| TABELA 8.1 – CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA, POR REGIÃO | 176 |
| TABELA 8.2 – CARACTERIZAÇÃO DAS TAXAS DE RESPOSTA OBTIDAS, POR REGIÃO E DIMENSÃO DOS MUNICÍPIOS..... | 176 |
| TABELA 8.3 – CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA, POR REGIÃO E DIMENSÃO DOS MUNICÍPIOS..... | 177 |
| TABELA 8.4 – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DOS ENTREVISTADOS..... | 178 |
| TABELA 8.5 – ANÁLISE DESCRITIVA DA IMPORTÂNCIA DOS PRODUTOS TURÍSTICOS ESTRATÉGICOS | 181 |
| TABELA 8.6 – CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS AÇÕES DE PROMOÇÃO TURÍSTICA..... | 184 |
| TABELA 8.7 – ANÁLISE DESCRITIVA DAS ENTIDADES INTERVENIENTES NA PROMOÇÃO TURÍSTICA INTERNA | 186 |
| TABELA 8.8 – ANÁLISE DESCRITIVA DAS ENTIDADES INTERVENIENTES NA PROMOÇÃO TURÍSTICA EXTERNA | 187 |
| TABELA 8.9 – CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 188 |
| TABELA 8.10 – CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 189 |
| TABELA 8.11 – ANÁLISE DESCRITIVA DAS ENTIDADES INTERVENIENTES NA COORDENAÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA..... | 191 |
| TABELA 8.12 –CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DO TURISMO..... | 192 |
| TABELA 8.13 – ANÁLISE DESCRITIVA DO PERÍODO DE ÉPOCA ALTA | 193 |
| TABELA 8.14 – CARACTERIZAÇÃO DO PERÍODO DE ÉPOCA ALTA | 193 |
| TABELA 8.15 – ANÁLISE DESCRITIVA DOS PRINCIPAIS IMPACTOS PROVOCADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA | 196 |
| TABELA 8.16 – CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO CONTEXTO DOS IMPACTOS NEGATIVOS | 197 |
| TABELA 8.17 – CARACTERIZAÇÃO DOS POSTOS DE TURISMO MUNICIPAIS | 199 |
| TABELA 8.18 – CARACTERIZAÇÃO DOS POSTOS DE TURISMO | 199 |
| TABELA 8.19 – CARACTERIZAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DA INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 200 |
| TABELA 8.20 – CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS CANAIS DE DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO TURÍSTICA..... | 201 |
| TABELA 8.21 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO, PROMOÇÃO TURÍSTICA | 202 |
| TABELA 8.22 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO, INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 204 |
| TABELA 8.23 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO, COORDENAÇÃO/PLANEAMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 205 |
| TABELA 8.24 – SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS PREFERENCIALMENTE ADOTADOS, BENS PÚBLICOS TURÍSTICOS | 205 |
| TABELA 8.25 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO, EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 206 |
| TABELA 8.26 – INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 208 |
| TABELA 8.27 – VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO, PRIMEIRA QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO | 208 |
| TABELA 8.28 – RESULTADOS DO TESTE DE KRUSKAL-WALLIS PARA TRÊS AMOSTRAS, BENS PÚBLICOS TURÍSTICOS..... | 211 |
| TABELA 8.29 – RESULTADOS DO TESTE DE KRUSKAL-WALLIS PARA TRÊS AMOSTRAS, PLANOS NA ÁREA DO TURISMO | 213 |
| TABELA 8.30 – RESULTADOS DO TESTE DE KRUSKAL-WALLIS PARA TRÊS AMOSTRAS, EXTERNALIDADES TURÍSTICAS..... | 214 |
| TABELA 8.31 – RESULTADOS DO TESTE DE KRUSKAL-WALLIS PARA TRÊS AMOSTRAS, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA ... | 215 |
| TABELA 9.1 – TOTAL DA VARIÂNCIA EXPLICADA, PROMOÇÃO TURÍSTICA | 220 |
| TABELA 9.2 – ANÁLISE FATORIAL, PROMOÇÃO TURÍSTICA | 221 |
| TABELA 9.3 – TOTAL DA VARIÂNCIA EXPLICADA, INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 222 |
| TABELA 9.4 – ANÁLISE FATORIAL, INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 223 |

| | |
|--|-----|
| TABELA 9.5 – TOTAL DA VARIÂNCIA EXPLICADA, EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 224 |
| TABELA 9.6 – ANÁLISE FATORIAL, EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 226 |
| TABELA 9.7 – TOTAL DA VARIÂNCIA EXPLICADA, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 228 |
| TABELA 9.8 – ANÁLISE FATORIAL, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA..... | 229 |
| TABELA 9.9 – PRINCIPAIS ETAPAS NA CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE COMPOSTO | 231 |
| TABELA 9.10 – EXEMPLOS DE INDICADORES E DE ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO..... | 233 |
| TABELA 9.11 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL, IDTL | 233 |
| TABELA 9.12 – MATRIZ DE CORRELAÇÕES, IDTL..... | 234 |
| TABELA 9.13 – MÉTODO DE NORMALIZAÇÃO DO MÁXIMO-MÍNIMO – FÓRMULA DE TRANSFORMAÇÃO | 234 |
| TABELA 9.14 – NORMALIZAÇÃO DOS INDICADORES, IDTL | 235 |
| TABELA 9.15 – IDTL, 2012 | 236 |
| TABELA 9.16 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL, IDTL2 | 236 |
| TABELA 9.17 – IDTL2, 2012 | 237 |
| TABELA 9.18 – MATRIZ DE CORRELAÇÕES, IDTL VERSUS IDTL2..... | 237 |
| TABELA 9.19 – FORMAS DE OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES | 238 |
| TABELA 9.20 – VARIÁVEIS E ESTATÍSTICA DESCRITIVA..... | 240 |
| TABELA 9.21 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO TURÍSTICA..... | 244 |
| TABELA 9.22 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO TURÍSTICA..... | 246 |
| TABELA 9.23 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS INSTRUMENTOS DE INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS | 247 |
| TABELA 9.24 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS..... | 248 |
| TABELA 9.25 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO/PLANEAMENTO DO TURISMO | 250 |
| TABELA 9.26 – COMPARAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS PREFERENCIALMENTE UTILIZADOS E OS INSTRUMENTOS PREDITORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL, BENS PÚBLICOS TURÍSTICOS | 251 |
| TABELA 9.27 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE EXTERNALIDADES TURÍSTICAS, IDTL | 253 |
| TABELA 9.28 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE EXTERNALIDADES TURÍSTICAS, IDTL2 | 254 |
| TABELA 9.29 – COMPARAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS PREFERENCIALMENTE UTILIZADOS E OS INSTRUMENTOS PREDITORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL, EXTERNALIDADES TURÍSTICAS | 255 |
| TABELA 9.30 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA..... | 256 |
| TABELA 9.31 – RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL E OS GRUPOS DE INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 257 |
| TABELA 9.32 – COMPARAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS PREFERENCIALMENTE UTILIZADOS E OS INSTRUMENTOS PREDITORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA | 258 |
| TABELA 9.33 – MODELO DE REGRESSÃO COMPLETO, ANÁLISE FATORIAL..... | 259 |

| | |
|---|-----|
| TABELA 9.34 – MODELO DE REGRESSÃO COMPLETO, GRUPOS DE INSTRUMENTOS | 260 |
| TABELA 9.35 – VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO, SEGUNDA QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO | 261 |
| TABELA 10.1 – TIPOLOGIA DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO | 272 |
| CÁLCULO DO VARIANCE INFLATION FACTOR (VIF), ANÁLISE FATORIAL | 325 |
| CÁLCULO DO VARIANCE INFLATION FACTOR (VIF), GRUPOS DE INSTRUMENTOS..... | 325 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 4.1 – EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO REGIONAL DO TURISMO | 106 |
| FIGURA 4.2 – ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO TURISMO (PORTUGAL) | 107 |
| FIGURA 5.1 – MODELO TEÓRICO DE ANÁLISE | 118 |
| FIGURA 5.2 – MODELO EMPÍRICO DE ANÁLISE | 126 |
| FIGURA 8.1 – CARACTERIZAÇÃO DAS TAXAS DE RESPOSTA OBTIDAS, POR REGIÃO | 175 |
| FIGURA 8.2 – CARACTERIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DOS PRODUTOS TURÍSTICOS ESTRATÉGICOS | 180 |
| FIGURA 8.3 – CARACTERIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DE OUTROS PRODUTOS TURÍSTICOS NÃO PREVISTOS NO PENT | 183 |
| FIGURA 8.4 – CARACTERIZAÇÃO DAS ATRAÇÕES TURÍSTICAS DE CARÁTER ÚNICO | 198 |

LISTA DE ABREVIATURAS

I&D – INVESTIGAÇÃO & DESENVOLVIMENTO

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I.P.

KMO – *KAISER-MEYER-OLKIN*

KR-20 – *KUDER-RICHARDSON*

NUTS II – UNIDADES TERRITORIAIS PARA FINS ESTATÍSTICOS DE NÍVEL II

NUTS III – UNIDADES TERRITORIAIS PARA FINS ESTATÍSTICOS DE NÍVEL III

OECD - *ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT*

PDM – PLANO DIRETOR MUNICIPAL

PENT – PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DO TURISMO

SPP – SOCIEDADE PROPAGANDA DE PORTUGAL

INTRODUÇÃO

The major shortcoming of current implementation research is that focuses on the wrong unit of analysis, and that the most important theoretical breakthrough would be to identify a more fruitful unit on which to focus analysis and research. In particular,... the suggestion here is that we should concentrate instead on the generic tools of government action...that come to be used, in varying combinations, in particular public programs... [T]he development of...a systematic body of knowledge about the alternative tools of public action is the real “missing link” in the theory and practice of public management.

— Lester M. Salamon. 1981. Rethinking Public Management

The mainstream argument to justify intervention in any market usually recognizes that the supply of public goods and the allocation of social costs are functions that can only be effectively carried out by government...

The function of intervention in the tourism market is to adjust market forces where undesired social implications are threatened, or to ensure the production of desired social outcomes – with the intention, presumably, of improving the welfare outcome for the community.

— Ewen Michael. 2001. Public Choice and Tourism Analysis

1.1 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA, OBJETIVOS, PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

O final dos anos 80 marca o aparecimento de uma nova abordagem na resolução dos problemas públicos, evidenciando uma transformação fundamental não só no âmbito e na escala da ação governamental, mas também nas suas formas de ação (Blair, 2002; Salamon, 2002a). Verifica-se assim uma extensa proliferação de instrumentos ou meios de ação política que passam a ser utilizados na abordagem aos problemas públicos, pelo que a tradicional imagem da atividade governamental restrita à provisão direta de bens e serviços públicos deixa de caracterizar grande parte daquela atividade e dá lugar a outras formas de intervenção política (Blair, 2002; Salamon, 2002a). Esta nova linha de investigação, comumente denominada por abordagem instrumental, e inicialmente desenvolvida na Alemanha, Dinamarca, Holanda e países anglo-saxónicos, tem como principal objetivo avaliar a transformação das intenções políticas em ações administrativas (Bruijn e Hufen, 1998), considerando assim que os governos usam determinados instrumentos para influenciar a economia e a sociedade e que a escolha dos instrumentos tem diferentes impactos no sucesso daquelas intenções (Blair, 2002; Peters, 2000; Peters e Van Nispen; 1998). Apesar de surgir no âmbito de pesquisas efetuadas sobre os obstáculos subjacentes a uma implementação das políticas públicas eficiente e eficaz, a abordagem instrumental não se concentra no processo de implementação das políticas públicas ou dos atores envolvidos, mas sim na análise da escolha das políticas públicas, tendo como referência um conjunto de ações governamentais específicas. Esta abordagem permite melhorar substancialmente a prestação dos serviços públicos e a implementação das políticas públicas, na medida em que é possível adequar um determinado instrumento a uma situação em particular (Peters, 2000; Blair, 2002; Salamon, 2002a).

Os instrumentos de políticas públicas são entendidos como técnicas de intervenção social ou meios de controlo que estão ao alcance dos governos para a implementação das diversas políticas públicas (Howlett; 1991, 2005; Vedung, 1998). Por outras palavras, e realçando a questão dos problemas públicos, Salamon (2002a) menciona que estes instrumentos constituem um método identificável através do qual a ação política é estruturada para responder a um dado problema público. Segundo o autor, cada instrumento apresenta um conjunto específico de características que permite a sua identificação e estruturação da ação política, regularizando padrões de interação entre indivíduos ou organizações, com o intuito de solucionar os problemas públicos. No entanto, e ainda que o conceito de instrumentos seja relativamente simples, na realidade esta matéria é bastante complexa: raramente a opção por um dado instrumento envolve um simples critério técnico. De modo geral, os decisores políticos não gozam de total liberdade na escolha dos instrumentos e, para muitas situações, é possível encontrar mais do que um instrumento para resolver um

problema (Bruijn e Hufen, 1998; Van Nispen e Ringeling, 1998; Salamon, 2002a). Ainda assim, alguns autores salientam que as soluções nunca são perfeitas, devendo antes ser adaptadas às situações em concreto e avaliadas consoante os objetivos (Van Nispen e Ringeling, 1998; Weimer e Vining, 2005). Na verdade, e tal como refere Salamon (2002a), qualquer instrumento engloba um vasto conjunto de elementos, elementos esses que dificultam a tarefa de classificar e descrever os instrumentos (Salamon, 2002a). Apesar destas dificuldades, a investigação desenvolvida tem permitido identificar diversas categorias de instrumentos, dos quais destacamos, a título meramente exemplificativo, as empresas públicas, as empresas municipais, a regulação económica, a regulação social, a prestação de informação, as taxas do lado da oferta e do lado da procura, as licenças, os mercados de títulos, a contratação, a concessão, as transferências, os incentivos fiscais e financeiros e os *vouchers*, entre outros (Peters e Van Nispen, 1998; Peters, 2000; Blair, 2002).

A par do crescente interesse que esta nova linha de investigação tem suscitado, levando ao aparecimento de vários estudos sobre a análise de instrumentos de políticas públicas, observamos igualmente que aquele interesse tem estimulado muitos investigadores a desenvolver amplas tipologias de instrumentos de políticas públicas como, por exemplo, as tipologias propostas por Doern e Phidd (1983), Hood (1983), Vedung (1998), Salamon (2002a) e Weimer e Vining (2005). De entre estas tipologias, a de Weimer e Vining (2005) é uma das mais citadas tipologias de instrumentos de políticas públicas, por ser também uma das mais abrangentes. Além disso, esta tipologia deriva da conceção das políticas públicas como uma forma de correção das falhas de mercado (Weiss, 1999). Dito de outro modo, os mercados constituem a estrutura organizativa utilizada para compreender as causas dos problemas públicos, pelo que a intervenção governamental torna-se um substituto da atuação dos mercados quando os resultados proporcionados por estes não são os esperados ou não permitem alcançar o que a teoria económica do bem-estar designa por ótimo de *Pareto*. Esta tipologia corresponde assim ao contexto em que as falhas de mercado podem ser resolvidas através da intervenção governamental, constituindo a principal fundamentação económica para o envolvimento do setor público nos assuntos privados (Wolf, 1994; Michael, 2001; Fleischer e Felsenstein, 2000; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005). A comunidade científica identifica habitualmente como principais falhas de mercado os bens públicos, as externalidades, os monopólios naturais e a assimetria de informação (Samuelson, 1954; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005; Kleiman e Teles; 2006; Andrews, 2007). Deste modo, e uma vez que as mudanças ocorridas na Administração Pública têm enfatizado a adoção de instrumentos alternativos à provisão direta de bens e serviços públicos, a abordagem instrumental adquiriu uma importância significativa no contexto da mitigação dos problemas resultantes das

falhas de mercado, sendo aplicada a várias áreas de atuação política, incluindo a área do turismo (Weiss; 1999; Michael, 2001; Blair, 2002; Salamon, 2002a; Blake e Sinclair, 2007).

De facto, face à notável relevância da atividade turística que claramente é indissociável do contexto de mercado, a comunidade científica tem reconhecido e destacado o envolvimento que os governos nacionais, regionais e locais desempenham no desenvolvimento desta atividade (Michael, 2001). Quer apresentem um papel mais ativo, quer uma abordagem mais passiva, é comumente aceite a intervenção dos governos na formulação de políticas públicas do turismo (Scott, 2011). Nesse sentido, a literatura tem salientado que um dos principais motivos que justifica a atuação dos governos no mercado turístico reside na teoria das falhas de mercado (Hartley e Hooper, 1993; Fayos-Sola, 1996; Smeral, 1998; Jeffries, 2001; Dimitris, Aimilia e George, 2005; Baum e Szivas, 2008; Monge-González, River e Tijerino, 2010). Neste contexto, as principais razões que fundamentam a intervenção governamental na economia são reconhecidas pela comunidade científica como aplicáveis à atividade turística (Fayos-Solá, 1996). Michael (2001) enfatiza este argumento, referindo que, em comparação com outras atividades, o turismo constitui uma atividade económica com maior predisposição para a ocorrência de falhas de mercado, dado que depende de bens e serviços de muitas outras indústrias para fornecer o seu próprio produto, exigindo a intervenção pública para restaurar os parâmetros de eficiência. Deste modo, identificam-se como principais falhas de mercado no contexto da atividade turística os bens públicos turísticos que incluem a promoção turística, as infraestruturas/equipamentos de interesse turístico e a coordenação/planeamento do turismo, as externalidades turísticas, as situações de monopólios naturais no contexto da atividade turística e a assimetria de informação turística (O'Fallon, 1993; Sinclair e Stabler, 1997; Sinclair, 1998; Jeffries, 2001; Gooroochurn e Sinclair, 2005; Wanhill, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Andersson e Getz, 2009; Bailey e Richardson, 2010).

Perante esta breve contextualização, a problemática desta investigação perspetiva a atividade turística como uma atividade, tendencialmente, sujeita às falhas de mercado, em que se salienta a relevância da intervenção governamental, em particular dos governos locais, no sentido de assegurar uma alocação mais eficiente dos bens e serviços turísticos. É precisamente nesta problemática que incide o tema a abordar nesta investigação: analisar os instrumentos de políticas públicas utilizados pelos municípios portugueses na mitigação das tradicionais falhas de mercado que decorrem da atividade turística a nível municipal. Nesse sentido, confirmamos que a atividade turística sempre constituiu uma área de intervenção a nível municipal. Aliás, a ideia de que o turismo exige uma participação local está presente desde o nascimento das primeiras organizações turísticas, podendo afirmar-se como a ideia mais consensual da história do turismo português e

que nunca foi destruída (Cunha e Abrantes, 2013). De tal modo que, Costa (1998) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (2004) apresentaram um conjunto de áreas estratégicas que os organismos internacionais recomendam que estejam sob a alçada dos municípios, justificando assim o seu envolvimento na área do turismo. Em virtude do importante papel que os municípios portugueses desempenham no domínio do turismo, e de acordo com a tipologia de instrumentos de políticas públicas proposta por Weimer e Vining (2005), pretendemos identificar os vários instrumentos de ação política que estes governos privilegiam na colmatação das falhas de mercado que resultam da atividade turística municipal, para assim tentar construir uma tipologia de instrumentos abrangente e específica desta área.

A literatura tem evidenciado que o envolvimento do setor público, além de se revelar fundamental para proporcionar uma provisão eficiente dos bens e serviços públicos turísticos, também contribui para o desenvolvimento dos destinos turísticos (Cooper e Flehr, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Vários autores têm enfatizado a atuação dos diferentes níveis de governo na instigação do desenvolvimento turístico, sendo este desenvolvimento considerado como um agente de melhoria e manutenção do bem-estar de todas as populações desse destino (Duncan, 1995; Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Elliott, 2002; Kerr, 2003; Butler, 2008; Coccossis e Constantoglou, 2008; Pearce, 2011). Observando, em particular, o caso dos governos locais, Elliott (2002) salienta que cada vez mais estes governos desenvolvem iniciativas destinadas a incentivar o processo de desenvolvimento turístico a nível local, sendo que muitas destas iniciativas acabam por estar relacionadas com a mitigação das já referidas falhas de mercado (Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Pearce, 2011). No entanto, e apesar do turismo constituir um dos maiores fenómenos sociais e económicos dos tempos modernos conducente ao desenvolvimento turístico (Sharpley, 2014a), existe uma questão que permanece em grande parte sem uma resposta: quais são os instrumentos de políticas públicas do turismo que têm um maior impacto no desenvolvimento turístico a nível local? Deste modo, e para além do desenvolvimento de uma tipologia de instrumentos de políticas públicas do turismo, pretendemos ainda complementar esta análise avaliando o impacto daqueles instrumentos no desenvolvimento turístico a nível local.

Em síntese, a conceção de uma tipologia de instrumentos de políticas públicas específica da área turística e a análise da sua importância para o desenvolvimento do turismo, com especial destaque para o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses, constituem os principais objetivos desta investigação, pelo que definimos, de acordo com os contributos teóricos resultantes da literatura, as seguintes perguntas de investigação:

1. *Quais os instrumentos de políticas públicas do turismo mais usados pelos municípios portugueses?*
2. *Em que medida a adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo promove o desenvolvimento turístico local?*

1.2 ESTADO DA ARTE

Em termos económicos, o mercado turístico é tratado como um mercado imperfeito. Como tal, é caracterizado pela existência de bens públicos, externalidades, monopólios naturais e assimetria de informação (Michael, 2001). No caso dos bens públicos puros, bens não rivais no consumo e não exclusivos no acesso, é possível mencionar alguns exemplos de bens ou serviços que possuem as características acima indicadas, em particular: a promoção turística, as infraestruturas turísticas e a coordenação/planeamento da atividade turística (Blake e Sinclair, 2007). Sem dúvida, a promoção turística nacional e/ou dos destinos constitui um dos exemplos mais notáveis de bem público turístico, sendo ao mesmo tempo não-rival e não-exclusivo (Mak e Miklius, 1989; Dwyer and Forsyth, 1993; Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Um vez que os recursos financeiros que as empresas privadas usam na promoção turística beneficiam todas as empresas desse destino, independentemente de estas participarem ou não, é possível que algumas empresas tendam a minimizar ou a não despendem qualquer investimento financeiro em promoção turística na expectativa de que o investimento seja realizado por outras empresas. Consequentemente, estas empresas promotoras não têm capacidade para impedir que essas empresas beneficiem da promoção turística, existindo assim um incentivo para adotar comportamentos do tipo *free rider* (Mak e Miklius, 1989; Dwyer e Forsyth, 1992 e 1993; Pearce, 1992; Lundtorp, 2003; Mak, 2004 e 2006; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Shi, 2012). Este comportamento resulta numa incorreta afetação dos recursos económicos, dado o subfinanciamento da promoção turística, pelo que se torna necessária alguma forma de intervenção pública, dado que é extremamente difícil determinar com rigor quem é que beneficia com a promoção turística (Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Cunha e Abrantes, 2013). Nesse sentido, a literatura sugere diversos instrumentos de atuação: provisão direta por parte dos governos, participação dos agentes turísticos privados num fundo de financiamento da promoção turística, criação de sistemas de financiamento cooperativo/princípio do utilizador-pagador, tributação da obtenção de divisas estrangeiras, tributação de investimentos turísticos e estabelecimento de taxas turísticas (taxa de pernoita), entre outros (Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Shi, 2012).

As infraestruturas turísticas constituem um outro exemplo, muito bem documentado, de bem público (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Ainda que o setor privado assegure a provisão de

algumas infraestruturas, este não dispõe de incentivos para prover infraestruturas turísticas com características de bem público, em especial aquelas em que não é exequível ou rentável, em termos económicos, excluir indivíduos do seu consumo (Blake e Sinclair, 2007). Assim sendo, o nível eficiente de provisão destas infraestruturas depende da intervenção governamental, dispondo os governos de diversos instrumentos elencados na literatura, a saber: provisão direta, cofinanciamento de capitais públicos e privados, financiamento por parte dos agentes turísticos privados, atribuição de incentivos financeiros e isenções fiscais e ainda a tributação das infraestruturas turísticas (Jamieson, 2001; Jeffries, 2001; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Hall, Müller e Saarinen; 2009; Benner, 2013).

Em conformidade com a promoção turística e as infraestruturas turísticas, a coordenação da atividade turística também evidencia características de bem público (Blake e Sinclair, 2007). Sendo o turismo uma atividade extremamente complexa, que congrega um vasto conjunto de atividades e produtos de diversa natureza e envolve uma multiplicidade de agentes públicos e privados (Jeffries, 2001; Blake e Sinclair, 2007; Candela e Figini, 2012), é consensual a existência de problemas de coordenação, tornando-se indispensável o desenvolvimento de instrumentos que garantam a coordenação entre os vários agentes públicos dos diferentes níveis de governo, entre os agentes públicos e privados, e entre os agentes privados (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Deste modo, a comunidade científica é unânime em reconhecer a importante ação de coordenação assumida pelos governos e por outras estruturas de coordenação (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Faulkner, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Figini e Scorcu, 2008; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Do mesmo modo, o planeamento do turismo também é passível de ser tratado como um bem público (Choy, 1991; Blake e Sinclair, 2007; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Ao constituir um processo de preparação de um conjunto de decisões para a ação futura, direcionadas para alcançar metas estrategicamente identificadas, estabelecendo profundas interrelações e interdependências com diversos setores de atividade, o planeamento de um dado destino não pode ser assegurado em exclusivo por empresas privadas, embora estas desenvolvam atividades de planeamento na área do turismo (Mason, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009; Cunha e Abrantes, 2013). Assim, muitos governos têm tido um papel ativo no planeamento da atividade turística, adotando planos a nível nacional, regional e/ou local dedicados em exclusivo ao turismo, sem deixarem, obviamente, de enquadrar as restantes atividades e setores de que o turismo depende (Bramwell e Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Cooper e Hall, 2008; Cunha e Abrantes; 2013).

No que diz respeito às externalidades, a comunidade científica também reconhece que a intensidade da atividade turística arrasta consigo uma série de efeitos externos tidos como positivos ou negativos, sendo normalmente categorizados em efeitos económicos, socioculturais e ambientais (Mathieson e Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Palmer e Riera, 2003; Veal, 2003; Schubert, 2010; Concu e Atzeni, 2012; Candela e Figini, 2012). Ao não serem refletidos nos preços de mercado, estes efeitos externos criam diferenças entre o ótimo privado e o ótimo social, pelo que se torna necessária alguma forma de intervenção governamental de modo a internalizar os efeitos que os turistas e as empresas impõem a terceiros sem que estes recebam qualquer tipo de compensação (Blake e Sinclair, 2007; Figini, Castellani e Vici, 2007; Candela, Castellani e Dieci, 2008; Schubert, 2010; Rinaldi, 2012; Candela e Figini, 2012). A literatura sugere genericamente dois grandes grupos de soluções. Por um lado, um grupo com caráter mais centralizado em que os governos podem exercer um controlo direto, recorrendo, por exemplo, à regulação da atividade turística, ou a um controlo indireto, através da definição de taxas e subsídios (Candela e Figini, 2012). Por outro lado, também é possível identificar um grupo de soluções com um caráter mais descentralizado e privado, evidenciando a adoção de mecanismos puros de mercado, fundamentados no teorema de *Coase* (Candela, Castellani e Dieci, 2008; Hojman e Hiscock, 2010; Candela e Figini, 2012; Zeng e Jin, 2013).

Atendendo às situações de monopólio natural, vários autores confirmam a ocorrência de monopólios naturais no contexto da atividade turística (Veal, 2003 e 2006; Gooroochurn e Sinclair, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010; Krozer, 2011; Tribe, 2011). As características das atrações turísticas, nomeadamente a escassez, unicidade, imobilidade e diferenças regionais podem resultar numa situação de monopólio natural (Veal, 2003 e 2006; Liang e Wang, 2010). Conforme refere Veal (2003 e 2006) só existe um Templo *Pártenon*, umas Cataratas do Niágara, uma Torre de Londres, um *Grand Canyon* ou uma Torre *Eiffel*. Uma vez que num contexto de monopólio natural não é possível ou desejável impor concorrência, sendo que no caso da atividade turística as principais razões resultam dos elevados custos fixos e da impossibilidade em reproduzir algumas das atrações turísticas, é necessário que os governos intervenham de modo a evitar uma alocação ineficiente destas atrações turísticas. Deste modo, alguns autores sugerem que as situações de monopólio natural no contexto da atividade turística podem ser resolvidas, quer através da intervenção direta dos governos que assumem a propriedade e o controlo da atração turística, limitando assim as vantagens monopolistas dos agentes privados, quer através da regulação dos preços das atrações turísticas, permitindo, de igual modo, controlar o poder de monopólio e, ao mesmo tempo, garantir a melhoria do bem-estar social ((Veal, 2003; 2006; Ryan e Hoontrakul, 2004; Rodriguez e Murdy, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010). Adicionalmente, e segundo a perspetiva de Weimer e Vining (2005),

Goorochrun e Sinclair (2005) e Veal (2006), os proveitos económicos resultantes de uma situação de monopólio também podem ser corrigidos recorrendo à tributação, ou seja, os governos tributam parte dos lucros dos agentes privados, a favor da comunidade, corrigindo assim a incorreta alocação dos recursos.

Por fim, a literatura também considera que o mercado turístico está sujeito a problemas de informação assimétrica (Crane e Jackson, 2000; Bull, 2006; Smeral, 2006; Schwartz, 2007; Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Candela e Figini, 2012; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Ou seja, as partes envolvidas numa dada transação de mercado não dispõem do mesmo conjunto de informações, pelo que, normalmente, os fornecedores de bens e serviços turísticos aproveitam-se da informação completa de que dispõem, e tendem a fornecer informações incorretas ou a ocultar fatores de desvantagem, prejudicando os turistas (Bull, 2006; Liang e Wang, 2010). Assim sendo, e se considerarmos, por um lado, que o mercado turístico é fragmentado, uma vez que é composto por vários ramos de negócios e atividades e que, por outro lado, a deslocação dos turistas é inerente à atividade turística com a consequente separação entre as empresas no mercado de origem e o destino turístico; será de esperar que os problemas de assimetria de informação se façam sentir com maior intensidade (Cacomo e Solonandrasana, 2001; Bull, 2006; Cunha, 2006). Deste modo, parece evidente que o mercado, por si só, não é eficiente, justificando-se que os governos desenvolvam instrumentos que assegurem a divulgação de informação turística (Smeral, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Candela e Figini, 2012). Nesse sentido, os governos podem definir ferramentas de regulação da informação turística e prover diretamente essa mesma informação. No caso da provisão direta, a literatura destaca várias formas de intervenção pública. Além de os governos proverem diretamente a informação turística e prestarem apoio aos visitantes, podem igualmente incentivar os agentes turísticos privados a envolverem-se na divulgação desta informação turística, criando redes de divulgação de informação turística e ainda recorrer ao uso das tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente as aplicações móveis, bem como a utilização da *internet* (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Asero e Patti, 2009; Sidali, Schulze e Spiller, 2009; Fernández-Barcala, González-Díaz e Prieto-Rodríguez, 2010; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Chen, Mak e Li, 2013; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014).

Verificamos assim que a literatura parece evidenciar uma concordância alargada sobre a intervenção governamental na atividade turística, através dos instrumentos de políticas públicas do turismo, de modo a colmatar as falhas de mercado existentes naquela atividade. Além disso, a comunidade científica argumenta igualmente que a adoção daqueles instrumentos contribui para o desenvolvimento turístico dos respetivos

destinos turísticos (Cooper e Flehr, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Deste modo, e como já referimos na apresentação dos objetivos desta investigação, o nosso trabalho centra-se na definição de uma tipologia de instrumentos de políticas públicas específica da área turística e na análise da sua importância para o desenvolvimento do turismo, com especial destaque para o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses.

1.3 ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO E RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

A opinião mais consensual defende, atualmente, a existência de dois grandes paradigmas de investigação em ciências sociais: o paradigma positivista e o paradigma interpretativo (Blaikie, 1993; Girod-Séville e Perret, 2001; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). O primeiro admite a aplicação do modelo das ciências naturais às ciências sociais, de modo a descrever, prever e controlar os fenómenos sociais através de hipóteses causais estatisticamente comprovadas (Blaikie, 1993; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). Este paradigma privilegia uma abordagem quantitativa com recurso ao método dedutivo, de forma a confirmar as teorias (Camões, 2012). O segundo defende que os fenómenos sociais e naturais são substancialmente diferentes, pelo que os procedimentos de investigação devem possuir uma lógica diferente (Blaikie, 1993; Girod-Séville e Perret, 2001; Bryman, 2012). Contrariamente, este paradigma tem subjacente uma abordagem qualitativa onde se destaca o método indutivo. A partir de uma observação isolada procuramos generalizar e construir um corpo mais abrangente de ideias explicativas ou postulados sobre os fenómenos sociais (Bryman, 1984; 2012; Hill e Hill, 2008; Mendes, 2012).

Assim sendo, as opções metodológicas que estão na base desta investigação empírica preveem a adoção de um plano multimétodos que combina métodos quantitativos e qualitativos. Por um lado, esta investigação é tida como positivista, recorrendo por isso à metodologia quantitativa, e que representa a parte principal deste estudo. Por outro lado, esta investigação também é interpretativa, com recurso à metodologia qualitativa, permitindo assim a recolha de informações e dados mais detalhados que são úteis ao desenvolvimento da metodologia quantitativa. Em concreto, a abordagem quantitativa é adotada com o intuito de identificar quais os instrumentos de políticas públicas do turismo que são utilizados pelos municípios portugueses e de avaliar o impacto desses instrumentos no desenvolvimento turístico local, contribuindo para um tópico ainda pouco explorado pela literatura e apresentando um novo quadro teórico daqueles instrumentos aplicado à atividade turística. A abordagem qualitativa é orientada para explorar a realidade turística existente nos municípios e o papel destas entidades naquela atividade, contribuindo, assim, para uma melhor elaboração do questionário. Nesse sentido, e atendendo aos objetivos propostos para este estudo, as técnicas de recolha de dados

adotadas foram a entrevista e o questionário. Uma vez que em Portugal e, mesmo a nível internacional, não existe nenhum estudo prévio e abrangente, sobre os instrumentos de políticas públicas do turismo, consideramos pertinente optar pela aplicação de um inquérito por questionário como ferramenta para obter dados primários sobre a realidade turística municipal, sendo o conhecimento dessa realidade precedido e complementado com a realização de alguns inquéritos por entrevista.

No seguimento desta análise, consideramos ainda o uso de técnicas de análise estatística univariada, bivariada e multivariada. Mais concretamente, utilizamos medidas de estatística descritiva (os tradicionais gráficos, quadros de frequência, medidas de tendência central e medidas de dispersão), testes paramétricos e não paramétricos e, como técnicas de análise multivariada, a análise fatorial exploratória e a análise de regressão múltipla. No contexto da abordagem qualitativa, definimos a utilização dos princípios da análise categorial, de modo a analisar o conteúdo das entrevistas realizadas.

1.4 CONTRIBUTOS

A relevância desta investigação resulta, sobretudo, de duas razões. Em primeiro lugar, e considerando a análise da literatura internacional existente, verificamos que existe uma crescente importância da abordagem instrumental como uma nova forma de atuação política no contexto da resolução dos problemas públicos (Peters e Van Nispen, 1998; Peters, 2000; Blair, 2002; Salamon, 2002a). Conforme indicamos anteriormente, esta importância tem-se traduzido no aparecimento de vários estudos sobre a análise de instrumentos de políticas públicas e também no desenvolvimento de tipologias de instrumentos, com aplicação a várias áreas, incluindo a área do turismo (Michael, 2001; Blair, 2002; Salamon, 2002a; Blake e Sinclair, 2007). Assim sendo, e mediante o nosso primeiro objetivo, é nossa intenção propor, de acordo com a tipologia de instrumentos definida por Weimer e Vining (2005), uma tipologia de instrumentos de políticas públicas do turismo, esperando contribuir para um tópico ainda pouco explorado na literatura. De facto, a literatura evidencia vários estudos que analisam quer as falhas de mercado aplicadas à atividade turística, quer os instrumentos que podem ser utilizados na sua resolução. No entanto, estes estudos são restritos a alguns dos aspetos que nos propomos analisar. Deste modo, o contributo original desta tese consiste precisamente em apresentar uma tipologia de instrumentos específica da área turística que seja o mais abrangente possível, tendo como ponto de partida os municípios portugueses. Em segundo lugar, a literatura internacional também tem defendido que a atuação dos governos contribui para o desenvolvimento turístico (Cooper e Flehr, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Como já expusemos, alguns estudos mencionam a importância da utilização dos instrumentos de políticas públicas na instigação do desenvolvimento turístico

(Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Pearce, 2011). Porém, estes estudos não analisam de forma detalhada a relação entre o desenvolvimento turístico e os instrumentos de políticas públicas. Nesse sentido, e em consequência do nosso segundo objetivo, avaliar o impacto dos instrumentos de políticas públicas no desenvolvimento turístico daqueles municípios, pretendemos contribuir para um tópico também ele pouco explorado na literatura, enfatizando ainda mais o contributo original desta investigação. Intentamos que a conceção de uma tipologia de instrumentos de políticas públicas do turismo permita contribuir, quer para a resolução dos problemas associados às falhas de mercado existentes na atividade turística, quer para o desenvolvimento do turismo, em especial dos municípios portugueses.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese compreende duas partes distintas (teórico-empírica), organizando-se na sua totalidade em 10 capítulos. Este capítulo intitulado “introdução” tem como objetivo descrever o problema em análise, explicitar os objetivos propostos e as respetivas perguntas de investigação, apresentando de forma muito resumida o estado da arte subjacente, bem como as estratégias de investigação e as técnicas adotadas no âmbito da recolha e da análise de dados. Por fim, são mencionados os principais contributos que resultam do desenvolvimento desta investigação e a estrutura geral da tese.

No capítulo 2, “Falhas de Mercado e Justificação de Políticas Públicas: Perspetiva Genérica”, são descritas e analisadas as principais violações dos pressupostos que fundamentam o modelo de concorrência perfeita. Dito de outro modo, são explicadas as tradicionais falhas de mercado que, em termos económicos, não conduzem ao ótimo de *Pareto* e justificam a intervenção governamental. Esta explicação é contextualizada tendo em conta a importância da abordagem instrumental, enquanto resposta às falhas de mercado, considerando em particular a tipologia de instrumentos de políticas públicas proposta por Weimer e Vining (2005). São apresentadas ainda as características fundamentais dos cinco grupos de instrumentos que os governos podem adotar na resolução daquelas falhas e que os autores designam por políticas genéricas.

No capítulo 3, “Atividade Turística: Falhas de Mercado e Justificação de Políticas Públicas”, é analisada a aplicação da teoria das falhas de mercado à atividade turística, tendo como critério de análise o critério da eficiência e evidenciando que a racionalidade para a intervenção governamental na atividade turística é justificada pelas diversas falhas de mercado que caracterizam o mercado turístico. Sequencialmente, e no contexto da abordagem instrumental, são descritos os principais instrumentos de atuação política propostos pela comunidade científica na resolução daquelas falhas de mercado. Esta descrição, é enquadrada tanto

quanto possível na tipologia de instrumentos de políticas públicas proposta por Weimer e Vining (2005). Por fim, são analisadas as implicações destes instrumentos no desenvolvimento turístico, em particular, do desenvolvimento turístico local.

No capítulo 4 “Organização Institucional do Turismo em Portugal”, é caracterizada a evolução histórica do turismo em Portugal, desde a criação da Sociedade Propaganda de Portugal até à atual estrutura da organização político-administrativa, não esquecendo naturalmente de ter sempre presente a intervenção dos municípios portugueses na área do turismo. São ainda apresentadas as principais áreas estratégicas de intervenção municipal, áreas essas que, como iremos comprovar, estão inteiramente relacionadas com as falhas de mercado resultantes da atividade turística e que estão documentadas no capítulo anterior.

No capítulo 5 “Modelo de Análise”, é explicado e esquematizado o modelo conceptual subjacente a esta investigação, evidenciando os processos de conceptualização e de operacionalização, compostos por um conjunto de conceitos, variáveis e indicadores interligados. Atendendo às nossas perguntas de investigação expostas no capítulo da introdução, são enunciadas as respetivas proposições de respostas a estas perguntas, ou seja, a formulação das hipóteses de investigação gerais e operacionais.

No capítulo 6 “Metodologia de Investigação”, são apresentadas as diferentes opções metodológicas tomadas no âmbito deste estudo empírico, enquadrando os paradigmas, estratégias e métodos de investigação (abordagem qualitativa e abordagem quantitativa), bem como a descrição das diferentes técnicas utilizadas na recolha (inquérito por questionário e inquérito por entrevista) e no tratamento e análise de dados (técnicas de análise univariada, bivariada e multivariada).

No capítulo 7 “Análise Exploratória da Atuação dos Municípios Portugueses”, é analisada de forma exploratória a intervenção dos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado na atividade turística, considerando para o efeito as práticas adotadas por um conjunto de municípios portugueses previamente selecionados. Por outras palavras, são analisadas as diferentes perceções dos municípios portugueses relativamente à problemática das falhas de mercado existentes na atividade turística, bem como as respetivas formas de intervenção neste domínio. Deste modo, e em primeiro lugar, são reiterados sucintamente os principais argumentos teóricos relativos às falhas de mercado no âmbito da atividade turística e consequentes instrumentos de políticas públicas. Em seguida, é efetuada uma breve

contextualização do papel dos municípios na área do turismo e, posteriormente, são analisados e discutidos os principais resultados decorrentes da realização das entrevistas junto daquele conjunto de municípios.

No capítulo 8 “Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo nos Municípios Portugueses”, são apresentados e analisados os primeiros dados obtidos nesta investigação, cuja discussão posterior será feita em função das perguntas de investigação e dos objetivos propostos. Por conseguinte, este capítulo começa com a caracterização da amostra dos municípios que integram este estudo, tendo em consideração os critérios das áreas regionais de turismo e da dimensão dos municípios. Segue-se, a análise descritiva da informação contida nos dados, com recurso a gráficos, quadros de frequência, medidas de central (média) e medidas de dispersão (desvio padrão). Ainda neste capítulo, são aplicados os procedimentos estatísticos necessários à validação das hipóteses de investigação formuladas no âmbito da primeira questão de partida: *Quais os instrumentos de políticas públicas do turismo mais usados pelos municípios portugueses?* São também apresentados e discutidos os resultados relativos à aplicação do teste não paramétrico *Kruskal-Wallis* e do teste paramétrico ANOVA *one-way*.

No capítulo 9 “Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo e Desenvolvimento Turístico Local”, e à semelhança do capítulo anterior, são aplicados os procedimentos estatísticos necessários à validação inferencial das hipóteses de investigação definidas no contexto da segunda questão de partida: *Em que medida a adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo promove o desenvolvimento turístico local?* Nesse sentido, são explicados os processos de construção da variável dependente e das variáveis independentes, seguindo-se a apresentação e discussão dos principais resultados relativos à construção dos modelos de desenvolvimento turístico local.

No capítulo 10 “Conclusão”, são apresentadas as principais conclusões desta investigação, considerando também as conclusões mais importantes em função das perguntas de investigação e dos objetivos propostos. Por fim, são indicadas as principais limitações sentidas ao longo do desenvolvimento deste trabalho, bem como algumas das possíveis linhas de investigação futuras.

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

FALHAS DE MERCADO E JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPETIVA GENÉRICA

De acordo com a teoria económica do bem-estar¹, quando se atua num contexto de concorrência perfeita² os mercados não carecem de intervenção governamental para alcançar o que a economia designa por ótimo ou eficiência de *Pareto* (Riker e Ordeshook, 1973; Weimer e Vining, 2005). Este conceito corresponde a uma alocação de recursos a partir da qual não existe nenhuma reafectação possível que seja preferida por um agente ou grupo económico e que não implique a perda de bem-estar ou, genericamente, a utilidade de um outro (Santos, 2012). Por outras palavras, a alocação de recursos sob estas condições não permite alterações mutuamente benéficas, pelo que não é possível melhorar o bem-estar de um determinado agente sem prejudicar o bem-estar de outro (Riker e Ordeshook, 1973; Munger, 2000). No entanto, a realidade económica raramente se adequa, de modo tão perfeito aos pressupostos de um idealizado modelo competitivo, cuja aplicação prática é difícil (Munger, 2000; Weimer e Vining, 2005).

¹ “Ramo da Teoria Económica que estuda a conveniência social de situações económicas alternativas”, procurando “comparar diferentes realidades económicas na perspetiva do bem-estar que delas resulta para a coletividade no seu todo” (Santos, 2012: 55).

² Um mercado em concorrência perfeita pressupõe a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos: 1) existência de muitos produtores e muitos consumidores, em que nenhum agente, por si só, tem capacidade para introduzir alterações significativas no mercado; 2) os produtos são homogêneos, pelo que não há possibilidade de diferenciação; 3) todos os agentes (produtores e consumidores) têm completa e livre informação sobre os mercados; 4) não existem barreiras à entrada ou à saída do mercado (Henderson e Quandt, 1958; citado por Riker e Ordeshook, 1973; Munger, 2000; Santos, 2012).

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivos descrever e analisar as principais violações dos pressupostos que fundamentam o modelo de concorrência perfeita. Em termos económicos, estas violações constituem falhas de mercado, ou seja, situações que não conduzem ao ótimo de *Pareto* e que, economicamente, justificam a intervenção governamental, uma vez que o fornecimento de bens públicos e a alocação dos custos sociais constituem funções que apenas podem ser realizadas, de forma eficiente, pelos governos (Friedman, 2002; Weimer e Vining, 2005). Consequentemente, e uma vez que as mudanças que têm ocorrido na Administração Pública têm enfatizado a adoção de instrumentos alternativos à provisão direta de bens e serviços públicos, intentamos contextualizar a importância da abordagem instrumental enquanto resposta às falhas de mercado (Weiss; 1999; Blair, 2002; Salamon, 2002a). Weiss (1999) atenta que os mercados constituem a estrutura organizativa utilizada para compreender as causas dos problemas públicos, pelo que a intervenção governamental, através de diferentes instrumentos de políticas públicas, torna-se um substituto da atuação dos mercados quando os resultados proporcionados por estes não são eficientes.

2.1 FALHAS DE MERCADO CLÁSSICAS

A literatura revela um longo e profundo debate sobre qual a melhor forma de organização da sociedade para produzir e alocar bens, se o Estado ou o mercado, sendo consensual que, por regra, o mercado é mais eficiente (Riker e Ordeshook, 1973). Se, por um lado, há quem defenda que os mercados constituem o principal meio para atingir níveis de eficiência e de equidade; por outro lado, há quem advogue a existência de algumas circunstâncias que prejudicam a capacidade do mercado em alcançar uma alocação eficiente dos recursos, exigindo assim a intervenção dos governos (Coase, 1960; Riker e Ordeshook, 1973; Stone, 1997; Weimer e Vining, 2005; Michael, 2006). É precisamente neste contexto que tecemos algumas considerações sobre as diferentes formas de organização, em particular do mercado e das falhas inerentes à sua atuação. As falhas de mercado representam situações em que o comportamento dos mercados não permite alcançar a eficiência de *Pareto*, constituindo a principal fundamentação económica para o envolvimento do setor público nos assuntos privados (Wolf, 1994; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005). Tradicionalmente, a comunidade científica reconhece como principais falhas de mercado: os bens públicos, as externalidades, os monopólios naturais e a assimetria de informação (Samuelson, 1954; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005; Kleiman e Teles, 2006; Andrews, 2007).

2.1.1 BENS PÚBLICOS

O termo bens públicos surge, de modo frequente, na literatura económica e de análise de políticas públicas (Weimer e Vining, 2005; Santos, 2012). No entanto, o uso generalizado deste termo tem ocultado diferenças

relevantes entre as várias categorias de bens públicos, tendo em consideração a natureza da falha de mercado e, conseqüentemente, a adoção da política pública mais adequada (Weimer e Vining, 2005). O conceito económico de bens públicos³ foi proposto a primeira vez por Samuelson (1954) e, contrariamente, aos bens privados englobam a não rivalidade no consumo, a não exclusividade no acesso, ou ambas as características (Holcombe, 1997; Smeral, 1998; Ostrom e Ostrom, 1999; Friedman, 2002; Alves e Moreira, 2004; Kleiman e Teles, 2006). Por outras palavras, um bem que não é puramente privado é considerado um bem público (Holcombe, 1997; Weimer e Vining, 2005). Um bem é tido como não rival no seu consumo quando o uso por parte de um indivíduo não afeta as quantidades disponíveis para os restantes consumidores (Ostrom e Ostrom, 1999; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005). Ou seja, uma vez que o bem é produzido, este pode ser consumido por qualquer indivíduo adicional sem mais custos associados (Holcombe, 1997). Por sua vez, um bem é não exclusivo se for tecnicamente impossível ou extremamente dispendioso impedir potenciais consumidores de usufruir desse mesmo bem (Ostrom e Ostrom, 1999; Munger, 2000; Alves e Moreira, 2004). Uma vez que o bem é produzido, torna-se acessível a todos os indivíduos (Holcombe, 1997; Weimer e Vining, 2005).

Deste modo, Ostrom e Ostrom (1999) e Weimer e Vining (2005) atentam para uma terceira característica relacionada com a procura de bens públicos: o potencial risco de congestionamento. Segundo os autores, um bem está sujeito a congestionamento quando o custo social marginal do consumo excede o custo privado marginal do consumo. Tomando o exemplo da zona de natureza selvagem sugerido por Weimer e Vining (2005) e, atendendo que se o número de pessoas que caminham por essa zona for relativamente reduzido, então estas não interferem no consumo de cada uma e, naturalmente, o custo social marginal de consumo é igual ao custo privado marginal de consumo. Contudo, se aquele número for suficientemente elevado, o nível de consumo de cada um dos indivíduos poderá diminuir e, assim, o custo social marginal de consumo é superior ao custo privado marginal de consumo. De acordo com Ostrom e Ostrom (1999) e Weimer e Vining (2005) alguns bens são apenas não rivais até um determinado nível de utilização. Atingido esse limite, os consumidores começam a impor custos uns aos outros. Assim sendo, estas três características é que determinam a natureza específica de um bem público e a sua presença decorre de variações nos níveis de procura, podendo resultar no fracasso dos mercados em alcançar a eficiência de *Pareto*. Quer a não rivalidade no consumo, quer a não exclusividade no acesso, ou ambas, são condições necessárias para a

³ Relativamente a este conceito é importante mencionar dois aspetos que são alvo de alguma confusão. Em primeiro lugar, o conceito económico de bens públicos não deve ser confundido com a expressão “interesse público”, cujo sentido é mais amplo e vai de encontro à noção coletiva de bem no contexto da tomada de decisão política. Em segundo lugar, é errado assumir que os bens públicos são providos apenas pelo setor público. Os bens públicos podem ser providos pelo setor privado, no entanto a intervenção dos governos é necessária para aumentar o bem-estar da população (Holcombe, 1997; Weimer e Vining, 2005; Fernandes, 2011).

existência de uma falha de mercado sob a forma de bens públicos (Weimer e Vining, 2005). A tabela 2.1 apresenta a taxonomia dos bens resultante das diferentes associações entre estas características. De notar que para além das duas primeiras características mencionadas, a diagonal que divide cada uma das células, separa os casos em que o risco de congestionamento é relevante daqueles que não o são.

Tabela 2.1
Classificação de Bens Privados e Bens Públicos

| | Rival no consumo | Não rival no consumo |
|------------------------|---|--|
| Exclusão no acesso | Bens privados Bens privados com externalidades no consumo | Bens semipúblicos (<i>toll goods</i> ou <i>club goods</i>) Bens semipúblicos com multidão |
| Não exclusão no acesso | Bens comuns (<i>common goods</i>) Recursos de acesso livre e recursos comuns (<i>open access</i> e <i>common pool resources</i>) | Bens públicos puros Bens públicos puros com externalidades no consumo |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005; Kraft e Furlong, 2007

Os bens privados caracterizam-se simultaneamente pela rivalidade no consumo e exclusão no acesso (Ostrom e Ostrom, 1999). Na ausência de qualquer falha, os mercados de concorrência perfeita e o respetivo sistema de preços revelam-se eficientes, no sentido de que automaticamente conduzem a soluções de *Pareto* e a intervenção governamental a ser necessária não pode ser justificada por questões de eficiência (Weimer e Vining, 2005; Fernandes, 2011; Santos, 2012). No entanto, e tal como referem Weimer e Vining (2005), também existem bens privados que produzem externalidades no consumo e, nesse caso, justifica-se a presença dos governos na sua provisão, dado o consumo em excesso por parte dos consumidores, já que estes são mais sensíveis ao preço do que ao custo social marginal.

Os bens semipúblicos são todos aqueles bens onde se verifica conjuntamente a não rivalidade e a exclusão no acesso (Fernandes, 2011). Uma das categorias mais referidas deste tipo de bem público impuro são os bens de clube⁴ (Fernandes, 2011; Santos, 2012). Estes bens pressupõem, pelo menos até ao ponto em que

⁴ Associados ao conhecido artigo de Buchanan *An Economic Theory of Clubs* (1965), cuja teorização dos clubes se apresenta como uma “alternativa privada para a provisão ótima deste tipo de bens” (Santos, 2012: 100).

o limite da capacidade instalada pode influenciar o custo marginal de provisões futuras, que o consumo de uma pessoa não reduz o consumo de outras pessoas e que quem assegura o fornecimento do bem goza da faculdade de excluir quem não paga o preço fixado (Santos, 2012). São os casos de espetáculos em recintos fechados, autoestradas e pontes com portagem, entre outros (Ostrom e Ostrom, 1999; Santos, 2012). Segundo Fernandes (2011), estes bens apresentam um traço muito peculiar. O seu consumo, em princípio, não é rival, mas pode passar a sê-lo sob a forma de congestionamento, o que provoca uma diminuição dos benefícios que dele resultam para todos os utentes, sendo crescente o respetivo custo marginal (Santos, 2012). No âmbito destes bens, Weimer e Vining (2005) sugerem a intervenção governamental face aos problemas de ineficiência ao nível da oferta do setor privado. Além de não definirem um sistema de preços eficiente é possível que os agentes privados não forneçam os bens com uma quantidade adequada sob o ponto de vista social.

Contrariamente, os bens comuns caracterizam-se pelo consumo rival, mas para os quais não é economicamente viável a exclusão no acesso. Ou seja, para além de ser dispendioso excluir utilizadores, o consumo destes bens por um indivíduo diminui os benefícios disponíveis para os outros (Fernandes, 2011; Santos, 2012). Por outras palavras, existe um regime de livre acesso, visto que, os indivíduos que usufruem deste tipo de bens controlam o seu uso (Weimer e Vining, 2005). Os exemplos mais clássicos de bens comuns são as águas subterrâneas, o peixe capturado no oceano, a extração de petróleo e as pastagens (Ostrom e Ostrom, 1999; Weimer e Vining, 2005). No entanto, estes autores (2005) referem que o problema inerente a esta falha de mercado apenas se coloca quando a procura, a preço zero, excede a oferta. Nas situações em que existe um excesso de oferta e sob uma perspetiva eficiente, estes bens apesar da indicação teórica não são rivais no consumo. Deste modo, os mesmos autores (2005) atentam que os recursos de acesso livre e os recursos comuns constituem situações nas quais a procura é superior à oferta e, por isso, são suscetíveis de falhas de mercado. A diferença entre estas duas situações reside essencialmente na capacidade dos agentes para se autogovernarem. Enquanto nos recursos comuns, a limitação de acesso a um conjunto restrito de indivíduos, possibilita que estes desenvolvam e instituam regras que sustentam a gestão dos recursos, reduzindo ou eliminando ineficiências; nos recursos de acesso livre, a ameaça de consumo por parte de novos indivíduos suprime por completo aquela capacidade de autogovernança (Cornes e Sandler, 1999; Weimer e Vining, 2005). Assim sendo, estes recursos tornam indispensável a intervenção dos poderes públicos (Santos, 2012). A não exclusividade no acesso conduz à sobre-exploração dos recursos, podendo igualmente levar ao subinvestimento na sua preservação ou ao excesso de investimento para

capturar estes bens. Os indivíduos têm mais incentivos para reagir ao custo marginal privado do que ao custo marginal social (Weimer e Vining, 2005).

Os bens públicos puros são a antítese dos privados, caracterizando-se pela observância simultânea da não rivalidade e não exclusividade no acesso (Friedman, 2002; Alves e Moreira, 2004; Kraft e Furlong, 2007; Fernandes, 2011). São os casos da defesa nacional, dos efeitos dos programas de despoluição ambiental, entre outros (Ostrom e Ostrom, 1999; Fernandes, 2011). Mais uma vez, a existência destes bens dificulta a sua provisão através do mercado devido ao problema do *free rider*, ou seja, a existência de incentivos para que os indivíduos usufruam do bem sem suportar os seus custos (Hillman, 2003; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005). Uma vez que os consumidores são economicamente racionais, tentam maximizar os seus níveis de bem-estar adotando comportamentos estratégicos para a minimização dos custos (Fernandes, 2011). Deste modo, a intervenção governamental é necessária para suprir a incapacidade do mercado na promoção da eficiência. A serem providos pelo mercado, estes bens teriam, um grau subótimo de produção (ou não seriam produzidos de todo), uma vez que cada indivíduo não se revelaria disposto a pagar por ele, na expectativa de obter benefícios à custa dos restantes indivíduos (Holcombe, 1997; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005; Kleimar e Teles, 2006).

2.1.2 EXTERNALIDADES

As decisões de produção e consumo dos agentes económicos, regra geral, encontram-se limitadas à sua esfera de atividade. Porém, existem situações em que tal não acontece, resultando em eventuais desvios ao normal funcionamento dos mercados (Munger, 2000; Santos, 2012). Um dos exemplos mais comuns desse tipo de situações corresponde às denominadas externalidades. Estas constituem uma parte quase indissociável dos bens públicos (Dolan e Lindsey, 1987; Sinclair e Stabler, 1997), traduzindo-se, em termos económicos, nos efeitos residuais, ou não planeados, gerados por uma atividade principal no consumo ou na produção, e que afetam, positiva ou negativamente, o nível de utilidade ou a capacidade produtiva de terceiros não diretamente envolvidos na atividade principal, não sendo esses efeitos internalizados pelo sistema de preços (Friedman, 2002; Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005; Fernandes, 2011; Santos, 2012). De facto, num sistema de mercado, quando um agente económico produz uma externalidade negativa não é chamado a pagar o prejuízo que causa aos outros e, do mesmo modo, quando produz uma externalidade positiva não recebe qualquer compensação pelo benefício que proporciona a terceiros (Santos, 2012). Por outras palavras, Weimer e Vining (2005) esclarecem que as externalidades advêm de situações em que a transferência daqueles efeitos para terceiros constitui um subproduto da produção ou do consumo

de alguns bens. No mesmo sentido, Fernandes (2011) refere que as externalidades não constituem o objeto principal da atividade que lhes está na origem, além de que os consumidores ou os produtores afetados não têm nenhuma responsabilidade na atividade principal desenvolvida, sendo vítimas ou beneficiários involuntários. Tal como já mencionamos, e tendo em conta o tipo de efeitos que podem ocorrer, é possível identificar externalidades positivas e externalidades negativas. De entre os exemplos mais comuns de externalidades negativas destacam-se a poluição do ar e da água gerada pelas empresas nas suas atividades de produção e o fumo dos cigarros que os indivíduos não fumadores respiram nos locais fechados (Weimer e Vining, 2005; Fernandes, 2011). Quanto às externalidades positivas, os mesmos autores assinalam a vacinação da população que reduz potencialmente o risco de contágio de doenças infecciosas e a educação da população que beneficia não só os que fazem esse investimento mas também, em maior ou menor grau, os outros membros da sociedade. De acordo com a teoria económica do bem-estar, quer a existência de externalidades negativas, quer a existência de externalidades positivas justificam a intervenção do Estado, pelas perdas de eficiência económica que provocam (Alves e Moreira, 2004; Santos, 2012). Se, por um lado, os governos podem restringir ou penalizar a atividade em causa de modo a que os infratores tenham em conta os custos que impõem a terceiros, por outro lado, as externalidades positivas legitimam a ação dos governos no sentido de promover ou incentivar tais atividades, já que as mesmas produzem benefícios sociais superiores aos benefícios privados recolhidos pelos indivíduos (Alves e Moreira, 2004; Weimer e Vining, 2005).

2.1.3 MONOPÓLIOS NATURAIS

Sempre que um mercado é dominado por uma única empresa está-se perante uma situação de monopólio, (Posner, 1999; Baldwin, Cave e Lodge, 2012). A existência destes monopólios deve-se à ação de fatores que funcionam como barreiras à entrada de outras empresas no mercado, permitindo, assim, que este seja dominado por uma única empresa (Santos, 2011). Um desses fatores está na origem dos chamados monopólios naturais que ocorrem quando uma indústria detém economias de escala ao longo de toda a extensão relevante da produção, de tal modo que os respetivos custos médios são mais baixos quando uma única empresa produz para todo o mercado (Baumol, 1977; Berg e Tschirhart, 1988; Friedman, 2002; Weimer e Vining, 2005; Santos, 2012). Numa perspetiva mais ampla está-se perante um monopólio natural sempre que uma única empresa tem capacidade para fornecer o mercado por completo com um nível de custo mais baixo do que se houvesse duas ou mais empresas (Baumol, 1977; Depoorter, 2000; Santos, 2012). Segundo Santos (2012) tratam-se, normalmente, de indústrias que exigem uma estrutura de custos fixos muito elevada. Mesmo a produção de uma pequena quantidade apresenta custos elevados. No entanto,

após o investimento inicial as indústrias operam com custos marginais relativamente baixos, gerando, assim, custos médios decrescentes para qualquer nível de produção relevante – uma situação frequente nos chamados serviços de utilidade pública, como sejam os caminhos de ferro e a distribuição de água, energia elétrica ou gás. Depoorter (2000) e Santos (2012) atentam que a existência de concorrência nestas indústrias é considerada socialmente indesejável dado que a existência de um grande número de empresas resulta numa multiplicação desnecessária dos investimentos, tornando-se mais eficiente sob o ponto de vista económico satisfazer a procura de mercado por um único produtor. Joskow (2007) refere que os mercados com características de monopólio natural tendem a provocar vários problemas de desempenho económico: preços excessivos, ineficiências na produção, serviços com fraca qualidade e, potencialmente, impactos distributivos indesejáveis. De igual modo, Weimer e Vining (2005), atentam que um monopólio natural pressupõe problemas de escassez por parte do mercado, podendo originar perdas adicionais de mais-valias sociais. Perante estes problemas, e mais uma vez, os mercados não conseguem alcançar o ótimo de *Pareto*. Dolan and Lindsey (1987) argumentam que o problema intrínseco a este tipo de monopólios reside na possibilidade das indústrias conseguirem retirar vantagem da sua posição, podendo aumentar os preços e restringir a produção, uma vez que não têm incentivos para serem eficientes e o seu principal objetivo é a maximização do lucro (Santos, 2012). A solução apresentada pela literatura, no sentido de melhorar a eficiência do mercado é a intervenção governamental. Os governos permitem que apenas opere uma empresa, mas regulam a sua atuação (Dolan e Lindsey, 1987; Weimer e Vining, 2005).

2.1.4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

“O funcionamento eficiente do mercado pressupõe, entre outras condições, a disponibilidade de informação completa por parte dos agentes económicos que nele participam”, encontrando-se a informação distribuída de forma simétrica, ou seja, todos os agentes têm igual conhecimento sobre as características dos bens que transacionam (Fernandes, 2011; Santos, 2012: 139). No entanto, a realidade mostra que a incerteza é um fenómeno presente nas situações de escolha económica (Friedman, 2002), constituindo um grave “problema económico quando não é partilhada de forma razoavelmente homogénea por todos os participantes num dado mercado”, assumindo neste contexto uma situação de informação assimétrica (Santos, 2012: 140). De facto, o autor menciona que sempre que os agentes económicos envolvidos num mercado disponham de diferenças significativas na informação, a solução obtida deixa de ser a mais eficiente. Conforme menciona Fernandes (2011) a problemática da informação assimétrica associada à ineficiência das soluções de mercado começou com Kenneth Arrow em 1963 e posteriormente com George Akerlof em 1970. Arrow (1963) ilustra a questão com a incerteza do doente relativamente à qualidade dos serviços de saúde que lhe

vão ser prestados, em confronto com a melhor informação que os profissionais médicos possuem. Akerlof (1970) refere vários exemplos, sendo o mais célebre o do mercado de automóveis usados onde coexistem carros de boa qualidade e de má qualidade, mas enquanto os vendedores conhecem a história dos veículos, os compradores correm o risco de adquirir um exemplar de qualidade inferior à desejada. Assim sendo, a assimetria de informação constitui uma falha de mercado devido à existência de diversas situações em que a quantidade de informação sobre os atributos dos bens varia de forma relevante entre os agentes económicos, potenciando perdas de mais-valias sociais⁵ (Friedman, 2002; Weimer e Vining, 2005). De acordo com Smeral (1998), se os consumidores não possuírem informações corretas sobre os preços de mercado ou sobre a qualidade dos produtos, o sistema de mercado não funcionará de forma eficiente. Esta falta de informação poderá despoletar nos produtores um incentivo para produzir em excesso alguns produtos, enquanto outros serão produzidos em quantidades insuficientes. Por sua vez, alguns consumidores poderão não comprar um dado produto ainda que pudessem beneficiar com essa aquisição, enquanto outros compram produtos que os podem deixar numa situação pior. Por outras palavras, os consumidores podem sobestimar ou subestimar a qualidade de um bem, levando a situações de consumo em excesso ou de subconsumo (Weimer e Vining, 2005).

Em síntese, estas falhas de mercado clássicas representam, como já referimos, situações em que os mercados não são totalmente eficientes e não conseguem produzir o ótimo de *Pareto*. Nesse sentido, estas falhas constituem o principal argumento económico tradicionalmente avançado a favor da intervenção do Estado para aumentar a eficiência na afetação dos recursos (Alves e Moreira, 2004; Fernandes, 2011). A tabela 2.2 sintetiza as falhas de mercado apresentadas, bem como as respetivas implicações em termos de eficiência. Conforme sugere Fernandes (2011), essa intervenção pode ocorrer de diversas formas, atendendo neste caso à importância dos instrumentos de políticas públicas utilizados pelos governos na tentativa de solucionar aquelas falhas.

⁵ Tradicionalmente a literatura sobre a Teoria do Principal-Agente distingue dois grandes efeitos negativos da assimetria de informação: a seleção adversa e o risco moral (Friedman, 2002; Rauchhaus, 2009). Enquanto o risco moral resulta da assimetria de informação durante a vigência do contrato (pós-contratual), em que os indivíduos segurados tomam atitudes de risco por estarem devidamente cobertos (Friedman, 2002; Rauchhaus, 2009); a seleção adversa é resultado da assimetria de informação antes da celebração do contrato – pré-contratual (Friedman, 2002). Neste caso, a incerteza não resulta de uma ação oculta, mas da falta de informação sobre as preferências dos agentes sobre os resultados (Rauchhaus, 2009).

Tabela 2.2
Falhas de Mercado e Implicações para a Eficiência

| Falha de mercado | Implicações para a eficiência |
|---------------------------------|--|
| Bens públicos | Bens públicos puros (escassez de oferta) Recursos de acesso livre e recursos comuns (consumo em excesso, subinvestimento) Bens semipúblicos (escassez de oferta) |
| Externalidades | Externalidades positivas (escassez de oferta) Externalidades negativas (excesso de oferta) |
| Monopólios naturais | Diminuição dos custos médios (escassez de oferta) |
| Assimetria de informação | Sobrestimação da qualidade dos bens (consumo em excesso) Subestimação da qualidade dos bens (subconsumo) |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

2.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Administração Pública tem sofrido profundas alterações nas últimas décadas. Uma dessas mudanças prende-se com a forma de prestação de bens e serviços públicos. Enquanto, nos pós II Guerra Mundial, a atividade governamental restringia-se predominantemente à provisão direta de bens e serviços públicos, atualmente, a ação governamental ocorre, também, de forma indireta, englobando diversos instrumentos de políticas públicas (Blair, 2002; Salamon, 2002a). Esta nova abordagem na resolução dos problemas públicos, implicou um crescente interesse pela análise dos instrumentos das políticas públicas no domínio da Administração Pública, existindo na comunidade científica diversos estudos que se têm debruçado sobre aquela análise (Howlett, 1991; Field, 1997; Bruijn e Hufen, 1998; Peters, 2000; Blair, 2002; Salamon, 2002a; Weimer e Vining, 2005). De acordo com Blair (2002), desde o final da década de 80 que é possível referir a existência de uma linha de investigação sobre a abordagem instrumental. Inicialmente desenvolvida na Alemanha, Dinamarca, Holanda e países anglo-saxónicos, esta abordagem tem como principal objetivo avaliar a transformação das intenções políticas em ações administrativas (Bruijn e Hufen, 1998), considerando assim que os governos usam determinados instrumentos para influenciar a economia e a sociedade e que a escolha dos instrumentos tem diferentes impactos no sucesso daquelas intenções (Blair, 2002; Peters, 2000; Peters e Van Nispen; 1998). Por outras palavras, a abordagem instrumental não se concentra no processo de implementação das políticas públicas ou dos atores envolvidos, mas sim na análise da escolha das políticas públicas, tendo como referência um conjunto de ações governamentais específicas. Além de proporcionar novas oportunidades para os governos se adaptarem à natureza dos problemas públicos, os defensores desta abordagem sublinham as substanciais melhorias ao nível da prestação do serviço público e da implementação das políticas públicas, uma vez que é possível adequar um determinado instrumento a uma situação em particular (Peters, 2000; Salamon, 2002a).

Mas, o que se significa exatamente instrumentos de políticas públicas? Howlett (1991, 2005) e Vedung (1998) definem estes instrumentos como técnicas de intervenção social ou meios de controlo que estão ao alcance dos governos para estes implementarem diversas políticas públicas. De igual modo, Salamon (2002a) menciona que os instrumentos constituem um método identificável através do qual a ação política é estruturada para responder a um dado problema público. Ou seja, cada instrumento tem um conjunto específico de características que permite a sua identificação e estruturam a ação política, regularizando padrões de interação entre indivíduos ou organizações, com o intuito de solucionar os problemas públicos. Apesar do conceito de instrumento ser relativamente simples, na realidade trata-se de uma matéria bastante complexa (Bruijn e Hufen, 1998; Salamon, 2002a). Van Nispen e Ringeling (1998) mencionam que a escolha de um dado instrumento raramente se reduz a um simples critério técnico e geralmente os decisores políticos não gozam de total liberdade na sua seleção. Em muitos casos, é possível encontrar mais do que um instrumento para solucionar um problema. Contudo, as soluções nunca são perfeitas, devendo ser adaptadas às situações em concreto e avaliadas consoante os objetivos. Conforme refere Salamon (2002a), qualquer instrumento engloba na verdade um conjunto de vários elementos, incluindo: i) o tipo de bem, serviço, ou atividade; ii) a forma como se assegura a prestação do bem, serviço ou atividade; iii) o conjunto de organizações que estão envolvidas naquela prestação; e iv) o conjunto de regras, formais e informais, subjacentes àquelas organizações (Salamon, 2002a). Estes múltiplos elementos dificultam, naturalmente, a tarefa de classificar e descrever os instrumentos. Ainda assim, a investigação desenvolvida tem permitido a identificação de diversas categorias de instrumentos, designadamente a administração direta, as empresas públicas, as empresas municipais, a regulação económica, a regulação social, os seguros obrigatórios, a prestação de informação, as taxas do lado da oferta e do lado da procura, as licenças, os mercados de títulos, a contratação, a concessão, as transferências, os empréstimos e as garantias de empréstimos, os incentivos fiscais, os *vouchers* e as leis de responsabilidade civil, entre outros (Peters e Van Nispen, 1998; Peters, 2000; Blair, 2002).

A abordagem instrumental tem estimulado muitos investigadores a desenvolver amplas tipologias de instrumentos de políticas públicas, pelo que é possível encontrar na literatura diversas tipologias propostas por vários autores. A este propósito destacam-se as tipologias sugeridas por Doern e Phidd (1983), Hood (1983), Vedung (1998), Salamon (2002a) e Weimer e Vining (2005). No entanto, e face à sua importância, privilegamos neste trabalho a tipologia sugerida por Weimer e Vining (2005), dado que é considerada uma das mais abrangentes e citadas tipologias de instrumentos de políticas públicas. Weiss (1999) refere que a tipologia proposta por estes autores deriva da conceção das políticas públicas como uma forma de correção

das falhas de mercado. Ou seja, os mercados constituem a estrutura organizativa utilizada para compreender as causas dos problemas públicos, pelo que a intervenção governamental torna-se um substituto da atuação dos mercados quando os resultados proporcionados por estes não são os esperados. Esta tipologia corresponde assim ao contexto em que as falhas de mercado podem ser resolvidas através da intervenção dos governos (Hood, 1983; McDonnell e Elmore, 1987). Weimer e Vining (2005) designam os vários instrumentos que os governos podem adotar na resolução dos problemas públicos por políticas genéricas, agrupando-os em cinco grupos: I) Libertação, facilitação e simulação de mercados; II) Utilização de subsídios e taxas para alterar incentivos; III) Estabelecimento de regras; IV) Mecanismos hierárquicos de atuação; V) Provisão de seguros e outras garantias. Os próximos parágrafos apresentam, de forma sucinta, as principais características de cada um destes grupos de instrumentos, considerando as categorias existentes dentro de cada um dos grupos.

2.2.1 LIBERTAÇÃO, FACILITAÇÃO E SIMULAÇÃO DE MERCADOS

O primeiro grupo de instrumentos de políticas públicas identificado por Weimer e Vining (2005: 210), engloba o que os autores designam por mecanismos puros de mercado. Neste caso concreto, os autores consideram que os mercados, num contexto de ausência de falhas de mercado, têm potencial para alocar bens de forma eficiente, pelo que se deve considerar o seu estabelecimento (ou restabelecimento) como uma solução possível na resolução dos problemas públicos. Deste modo, e dado que é possível retirar vantagens das transações privadas ou das transações entre privados e os governos, são apresentados três tipos de mecanismos puros de mercado: libertação⁶, facilitação e simulação de mercados. A libertação dos mercados assume, ao contrário da facilitação dos mercados, o aparecimento de um mercado sem distorções significativas em termos de eficiência (Weimer e Vining, 2005). Por outras palavras, a inexistência de falhas de mercado torna desnecessária a intervenção governamental. O processo de libertação engloba uma grande diversidade de terminologias, sendo a desregulação o termo mais amplo e popular. Nesse sentido, os autores aproveitam para distinguir entre desregulação, legalização e privatização. Sendo historicamente reconhecido o envolvimento dos governos na regulação dos preços e entrada de indústrias competitivas, muitos economistas têm criticado estas intervenções, devido às ineficiências económicas que produzem (Rolph, 1983), face às significativas falhas de governo que ocorrem, nomeadamente o facto de os legisladores serem sensíveis aos comportamentos de captura de rendas (*rent seeking*⁷) das indústrias. A desregulação torna-se

⁶ Ressalvamos que embora a libertação dos mercados não seja utilizada para resolver problemas resultantes das falhas de mercado, é coerente fazer referência a este tipo de instrumento, uma vez que Weimer e Vining (2005) também consideram as falhas provocadas pelos governos.

⁷ A expressão *rent seeking* designa a atividade de procurar obter e manter privilégios especiais que garantam a extração de rendas artificialmente criadas, ou seja, rendas que têm origem em condicionantes e restrições externas impostas ao livre funcionamento do mercado (Alves e Moreira, 2004).

assim inevitável, envolvendo questões complexas de eficiência, se apenas um número muito reduzido de empresas estiver a operar no mercado, e de redistribuição, face aos interesses instalados pela regulação. Nesse sentido, a desregulação é necessária e normalmente corresponde à eliminação ou simplificação dos controlos governamentais, a fim de alcançar um mercado livre e eficiente (Weimer e Vining, 2005). Por sua vez, a legalização consiste na libertação dos mercados através da remoção das sanções criminais (Boyd e Lowman, 1991; Weimer e Vining, 2005). Esta pode resultar de um processo de mudança de atitudes e de preferências da sociedade, sendo os exemplos mais visíveis, e referenciados pelos autores, a legalização da prostituição e do mercado das drogas. A propósito da legalização, Weimer e Vining (2005) mencionam também a descriminalização como uma forma parcial de legalização: as penas de prisão são substituídas por sanções pecuniárias. Ou seja, reduz-se o estigma e a punição (Boyd e Lowman, 1991). Por fim, a libertação dos mercados através da privatização assume, quer a desnacionalização, ou seja, a venda de empresas públicas ao setor privado, dependendo a libertação da existência de concorrência no mercado onde ocorre a privatização, quer a desmonopolização, processo pelo qual os governos reduzem ou eliminam as restrições que impedem as empresas privadas de competirem com as empresas públicas (Weimer e Vining, 2005).

A facilitação dos mercados presume a criação de mercados funcionais, quer através da definição de direitos de propriedade para bens previamente existentes, quer pela criação de novos bens de mercado. Aquando da classificação dos bens públicos, verificamos que o aumento da procura dos bens de acesso livre pode provocar situações ineficientes, devido à exploração excessiva em consequência da falta de uma abrangente e eficaz afetação dos direitos de propriedade. Segundo Weimer e Vining (2005), esta afetação torna-se mais dispendiosa ou impossível se o problema for de natureza estrutural, como sendo, por exemplo, o caso da pesca excessiva em águas internacionais; mas pode ser possível se a questão for institucional, como seja a exploração excessiva das florestas nacionais. De qualquer modo, a afetação de direitos de propriedade é, normalmente, extremamente conflituosa (Rolph, 1983). Aqueles que beneficiam do bem a preços abaixo do nível de eficiência irão opor-se a qualquer distribuição dos direitos de propriedade que prejudique o seu bem-estar, além do que empregarão recursos em atividades políticas (*rent seeking*) para beneficiar de afetações futuras (Weimer e Vining, 2005). Os autores sugerem os leilões ou as lotarias como mecanismos de afetação que limitam a competição política dos novos direitos de propriedade. Em certos casos, também pode ser possível aos governos criar novos bens transacionáveis (Salamon, 2002a). O exemplo mais comum consiste na transação de títulos de poluição (Cordes, 2002; Tietenberg, 2002; Weimer e Vining, 2005). Neste caso, as autoridades estabelecem um nível de poluição máximo admissível e emitem títulos até esse limite, pelo que as empresas maximizarão o lucro restringindo as emissões até ao ponto em que o preço de um título

adicional iguala o seu custo marginal de redução/abatimento (Weimer e Vining, 2005). Após a afetação inicial de títulos, as empresas são livres de comprar e vender títulos entre si, tal como se de um verdadeiro mercado se tratasse. As empresas que têm custos de redução/abatimento elevados preferirão comprar os títulos de poluição para poderem continuar a laborar. Em contraste, as empresas com custos de abatimento diminutos podem vender os seus títulos, sendo recompensadas pelo seu esforço de redução nas emissões (Tietenberg, 2002). Deste modo, a transação destes títulos não tem como finalidade reduzir o nível geral de qualquer comportamento, antes intentam, através da criação de incentivos financeiros, que os indivíduos alterem o seu padrão de comportamento, de modo a reduzir os danos sociais ou assegurar benefícios para a sociedade em geral (Cordes, 2002).

Nas situações em que não é possível a atuação eficiente dos mercados, pode ser possível aos governos simular os processos de mercado (Weimer e Vining, 2005). Chadwick (1859, citado por Weimer e Vining, 2005) foi o primeiro a considerar que mesmo quando a competição no mercado não está assegurada, a competição para o mercado é possível. Ou seja, o direito de prover o bem pode ser vendido através de um leilão. Os leilões podem ser aplicados na provisão de bens com características de monopólio natural e na afetação dos direitos de exploração de recursos naturais de propriedade pública. Em síntese, os leilões podem ser usados, enquanto instrumento, nas situações em que os governos devem alocar recursos escassos (Weimer e Vining, 2005).

Em resumo, são estes instrumentos que constituem o primeiro grupo e que se encontram sintetizados na tabela 2.3, bem como as falhas de mercado detetadas. No entanto, estes podem revelar-se inadequados se as falhas de mercados forem endémicas ou se outros valores, que não a eficiência, forem importantes (Weimer e Vining, 2005).

Tabela 2.3
Libertação, Facilitação e Simulação de Mercados

| Instrumentos de políticas públicas | | Falhas de mercado | |
|------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Mecanismos puros de mercado | Libertação dos mercados | Desregulação | - |
| | | Legalização | - |
| | | Privatização | - |
| | Facilitação dos mercados | Definição dos direitos de propriedade | Externalidades negativas |
| | | Novos bens transacionáveis | Recursos de acesso livre |
| | Simulação dos mercados | Leilões | Monopólios naturais Bens públicos |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

2.2.2 USO DE SUBSÍDIOS E TAXAS PARA ALTERAR INCENTIVOS

O segundo grupo de instrumentos de políticas públicas abrange o uso de subsídios e taxas. Com uma perspetiva mais intervencionista do que o grupo anterior, estes instrumentos têm como principal objetivo induzir um determinado comportamento, em lugar de obrigar/comandar, constituindo uma forma de intervenção governamental compatível com o mercado (Weimer e Vining, 2005: 218). Atendendo à correção das falhas de mercado, os autores advogam que a utilidade destes instrumentos, comumente identificados como mecanismos de mercado, consiste na modificação da estrutura de incentivos através da alteração dos preços relativos dos bens. Ou seja, considera-se o uso de taxas para aumentar os custos privados dos bens que são demasiadamente abundantes sob o ponto de vista social e o uso de subsídios para diminuir aqueles custos no caso dos bens que são escassos sob o ponto de vista social. Os autores dividem os subsídios e as taxas em quatro tipos: i) taxas do lado da oferta; ii) subsídios do lado da oferta; iii) subsídios do lado da procura; e iv) taxas do lado da procura.

As taxas do lado da oferta englobam duas grandes categorias: taxas sobre os *outputs* e tarifas (Weimer e Vining, 2005). As taxas sobre os *outputs* são, frequentemente, usadas para resolver problemas resultantes de externalidades negativas (Fullerton e Wolverton, 2005; Weimer e Vining, 2005). Tal como já apontamos, os mercados neste contexto, e sob uma perspetiva social, tendem a produzir bens em quantidades excessivas (excesso de oferta), pelo que quando as soluções de mercado *Coasianas*⁸ não são possíveis, a intervenção governamental é desejável para igualar os custos e os benefícios sociais marginais. Teoricamente, as taxas aumentam o preço ao nível do custo social marginal, internalizando a externalidade (Fullerton e Wolverton, 2005). A grande vantagem na adoção destas taxas reside na possibilidade das empresas ou consumidores

⁸ O Teorema de Coase proposto em 1960 “estabelece que, na ausência de custos de transação e de impedimentos legais à livre negociação entre os agentes económicos, todos os efeitos externos serão plenamente internalizados no quadro do mercado”. Tal significa que o Estado “deve limitar-se a definir os direitos de propriedade, porquanto, a partir daí, os agentes económicos envolvidos, através da livre transação desses direitos entre si, vão alcançar a eficiência económica” (Santos, 2012: 134). Coase (1960) propõe assim uma solução privada para a internalização dos efeitos externos.

reduzirem a produção ou consumo para limitar o pagamento da taxa (Weimer e Vining, 2005). A conceção da ideia de que uma taxa poderia conduzir a uma internalização eficiente de uma externalidade negativa é atribuída a Arthur Pigou⁹, sendo muitas vezes apelidada de solução de *Pigou* ou imposto *pigouviano*, constituindo um dos instrumentos mais tradicionais na correção daquelas externalidades (Santos, 2012). “Com efeito, perante um efeito externo, os poderes públicos podem intervir exigindo um imposto ao agente económico que gera a externalidade”, aumentando os seus custos de modo a que se aproximem do custo social (Santos, 2012: 127). Por outras palavras, se o agente económico que gera a externalidade suportar o custo correspondente, os respetivos efeitos externos são internalizados, corrigindo-se, assim, o desequilíbrio económico. Mankiw (2009) apresenta duas razões que fundamentam a popularidade deste imposto. Em primeiro lugar, constitui, muitas vezes, a forma menos invasiva de corrigir as falhas de mercado. É possível recuperar uma afetação eficiente dos recursos sem a necessidade de uma intervenção governamental mais rigorosa sobre as decisões tomadas pelas empresas ou consumidores. Em segundo lugar, permite aumentar as receitas fiscais, possibilitando aos governos reduzir outro tipo de impostos. Relativamente à segunda categoria de taxas do lado da oferta – as tarifas –, estas constituem taxas sobre bens importados e, ocasionalmente, bens exportados, tendo como principal argumento a garantia de externalidades positivas resultantes da proteção a indústrias em crise (Weimer e Vining, 2005). Os autores ressaltam que o resultado habitualmente traduz uma falha do governo, devido à captura por parte da atividade/indústria que beneficia com a imposição de tarifas.

Simetricamente, a atribuição de subsídios diretos aos produtores (empresas ou governos locais) destinam-se a situações em que é necessário aumentar a oferta de determinados bens (Beam e Conlan, 2002). Num contexto de externalidades positivas, por oposição às taxas destinadas à internalização das externalidades negativas, a atribuição de um subsídio por unidade ao produtor gera um aumento da oferta, outrora insuficiente e, conseqüentemente, melhora o bem-estar social (Weimer e Vining, 2005). No mesmo sentido, Santos (2012: 127) advoga que os governos podem intervir “atribuindo um subsídio ao agente económico que gera uma externalidade positiva, compensando-o, assim, pelos benefícios externos que a sua atividade proporciona”. Weimer e Vining (2005) consideram dois tipos de subsídios: *matching grants* e isenções fiscais. Os *matching grants* constituem subsídios usados pelos governos centrais para induzir os governos locais a fornecer determinados bens públicos em quantidades mais elevadas (Levy, 1995; Weimer e Vining, 2005). Apesar da orientação inicial, os subsídios também podem ser utilizados no tratamento de externalidades negativas. Por outras palavras, é sempre possível pagar a uma empresa para reduzir o seu nível de

⁹ Pigou, Arthur. 1920. *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co., Londres, 4.ª Edição, 1932.

externalidade. Contudo, estes subsídios são vulneráveis aos comportamentos oportunistas por parte das empresas, dado que estas têm incentivos para aumentar a produção das externalidades na expectativa de receber o subsídio. Nesse sentido, as taxas constituem uma alternativa mais eficiente, visto que geram receitas, ao contrário dos subsídios que são pagos a partir de impostos (Weimer e Vining, 2005). Por vezes, os subsídios também podem ser usados na resolução de problemas com monopólios naturais. Funcionando como um meio alternativo aos leilões, é possível induzir um monopólio natural a praticar preços eficientes (igual ao custo marginal), outorgando um subsídio sob a forma de indemnização compensatória que atribui ao monopolista uma taxa de retorno positiva (Depoorter, 2000; Weimer e Vining, 2005). As isenções fiscais são descritas como deduções à coleta e créditos sobre impostos, concedidos às empresas, que de outra forma seriam devidas sob a forma de rendimentos de pessoas coletivas (Salamon, 1989; Levy, 1995; Weimer e Vining, 2005). Dito de outra forma, as isenções fiscais resultam de uma disposição legal que normalmente incentiva certos comportamentos, no sentido de adiar, reduzir ou eliminar obrigações fiscais (Howard, 2002). Estas isenções equivalem à atribuição de um subsídio do mesmo montante, sendo classificadas como tal, dado que modificam os preços relativos, tornando alguns *inputs* menos dispendiosos (Weimer e Vining, 2005). Considere-se, por exemplo, a isenção de impostos atribuída às empresas que utilizam equipamento ambientalmente correto, reduzindo o preço relativo desse equipamento. Este tipo de subsídio é útil na resolução de falhas de mercado, mais concretamente, os bens públicos associados à Investigação e Desenvolvimento (I&D) e às externalidades positivas. Estes autores consideram que a I&D tem características de bem público, sendo fornecidas de modo ineficiente. Desta forma, o governo subsidia estas atividades na tentativa de alcançar um nível social ótimo.

Com a mesma conceção teórica, agora voltada para os consumidores, os subsídios do lado da procura têm por objetivo aumentar o consumo de determinado tipo de bens através da redução do seu preço para os consumidores finais (Weimer e Vining, 2005). Os autores indicam que o principal argumento que justifica a intervenção governamental através destes subsídios continua a ser a existência de externalidades positivas. Estes identificam três categorias: subsídios em género, *vouchers* e isenções fiscais. Muito genericamente, os subsídios em género consistem na provisão direta de determinados bens aos consumidores como, por exemplo, a compra e a distribuição direta de alimentos por parte dos governos (Weimer e Vining, 2005). Similarmente, os *vouchers* constituem uma espécie de subsídio que concede poder de compra limitado a determinado grupo de indivíduos para escolher de entre um conjunto restrito de produtos e serviços (Steuerle e Twombly, 2002). Estes *vouchers* permitem aos consumidores, devidamente selecionados, adquirir bens transacionáveis a preços reduzidos, nomeadamente educação, creches, alimentação e habitação (Bradford e

Shaviro, 1999; Weimer e Vining, 2005). De notar que se estes *vouchers* forem distribuídos em quantidades fixas e a preço zero para os consumidores, então tornam-se conceptualmente idênticos aos subsídios em género. Por sua vez, as isenções fiscais do lado da procura, inversamente às isenções anteriormente apresentadas, são frequentemente usadas para motivar a procura individual de determinados bens, como sejam a habitação, educação ou cuidados médicos. A principal ideia é reduzir o preço depois de imposto de um bem em específico (Howard, 2002; Weimer e Vining, 2005). Por exemplo, deduzir o pagamento de juros no imposto sobre o rendimento de pessoas singulares torna a aquisição de habitação própria mais acessível.

Por fim, Weimer e Vining (2005) dividem as taxas do lado da procura em duas categorias principais: taxas sobre o consumo e taxas de utilização. As taxas sobre o consumo destinam-se a internalizar os impactos dos bens que provocam externalidades negativas (Pirttilä e Tuomala, 1997; Weimer e Vining, 2005). A principal ideia consiste em reduzir o consumo dos chamados bens de demérito¹⁰ como, por exemplo, o álcool e o tabaco (Weimer e Vining, 2005). As taxas de utilização pressupõem o princípio do utilizador-pagador. Incluem portagens, licenças, entre outras, e destinam-se habitualmente a evitar o congestionamento na utilização de determinado bem (pontes, autoestradas). Uma afetação eficiente exige que o preço cobrado iguale os custos marginais impostos aos outros utilizadores, implicando um preço igual a zero em períodos sem congestionamento e um preço positivo em períodos de congestionamento (Fernandes, 2011; Santos, 2012).

Em síntese, a utilização destes subsídios e taxas, resumidos na tabela 2.4, assumem uma importância significativa na resolução de falhas de mercado em que a intervenção governamental, sendo crucial, é compatível com a atuação do mercado. O principal argumento que sustenta o uso destes instrumentos, reside no incentivo à alteração de comportamentos em vez de os comandar/controlar.

¹⁰ Bens cujo consumo o Estado entende ser “desprovido de mérito, intervindo no sentido de a sua provisão se situar num nível inferior àquela que os particulares estariam dispostos a sustentar” (Vasques, 1999: 27).

Tabela 2.4
Utilização de Subsídios e Taxas para Alterar Incentivos

| Instrumentos de políticas públicas | | Falhas de mercado | |
|---|-------------------------------------|-------------------------------|--|
| Incentivos (subsídios e taxas) | Taxas do lado da oferta | Taxas sobre os <i>outputs</i> | Externalidades negativas |
| | | Tarifas | - |
| | Subsídios do lado da oferta | <i>Matching grants</i> | Externalidades positivas |
| | | Isonções fiscais | Bens públicos |
| | | Subsídios em género | |
| | Subsídios do lado da procura | <i>Vouchers</i> | Externalidades positivas |
| | | Isonções fiscais | |
| | Taxas do lado da procura | Taxas sobre o consumo | Externalidades negativas |
| | | Taxas de utilização | Assimetria de informação Recursos de acesso livre |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

2.2.3 ESTABELECIMENTO DE REGRAS

O terceiro grupo de instrumentos, referente ao estabelecimento de regras e usualmente identificado como mecanismos de comando e controlo, engloba um vasto conjunto de instrumentos, cuja finalidade consiste, precisamente, no comando e controlo das ações comportamentais, ou seja, os governos usam as regras para coagir certos comportamentos, aplicando sanções civis ou criminais (Weimer e Vining, 2005: 234). Atendendo que os autores enfatizam as regras como mais um instrumento da política governativa, embora nem sempre nos apercebamos desse facto, foram considerados dois tipos de regras: o enquadramento legal, que inclui a lei civil e a lei criminal; e a regulação, que engloba a regulação de preços, de quantidades, provisão direta de informação e provisão indireta de informação. Relativamente ao enquadramento legal, Weimer e Vining (2005) sublinham que todas as economias são fundadas com base em regras e regulação. Não existe nenhuma economia que não seja alvo de regulação. Os autores chegam mesmo a considerar que os mercados competitivos, bem como a definição de direitos de propriedade, incluindo o direito à saúde e à segurança, podem ser encarados como bens públicos, que serão providos em quantidades insuficientes se dependerem exclusivamente da iniciativa privada; e que as leis constitucionais, as leis *anti-trust*, a legislação comercial, a legislação laboral, entre outras, constituem o enquadramento sobre o qual todos os mercados operam. Para além dos bens públicos, as situações de assimetria de informação também poderão ser minimizadas através das leis civis, em especial nas matérias de responsabilidade civil (Weimer e Vining, 2005). Cherry (1999) e Singh (2002) defendem que quando o mercado de um dado produto é competitivo e os consumidores dispõem de informação perfeita sobre os riscos associados a esse mesmo produto, as relações entre os consumidores e as empresas garantirão resultados eficientes. No entanto, quando os consumidores não dispõem de informação perfeita sobre o risco dos produtos, os mecanismos de mercado,

por si só, não permitem alcançar aqueles resultados, pelo que será necessário um sistema de responsabilidade civil para atingir essa eficiência. Similarmente, Weimer e Vining (2005) referem que em situações pautadas por informação assimétrica, é expectável que um sistema de responsabilidade civil reduza a perda esperada que os consumidores vivenciam com os danos colaterais e previna alguns comportamentos de risco por parte dos produtores. De igual modo, as leis civis e criminais também se mostram adequadas na resolução de externalidades negativas (Weimer e Vining, 2005). Tal como menciona Rubin (2005), o enquadramento legal e criminal protege os direitos de propriedade contra danos intencionais e não intencionais, induzindo os potenciais infratores ou criminosos a internalizar os custos externos das suas ações.

No que diz respeito à regulação, esta é sem dúvida uma das componentes importantes de um sistema jurídico, comumente adotado na correção das falhas de mercado (Rubin, 2005). Enquanto que o enquadramento legal facilita as escolhas privadas realizadas nos mercados, a regulação procura alterar as escolhas que os produtores e os consumidores fariam no mercado. Por outras palavras, a regulação atua segundo as ideias de comandar e controlar: as ordens são dadas, o seu cumprimento é monitorizado e o incumprimento é punido (Weimer e Vining, 2005). Enquanto instrumento, a regulação consiste na definição de regras que identificam que atividades são permitidas e não permitidas aos indivíduos, empresas e governos, juntamente com a definição de sanções e recompensas (May, 2002; Baldwin, Cave e Lodge, 2012). May (2002) destaca ainda a distinção usual entre regulação económica e regulação social, embora esta distinção muitas vezes seja considerada artificial (Bardach, 1989). Ainda assim, enquanto a regulação social se destina a restringir os comportamentos que ameaçam diretamente a saúde pública, a segurança e o bem-estar; a regulação económica visa assegurar a competitividade do mercado de bens e serviços e evitar o consumo e outros danos quando estes mercados não forem exequíveis (May, 2002; Salamon, 2002b).

Conforme já adiantamos, a regulação inclui restrições ao preço, quantidade, qualidade e informação, assim como controlos indiretos sob a forma de registos, certificação e licenciamento dos participantes no mercado. A regulação de preços pressupõe, naturalmente, o controlo dos preços praticados pelas indústrias (Hepburn, 2006). Este tipo de restrição é vulgarmente usado para prevenir monopólios naturais de cobrar preços que maximizam as suas rendas (Depoorter, 2000; Weimer e Vining, 2005; Joskow, 2007). Os autores advogam que a regulação de preços permite mitigar os custos sociais relacionados com as falhas de mercado, através de instrumentos adequados e que, conseqüentemente, instigam a eficiência na produção e afetação dos bens ou serviços. Como vimos aquando da discussão desta falha de mercado, se o monopólio for forçado a

praticar preços idênticos ao custo médio, as perdas de bem-estar serão muito menores do que os preços que maximizam as rendas do monopólio. No entanto, e face a algumas críticas sobre esta forma de regulação, Weimer e Vining (2005) reforçam a existência de alternativas para lidar com monopólios naturais, como sendo os leilões e os subsídios já analisados e, como veremos, através da própria propriedade estatal. Por sua vez, a regulação de quantidades prevê a definição de quotas e no limite a proibição de utilização ou propriedade, reforçada através de sanções criminais (Weimer e Vining, 2005; Hepburn, 2006). Este tipo de restrição é muito útil para controlar externalidades negativas e recursos de acesso livre (Weimer e Vining, 2005). No contexto das externalidades, e embora a regulação seja menos flexível e eficiente do que os incentivos de mercado, esta produz maior certeza no resultado. Por isso, é preferível em situações em que o custo de errar seja demasiado alto, ou seja, se uma externalidade envolver potenciais consequências catastróficas ou irreversíveis, a abordagem mais desejável será a limitação direta (Weimer e Vining, 2005). No caso dos recursos de acesso livre, Hepburn (2006) sugere, pelas suas características, uma racionalização do uso previamente determinada.

Por seu turno, a provisão direta de informação sobre a qualidade dos bens constitui uma resposta viável na presença de problemas de assimetria de informação. Além de se responsabilizarem pela oferta de informação aos consumidores os governos também exigem aos fornecedores a provisão de informação (Weiss, 2002; Weimer e Vining, 2005). Porém, os autores assinalam que esta provisão de informação só é útil na presença de assimetria de informação pura, dado que os custos marginais de fornecer a informação e impor o respetivo cumprimento tendem a ser reduzidos. No caso de produtos que viciam como, por exemplo, o tabaco, a divulgação de mais informação poderá ser indispensável, incluindo a imposição de *standards* de qualidade que proporcionam informação, reduzindo a variância da qualidade do produto. Subsequentemente, Petrakis, Sartzetakis e Xepapadeas (2005) e Weimer e Vining (2005) argumentam que a provisão de informação também pode ser útil na resolução de externalidades negativas associadas à assimetria de informação. Por fim, a provisão indireta de informação decorre da necessidade de regular a qualidade dos serviços. Como a qualidade destes não é fixa, podendo alterar-se ao longo do tempo, a provisão direta de informação torna-se impraticável (Weimer e Vining, 2005). Consequentemente, os decisores políticos têm recorrido à certificação da qualidade ou à certificação para o exercício de uma profissão. Os governos controlam a informação de modo indireto, através de registos, certificação e licenciamento dos participantes no mercado. Tal como a provisão direta, a provisão indireta é útil para solucionar falhas de mercado associadas à assimetria de informação e às externalidades negativas (Weimer e Vining, 2005). Em conclusão, e como enfatizamos no início deste subponto, o estabelecimento de regras constitui a forma mais

generalizada dos governos (nacionais, locais) intervirem na sociedade. A tabela 2.5 reúne os diferentes tipos de regras e de regulação, bem como as falhas de mercado subjacentes (Weimer e Vining, 2005).

Tabela 2.5
Estabelecimento de Regras

| Instrumentos de políticas públicas | | Falhas de mercado |
|---|----------------------------|------------------------------------|
| Estabelecimento de regras¹¹ | Enquadramento legal | Lei civil (responsabilidade civil) |
| | | Lei criminal |
| | Regulação | Regulação de preços |
| | | Regulação de quantidades |
| | | Provisão direta de informação |
| | | Provisão indireta de Informação |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

2.2.4 MECANISMOS HIERÁRQUICOS DE ATUAÇÃO

Numa perspetiva igualmente intervencionista, este grupo de instrumentos abrange o que Weimer e Vining (2005: 246) designam por mecanismos de “não mercado”. Ou seja, a provisão de bens e serviços é efetuada de forma direta pelos governos, através das repartições públicas, ou indiretamente, por via de formas híbridas de prestação de serviços. No entanto, e como temos vindo a expor, as falhas de mercado podem ser solucionadas através de outros instrumentos, pelo que se torna importante perceber quais os *trade-offs* entre falhas de mercado e falhas de governo, de modo a poder justificar a utilização deste grupo de instrumentos em particular (Weimer e Vining, 2005). Nesse sentido, os autores propõem o teste da dupla falha de mercado no uso destes instrumentos: i) deve existir de facto uma falha de mercado; ii) deve comprovar-se que uma solução alternativa não é praticável ou que um contrato de produção com o setor privado não pode ser definido sem efetivamente controlar de forma aceitável possíveis situações de oportunismo. Quanto à provisão direta, esta é sem dúvida a forma tradicional de prestação de bens e serviços públicos (Salamon, 1989; Leman, 2002a, 2002b). É praticada desde o advento do Estado. Contudo, e apesar da provisão direta se justificar em termos de falhas de mercado, existem mecanismos alternativos, incluindo outras políticas genéricas ou provisão indireta pelos governos, que requerem uma análise aprofundada, dado que a tendência atual passa pela prestação de bens e serviços através de soluções alternativas à provisão direta (Blair, 2002; Salamon, 2002a; Weimer e Vining, 2005).

¹¹ No decorrer desta tese optamos por simplificar a denominação deste grupo de instrumentos, designando-o apenas por regulação.

Uma dessas soluções alternativas consiste precisamente no recurso a formas híbridas na prestação de bens e serviços. Weimer e Vining (2005) destacam, neste contexto, as empresas públicas e as empresas municipais. Stanton e Moe (2012) definem as empresas públicas como entidades criadas pelos governos para prover bens e serviços públicos e que, geralmente, operam com receitas próprias e com um significativo grau de independência nas ações do dia a dia (Salamon, 1989). Em termos legais, constituem uma organização de direito privado com conexões exclusivas ao governo. Weimer e Vining (2005) defendem que a forma empresarial é preferível para a prestação de bens caracterizados pela tangibilidade e pela divisibilidade em setores que pelo menos aparentam ser monopólios naturais. O argumento para a sua utilização é a caracterização das empresas públicas: mantêm a flexibilidade, a autonomia e a eficiência das empresas privadas. As empresas municipais são de objeto único, habitualmente criadas para fornecer bens que se caracterizam por ser monopólios naturais, bens públicos (alguns com natureza eminentemente local) ou revelam a existência de externalidades (Foster, 1997; Weimer e Vining, 2005). A tabela 2.6 sintetiza os mecanismos hierárquicos de atuação e as respetivas falhas de mercado.

Tabela 2.6
Mecanismos Hierárquicos de atuação

| Instrumentos de políticas públicas | | Falhas de mercado |
|---|------------------------|----------------------|
| Mecanismos hierárquicos de atuação | Provisão direta | Repartições Públicas |
| | Formas híbridas | Empresas Públicas |
| | | Empresas Municipais |
| | | |

Bens públicos
Externalidades positivas
Monopólios naturais
Monopólios naturais
Externalidades positivas
Monopólios naturais
Bens públicos locais
Externalidades negativas

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

2.2.5 PROVISÃO DE SEGUROS E OUTRAS GARANTIAS

A provisão de seguros e outras garantias constituem as duas categorias deste último grupo de instrumentos de políticas públicas, que engloba as intervenções governamentais que protegem os indivíduos dos “azares da vida” (Weimer e Vining, 2005: 253). Os autores consideram que os seguros permitem a redução do risco individual através da agregação do risco, podendo ser comprados no mercado para precaver a morte, perdas materiais, despesas de saúde e danos a terceiros. Nesse sentido, a intervenção pública pode ser apropriada nos mercados seguradores em conjugação com leis de responsabilidade civil, sobretudo em situações de assimetria de informação, devido aos problemas de seleção adversa e risco moral anteriormente explicados (Fernandes, 2011). Assim, os governos podem obrigar todos os indivíduos a recorrer a seguros obrigatórios

para evitar o problema da seleção adversa que ocorre quando os indivíduos com riscos menores se abstêm de adquirir seguros individuais devido à seleção adversa dos indivíduos com riscos superiores (Feldman, 2002; Weimer e Vining, 2005). Um exemplo muito comum é o caso do seguro automóvel. É impensável considerar que os bens pessoais dos condutores são suficientes para cobrir todos os danos materiais e pessoais que infligem aos indivíduos em acidentes. Por outras palavras, o argumento principal que justifica o uso de seguros obrigatórios é a existência de externalidades negativas provocadas pelos indivíduos não cobertos. Por sua vez, os governos podem, também, subsidiar seguros quando fatores como miopia ou cálculo errado contribuírem para o subconsumo (Feldman, 2002). É o caso dos seguros subsidiados (Weimer e Vining, 2005).

Contrariamente aos seguros, onde há uma preparação *ex-ante* para a possibilidade de infortúnios, as garantias permitem que os indivíduos recebam uma compensação *ex-post* pelos resultados desfavoráveis (Weimer e Vining, 2005). Estas não têm qualquer aplicação na resolução de falhas de mercado e dividem-se em três categorias: açambarcamento, assistência transitória e subsídios em numerário. O açambarcamento consiste no desenvolvimento de programas durante o período normal de fornecimento de um determinado bem, de modo a permitir a sua distribuição em momentos de escassez. Essencialmente, funciona como uma garantia para o caso de acontecerem interrupções no fornecimento de bens sem substitutos adequados, o que poderia levar os proprietários a extrair rendas de monopólio e rendas de escassez (Weimer e Vining, 2005). De igual modo, os autores sublinham que a assistência transitória permite que as medidas desenvolvidas pelos governos que geram ganhos de eficiência, mas que ao mesmo tempo causam perdas significativas em termos redistributivos possam ser compensadas mediante assistência transitória ou indemnizações compensatórias. Por fim, os subsídios em numerário constituem precisamente a forma mais direta de ajudar as pessoas, sendo indicados quando o objetivo consiste em alterar o poder de compra em geral e é desejável que o recetor possua autonomia para decidir a forma de usar o dinheiro, por oposição aos *vouchers* (Steuerle e Twombly, 2002; Weimer e Vining, 2005). Assim sendo, a tabela 2.7 resume os instrumentos de seguros e outras garantias, assim como a falha de mercado detetada.

Tabela 2.7
Provisão de Seguros e Outras Garantias

| Instrumentos de políticas públicas | | Falhas de mercado | |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------------------|---|
| Seguros | Seguros obrigatórios | Seleção adversa e risco moral | |
| | Seguros subsidiados | Assimetria de informação | |
| Seguros e outras garantias | Açambarcamento | - | |
| | Outras garantias | Assistência transitória | - |
| | | Subsídios em numerário | - |

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

Concluída a caracterização das políticas genéricas, podemos observar que, de facto, existe uma grande diversidade de instrumentos que podem ser úteis na resolução das falhas de mercado (Weiss, 1999), além de que, na maioria das vezes, o mesmo problema público pode ser solucionado por mais do que um instrumento (Weimer e Vining, 2005). Contudo, os autores alertam que devemos ter em conta que as soluções nunca são perfeitas, antes devem ser adaptadas às especificidades das situações e avaliadas em termos dos objetivos relevantes. Deste modo, a tabela 2.8 sintetiza as várias políticas genéricas, indicando para cada uma das falhas de mercado os instrumentos que, segundo a designação de Weimer e Vining (2005), funcionam como solução primária e solução secundária.

Tabela 2.8
Soluções Políticas Genéricas

| Políticas genéricas | Falhas de mercado | | | |
|---|-------------------|----------------|---------------------|--------------------------|
| | Bens públicos | Externalidades | Monopólios naturais | Assimetria de informação |
| Mecanismos puros de mercado | S | S | S | |
| Incentivos (subsídios e taxas) | S | P | S | |
| Regulação | S | P | P | P |
| Mecanismos hierárquicos de atuação | P | S | P | S |
| Seguros e outras garantias | | | | S |

Legenda: P – Solução primária | S – Solução secundária

Fonte: Adaptado de Weimer e Vining, 2005

A abordagem instrumental adquiriu uma importância significativa no contexto da mitigação dos problemas associados às falhas de mercado e foi aplicada a várias áreas, incluindo o turismo. O próximo capítulo apresenta os principais argumentos que identificam o turismo como uma atividade sujeita a falhas de mercado, requerendo a intervenção dos governos através daqueles instrumentos de políticas públicas.

ATIVIDADE TURÍSTICA: FALHAS DE MERCADO E JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Organização Mundial do Turismo considera que o turismo compreende “o conjunto de atividades desenvolvidas por visitantes no decurso das suas viagens e estadas para e em locais situados fora do seu ambiente habitual por um período consecutivo que não ultrapasse um ano, por motivos de lazer, de negócios e outros” (Cunha e Abrantes, 2013: 17). Parece-nos assim evidente que o turismo, ou a atividade turística, é indissociável do contexto de mercado. A tomada de decisões relacionadas com o bem-estar dos indivíduos que compõem a sociedade, tem uma dimensão económica que provém, pelo menos em parte, do funcionamento do sistema de mercado (Michael, 2001). Nesse sentido, existe uma base comum para analisar, economicamente, a intervenção dos governos nos mercados, uma vez que as suas decisões afetam o bem-estar dos indivíduos e o seu comportamento social. Por outras palavras, é importante averiguar a questão das falhas de mercado e as consequentes implicações económicas e sociais que justificam a atuação dos governos (Blake e Sinclair, 2007; Michael, 2001). Face à significativa importância adquirida pelo turismo, a comunidade científica tem reconhecido e destacado o envolvimento e o papel que os governos, nos seus diferentes níveis, desempenham no desenvolvimento desta atividade. Perante esta importância, Scott (2011) sugere que os governos têm um interesse especial por esta atividade, devido aos seus impactos económicos, sociais e ambientais. Mas, quais são de facto os objetivos desta intervenção no mercado turístico? Porque é que os governos participam e definem políticas públicas do turismo?

Das diversas razões apresentadas por Jeffries¹² (2001) incidiremos o nosso estudo sobre a existência de falhas de mercado e subsequentes instrumentos de políticas públicas do turismo adotados pelos governos. Assim sendo, intentamos neste capítulo contextualizar a aplicação da teoria das falhas de mercado à atividade turística, tendo como principal critério de análise o critério da eficiência. Considerando as tipologias apresentadas por Musgrave (1939)¹³ e Peterson (1981)¹⁴, é possível identificar a intervenção governamental na atividade turística como uma função de alocação. Deste modo, os governos intervêm no turismo, dado que os mercados não conseguem assegurar uma alocação eficiente dos recursos (O'Fallon, 1993). Sendo o turismo, por natureza, uma atividade complexa, o setor privado, por si só, é incapaz de garantir ganhos de eficiência económica, face às diferenças entre os valores de mercado e os valores sociais, exigindo assim a intervenção governamental, no sentido de direcionar o mercado para o seu potencial económico (Field, 1997; Wanhill, 2005; Candela, Figini e Scorcu, 2008). Atendendo à relevância da abordagem instrumental, enquanto resposta às falhas de mercado, pretendemos analisar também a sua aplicação ao mercado turístico, fazendo referência aos diversos instrumentos de ação política adotados pelos governos na resolução daquelas falhas, bem como as respetivas implicações no desenvolvimento turístico a nível local.

3.1 MERCADO TURÍSTICO: FALHAS DE MERCADO

Atendendo que as principais razões que fundamentam, sob o ponto de vista económico, a intervenção governamental na economia são perfeitamente aplicáveis à atividade turística (Fayos-Solá, 1996), a comunidade científica tem reconhecido esta atividade como particularmente sujeita às tradicionais falhas de mercado já identificadas: bens públicos, externalidades, monopólios naturais e assimetria de informação (O'Fallon, 1993; Sinclair e Stabler, 1997; Sinclair, 1998; Jeffries, 2001; Gooroochurn e Sinclair, 2005; Wanhill, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Andersson e Getz, 2009; Bailey e Richardson, 2010). Michael (2001) refere a este propósito que, em comparação com outras atividades, o turismo constitui uma atividade económica com maior predisposição para a ocorrência de falhas de mercado, dado que depende de bens e serviços de muitas outras indústrias para fornecer o seu próprio produto, exigindo, assim, a intervenção pública para restaurar os parâmetros de eficiência.

¹² Jeffries (2001) apresenta seis razões que justificam a intervenção governamental na área do turismo: a pretensão de objetivos mais amplos, a importância da política de transportes, a complexidade do turismo, a existência de falhas de mercado, a prestação de serviços públicos de lazer e a resolução de conflitos.

¹³ Musgrave (1939) define três grandes funções da atividade governamental na economia: alocação de recursos, estabilização macroeconómica e redistribuição da riqueza e do rendimento.

¹⁴ Peterson (1981) identifica três tipos de políticas ao nível dos governos locais: políticas de desenvolvimento, de alocação e de redistribuição.

3.1.1 BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS

Os bens públicos puros, como tivemos oportunidade de esclarecer, pautam-se pelas características da não rivalidade de consumo e não exclusividade no acesso. Com efeito, a literatura sobre turismo tem assinalado alguns exemplos de bens ou serviços com aquelas características, em particular: a promoção turística nacional e/ou dos destinos, a provisão de infraestruturas turísticas e a coordenação/planeamento da atividade turística¹⁵ (Blake e Sinclair, 2007; Rigall-I-Torrent, 2008). Considerando o principal objetivo da promoção turística na atração de visitantes a uma dada região (Blake e Sinclair, 2007) atentamos que se, por um lado, a promoção turística é uma atividade eminentemente privada (Dwyer e Forsyth, 1993) e existem diversas empresas privadas no setor do turismo que apostam nesta promoção (Blake e Sinclair, 2007), por outro lado, os governos nacionais e locais também têm assumido a promoção como uma das suas principais funções no contexto da atividade turística (Faulkner, 2005; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Este envolvimento do setor público está intimamente relacionado com os argumentos de que a promoção turística nacional e/ou dos destinos, por parte dos agentes privados, representa um bem público, sendo ao mesmo tempo não-rival e não-exclusivo (Mak e Miklius, 1989; Dwyer and Forsyth, 1993; Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009).

Os recursos financeiros que as empresas privadas usam na promoção turística beneficiam todas as empresas desse destino, independentemente de estas colaborarem ou não (não rivalidade). Deste modo, as empresas tendem a minimizar ou a não despendem qualquer investimento financeiro em promoção na expectativa do investimento de outras empresas e, conseqüentemente, as empresas promotoras não têm capacidade para impedir que essas empresas beneficiem da promoção turística – não exclusividade (Cooper e Hall, 2008). Mesmo que as empresas participem financeiramente na promoção, existem outras empresas que tenderão a adotar comportamentos do tipo *free rider* (Mak e Miklius, 1989; Dwyer e Forsyth, 1992 e 1993; Pearce, 1992; Lundtorp, 2003; Mak, 2004 e 2006; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Shi, 2012). Lundtorp (2003) atenta que os *free riders* da atividade turística são pessoas ou empresas que recebem parte de uma procura turística que foi gerada sem a sua contribuição. O autor considera ainda que este fenómeno é mais acentuado na atividade turística, dada a existência de um grande número de pequenas empresas com uma economia frágil e onde a entrada e saída de empresas é relativamente fácil. Este tipo de comportamento resulta, assim, numa incorreta afetação dos recursos económicos, dado o subfinanciamento da promoção turística (Mak, 2006). Parece, assim, consensual o

¹⁵ Conforme iremos explicar a coordenação e o planeamento da atividade turística constituem conceitos distintos, mas dada a sua complementaridade optamos por tratar estas falhas de mercado conjuntamente.

argumento de que a promoção turística requer alguma forma de intervenção pública, uma vez que é extremamente difícil determinar com rigor quem é que beneficia com a promoção turística (Bonham e Mak, 1996; Cunha e Abrantes, 2013).

A oferta turística de um destino é sempre constituída por um vasto conjunto de componentes, mais ou menos diversificadas, necessárias para responder à procura turística (Cunha e Abrantes, 2013) e das quais, naturalmente, fazem parte as infraestruturas turísticas, constituindo, de igual modo, um elemento importante na composição dos produtos turísticos e na competitividade de um destino turístico (Smith, 1994; Dwyer e Kim, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Figini e Scorcu, 2008). Mo, Howard e Havitz (1993) argumentam que as infraestruturas turísticas integram um dos fatores mais importantes da experiência turística, pelo que a sua escassez afeta as experiências vivenciadas pelos turistas (Murphy, Pritchard e Smith, 2000). De igual modo, Sakai (2006) observa que as infraestruturas turísticas são fundamentais para o desenvolvimento do turismo, não só pelo facto de muitas constituírem atrações turísticas, mas também porque as infraestruturas são vitais para a atividade turística. Estas aumentam a eficiência da produção e distribuição dos bens turísticos por parte dos agentes privados e, em certos casos, tornam possível a oferta daqueles bens.

No âmbito desta matéria, a literatura costuma distinguir entre infraestruturas turísticas e superestruturas turísticas (Porter, 1990; Ritchie e Crouch, 2003). Assim, as infraestruturas turísticas correspondem às construções subterrâneas e de superfície, tais como os sistemas de abastecimento de águas, sistemas de esgotos, gás e eletricidade, sistemas de drenagem, estradas, aeroportos, parques de estacionamento, marinas, facilidades de transporte, entre outras (Jeffries, 2001; Dwyer e Kim, 2003; Levine, 2003; Ritchie e Crouch, 2003; Sakai, 2006; Dwyer, Forsyth e Dwyer, 2010; Candela e Figini, 2012; Cunha e Abrantes, 2013); e as superestruturas turísticas são compostas pelos equipamentos que respondem diretamente às necessidades da procura turística, entre eles o alojamento e os restaurantes, pelos equipamentos de diversão e pelos serviços de receção turística (Ritchie e Crouch, 2003). Dito de outra forma, enquanto as infraestruturas turísticas são constituídas pelas estruturas indispensáveis e preliminares às instalações das superestruturas turísticas, estas últimas representam os equipamentos constituídos de forma exclusiva e direta para a satisfação das necessidades turísticas (Ritchie e Crouch, 2003; Cunha e Abrantes, 2013).

Atendendo em particular às infraestruturas turísticas, e apesar da sua provisão ser, potencialmente, assegurada, quer pelo setor público, quer pelo setor privado, estamos mais uma vez na presença de um

outro exemplo, perfeitamente documentado, de bem público puro (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Ainda que o setor privado garanta a provisão, este não dispõe de incentivos para prover infraestruturas turísticas com características de bem público, particularmente aquelas em que não é exequível ou rentável, em termos económicos, excluir indivíduos do seu consumo (Blake e Sinclair, 2007). Assim sendo, o nível eficiente de provisão daquelas infraestruturas depende da intervenção governamental (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007).

Sendo o turismo uma atividade extremamente complexa com uma estrutura altamente fragmentada que congrega um vasto conjunto de atividades e produtos de diversa natureza e agrega uma multiplicidade de agentes públicos, privados, entre outros (Candela e Figini, 2012; Cunha e Abrantes, 2013), é muito comum encontrar problemas de coordenação no desenvolvimento desta atividade (Jamal e Getz, 1995; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Okazaki, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009; Candela e Figini, 2012; Cunha e Abrantes, 2013). A falta de coordenação constitui um fenómeno tão característico da atividade turística (Jamal e Getz, 1995; Okazaki, 2008), que muitas das vezes ocorre de forma não planeada e sem qualquer arranjo institucional (Hall, 2008). Normalmente, a coordenação refere-se ao problema de relacionar unidades ou decisões, de modo a que partilhem objetivos comuns e funcionem de forma razoavelmente consistente e coerente (Hall, 2005 e 2008), pelo que, no contexto da atividade turística, a coordenação pode ser horizontal, o que pressupõe o envolvimento dos diversos agentes públicos e privados com responsabilidades na área do turismo e que atuam no mesmo nível; ou vertical, integrando os diferentes níveis de governo nacional, regional, local, dentro do sistema político-administrativo (Hall, 1999, 2005 e 2008; Benner, 2013). Supletivamente, também é frequente distinguir entre coordenação administrativa e política. Ou seja, a necessidade de coordenação administrativa surge quando os objetivos e as políticas relativas ao turismo são aceites por todas as partes envolvidas, tornando-se necessário apenas uma coordenação para alcançar mais eficácia com menores custos. Pelo contrário, a necessidade de coordenação política ocorre quando existem conflitos ou divergências relativamente aos objetivos da política a ser coordenada e implementada (Hall, 1999 e 2008; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013).

À parte destes conceitos, a coordenação da atividade turística, tal como a promoção turística e a provisão de infraestruturas turísticas, também evidencia características de bem público (Blake e Sinclair, 2007). Se a coordenação da atividade turística fosse realizada por agentes privados, esta certamente seria não-exclusiva e existiriam incentivos para a adoção de comportamentos do tipo *free rider* (Blake e Sinclair, 2007; Hall, 2008). Nesse sentido, torna-se indispensável o desenvolvimento de instrumentos que garantam a coordenação entre

os vários agentes públicos dos diferentes níveis de governo, entre os agentes públicos e privados, e entre os agentes privados (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Deste modo, a comunidade científica é unânime em reconhecer a importante ação de coordenação assumida pelos governos nacionais, regionais e locais (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Faulkner, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Figini e Scorcu, 2008; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Hall (2008) considera que a coordenação é uma atividade política e que, por isso, pode revelar-se extremamente difícil, especialmente quando, como no caso do turismo, existir um grande número de partes envolvidas no processo de tomada de decisão. É impossível concretizar a coordenação de tal atividade sem a intervenção governamental (Fayos-Sola, 1996; Candela, Figini e Scorcu, 2008).

Subjacente a esta ação de coordenação, alguns autores sublinham a importância que um processo de planeamento¹⁶ também assume no contexto desta atividade (Costa, 2001; Simpson, 2001; Ruhanen, 2004; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Dredge e Jenkins 2011). Ainda que o desenvolvimento do turismo possa revelar-se atraente, este deve ser sempre resultado de um processo de planeamento, a médio e longo prazo, que maximize as potencialidades e evite os possíveis impactos negativos (Hall, 2008; Goeldner e Ritchie, 2011). Gunn (1994), num dos seus trabalhos de referência sobre planeamento do turismo, identifica um conjunto de elementos fundamentais no desenvolvimento de uma abordagem global para o planeamento turístico de um destino, que ainda hoje continuam a ser significativos: i) apenas um planeamento pode evitar os impactos negativos, embora para que este seja eficaz, todos os agentes devem estar envolvidos; ii) o turismo evidencia uma simbiose entre conservação e recreação, e não um uso conflituante com objetivos ou efeitos irremediavelmente incompatíveis; iii) o planeamento deve ser pluralista, envolvendo as dimensões económica, social e ambiental; iv) o planeamento é uma atividade política e, por isso, existe a necessidade de ter em conta os objetivos da sociedade em geral e equilibrar com outras aspirações, muitas vezes divergentes; v) o planeamento do turismo deve ser estratégico e integrador; e vi) o planeamento do turismo deve possuir uma perspetiva de ordenamento do território.

Deste modo, e relembrando o facto da atividade turística estabelecer profundas interrelações e interdependências com diversos setores de atividade e constituir uma atividade altamente fragmentada, o planeamento do turismo não consegue ser assegurado por empresas privadas (Mason, 2003; Blake e

¹⁶ O processo de planeamento consiste na preparação de decisões para a ação futura direcionadas para alcançar metas estrategicamente identificadas (Cooper e Hall, 2008).

Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009; Cunha e Abrantes, 2013). Estas, embora desenvolvam exercícios de planeamento na área do turismo, têm objetivos orientados para o lucro ou para o retorno dos investimentos realizados, o que não corresponde aos objetivos do planeamento por iniciativa pública que preveem um retorno económico ou outro tipo de retorno, mas sempre sob uma perspetiva de bem público (Hall, Müller e Saarinen, 2009). De facto, o planeamento do turismo também é passível de ser tratado como um bem público puro e, como tal, requer a intervenção dos governos para mitigar esta falha de mercado (Choy, 1991; Simpson, 2001; Blake e Sinclair, 2007; Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Com efeito, muitos governos têm desenvolvido um papel ativo no planeamento da atividade turística¹⁷, adotando planos a nível nacional, regional e/ou local dedicados em exclusivo ao turismo, sem deixarem, obviamente, de enquadrar as restantes atividades e setores de que depende (Bramwell e Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Cunha e Abrantes; 2013).

Em síntese, a literatura internacional parece evidenciar grande consenso sobre a expressiva existência de bens públicos puros turísticos. Tal como aludem Liang e Wang (2010), se a provisão de bens públicos estiver, apenas, dependente dos mecanismos de ajustamento de mercado, as empresas não irão produzir e fornecer, de modo eficiente, tais bens e serviços. Assim, a intervenção governamental é fundamental para aumentar a provisão desses bens e serviços, tendo os governos a possibilidade de escolher entre vários instrumentos de atuação.

3.1.2 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS

Para além da existência de bens públicos turísticos, vários estudos têm reconhecido que a importância e amplitude da atividade turística arrasta consigo múltiplos impactos, que a literatura vulgarmente designa por externalidades ou efeitos externos (Mathieson e Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Palmer e Riera, 2003; Veal, 2003; Schubert, 2010; Concu e Atzeni, 2012; Candela e Figini, 2012). A intensidade da atividade turística, nomeadamente de turistas e empresas, impõe custos ou benefícios a terceiros sem que estes recebam qualquer tipo de compensação pelos custos ou contribuam para os benefícios (Vanhove,

¹⁷ O planeamento do turismo tem progredido ao longo das décadas com as devidas adaptações e alterações políticas, sociais, culturais, económicas e ambientais, pelo que é possível identificar, em termos evolutivos, cinco abordagens, não mutuamente exclusivas, relativas ao planeamento do turismo (Simpson, 2001; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009):

- i) Abordagem *boosterism* – o turismo é visto como uma atividade totalmente benéfica, devendo ser maximizada sempre que possível;
- ii) Abordagem económica – enfatiza a dimensão económica do desenvolvimento do turismo, centrando-se nas últimas décadas no desenvolvimento económico regional e urbano e na competitividade;
- iii) Abordagem física/espacial – realça o ambiente como recurso turístico e a necessidade da sua conservação, bem como a base ecológica para o seu desenvolvimento. Esta abordagem também evidencia fortes ligações com a gestão dos recursos e o planeamento regional e espacial integrado;
- iv) Abordagem orientada para a comunidade – reconhece, por um lado, que o turismo provoca impactos negativos sobre as comunidades receptoras e, por outro lado, que estas comunidades devem ser envolvidas no processo de tomada de decisão;
- v) Abordagem sustentável – visa desenvolver uma estratégia de desenvolvimento integrado (planeamento estratégico) que equilibre as vertentes económica, sociocultural e ambiental, tendo em conta questões éticas, de qualidade de vida e de bem-estar.

2005; Schubert, 2010; Tribe, 2011). Deste modo, os efeitos do desenvolvimento da atividade turística tanto podem ser negativos como positivos (Dwyer and Forsyth, 1993; Faulkner e Tideswell, 1997; Mason, 2003; Concu e Atzeni, 2012) e, tradicionalmente, são classificados em efeitos económicos, socioculturais e ambientais (Mathieson e Wall, 1982; Lindberg e Johnson, 1997a; Ap e Crompton, 1998; Lindberg, Dellaert e Rassing, 1999; Mason, 2003; Palmer e Riera, 2003; Kuvan e Akan, 2005; Biagi e Detotto, 2012; Sharpley, 2014b). Em termos evolutivos, e porque a perceção, negativa ou positiva, dos impactos depende do valor e do julgamento de quem observa esses mesmos impactos (Mason, 2003), os primeiros estudos sobre os efeitos provocados pela atividade turística tendiam a concentrar-se nos efeitos positivos e económicos do turismo (Mathieson e Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998). No entanto, na década de 70, as consequências do turismo começaram a ser duramente criticadas, e sob uma perspetiva pessimista, os impactos do turismo passaram a ser, de modo exagerado, negativamente percecionados (Cohen, 1978; Ap e Crompton, 1998). Só a partir dos anos 80 é que se adotou uma perspetiva mais equilibrada, onde os impactos negativos e positivos são considerados em simultâneo (Ap e Crompton, 1998).

Geralmente, os estudos sobre os impactos económicos tendem a enfatizar os benefícios da atividade turística e a ignorar os respetivos custos (Tosun, 2002). Esta situação deve-se ao facto de muitos dos benefícios como, por exemplo, o aumento do rendimento e das oportunidades de emprego, serem tangíveis e relativamente fáceis de mensurar, enquanto os custos destes impactos, tal como o ruído, o congestionamento e a poluição, têm um carácter mais intangível e são mais difíceis de quantificar em termos económicos (Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003). Nesse sentido, é relativamente comum a comunidade científica percecionar os impactos económicos como positivos e os impactos não-económicos como negativos (Schubert, 2010). Dada a diversidade de estudos que examinam os mais variados efeitos externos decorrentes da atividade turística, a tabela 3.1 sintetiza alguns trabalhos científicos que apresentam resultados que confirmam o efeito de alguns impactos económicos positivos, nomeadamente: i) a melhoria da economia local e do padrão de vida, ii) a criação de oportunidades de emprego e de negócio; iii) a melhoria dos níveis de rendimento; iv) o aumento da arrecadação de receitas de impostos; v) o desenvolvimento e melhoria de infraestruturas; e vi) a melhoria da qualidade dos serviços públicos (Akis, Peristianis e Warner, 1996; Ap e Crompton, 1998; Brida, Chiappia, Meleddu e Pulina, 2012). Quanto aos efeitos económicos negativos a literatura identifica o aumento dos preços dos bens, serviços, terrenos e habitações (Brida et.al., 2012).

Tabela 3.1
Externalidades Económicas do Turismo

| Externalidades | Literatura empírica |
|---|---|
| POSITIVAS | |
| Melhoria da economia Local | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Ap e Crompton, 1998; Brida et al., 2012; Kuvan e Akan, 2005 |
| Melhoria do padrão de vida | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Haralambopoulos e Pizam, 1996; Kuvan e Akan, 2005 |
| Criação de oportunidades de emprego | Liu e Var, 1986; Akis, Peristianis e Warner, 1996; Haralambopoulos e Pizam, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Ap e Crompton, 1998; Tosun, 2002; Mason, 2003; Kuvan e Akan, 2005; Brida et al., 2012 |
| Criação de oportunidades de negócio | Akis, Peristianis e Warner, 1996; |
| Melhoria dos níveis de rendimento | Haralambopoulos e Pizam, 1996; Ap e Crompton, 1998 |
| Arrecadação de receitas de impostos | Haralambopoulos e Pizam, 1996; Ap e Crompton, 1998; Tosun, 2002; Mason, 2003 |
| Desenvolvimento e melhoria de infraestruturas | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| Melhoria da qualidade dos serviços públicos | Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| NEGATIVAS | |
| Especulação dos preços de bens e serviços | Liu e Var, 1986; Akis, Peristianis e Warner, 1996; Haralambopoulos e Pizam, 1996; Brida et al., 2012 |
| Especulação dos preços de terrenos | Ross, 1992; Brida et al., 2012 |
| Especulação dos preços de habitação | Ross, 1992; Brida et al., 2012 |

Fonte: Adaptado de Ap e Crompton, 1998

Em termos de impactos socioculturais e da sua importância no contexto do turismo, Pizam e Milman (1984) consideram que estes impactos retratam o modo como a atividade turística contribui para a alteração do sistema de valores da sociedade, comportamento individual, relações familiares, estilo de vida, conduta moral, expressões criativas e cerimónias tradicionais, entre outras. Numa tentativa de distinguir os impactos sociais e os impactos culturais, Murphy (2013) sublinha que os impactos sociais evidenciam as alterações mais imediatas que ocorrem na estrutura social da comunidade e os impactos culturais focalizam-se nas mudanças a longo prazo, em termos de padrões e normas de conduta numa sociedade, as quais emergem gradualmente das relações sociais da comunidade. Ainda assim, Mathieson e Wall (1982) advogam que a distinção entre estes impactos não é muito clara, pelo que muitos teóricos têm tentado classificar os impactos socioculturais num contexto mais abrangente. Deste modo, a literatura destaca vários exemplos de externalidades socioculturais (tabela 3.2), sendo que os efeitos positivos referem-se ao conhecimento de novas culturas, ao aumento das instalações de lazer e aos incentivos à preservação da identidade cultural

(Liu e Var, 1986) e os efeitos negativos incluem o aumento da criminalidade, da prostituição, álcool e drogas (Ap, 1992).

Tabela 3.2
Externalidades Socioculturais do Turismo

| Externalidades | Literatura empírica |
|------------------------------------|---|
| POSITIVAS | |
| Conhecimento de novas culturas | Liu e Var, 1986; Akis, Peristianis e Warner, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Ap e Crompton, 1998; Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| Aumento das instalações de lazer | Liu e Var, 1986; Ap e Crompton, 1998; Brunt e Courtney, 1999; Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| Preservação da identidade cultural | Liu e Var, 1986; Akis, Peristianis e Warner, 1996 |
| NEGATIVAS | |
| Aumento da criminalidade | Ap (1992); Haralambopoulos e Pizam, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Brunt e Courtney, 1999; Tosun, 2002; Schubert, 2010; Biaggi e Detotto, 2012; Brida et al., 2012 |
| Aumento da prostituição | Liu e Var, 1986; Ap, 1992; King, Pizam and Milman, 1993; Haralambopoulos e Pizam, 1996; Lindberg e Johnson, 1997b |
| Aumento do consumo de álcool | Ap, 1992; King, Pizam and Milman, 1993 |
| Aumento do consumo de drogas | Ap, 1992; Haralambopoulos e Pizam, 1996; Tosun, 2002 |

Fonte: Adaptado de Ap e Crompton, 1998

As últimas décadas do século XX demonstram que o meio ambiente assume-se como um elemento fundamental para a atividade turística, quer como atração turística do destino, quer como contexto no qual a atividade turística tem lugar (Holden, 2000). Contudo, as relações entre o meio ambiente e o turismo são extremamente complexas. Existe uma dependência mútua entre estes dois elementos, a qual pode ser considerada simbiótica. Ou seja, se o turismo beneficia com uma boa qualidade ambiental, o mesmo meio ambiente deveria beneficiar de medidas de proteção e preservação, de modo a assegurar o seu valor, enquanto recurso turístico (Mason, 2003). Assim sendo, e apesar de se considerar o turismo como uma atividade limpa, na prática tal nem sempre se verifica. A atividade turística pode causar importantes danos ambientais, porque muitas vezes é desenvolvida em ambientes atrativos, mas ao mesmo tempo frágeis (Archer, Cooper e Ruhanen, 2005, Andereck, Valentine, Knopf e Vogt, 2005). Deste modo, as potenciais consequências ambientais evidenciadas na literatura, e resumidas na tabela 3.3, englobam as mais variadas formas de poluição, produção de resíduos, congestionamentos e degradação dos sistemas naturais (Brida et al., 2012). Quanto aos efeitos ambientais positivos, e em detrimento dos efeitos positivos económicos e socioculturais, a comunidade científica apresenta alguma relutância no seu reconhecimento (Andereck, et al.,

2005). Ainda assim, admite-se que o turismo pode funcionar como um incentivo à preservação e proteção dos sistemas naturais e artificiais, bem como do património histórico e monumentos (Schubert, 2010; Brida, et.al., 2012).

Tabela 3.3
Externalidades Ambientais do Turismo

| Externalidades | Literatura empírica |
|--|---|
| POSITIVAS | |
| Incentivo à preservação do património histórico e monumentos | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Mason, 2003; Schubert, 2010; |
| Incentivo à preservação dos sistemas naturais | Faulkner e Tideswell, 1997; Mason, 2003 |
| NEGATIVAS | |
| Aumento do tráfego rodoviário | Liu e Var, 1986; Akis, Peristianis e Warner, 1996; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Vanhove, 2005; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| Congestionamento dos transportes públicos | Veal, 2003; Schubert, 2010 |
| Multidões | Liu e Var, 1986; Faulkner e Tideswell, 1997; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Schubert, 2010 |
| Poluição sonora | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Ap e Crompton, 1998; Veal, 2003; Vanhove, 2005; Tribe, 2011; |
| Produção de resíduos | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Faulkner e Tideswell, 1997; Mason, 2003; Kuvan e Akan, 2005; Vanhove, 2005; Schubert, 2010; Tribe, 2011; Brida et al., 2012 |
| Resíduos nas praias | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Mason, 2003; Schubert, 2010 |
| Resíduos nas zonas de lazer | Akis, Peristianis e Warner, 1996; Schubert, 2010; Brida et al., 2012 |
| Aumento do consumo de água <i>per capita</i> | Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010 |
| Aumento das emissões de dióxido de carbono | Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010 |
| Degradação do recursos naturais | Faulkner e Tideswell, 1997; Mason, 2003; Kuvan e Akan, 2005; Schubert, 2010 |

Fonte: Adaptado de Ap e Crompton, 1998

Dada a sua própria natureza, as externalidades tendem a não ser reconhecidas na atividade turística. Mais uma vez, o sistema de preços resultante do equilíbrio entre a oferta e a procura, não atua de forma eficiente sob o ponto de vista social (Gooroochurn e Sinclair, 2005; Schubert, 2010). Ao não serem refletidos nos preços de mercado, criando diferenças entre o ótimo privado e o ótimo social, os efeitos externos pressupõem alguma forma de intervenção governamental, de modo a internalizar aqueles efeitos (Blake e Sinclair, 2007; Figini, Castellani e Vici, 2007; Schubert, 2010; Rinaldi, 2012; Candela e Figini, 2012).

3.1.3 MONOPÓLIOS NATURAIS NO CONTEXTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Considerando o conceito e os exemplos mais comuns que retratam as situações de monopólio natural, não seria de esperar que tais situações se verificassem no contexto da atividade turística. No entanto, vários autores contrariam esta ideia e reconhecem que a ocorrência de monopólios naturais é frequente no desenvolvimento da atividade turística (Veal, 2003 e 2006; Gooroochurn e Sinclair, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010; Krozer, 2011; Tribe, 2011). O principal argumento incide sobre as características das atrações turísticas, em particular a escassez, unicidade, imobilidade e diferenças regionais que podem resultar numa situação de monopólio natural (Veal, 2003 e 2006; Liang e Wang, 2010). Por outras palavras, a natureza diferenciadora dos produtos turísticos, em termos de tipologia e qualidade das atrações turísticas, permite a existência de algum poder de monopólio (Forsyth e Dwyer, 2002; Gooroochurn e Sinclair, 2005). Conforme refere Veal (2003 e 2006) só existe um Templo *Pártenon*, umas Cataratas do Niágara, uma Torre de Londres, um *Grand Canyon* ou uma Torre *Eiffel*, ao que o autor designa por monopólios sociais. Estes autores destacam dois grandes problemas subjacentes à existência de monopólios naturais: o lucro excessivo e a limitação da oferta (Veal, 2003 e 2006; Liang e Wang, 2010).

De acordo com a teoria económica, e uma vez que não é possível impor concorrência¹⁸, os monopólios tendem a proporcionar lucros excessivos, em detrimento dos consumidores, pelo que estas situações só são minimizadas se a atração turística for propriedade do Estado ou se este reter parte dos lucros aos agentes privados, a favor da comunidade local (Veal, 2006). Por sua vez, a limitação da oferta, além de potenciar a obtenção de lucros excessivos, pode também criar problemas adicionais. De facto, se considerarmos que o elevado número de visitantes pode originar o congestionamento e a deterioração da própria atração turística, uma solução economicamente possível passa por controlar a procura através do preço, isto é, aumentar o preço de entrada, de modo a equilibrar a procura com a capacidade de carga da atração. Deste modo, a intervenção governamental é necessária para evitar que os agentes privados tendam a aproveitar-se dos benefícios que tal situação proporciona e explorem a vantagem monopolista, especialmente através da cobrança de preços excessivos (Veal, 2003 e 2006; Ryan e Hoontrakul, 2004; Rodriguez e Murdy, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010).

¹⁸ Relembramos que no contexto de monopólio natural a existência de concorrência é socialmente indesejável, dado que a existência de um grande número de empresas resulta numa multiplicação desnecessária dos investimentos, tornando-se mais eficiente sob o ponto de vista económico a procura do mercado ser satisfeita por um único produtor do que por vários produtores concorrentes (Depoorter, 2000; Santos, 2012). No caso da atividade turística as principais razões resultam dos elevados custos fixos e da impossibilidade em reproduzir algumas atrações turísticas (Krozer, 2011; Tribe, 2011).

3.1.4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA

A atividade turística tem sido amplamente caracterizada como uma atividade em que a informação é assimétrica, prejudicando assim a qualidade dos serviços turísticos sob diversas formas (Cruse e Jackson, 2000; Bull, 2006; Smeral, 2006; Schwartz, 2007; Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Asero e Patti, 2009; Baggio e Baggio, 2011; Chen, Mak e Li, 2013; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Neste contexto, o problema da assimetria de informação pode ser explicado, por um lado, pela natureza fragmentada do mercado turístico, que envolve vários ramos de negócios e atividades e, por outro lado, pela inerente deslocação dos turistas e consequente separação entre as empresas no mercado de origem e o destino turístico (Caccomo e Solonandrasana, 2001; Bull, 2006; Cunha, 2006; Chen, Mak e Li, 2013). Como já vimos, em termos conceptuais, a noção de assimetria de informação sugere que uma das partes está mais informada do que as contrapartes, sobre as características de um determinado produto ou transação, levando a que a informação seja distribuída de forma assimétrica entre as partes envolvidas (Akerlof, 1970; Asero e Patti, 2009; Chen, Mak e Li, 2013). Em geral, são os turistas que estão menos esclarecidos sobre as características dos diferentes bens e serviços turísticos, pelo que os fornecedores tendem a aproveitar-se da informação completa de que dispõem e divulgam informações incorretas ou ocultam fatores de desvantagem, prejudicando assim os turistas que só após o consumo conseguem avaliar a qualidade daqueles bens e serviços (Bull, 2006; Smeral, 2006; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Se considerarmos ainda que os produtos turísticos são compostos por diversos bens e serviços turísticos, o problema de informação assimétrica tende a intensificar-se (Caccomo e Solonandrasana, 2001). A assimetria de informação provoca, assim, problemas de seleção adversa e de risco moral¹⁹ (Smeral, 2006; Liang e Wang, 2010).

Atendendo a estes dois conceitos, Smeral (2006) considera que a seleção adversa pode constituir um problema, quer para os turistas, quer para os fornecedores de bens e serviços turísticos. Dado que os turistas não dispõem de informação completa sobre os bens e serviços turísticos e só podem avaliar a sua qualidade após o respetivo consumo (Baggio e Baggio, 2011), a minimização do risco por parte destes pode levar, num cenário extremamente pessimista, à redução da oferta de bens e serviços turísticos de qualidade elevada. Mesmo quando os fornecedores estão dispostos a oferecer produtos de elevada qualidade, o comportamento dos turistas, induzido por um défice de informação, obriga os fornecedores a prover produtos de baixa qualidade (Smeral, 2006; Schwartz, 2007). Por sua vez, os fornecedores do setor do turismo podem incorrer

¹⁹ O problema da assimetria de informação remete para outro conceito económico importante, do qual emergem os conceitos de seleção adversa e risco moral, e que se refere à relação principal-agente, no contexto da teoria da agência. De acordo com esta teoria, uma relação de agência estabelece-se quando um principal delega alguns direitos num agente que está limitado por um contrato (formal ou informal) a atuar de acordo com os interesses do principal e a troco de um pagamento de qualquer natureza (Pereira, Afonso, Arcanjo, Santos e Constâncio, 2007).

num problema de seleção adversa quando não forem capazes de efetuar qualquer estimativa sobre a procura dos seus serviços. Deste modo, os fornecedores que não façam uma avaliação *ex-ante* das expectativas e preferências dos turistas sofrerão perdas monetárias consideráveis (Smeral, 2006). Perante estes problemas parece evidente que o mercado, por si só, não é eficiente na provisão de informação, justificando-se que os governos desenvolvam instrumentos que assegurem a divulgação de informação turística (Smeral, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Candela e Figini, 2012).

A racionalidade para a intervenção governamental na atividade turística é assim justificada pelas diversas falhas de mercado que caracterizam o mercado turístico. A provisão de bens e serviços turísticos, por parte do setor privado, não tem uma dimensão ótima, pelo que o envolvimento do setor público deverá proporcionar uma provisão mais eficiente de tais bens e serviços (Smeral, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Nesse sentido, é oportuno questionar quais são os principais instrumentos de atuação política propostos pela comunidade científica e adotados pelos diferentes níveis de governo, em particular, pelos governos locais.

3.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

3.2.1 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DOS BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS

A informação presente na tabela 2.8 indica que no âmbito das falhas de mercado sob a forma de bens públicos, os mecanismos hierárquicos de atuação aparecem como uma solução primária, enquanto que os mecanismos puros de mercado, o uso de subsídios e taxas e a regulação configuram-se como soluções secundárias (Weimer e Vining, 2005). Com efeito, no contexto dos bens públicos turísticos, em particular, da promoção turística, a comunidade académica sempre reconheceu o envolvimento direto dos diferentes níveis de governo (nacionais, regionais, locais) na provisão e financiamento das atividades relacionadas com a promoção turística dos destinos (Mak e Miklius, 1989; Dwyer e Forsyth, 1992; Bonham e Mak, 1996; Mak, 2004 e 2006; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Rigall-I-Torrent, 2008; Hall, Müller e Saarinen; 2009). No entanto, a emergência de restrições a nível orçamental impulsionaram, em parte, os governos a reivindicar uma maior colaboração dos agentes turísticos privados no financiamento da promoção turística, chegando mesmo a argumentar-se que a indústria privada está melhor preparada para desenvolver atividades de promoção turística (Bonham e Mak, 1996). A este propósito, Mak (2006) considera que a solução mais eficiente reside na tributação da atividade turística, através de taxas turísticas, de modo a esta suportar financeiramente a promoção do respetivo destino. Apesar da oposição generalizada quanto à existência daquelas taxas, o autor realça a existência de legislação consistente que permite aos governos

cobrar taxas de pernoita que deverão ser usadas no financiamento da promoção. Mak (2006) refere mesmo que a utilização de receitas públicas genéricas, em vez de taxas especialmente cobradas à atividade turística, equivale à atribuição de um subsídio à indústria do turismo.

Perante este controverso debate, Cooper e Hall (2008) e Hall (2008) propõem um conjunto de instrumentos alternativos ao financiamento público da promoção turística, nomeadamente: i) a participação dos agentes turísticos privados num fundo de financiamento da promoção turística; ii) a criação de sistemas de financiamento cooperativo/princípio do utilizador-pagador; iii) a tributação da obtenção de divisas estrangeiras; iv) a tributação de investimentos turísticos; e v) o estabelecimento de taxas turísticas (taxa de pernoita), entre outros (Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Shi, 2012). No entanto, diversos autores continuam a advogar que o instrumento mais adequado é a intervenção direta e o financiamento público da promoção turística (Bonham e Mak, 1996; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008), apontando três razões fundamentais: a dificuldade em captar os benefícios das atividades de promoção turística, devido à natureza fragmentada da atividade turística; a definição de um sistema de pagamento com base no princípio do utilizador-pagador, a definição de taxas turísticas ou outra forma de tributação, só irá institucionalizar o problema do *free rider*, segundo o qual as empresas que não suportam financeiramente campanhas de promoção turística irão beneficiar tanto como as empresas que colaboraram; e, por fim, o facto dos benefícios da promoção turística estarem dispersos pela comunidade. De igual modo, e decorrente da aplicação da teoria de ação coletiva proposta por Olson (1965), Bonham e Mak (1996) referem que a heterogeneidade dos produtos turísticos e dos agentes turísticos, bem como as dificuldades em encontrar um sistema de incentivos eficaz, constituem as principais razões pelas quais a indústria do turismo é incapaz de financiar a promoção turística através de um sistema de ação coletiva e sem a intervenção governamental. Neste contexto, Blake e Sinclair (2007) enfatizam que a promoção turística deve ser assegurada de modo coletivo, mas através da provisão direta do governo ou de um sistema de participação obrigatória.

À semelhança da promoção turística, o nível eficiente da provisão de infraestruturas turísticas tem subjacente diversas fontes de financiamento possíveis, nomeadamente: a provisão direta por parte dos governos, o cofinanciamento de capitais públicos e privados, o financiamento por parte dos agentes turísticos privados, a atribuição de incentivos financeiros e isenções fiscais e ainda a tributação das infraestruturas turísticas (Jamieson, 2001; Jeffries, 2001; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Hall, Müller e Saarinen; 2009; Benner, 2013). De facto, a literatura tem destacado a atuação dos governos no financiamento e provisão das infraestruturas e equipamentos de interesse turístico (Jeffries, 2001; Sakai, 2006; Hall, Müller e Saarinen;

2009), bem como a importante intervenção do setor privado (Jamieson, 2001; Ritchie e Crouch, 2003; Sakai, 2006). Nesse sentido, Jamieson (2001) advoga que a mobilização de uma estratégia de desenvolvimento turístico depende de uma parceria entre o setor público (especialmente em infraestruturas) e o setor privado (especialmente em projetos e empresas), pelo que os governos podem, com o intuito de criar um ambiente propício ao investimento em geral, estimular o investimento privado concedendo incentivos financeiros e isenções fiscais²⁰ especificamente relacionados com a atividade turística. Neste contexto, Sakai (2006) realça que a solução para uma provisão e utilização eficiente destas infraestruturas reside, em grande medida, na determinação dos respetivos benefícios públicos e privados. Ou seja, se os governos entenderem que os benefícios públicos, resultantes dos benefícios económicos e do valor de opção atribuído, são extremamente significativos, poderão optar por financiar diretamente o investimento dessas mesmas infraestruturas, através, por exemplo, da cobrança de impostos gerais. Por sua vez, se os benefícios privados forem elevados e os utilizadores diretos fáceis de identificar os governos poderão ponderar a aplicação de taxas de utilização ou taxas de entrada, bem como taxas turísticas (taxas de pernoita) para financiar a parte do investimento associada aos benefícios privados (Bird, 1992; Sakai, 2006; Benner, 2013). Conforme aponta Sakai (2006), estas taxas funcionam como um mecanismo de preços e indicam aos diversos usuários o custo de oportunidade dos recursos utilizados. A autora sublinha que, em geral, as taxas são extremamente atrativas enquanto método equitativo e eficiente para suportar os benefícios privados derivados de uma dada infraestrutura. Não obstante, e apesar desta diversidade de instrumentos, alguns autores persistem na ideia de que o nível eficiente de provisão destas infraestruturas resulta da intervenção direta dos governos (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007).

Relativamente aos instrumentos adotados no contexto da coordenação/planeamento da atividade turística, e porque é impossível prever que tal coordenação e planeamento sejam realizados sem o envolvimento dos governos (Choy, 1991; Fayos-Sola, 1996; Jeffries, 2001; Simpson, 2001; Candela, Figini e Scorcu, 2008), verificamos que os diferentes níveis de governo tentam assegurar diretamente a provisão destes bens públicos (Fayos-Sola, 1996; Hall, 2008). Cooper e Hall (2008) consideram mesmo que, apesar das dificuldades inerentes, os governos assumem, cada vez mais, um papel coordenador e facilitador, de modo a que as várias entidades interligadas à área do turismo colaborem na prossecução dos objetivos comuns. De igual modo, Jamal e Getz (1995) realçam que a coordenação constitui uma tarefa extremamente exigente e que requer o desenvolvimento de instrumentos e processos que permitam a incorporação dos diversos

²⁰ Jamieson (2001) esclarece que os incentivos financeiros consistem na atribuição de subsídios ou empréstimos e que, por sua vez, as isenções fiscais traduzem reduções e deduções fiscais, isenções de direitos aduaneiros e concessões ou autorizações de despesas de capital.

elementos do sistema turístico. Nesse sentido, e com base no estudo desenvolvido por Peaudeau e Richebe (2002), Fernandes e Sousa (2008) sugerem no âmbito do seu trabalho sobre parcerias e lógicas de cooperação nos processos de desenvolvimento do produto turístico “turismo náutico”, três grandes tipos de estruturas de coordenação: o gabinete do turismo, as associações e as sociedades de economia mista. O gabinete de turismo presente nas estruturas dos municípios deve constituir-se como o grande agente do turismo local e como uma estrutura especificamente criada para a gestão do desenvolvimento turístico, devendo funcionar com legislação adequada às suas funções. As associações que também são mencionadas por Benner (2013) podem ser formadas pelos agentes locais, assumindo-se pela sua própria natureza como uma estrutura independente do poder local composta, por exemplo, por comerciantes, empresas privadas, associações; ou podem ser dinamizadas pelos municípios, isto é, os próprios municípios podem criar associações com o objetivo de assegurar as funções de coordenação e de comercialização das atividades turísticas trabalhando em estreita ligação com o gabinete de turismo. Por fim, é possível também a constituição de uma estrutura cooperativa, sob a forma de sociedade anónima, que permite a participação dos atores privados, definindo a respetiva estratégia de atuação.

Podemos assim observar, tal como refere Benner (2013), que a coordenação da atividade turística pode ser desenvolvida através de vários tipos de instrumentos e que os agentes públicos devem definitivamente adotar uma visão comum de que o desenvolvimento de um destino turístico tem de envolver a participação da maioria ou de todos os agentes públicos e privados relevantes. De igual modo, a comunidade científica também reconhece a importância de adotar uma orientação estratégica no âmbito do planeamento do turismo. Com efeito, muitos governos (nacionais, regionais e locais) passaram a planear o desenvolvimento turístico mediante estratégias e objetivos previamente definidos, na convicção de que assim poderão alcançar um melhor equilíbrio no seu crescimento e evitar os seus impactos negativos (Dredge, 2001; Cunha e Abrantes, 2013), pelo que se tornou frequente a definição de planos estratégicos do turismo devidamente enquadrados com as restantes atividades e setores de que depende (Bramwell e Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Cunha e Abrantes; 2013). Destaca-se, em particular, o caso português, que desde o ano de 2007 dispõe de um Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), tendo as Entidades Regionais do Turismo e alguns municípios elaborado também os seus próprios planos estratégicos, atendendo naturalmente às linhas orientadoras previstas no documento nacional.

3.2.2 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DAS EXTERNALIDADES TURÍSTICAS

Quanto aos principais instrumentos utilizados na resolução dos problemas associados às externalidades provocadas pela atividade turística, Candela, Castellani e Dieci (2008) e Candela e Figini (2012) referem que estes podem dividir-se, essencialmente, em dois grandes grupos. Por um lado, as intervenções administrativas, em que os governos podem controlar, de modo direto e/ou indireto, os efeitos externos (solução centralizada). E, por outro lado, o que os autores designam por métodos privados, referindo-se aos mecanismos puros de mercado (solução descentralizada). Em comparação com os instrumentos propostos por Weimer e Vining (2005), verificamos que estes dois grupos englobam, quer soluções primárias, que correspondem à regulação e ao uso de subsídios e taxas, quer soluções secundárias, como sejam os mecanismos puros de mercado (rever informação da tabela 2.8). Analisando com mais detalhe estes grupos, sublinhamos que no caso das intervenções administrativas os governos podem optar por exercer um controlo mais direto, estabelecendo regras que regulem a atividade turística (Palmer e Riera, 2003; Candela e Figini, 2012), ou podem recorrer ao uso de subsídios e taxas para, de modo indireto, alterar incentivos (Candela, Castellani e Dieci, 2008; Candela e Figini, 2012). Através da regulação, os governos estabelecem a proibição ou o incentivo de um determinado tipo de comportamento como sendo, por exemplo, a indicação de padrões de qualidade ambiental ou a regulação do ordenamento do território numa determinada área turística, delimitando para o efeito o número máximo de camas por hectare, o número máximo de quartos de hotel e a altura dos hotéis (Bramwell, 2005). Tal como Jacobs (1991) refere, estes instrumentos induzem as empresas turísticas e os turistas a obedecer, sendo que comportamentos contrários poderão inclusive envolver punição judicial. Consequentemente, a literatura identifica também, e de forma precisa, que as externalidades podem ser internalizadas através do uso de taxas e subsídios, pelo que se torna relativamente simples corrigir as externalidades negativas/positivas associadas ao turismo através da imposição de taxas à indústria turística e/ou aos visitantes. Deste modo, o instrumento mais comumente utilizado é a taxa *pigouviana* (Palmer e Riera, 2003; Piga, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Castellani e Dieci, 2008; Liang e Wang, 2010; Schubert, 2010; Pazienza, 2011; Rinaldi, 2012). Conforme já mencionamos, a solução proposta por *Pigou* advoga que perante externalidades negativas, as taxas podem ser usadas para melhorar a eficiência da alocação dos mercados. Os respetivos custos externos podem assim ser internalizados se os visitantes ou agentes turísticos suportarem financeiramente o valor dessas taxas, cujo valor será igual ao custo externo (Rinaldi, 2012).

Em termos históricos, a atividade turística sempre foi sujeita a tributação. O estudo desenvolvido por Forsyth and Dwyer (2002) sobre a fiscalidade no turismo mostra que o turismo constitui uma atividade

excessivamente sujeita a tributação e que o tipo e o número de taxas turísticas tendem, cada vez mais, a aumentar. Similarmente, Gooroochurn and Sinclair (2005) apresentam uma tipologia detalhada sobre os impostos e taxas²¹ aplicados ao turismo, construída a partir de informação fornecida pela Organização Mundial do Turismo (1998). De acordo com os autores, são mais de 40 tipos de impostos e taxas com incidência nacional e municipal aplicados à indústria do turismo, quer em países desenvolvidos, quer em países em vias de desenvolvimento, em que a maior parte são suportados pelos consumidores, ou seja, pelos visitantes. A definição destas taxas turísticas, cada vez mais usual entre os governos, incluindo os governos locais, tem por base dois grandes objetivos (Piga, 2003; Gooroochurn and Sinclair, 2005; Schubert, 2010; Rinaldi, 2012). O primeiro está relacionado com o argumento clássico de que os governos utilizam este tipo de instrumento para atribuir um preço aos custos externos que, de outro modo, seriam suportados pela comunidade local. Nesse sentido, as taxas turísticas servem para corrigir as falhas de mercado, em particular, os efeitos externos. Posteriormente, as receitas arrecadadas podem ser reinvestidas para assegurar a sustentabilidade do destino turístico, bem como para promover a construção de equipamentos públicos para turistas e residentes. O segundo objetivo refere-se às receitas que são geradas e que podem ser utilizadas para fins não relacionados com a atividade turística (Rinaldi, 2012).

Pese embora a tributação do turismo constitua uma importante fonte de receitas para os governos, permitindo que estes possam impulsionar o desenvolvimento do setor turístico ou prover infraestruturas e novos serviços à população residente, alguns autores chamam a atenção para o facto destas taxas serem mais utilizadas com a finalidade de aumentar as receitas públicas do que internalizar os efeitos externos provocados pela atividade turística (Rinaldi, 2012). A título exemplificativo, destacamos o estudo de Palmer e Riera (2003) que ao analisarem a introdução de um imposto turístico sobre os visitantes das Ilhas Baleares, apresentado sob a forma de um imposto ambiental, chegaram à conclusão de que este imposto é pura e simplesmente um instrumento concebido para gerar receitas, de modo a financiar atividades destinadas à melhoria do ambiente e a criar infraestruturas, de acordo com as necessidades resultantes da pressão sobre a atividade turística. Do mesmo modo, a Confederação do Turismo Português publicou muito recentemente (2013: 68) um estudo sobre a fiscalidade no turismo português, evidenciando que os “crescentes constrangimentos ao nível da despesa pública, bem como a perda sucessiva de receita fiscal proveniente dos impostos, têm impulsionado o aumento do número de taxas municipais, promovendo um aumento exponencial da importância daqueles tributos apenas como instrumento de financiamento público”. De

²¹ De notar que as “taxas são tributos que não possuem o fundo solidarístico do imposto e que, em vez disso, se inserem numa lógica de troca entre o contribuinte e a administração” (Vasques, 2008: 34, 35).

acordo com este estudo, e contrariamente ao que tem vindo a ocorrer no setor do turismo na Europa, Portugal não tem aderido à adoção das taxas turísticas²², mais conhecidas por taxas de pernoita. Diversos municípios tentaram colocá-las em prática, no entanto, encontraram barreiras formais e substantivas à sua concretização (Confederação do Turismo Português, 2013). Conforme previsto neste estudo, o único município a efetivar a sua implementação foi o município de Aveiro, mas por razões de ordem prática e formal e, quiçá, políticas (mudança de partido do governo local), a implementação destas taxas foi bloqueada. Atualmente, o município de Lisboa aprovou, através do Regulamento n.º 569-A/2014, a criação de uma taxa municipal turística instituída nas modalidades de taxa de dormida, taxa de chegada por via aérea e taxa de chegada por via marítima, cuja fundamentação económica e financeira resulta precisamente do facto de se considerar que a pressão da atividade turística comporta custos que, segundo o executivo camarário, não podem ser suportados somente pelos serviços municipais e pelos residentes.

A existência deste duplo objetivo tem levado a comunidade científica a desenvolver algumas discussões sobre se a adoção deste instrumento contribui, de facto, para a melhoria do bem-estar ou se prejudica o nível de bem-estar de uma sociedade (Schubert, 2010; Pazienza, 2011). Goorochurn e Sinclair (2005), por exemplo, consideram que as taxas turísticas promovem o bem-estar social desde que o destino turístico consiga transferir, em grande parte, a carga fiscal para os visitantes internacionais. Contrariamente, outros autores advogam que os destinos turísticos que tendem a implementar estas taxas turísticas podem sofrer perdas nos níveis de bem-estar, porque os governos consideram estas taxas como “dinheiro fácil”, levando-os a desviarem-se da racionalidade económica (Jensen e Wanhill, 2002; Pazienza, 2011). Ainda assim, e de um modo geral, a comunidade científica continua a preconizar a ideia de que as taxas turísticas contribuem para a melhoria do bem-estar social. Todavia, esta melhoria, segundo Sheng e Tsui (2009) e Pazienza (2011), depende do sistema político e das relações de poder existentes no destino turístico. O interesse de determinados grupos sociais pode levar a um sistema de decisão em que a utilização destas taxas não funcione como um instrumento promotor do bem-estar social.

Um outro método completamente diferente para corrigir o problema das externalidades, e que pode ser aplicado à atividade turística, reside nos argumentos que fundamentam o teorema de *Coase* (Coase, 1960). De acordo com este teorema, a presença de externalidades não implica, necessariamente, a intervenção do

²² Conceptualmente, “estas taxas são estabelecidas a nível municipal, liquidadas ao cliente pelo estabelecimento que presta o serviço de alojamento, por noite e por pessoa, podendo ser estabelecido um limite ao valor e ao número de noites consecutivas pelo valor o qual é cobrado”. Ao contrário de muitas outras taxas municipais, “as taxas de pernoita são cobradas diretamente ao cliente, e não ao estabelecimento, sendo que este faz apenas uma intermediação do valor cobrado entre o cliente e o município”. “Na sua generalidade, as receitas provenientes da cobrança destas taxas são consignadas ao setor do turismo, nomeadamente para financiamento de despesas relacionadas com a promoção turística do município, incrementando a competitividade do concelho e melhorando as condições dos serviços prestados” (Confederação do Turismo Português, 2013: 75 e 76).

Estado. Se considerarmos que o mercado é perfeitamente competitivo e que não existem custos de transação associados, os efeitos das externalidades são corrigidos através do próprio mercado, desde que os direitos de propriedade estejam convenientemente delimitados. Quer isto dizer que para resolver o problema das externalidades, o Estado, em vez de intervir nos moldes *pigouvianos*, deve limitar-se a definir os direitos de propriedade, porquanto, a partir daí, os agentes económicos envolvidos, através da livre transação desses direitos entre eles, irão alcançar a eficiência económica. Zeng e Jin (2013), por exemplo, consideraram a utilização deste teorema na internalização das externalidades ambientais negativas provocadas especificamente pelo turismo rural, de modo a contribuir para um desenvolvimento sustentável do turismo local, confirmando assim a sua aplicabilidade, bem como a identificação de algumas limitações. De igual modo, Hojman e Hiscock (2010) analisaram em detalhe as externalidades negativas resultantes de um evento turístico, tendo em conta os problemas decorrentes da incompleta definição dos direitos de propriedade, do aumento dos custos de transação, das informações incompletas provenientes de fontes pouco confiáveis e da adoção de comportamentos do tipo *free riding*. Segundo os autores, a existência destes problemas impediram o alcance de uma solução eficiente com base no teorema de *Coase*. Ainda assim, estes autores consideraram que era perfeitamente exequível abordar estes problemas através da transferência dos direitos de propriedade individuais dos principais interessados, pelo que se verificou a aplicação do corolário do teorema de *Coase*.

Numa perspetiva relativamente diferente, Candela e Figini (2012) examinaram a adoção deste mecanismo no contexto das externalidades negativas que podem ocorrer na produção da atividade turística, exemplificando a situação de uma empresa que utiliza a água de um lago para a sua produção, sendo essa água usada, de igual modo, pelos hotéis e parques de campismo que se situam nas redondezas. Naturalmente, que se a água estiver livremente disponível, e na ausência de qualquer tipo de legislação que assegure a sua proteção, a empresa irá despejar os respetivos resíduos no lago, a fim de manter os seus custos de produção baixos e, assim, maximizar o lucro. Consequentemente, a água que constitui um fator essencial na produção de serviços de lazer, encontra-se negativamente relacionada com o grau de poluição do lago. Em termos técnicos, a atividade da empresa provoca uma deseconomia externa sobre a atividade turística. Deste modo, os autores atentam que a empresa só polui o lago porque os direitos de propriedade sobre aquela água não estão adequadamente definidos, pelo que, caso o decisor político atribua os direitos de propriedade aos hotéis, estes poderiam trocar esse direito vendendo a permissão de poluição à empresa. Por outras palavras, o teorema de *Coase* sugere a criação de direitos de propriedade em falta, sendo que neste caso o mercado inexistente é o da água (Candela e Figini, 2012).

3.2.3 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DOS MONOPÓLIOS NATURAIS NO CONTEXTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

No âmbito dos monopólios naturais e, atendendo novamente à informação apresentada na tabela 2.8, constatamos que a regulação, em particular, a regulação dos preços e os mecanismos hierárquicos de atuação constituem os instrumentos mais adequados para colmatar esta falha de mercado. Com efeito, alguns autores (Veal, 2003 e 2006; Ryan e Hoontrakul, 2004; Rodriguez e Murdy, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010) evidenciam precisamente que as situações de monopólio natural no contexto da atividade turística podem ser resolvidas, quer através da intervenção direta dos governos que assumem a propriedade e o controlo da atração turística, limitando assim as vantagens monopolistas dos agentes privados (Veal, 2006), quer através da regulação dos preços das atrações turísticas, permitindo, de igual modo, controlar o poder de monopólio e, ao mesmo tempo, garantir a melhoria do bem-estar social (Veal, 2006; Liang e Wang, 2010). Adicionalmente, e apesar de não constituir uma das soluções primárias, segundo a perspetiva de Weimer e Vining (2005), Goroochrun e Sinclair (2005) e Veal (2006) defendem que os proveitos económicos resultantes de uma situação de monopólio também podem ser corrigidos recorrendo à tributação, ou seja, os governos tributam parte dos lucros aos agentes privados, a favor da comunidade, corrigindo assim a incorreta alocação dos recursos.

3.2.4 INSTRUMENTOS NO ÂMBITO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA

Considerando a análise dos instrumentos de políticas públicas adotados no contexto da assimetria de informação turística, e tendo em conta que Weimer e Vining (2005) sugerem como solução primária a regulação (tabela 2.8), verificamos que, de facto, a literatura aponta para a importância da intervenção governamental na regulação da informação turística (Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Nicolau e Sellers, 2010; Chen, Mak e Li, 2013; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Sendo a assimetria de informação uma das principais causas da deterioração da qualidade dos produtos e serviços turísticos (Chen, Mak e Li, 2013), vários estudos têm-se debruçado sobre diferentes ferramentas (de regulação) que contribuem para a melhoria da qualidade da informação turística. Liang e Wang (2010), por exemplo, advogam que os governos devem desenvolver padrões de qualidade das atrações turísticas ou um outro qualquer critério normativo, com o intuito de minimizar o grau de assimetria de informação existente entre as partes envolvidas numa dada transação turística. De igual modo, Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez (2014) preconizam que a existência de padrões de qualidade é fundamental e útil na tomada de decisão dos consumidores turísticos. Estes autores analisaram o sistema de classificação por estrelas aplicado aos hotéis em Espanha, reconhecendo-o como um importante instrumento regulador para lidar com o problema de assimetria de informação entre visitantes e agentes turísticos. Neste contexto, e considerando o caso

português, é também importante referir que apesar do sistema de classificação por estrelas dos principais empreendimentos turísticos ser de âmbito nacional e da competência do Turismo de Portugal, I.P., a lei prevê igualmente competências de classificação por parte dos municípios, nomeadamente dos parques de campismo e de caravanismo, dos empreendimentos de turismo de habitação e dos empreendimentos de turismo no espaço rural, com exceção dos hotéis rurais (n.º 6 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro). Adicionalmente, Nicolau e Sellers (2010) sugerem que os padrões de qualidade resultantes de um processo de certificação, por entidades não governamentais e especializadas, constitui um instrumento puro de mercado que permite reduzir a assimetria de informação. De modo a testar o efeito da certificação da qualidade, os autores examinaram a variação do valor de mercado das cadeias de hotéis em Espanha, demonstrando que o mercado reage de forma positiva à certificação, em particular à ISO 9000. Assim sendo, os consumidores turísticos conseguem reduzir os seus custos de pesquisa entre as empresas que oferecem produtos de maior e de menor qualidade (Nicolau e Sellers, 2010). Um outro grupo de instrumentos proposto por Liang e Wang (2010) sugere a intervenção dos próprios governos, através das suas estruturas, na provisão da informação turística (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008). Costa (1998) evidencia o caso português mencionando que os municípios devem prover informação turística e prestar apoio aos visitantes, dispondo para o efeito de centros de informação turística. Adicionalmente, Clerides, Nearchou e Pashardes (2008) consideram que os agentes turísticos privados também se devem envolver na divulgação desta informação turística, trabalhando em parceria com o setor público. Por fim, a literatura destaca ainda outras formas de intervenção pública como, por exemplo, o recurso às tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente as aplicações móveis, bem como a utilização da *internet*, como instrumentos relevantes no desenvolvimento de informação turística de qualidade (Sidali, Schulze e Spiller, 2009; Fernández-Barcala, González-Díaz e Prieto-Rodríguez, 2010; Baggio e Baggio, 2011). Baggio e Baggio (2011) argumentam que estas novas formas de atuação permitem a criação de novas oportunidades para os consumidores turísticos recolherem informação sobre os destinos turísticos e os produtos e serviços turísticos.

Em síntese, a tabela 3.4 apresenta os instrumentos de políticas públicas do turismo propostos pela comunidade científica e enquadrados na sua totalidade com a tipologia de instrumentos de políticas públicas apresentada por Weimer e Vining (2005).

Tabela 3.4

Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo e Falhas de Mercado na Atividade Turística

| Falhas de Mercado | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Instrumentos de políticas públicas (Tipologia Weimer e Vining) |
|---|--|--|
| Bens públicos turísticos | | |
| Promoção turística | Provisão direta de promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Taxas cobradas à atividade turística | Subsídios e taxas |
| | Participação dos agentes turísticos privados no financiamento da promoção turística | Mecanismos puros de mercado |
| Infraestruturas turísticas | Provisão direta de infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Incentivos financeiros | |
| | Isenções fiscais | |
| | Taxas turísticas | Subsídios e taxas |
| | Taxas de utilização ou de entrada | |
| Coordenação/planeamento da atividade turística | Financiamento por parte dos agentes turísticos privados | Mecanismos puros de mercado |
| | Provisão direta de coordenação/planeamento da atividade turística | |
| | Estruturas de coordenação da atividade turística criadas pelos governos e que funcionam mais próximas da lógica de mercado | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Estruturas de coordenação da atividade turística independentes do poder público | Mecanismos puros de mercado |
| | Planos que regulam a atividade turística | Regulação |
| Externalidades turísticas | | |
| Positivas/negativas | Regulação da atividade turística | Regulação |
| | Taxas turísticas | Subsídios e taxas |
| | Definição dos direitos de propriedade | Mecanismos puros de mercado |
| Monopólios naturais no contexto da atividade turística | | |
| | Provisão direta da atração turística com característica de monopólio natural | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Regulação de preços | Regulação |
| | Tributação dos lucros dos agentes privados | Subsídios e taxas |
| Assimetria de informação turística | | |
| | Provisão direta de informação turística | |
| | Criação de redes de divulgação de informação turística | |
| | Uso das tecnologias de informação e comunicação | |
| | Uso da <i>internet</i> | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Regulação da informação turística (por parte dos governos) | Regulação |
| | Regulação da informação turística (por parte dos agentes privados) | Mecanismos puros de mercado |

3.3 IMPLICAÇÕES DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

A secção anterior sustenta claramente que a intervenção governamental na atividade turística resulta das falhas de mercado existentes naquela atividade, o que significa que a provisão de bens e serviços turísticos, por parte do setor privado, não tem uma dimensão ótima. Nesse sentido, o envolvimento do setor público, através dos diversos instrumentos de políticas públicas do turismo, revela-se fundamental para proporcionar uma provisão eficiente de tais bens e serviços públicos, contribuindo assim para o desenvolvimento turístico dos destinos (Cooper e Flehr, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Nesse sentido, vários autores têm enfatizado a atuação dos diferentes níveis de governo na instigação do desenvolvimento turístico, sendo este considerado como um agente de melhoria e manutenção do bem-estar de todas as populações do destino (Duncan, 1995; Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Richins e Pearce, 2000; Tosun e Timothy, 2001; Elliott, 2002; Kerr, 2003; Treuren e Lane, 2003; Ayuso, 2007; Butler, 2008; Coccossis e Constantoglou, 2008; Pearce, 2011). No caso dos governos locais, em particular, Elliott (2002) salienta que cada vez mais estes governos desenvolvem iniciativas destinadas a incentivar o processo de desenvolvimento turístico a nível local, sendo que muitas destas iniciativas acabam por estar relacionadas com a mitigação das já referidas falhas de mercado (Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Pearce, 2011). No entanto, e apesar do turismo constituir um dos maiores fenómenos sociais e económicos dos tempos modernos conducente ao desenvolvimento (Sharpley, 2014a), e tendo em conta a relevância dos instrumentos das políticas públicas do turismo, existe uma questão que permanece em grande parte sem uma resposta: quais são os instrumentos de políticas públicas do turismo que têm um maior impacto no desenvolvimento turístico a nível local? Deste modo, e para além do desenvolvimento de uma tipologia de instrumentos específica do turismo, pretendemos ainda complementar esta análise avaliando o impacto daqueles instrumentos no desenvolvimento turístico a nível local. Com este contributo, intentamos investigar quais os instrumentos que mais impulsionam o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses.

Para a concretização deste objetivo consideraremos somente o turismo enquanto atividade económica, sendo esta posição defendida por vários autores. Fazenda, Silva e Costa (2008), por exemplo, reconhecem que a atividade turística constitui um elemento catalisador das economias, comportando evidentes benefícios económicos. De igual modo, Cunha (2006), Logar (2010) e Sinclair e Stabler (1997) referem que a atividade turística promove a criação de riqueza e a melhoria do bem-estar dos cidadãos. Por outras palavras, o turismo pode ter impacto no desenvolvimento económico de uma dada região ou país, tais como a produção de bens e serviços e a criação de emprego, a promoção de investimento e inovação ou o desenvolvimento de infraestruturas coletivas (Kennell, 2011; Milne e Ateljevic, 2001). A atividade turística é, assim, apontada

como um dos setores com maior capacidade para rentabilizar os recursos locais e dinamizar um conjunto de outras atividades que lhe são conexas (Antunes, 2009). A identificação e a promoção de uma localidade como resultado da sua localização, das suas atrações naturais e de outras instalações orientadas para turistas permitem que essa localidade possa usufruir de prosperidade económica (Nel e Binns, 2002). A opção de considerar o turismo apenas numa perspetiva económica, colocando de parte os aspetos sociais e ambientais, deve-se, por um lado, a uma questão de coerência com o critério da eficiência e, por outro lado, atendendo à tipologia de políticas públicas proposta por Peterson (1981), à possibilidade de também considerar a intervenção dos governos locais na atividade turística em prol de um maior desenvolvimento turístico como uma política de desenvolvimento (Peterson, 1981). Segundo o autor, as políticas de desenvolvimento visam melhorar a situação económica de uma dada cidade, o que vai de encontro ao facto do turismo ser amplamente considerado como um meio para alcançar o desenvolvimento económico nos destinos turísticos (Sharpley, 2014a).

Por conseguinte, pretendemos investigar quais dos instrumentos de políticas públicas do turismo são utilizados pelos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado e, posteriormente, analisar as implicações na prossecução do desenvolvimento turístico municipal. Nesse sentido, e como ponto de partida, o próximo capítulo procede a uma caracterização do desenvolvimento do turismo em Portugal, dando particular enfoque ao papel dos municípios portugueses.

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO EM PORTUGAL

Chegados a este ponto, verificamos que a literatura, previamente apresentada, demonstra a importância da atuação dos diversos governos nacionais, regionais e locais na resolução das falhas de mercado existentes na atividade turística. Tal como defendem Cunha e Abrantes (2013) existem vários domínios de interesse para o turismo que escapam à ação do mercado ou em relação aos quais a subordinação a estas origina situações nefastas para o turismo, justificando, deste modo, a intervenção do setor público, através de instrumentos de políticas públicas, de modo a proporcionar uma provisão eficiente de bens e serviços públicos na área do turismo. Após este testemunho, e dado que os governos locais portugueses estão, tradicionalmente, envolvidos na prestação direta de bens e serviços públicos (Rodrigues, Tavares e Araújo, 2012), parece-nos pertinente no âmbito deste trabalho apresentar, ainda que de forma resumida, uma breve contextualização do desenvolvimento do turismo em Portugal, evidenciando o papel desempenhado pelo governo nacional, em geral, e pelos governos locais, em particular. O início do turismo em Portugal não tem uma data definida, “mas acredita-se que a sua fase embrionária se situe entre 1700 e 1850” (Daniel e Rodrigues, 2009: 61). No entanto, é no início do século XX que este surge e, essencialmente, pela necessidade de resolver os problemas económicos e financeiros com que o país se defrontava nos finais do século XIX e início do século XX²³ (Cunha, 2010).

²³ O *boom* económico resultante das obras públicas lançadas por Fontes Pereira de Melo conduziram o país, em finais do século XIX, a uma situação calamitosa com falência de bancos, suspensão da amortização da dívida pública e colapso da balança de pagamentos (Cunha, 2010).

Perante os graves problemas do país e o exemplo de alguns países europeus (França e Itália) em que as visitas de estrangeiros contribuíam positivamente para o saldo da balança comercial, alguns políticos portugueses começaram a preconizar a ideia de que Portugal deveria seguir o exemplo daqueles países, sendo o turismo visto como a “tábua de salvação” para os problemas financeiros que o país atravessava (Pina, 1988; Daniel e Rodrigues, 2009). A este propósito, Cunha (2010) menciona que os defensores do desenvolvimento do turismo viam nele possibilidades muito vastas, quer de ordem material, quer imaterial e tanto para o setor privado como para o setor público. Nesse sentido, a caracterização da evolução histórica do turismo, retratada neste trabalho, é coincidente com as mudanças de regime político da I República, do Estado Novo e da III República, começando por destacar a criação da Sociedade Propaganda de Portugal, uma iniciativa pioneira da sociedade civil, e concluindo com a apresentação da estrutura da organização político-administrativa do turismo atualmente em vigor. Dado o enfoque deste trabalho, esta caracterização terá sempre presente a intervenção dos municípios portugueses na área do turismo.

4.1 A PRIMEIRA INICIATIVA CIVIL DE ORGANIZAÇÃO DO TURISMO: A CRIAÇÃO DA SOCIEDADE PROPAGANDA DE PORTUGAL

A criação da Sociedade Propaganda de Portugal (SPP)²⁴ é, sem dúvida, “uma das iniciativas mais admiráveis do início do século XX e aquela que mais influenciou o despertar do turismo em Portugal” (Cunha, 2010: 131). Esta Sociedade, de iniciativa popular, de caráter independente e dissociada de qualquer filiação política ou religiosa e sem qualquer fim lucrativo, foi formalmente estabelecida em 28 de fevereiro de 1906, constituindo a primeira organização a definir um projeto de desenvolvimento para o turismo em Portugal (Pina, 1988; Cunha, 2010; Matos, Bernardo e Santos, 2011). Em conformidade com os seus estatutos, foram definidas linhas ambiciosas de orientação que procuravam promover e divulgar Portugal como destino de turismo (Pina, 1988: 15; Cunha, 2010), nomeadamente:

- i) O desenvolvimento de ações de divulgação e de sensibilização para a problemática turística, através de artigos na imprensa e de conferências proferidas pelos seus sócios, espalhados pelo país;
- ii) A formulação de um produto turístico português que congregasse os recursos e as infraestruturas disponíveis;
- iii) A constante preocupação com a melhoria das ligações ferroviárias com o centro da Europa e das marítimas com o continente americano, de modo a transformar Lisboa num centro de tráfego internacional entre ambos os continentes;

²⁴ Leonildo de Mendonça e Costa, ativo jornalista, proeminente ferroviário, viajante apaixonado e patriota dedicado, influenciado pela promoção turística da Áustria e Suíça, decidiu tomar a iniciativa para que Portugal promovesse o turismo (Pina, 1988; Cunha, 2010; Matos, Bernardo e Santos, 2011).

- iv) A realização de iniciativas de aperfeiçoamento da indústria hoteleira, através da melhoria das instalações e dos serviços;
- v) O desenvolvimento de uma vastíssima ação interna e externa de promoção turística, lançando pela primeira vez no país, de forma planeada e específica, materiais publicitários (cartazes, folhetos, brochuras), financiando a publicidade em vários países estrangeiros, editando o “Guia Sociedade Propaganda de Portugal” e fomentando a visita e o estudo do nosso país por jornalistas e escritores estrangeiros;
- vi) O estabelecimento de uma rede interna e externa que fomentasse o turismo, cuidasse do património e procedesse à sua promoção. Nesse sentido, e em termos internacionais, a SPP filiou-se oportuna e estrategicamente na Federação Franco-Hispânica dos Sindicatos de Iniciativa, e a nível nacional criou delegações em diversas localidades com a finalidade de organizar e divulgar o inventário de todos os monumentos, riquezas turísticas e lugares pitorescos do país capazes de atrair nacionais e estrangeiros.

Atendendo a esta última linha de orientação é importante realçar que os primeiros passos na preparação de uma organização local do turismo português devem-se, também, à SPP, com a criação de delegações em localidades com interesse para o turismo (Pina, 1988; Cunha, 2010; Cunha e Abrantes, 2013). Com efeito, foi esta sociedade que ao criar delegações em vários pontos do país constituiu, embora com uma estrutura descontínua, a primeira rede de Sindicatos de Iniciativa e Propaganda Local assentes no voluntarismo e fanatismo dos amigos da terra, cumprindo uma destacada ação na divulgação e na defesa dos valores turísticos locais (Pina, 1988; Cunha, 2010; Cunha e Abrantes, 2013). Em síntese, a SPP desempenhou um papel extremamente importante na exploração da promoção turística a nível internacional e uma ação meritória no desenvolvimento de iniciativas que facilitassem e desenvolvessem o turismo, criando uma consciência coletiva sobre a sua importância (Cunha, 2010). Todavia, encontrava-se a Sociedade no auge das suas iniciativas quando, decorridos apenas quatro anos da sua fundação, é instaurado o novo regime republicano, introduzindo profundas transformações de ordem social, política e administrativa que acabaram por se repercutir na SPP, nomeadamente com a gradual transferência das suas atribuições em matéria de turismo para o setor oficial, entretanto institucionalizado, e o seu conseqüente desaparecimento (Pina, 1988; Cunha, 2010).

4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE: A CRIAÇÃO DA REPARTIÇÃO DE TURISMO NA I REPÚBLICA

Consequência da sua filiação internacional na Federação Franco – Hispânica dos Sindicatos de Iniciativa²⁵ e, precisamente no dia em que em Portugal se proclamava a República, foi tomada a decisão de realizar o IV Congresso Internacional de Turismo em Portugal, ficando a SPP responsável pela sua organização (Pina, 1988; Cunha, 2010; Matos, Bernardo e Santos, 2011). Assim, entre 12 e 20 de maio de 1911, decorreram em Lisboa os trabalhos do IV Congresso Internacional de Turismo, que contou com cerca de 1500 congressistas. Das diversas conclusões e recomendações aprovadas, destaca-se a importante recomendação daqueles congressistas da criação, em Portugal, de um organismo oficial de turismo. Nesse sentido, em 16 de maio, o governo provisório da República, desejoso de reconhecimento internacional, decretou a constituição, no Ministério do Fomento, de um Conselho de Turismo, coadjuvado por uma Repartição de Turismo, tornando Portugal no terceiro país do mundo a criar uma organização oficial do turismo, depois da Áustria em 1909 e da França em 1910 (Pina, 1988; Cunha, 2006 e 2010; Matos, Bernardo e Santos, 2011; Mangorrinha, 2012). Prosseguindo o trabalho e o esforço da SPP, o governo promoveu e assumiu, com clareza, o primeiro passo do que viria a ser a institucionalização governamental do Turismo em Portugal (Pina, 1988). Com esta decisão e com as medidas preconizadas pela SPP, Portugal entrou na primeira linha de iniciativas que procuravam promover o desenvolvimento do turismo, apesar da instabilidade política e social que caracterizou a I República (Milheiro e Santos, 2005; Cunha, 2010).

Deste modo, o recém – criado departamento estatal do turismo sucedeu à desbravadora SPP, assumindo a mesma linha estratégica de ação (Pina, 1988; Milheiro e Santos, 2005). Durante algum tempo, estas duas organizações turísticas ainda coabitaram no mesmo espaço operacional, colaborando pontualmente numa ou noutra iniciativa. No entanto, a importância e o dinamismo da SPP foram-se desvanecendo numa desmobilização crescente que a partir dos anos 30, em pleno regime do Estado Novo, a deixa praticamente inoperante no plano turístico, permanecendo apenas a sua herança e o seu exemplo (Pina, 1988; Cunha, 2010). Decalcada da organização francesa, “a nova organização era constituída por uma Repartição de Turismo, no seio do Ministério do Fomento, orientada por um Conselho de Turismo com 7 membros que tinha competência para ordenar estudos e deliberar sobre as respetivas conclusões” (Cunha, 2010: 137). A Repartição de Turismo era “dotada de autonomia administrativa e financeira”, recebendo impostos especiais lançados sobre as indústrias do turismo, cabendo-lhe, entre outras, “as funções de estudar a conveniência de novas ligações internacionais, a melhoria das condições de transporte, circulação e hospedagem, a criação

²⁵ A Federação viria a adotar, sob proposta portuguesa, a designação de Federação Franco – Hispano – Portuguesa de Sindicatos de Iniciativa e de Propaganda, representando a primeira iniciativa de coordenação oficial de turismo a nível internacional e estando na génese da atual Organização Mundial do Turismo (Pina, 1988; Cunha; 2010).

de novos motivos de atração e a de fazer a propaganda de Portugal” (Cunha, 2006 e 2010: 137). Foram várias as iniciativas de desenvolvimento turístico dinamizadas pelas entidades oficiais. Mangorrinha (2012) destaca como exemplos: a edição de folhetos oficiais de promoção turística; o fomento da indústria hoteleira, com a aplicação de incentivos, tais como isenções de impostos, taxas e contribuições obrigatórias previstos em diploma legal – Decreto n.º 1 121, de 2 de dezembro de 1914; a representação permanente de Portugal em exposições internacionais e mundiais; a aposta na imprensa especializada em turismo com a edição da Revista de Turismo e na produção de filmes turísticos. No mesmo sentido, a SPP também desenvolveu um papel preponderante na dinamização e propaganda do Turismo, através da realização de campanhas publicitárias, da edição de guias e de roteiros, da realização de conferências de promoção no estrangeiro e da criação de postos de informação turística de Portugal no estrangeiro.

A nível local, e em resultado da iniciativa privada da SPP, sentiu-se a necessidade de “institucionalização de uma rede local de dinamização de organizações de turismo a nível público, com autonomia e autossuficiência financeira” (Machado, 2009: 265). Nesse sentido, a Lei n.º 1 152, de 23 de abril, de 1921, instituiu as Comissões de Iniciativa, que seriam a base das estruturas orgânicas locais em sede municipal, completando, deste modo, o primeiro aparelho administrativo do turismo português (Moreira, 2005; Mangorrinha, 2012). As Comissões de Iniciativa tinham como principal objetivo promover o desenvolvimento das localidades que possuíam “estâncias hidrológicas e outras, praias, estâncias climatéricas, de altitude, de repouso, de recreio e de turismo”, com o incremento da indústria do turismo (artigo 1.º, Lei n.º 1 152, de 23 de abril). As suas principais funções consistiam no zelo da área turística, na elaboração de projetos de melhoramento e inventariação de vestígios históricos e na cobrança da respetiva taxa de turismo enviada, posteriormente, ao Governo (Pina, 1988; Cunha, 2010; Mangorrinha, 2012). Esta taxa de turismo era cobrada sobre as despesas de todos os forasteiros que frequentassem as supracitadas estâncias a fim de cobrirem as respetivas despesas de funcionamento e aumentar os fundos e receitas próprias (Pina, 1988; Cunha, 2010; Cunha e Abrantes, 2013). As Comissões de Iniciativa tinham uma composição bastante original, reunindo membros oriundos do Estado, da Administração Municipal e das atividades económicas (Pina, 1988; Moreira, 2005; Machado, 2009). Moreira (2005: 23) refere que estas Comissões constituem uma “forma exótica de administração central, porém com participação da administração autárquica local (“coadministração”) e, particularmente, de entidades privadas (participação administrativa)”. Entendeu-se naquela altura que “tal sistema orgânico, caracterizado pela tutela direta da Administração Central sobre comissões dirigidas por representações próprias, estranhas aos municípios” (ou seja, não integravam a administração autárquica), apresentava-se como a solução, aparentemente, mais adequada. Por um lado, “apenas se burocratizava a

rede no mínimo indispensável às regras da Administração Pública” e, por outro lado, “constituía uma plataforma entre o respeito pela dinâmica local e a imprescindível coordenação central da atividade turística nacional” (Pina, 1988: 41).

Embora o esforço de desenvolvimento turístico produzisse alguns resultados no afluxo de estrangeiros que cada vez mais visitavam Portugal, este esforço acabou por deparar-se com obstáculos de peso: a baixa qualidade dos hotéis, das estradas e dos meios de locomoção; a instabilidade política e financeira resultante das agitações político-sociais da I República e a que se juntou a I Grande Guerra Mundial, podendo, ainda, acrescentar a crescente burocratização e dependência dos serviços oficiais do turismo (Pina, 1998; Milheiro e Santos, 2005; Cunha, 2010). Com efeito, em 1920, e resultante de uma profunda remodelação orgânica do Ministério do Comércio e Comunicação que, em 1919, substituiu o Ministério do Fomento, foi constituída a Administração Geral das Estradas e Turismo na qual foi integrada a Repartição de Turismo e, extinto o Conselho de Turismo (Pina, 1998; Milheiro e Santos, 2005; Cunha, 2006 e 2010). A única entidade oficial de turismo perde, assim, a sua autonomia, ficando subordinada a uma entidade que se veio a revelar profundamente burocratizada (Milheiro e Santos, 2005). Esta reestruturação foi classificada por muitos como uma “grotesca e irrisória medida de fomento” (Pina, 1988: 29). Contudo, as novas diretrizes da Ditadura Militar que em 1926 depôs a I República e, do conseqüente aparecimento da censura, proferiu um golpe ainda maior na área do Turismo, uma vez que esta se iria enredar nas teias de um sistema profundamente burocrático (Pina, 1988; Milheiro e Santos, 2005).

4.3 O ESTADO DO TURISMO NO ESTADO NOVO

Se na I República as palavras de ordem eram “fomentar, estimular e incentivar a novel indústria do turismo”, no Estado Novo aquela tornou-se objeto de “regulação, controlo, ordenação, classificação, fiscalização e sancionamento” (Machado, 2009: 272). Vejamos as principais alterações que caracterizaram o período compreendido entre 1926 e meados dos anos 50. A mudança de regime provocou assim profundas mudanças na orgânica do Estado. O medo das “más influências” vindas do estrangeiro fez com que a Repartição de Turismo passasse, logo em 1927, para a dependência do Ministério do Interior (tinha atribuições essenciais de policiamento e de ordem pública), o que iria acabar por sufocar, ainda mais, a atuação da respetiva Repartição (Pina, 1988; Milheiro e Santos, 2005; Cunha, 2010; Mangorrinha, 2012). Tal como defende Cunha (2010) o Ministério do Interior jamais seria uma boa área de acolhimento do turismo, dado que o turismo pressupõe uma liberdade que não combina, de modo algum, com os controlos tão característicos daquele ministério. Supletivamente a esta integração, o governo do Estado Novo

desencadeou um conjunto de alterações e criou diversos “organismos congêneres no seio da própria Administração Pública”, tornando a Repartição de Turismo cada vez mais inoperante e que na década de trinta acaba por ser ultrapassada por esses organismos estatais (Pina, 1988: 31). Com o intuito de dar uma melhor organização aos serviços do turismo e do jogo (entretanto regulamentado)²⁶, a Repartição do Turismo passou, em 1928, a designar-se Repartição de Jogos e Turismo, reduzindo ainda mais a sua capacidade de atuação, uma vez que aquela ligação só mais tarde se viria a revelar profícua (Milheiro e Santos, 2005; Cunha, 2006 e 2010; Mangorrinha, 2012). Entretanto, no ano seguinte, por se verificar que as organizações existentes, ou por inadequação ou por faltas de meios, não se tinham revelado eficientes no desenvolvimento do turismo, foi efetuada uma nova reforma (Cunha, 2006 e 2010). Desta vez, o governo decidiu re(criar), agora no quadro do Ministério do Interior, o Conselho Nacional de Turismo (Decreto n.º 16 999, de 21 de julho de 1929). O novo Conselho é “dotado de um estatuto próprio que reforçou as suas atribuições com poderes consultivos e deliberativos” (Mangorrinha, 2012: 38). Todavia, este Conselho demonstrou total incapacidade para alcançar os objetivos que lhe tinham sido propostos (Cunha, 2010). Deste modo, e embora incumbisse à Repartição de Jogos e Turismo fazer a propaganda de Portugal como país de turismo e ao Conselho Nacional de Turismo deliberar sobre a propaganda e divulgação do turismo nacional, o Ministério dos Negócios Estrangeiros decidiu, à margem daqueles organismos, criar, em 1930, uma Comissão de Propaganda do Turismo de Portugal no estrangeiro, com a incumbência de propor ao governo a execução dos serviços de turismo no estrangeiro (Cunha, 2006 e 2010; Mangorrinha, 2012). Nos primeiros anos de atuação da Comissão e, com o objetivo de divulgar a imagem de Portugal no exterior e ao mesmo tempo promover os produtos portugueses e fomentar as exportações, foram inauguradas em Paris, Londres e Antuérpia as Casas de Portugal (Cunha, 2010; Mangorrinha, 2012). À semelhança do que faziam outras ditaduras europeias, Salazar criou, em 1933, o Secretariado de Propaganda Nacional, essencial para a consolidação ideológica do novo regime e que desenvolveu um projeto coerente para a difusão da imagem de Portugal, colocando a propaganda como indispensável à sobrevivência do regime, com um figurino claramente centralizador e público (Pina, 1988; Milheiro e Santos, 2005; Machado, 2009; Mangorrinha, 2012).

De acordo com Pina (1988), grande parte das atuações dos organismos acima mencionados rivalizaram com o campo de ação da Repartição de Turismo, dando lugar a ações paralelas e desconcertadas. Similarmente, Cunha (2010: 139) considera que as sucessivas mudanças ocorridas na organização oficial do Turismo

²⁶ Os jogos de fortuna e azar foram regulamentados no ano de 1927 – Decreto n.º 16 643, de 3 de dezembro –, sendo administrados por um Conselho de Administração na dependência do Ministério do Interior (Cunha, 2010).

vieram a revelar-se improfícuas e, em alguns casos, nefastas, conduzindo “à perda de dinamismo e à incapacidade de criar as condições essenciais exigidas pelo desenvolvimento do turismo”. Por isso, não admira que no I Congresso Nacional de Turismo realizado em 1936, se tenha confirmado que a organização do turismo em Portugal não correspondia às “exigências de uma vida moderna nem integrava todos os elementos do trabalho nacional interessados no turismo” (Cunha, 2010: 139; Mangorrinha, 2012). Nesse sentido, Pina (1988: 83) refere que o Congresso entendia que era urgente remodelar os serviços de turismo, criando um “organismo único, central e diretivo, de carácter administrativo e técnico com o máximo de poder e autonomia, dispondo de dotações orçamentais necessárias” e “adstrito à Presidência do Conselho”.

Em termos de organização local do turismo, o Código Administrativo publicado em 1936 (Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de dezembro) procedeu a uma “profunda reforma”, ao substituir as estâncias de turismo por zonas de turismo e ao atribuir a gestão das Comissões de Iniciativa às próprias câmaras municipais ou a Juntas de Turismo (Moreira, 2005: 24). Assim, as zonas de turismo, criadas pelo Governo sob proposta do Conselho Nacional do Turismo ou das respetivas câmaras municipais, eram administradas diretamente pelas câmaras municipais, através de Comissões Municipais de Turismo, órgão auxiliar da administração municipal, quando a sede de concelho coincidia com a sede da zona de turismo e, nos restantes casos, eram geridas por Juntas de Turismo, órgão autónomo embora também auxiliar da administração municipal (Pina, 1988; Machado, 2009; Mangorrinha, 2012; Cunha e Abrantes, 2013). Estavam, assim, “previstos dois sistemas distintos de administração das zonas de turismo”, embora ambos estivessem “destacados da administração municipal comum, tendo receitas e despesas próprias, orçamento e planos próprios” (Moreira, 2005: 24). Esta nova organização local do turismo foi alvo de profundas críticas. O próprio Conselho Nacional do Turismo apresentou um parecer não favorável, defendendo a existência e a manutenção da autonomia das Comissões de Iniciativa face às autarquias e ao Estado (Pina, 1988; Cunha e Abrantes, 2013). Conforme indica Moreira (2005: 25) é evidente que, em relação a 1921, verificou-se “uma certa “municipalização” das zonas de turismo administradas diretamente pelas câmaras municipais (gestão confiada ao próprio presidente da câmara que naquela altura era nomeado governamentalmente) e uma certa “centralização” das zonas de turismo administradas por Juntas de Turismo, cuja gestão era claramente destacada da administração municipal, sendo o seu presidente nomeado pelo poder central”. No entanto, parece também evidente que, em ambos os casos, “a administração local do turismo continuava fora da esfera da administração autárquica”. “A administração do turismo continuava essencialmente na esfera da administração central”, “sendo porém delegada aos municípios no caso das zonas de turismo comuns e confiada a estruturas locais “*ad hoc*”, com participação municipal, no caso das juntas de turismo” (Moreira,

2005: 26). Em 1939, e fruto das conclusões do I Congresso Nacional de Turismo, é retirado ao incompatível Ministério do Interior a delicada tutela do turismo, depondo-a, no Secretariado de Propaganda Nacional, subordinado à Presidência do Conselho de Ministros (Pina, 1988). A atividade turística dos organismos locais do turismo também passou, naturalmente, a ser orientada pelo Secretariado, entretanto designado Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo (Pina, 1988; Machado, 2009; Mangorrinha, 2012). O Secretariado passou, assim, a ser o “organismo central do turismo português até ao final da década de 60, com amplas competências no âmbito do turismo, atribuídas pelos artigos 23.º a 30.º do Decreto n.º 34134, de 24 de novembro de 1944” (Machado, 2009: 283). Entre essas competências destacam-se a: i) elaboração e a execução de planos gerais de turismo; ii) divulgação, através das respetivas agências e postos, de toda a informação turística; iii) divulgação, através de publicações, imprensa periódica, rádio e cinema, das belezas turísticas; iv) representação turística de Portugal no estrangeiro; e v) fiscalização da cobrança das taxas e impostos de turismo; entre outras (Decreto n.º 34134, de 24 de novembro de 1944).

Em síntese, esta primeira fase do regime do Estado Novo foi fortemente caracterizada por profundas e sucessivas alterações que se vieram a revelar improficuas e prejudiciais, colocando em causa a criação das condições necessárias ao desenvolvimento do turismo. A debilidade da organização local do turismo foi acompanhada por uma organização central forte e eficiente, em termos de ação comunicativa, informação e promoção (Machado; 2009; Cunha, 2010). Até meados da década de 1950, e apesar do “esforço legislativo do governo com a publicação de 240 diplomas legais sobre matérias relacionadas com a atividade turística”, não se conseguiu que Portugal alcançasse uma posição de relevo no turismo mundial (Cunha, 2006: 81). Contudo, a partir dos meados dos anos 50, iniciou-se uma nova era na atividade turística. Uma era massificante, consumista e tecnocrática, reconhecendo-se uma nova conceção do turismo em que este passa a ser entendido como uma atividade económica, devendo perspetivar-se como tal. “Pela primeira vez, a política do turismo foi concebida segundo uma abordagem horizontal”, envolvendo vários setores da economia (Pina, 1988; Cunha, 2006: 82). Esta nova perspetiva do turismo alertou o Governo para a “necessidade de criar condições institucionais que permitissem o fomento do turismo”, dada a sua importância para a economia nacional e para o aumento de prestígio do país (Cunha, 2006: 83).

Deste modo, e na sequência das iniciativas para a publicação de um Estatuto do Turismo, foi publicada a primeira Lei de Bases do Turismo – Lei n.º 2082, de 4 de junho de 1956 – que previa um “enquadramento orgânico, racional e integrado com uma intervenção extensiva sobre a atividade turística” (Pina, 1988; Cunha, 2006; Machado, 2009: 286; Cunha e Abrantes, 2013). Este diploma consagra as atribuições do Estado em

matéria de Turismo e dos respetivos órgãos centrais, o Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, a quem compete a ação do Estado em matéria de Turismo e, o Conselho Nacional de Turismo, como órgão de consulta e coordenação. Define também a criação do Fundo de Turismo, um serviço do Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo, destinado a assegurar o fomento do turismo no país e, em especial, a auxiliar e estimular o desenvolvimento da indústria hoteleira e de outras atividades afins (Lei n.º 2082, de 4 de junho de 1956; Cunha, 2006; Machado, 2009). No que concerne aos órgãos locais da Administração com competências em matéria de turismo, o diploma manteve a existência das Comissões Municipais de Turismo, assistidas pelas respetivas Câmaras Municipais, e das Juntas de Turismo e, pela primeira vez, criou Comissões Regionais de Turismo, concretizando um preceito já antigo de criação de Regiões de Turismo. Estas regiões mantinham a mesma composição tripartida, que vinha desde as Comissões de Iniciativa de 1921 e, segundo Moreira (2005: 28), não constituíam um “novo grau territorial da administração turística periférica”. Tratava-se de órgãos específicos da administração turística central, mais uma vez, desconcentrados, caracterizados pela participação municipal e de entidades particulares interessadas e, contrariamente, aos restantes órgãos locais, com uma jurisdição supramunicipal. Ainda assim, durante todo este período evolutivo verificou-se uma predominância dos órgãos locais sobre os regionais e que era perfeitamente justificável: “o turismo orientava-se fundamentalmente para destinos coincidentes com pequenas localidades ou áreas limitadas e os motivos de atração eram baseados nas condições existentes localmente e não em produtos turísticos” (Cunha e Abrantes, 2013: 434).

Posteriormente, “o ano de 1964 marca o início do verdadeiro desenvolvimento do turismo português” (Cunha, 2006: 85). Foi um *boom* que encontrou o país desprevenido e que na tentativa de procurar adaptar a organização administrativa às novas situações, transformou a Direção de Serviços de Turismo (antiga Repartição de Turismo) em Comissariado do Turismo (1965) que, pouco tempo depois, passou a Direção – Geral do Turismo (1968) e elevou o Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo à categoria de Secretaria de Estado de Informação e Turismo (Cunha, 2006; Daniel e Rodrigues, 2009). Em termos de planeamento, e não tendo sido até à altura objeto de qualquer plano, o turismo passou a ser enquadrado nos Planos de Fomento com a inclusão de um capítulo próprio que lhe atribuiu o papel de motor de desenvolvimento económico, mas sem a definição de um modelo global de desenvolvimento turístico e sem enquadramento numa política de ordenamento do território e aproveitamento dos espaços (Cunha, 2006; Daniel e Rodrigues, 2009). Tal como refere Cunha (2006: 86), “o turismo transformou-se numa nova atividade económica, mal conhecida pelo país, em termos de efeitos e de enquadramento, mas extremamente atraente e, aparentemente, fácil”. Passados dez anos, deu-se em Portugal a Revolução de 25

de abril de 1974 que colocou fim ao regime político do Estado Novo, “provocando grandes transformações económicas, sociais e políticas” e que tiveram, como é evidente, impacto no turismo (Cunha, 2006: 88; Daniel e Rodrigues, 2009; Machado, 2009).

4.4 A REVOLUÇÃO DE ABRIL DE 1974 E O IMPACTO NO TURISMO

No domínio institucional, durante o período iniciado em 1974, foram introduzidas alterações significativas que não só romperam com a filosofia política dominante no período anterior como também procuraram adaptar-se às novas dimensões do turismo (Cunha, 2006). Uma das grandes mudanças consistiu no reconhecimento de dignidade constitucional às autarquias locais. De acordo com a lei fundamental, aprovada em 1976, a organização democrática do Estado passou a reconhecer as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas (artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa). Segundo Mangorrinha (2012: 132) as atribuições e competências das autarquias locais, “estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, respeitam” “aspetos da maior importância, também para o turismo local”. Nesse sentido, o I Congresso do Turismo Local e Regional, realizado em 1978, defendeu a “descentralização como um fator de progresso”, assegurando que os “organismos autárquicos se sentiam particularmente vocacionados para desenvolver ações ligadas ao setor do turismo” (Mangorrinha, 2012: 136). Na sequência da profunda mutação registada no quadro normativo das autarquias locais, foi publicada, em 1982, a Lei – Quadro das Regiões de Turismo (Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de agosto), transformando radicalmente o regime jurídico das regiões de turismo. Este diploma configurou-se como uma lei da regionalização turística, pelo que assistimos a partir deste período à supremacia dos órgãos regionais de turismo sobre os órgãos locais (Torres, 2013). Assim sendo, as grandes inovações consistiram i) na atribuição de personalidade jurídica às regiões de turismo, que passaram a ser consideradas pessoas coletivas de direito público com autonomia administrativa e financeira; ii) no princípio da exclusiva iniciativa municipal no despoletamento do seu processo de criação, embora não se prescindisse da vontade governamental para a criação deste ente jurídico regional; e iii) na supremacia municipal no controlo dos órgãos das regiões de turismo (Moreira, 2005; Torres, 2013). Deste modo, abriram-se as portas a uma política de dinâmica local, onde a ideia era proporcionar condições para a multiplicação das comissões, obtendo uma cobertura completa do território nacional (Moreira, 2005; Mangorrinha, 2012). Este diploma foi revisto em 1991 (Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de agosto), com vista a melhorar a operacionalidade das regiões de turismo “como instrumentos fundamentais na animação e promoção turísticas das respetivas

regiões, bem como na cooperação com a administração central na promoção da oferta turística nacional” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de agosto).

Num contexto em que se privilegiava o princípio da descentralização dos poderes do Estado em matéria autárquica turística, passando o Estado a representar-se através das Comissões Regionais de Turismo e, na sequência dos planos de fomento de 1965, 1968 e de 1974, foi criado o primeiro Plano Nacional de Turismo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-B/86, de 14 de fevereiro, constituindo um instrumento fundamental de orientação para o desenvolvimento do setor (Cunha, 2010; Mangorrinha, 2012). Entre 1986 e 1989 institui-se um plano de médio prazo com o objetivo de atuar acertadamente nas diversas áreas-chave em que a indústria se movimentava: ordenamento turístico; termalismo; animação; estruturas administrativas, centrais e regionais; formação profissional; e investimento e promoção (Pina, 1988; Mangorrinha, 2012). Em meados da década de 90, a evolução do turismo português acusou o esgotamento do modelo de desenvolvimento iniciado na década de 60. Surgia, assim, a necessidade de adotar uma nova estratégia, iniciando um novo processo de crescimento, diferente do atual, e que garantisse um novo ciclo de vida do “produto turístico” português (Cunha, 2006; Daniel e Rodrigues, 2009).

4.5 A ATUAL ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO TURISMO

O ano de 2007 marca o início dessa nova estratégia com a aprovação do PENT. Este plano, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril, define as bases e as ações necessárias para o crescimento e desenvolvimento sustentável (trilogia ambiental, económica e social) do turismo nacional, incumbindo o Instituto de Turismo de Portugal, I.P.²⁷, entretanto fundado, de implementar o PENT e de promover a articulação entre os parceiros públicos e privados para a sua plena concretização. Assumindo o turismo como uma atividade transversal, determinante para o desenvolvimento económico, social e cultural, este plano tem ainda a função de articular as políticas definidas para o setor com outras áreas, nomeadamente o ordenamento do território, o ambiente, o desenvolvimento rural, o património cultural, a saúde, o desporto, as infraestruturas e o transporte aéreo (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril). Para fazer face a esta ambiciosa e inovadora estratégia, o PENT define cinco eixos de intervenção, identificados na tabela 4.1, sendo que no âmbito deste trabalho merece especial atenção o Eixo I, dada a definição de produtos turísticos em que se deve intervir para enriquecer e reforçar a competitividade do nosso país. Deste modo, e considerando que Portugal dispõe de “matérias-primas”

²⁷ O Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro, criou, em substituição dos organismos até então existentes (Direção – Geral do Turismo, Inspeção – Geral de Jogos e o Instituto de Formação Turística), uma única estrutura pública dirigida à promoção do desenvolvimento turístico: o Instituto de Turismo de Portugal, I.P. (Mangorrinha, 2012; Cunha e Abrantes, 2013).

(condições climáticas, recursos naturais e culturais) potenciadoras do desenvolvimento e consolidação de produtos turísticos, o PENT elege 10 produtos turísticos estratégicos que devem orientar o desenvolvimento da atividade turística e que estão elencados na tabela 4.2.

Tabela 4.1
Eixos de Intervenção Previstos no PENT

| I. Território, destinos e produtos | II. Marcas e mercados | III. Qualificação de recursos | IV. Distribuição e comercialização | V. Inovação e conhecimento |
|--|---|---|--|--|
| Desenvolvimento de produtos turísticos, regiões e novos pólos de desenvolvimento turístico | Afirmar a marca destino Portugal e consolidar e desenvolver os mercados alvos | Qualificar serviços, destinos e recursos humanos, e desburocratizar | Ajustar empresas e destinos aos novos modelos de negócio | Gerar conhecimento para decisão, com interligação ao plano tecnológico |

Fonte: PENT – Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril

Tabela 4.2
Produtos Turísticos Previstos no PENT

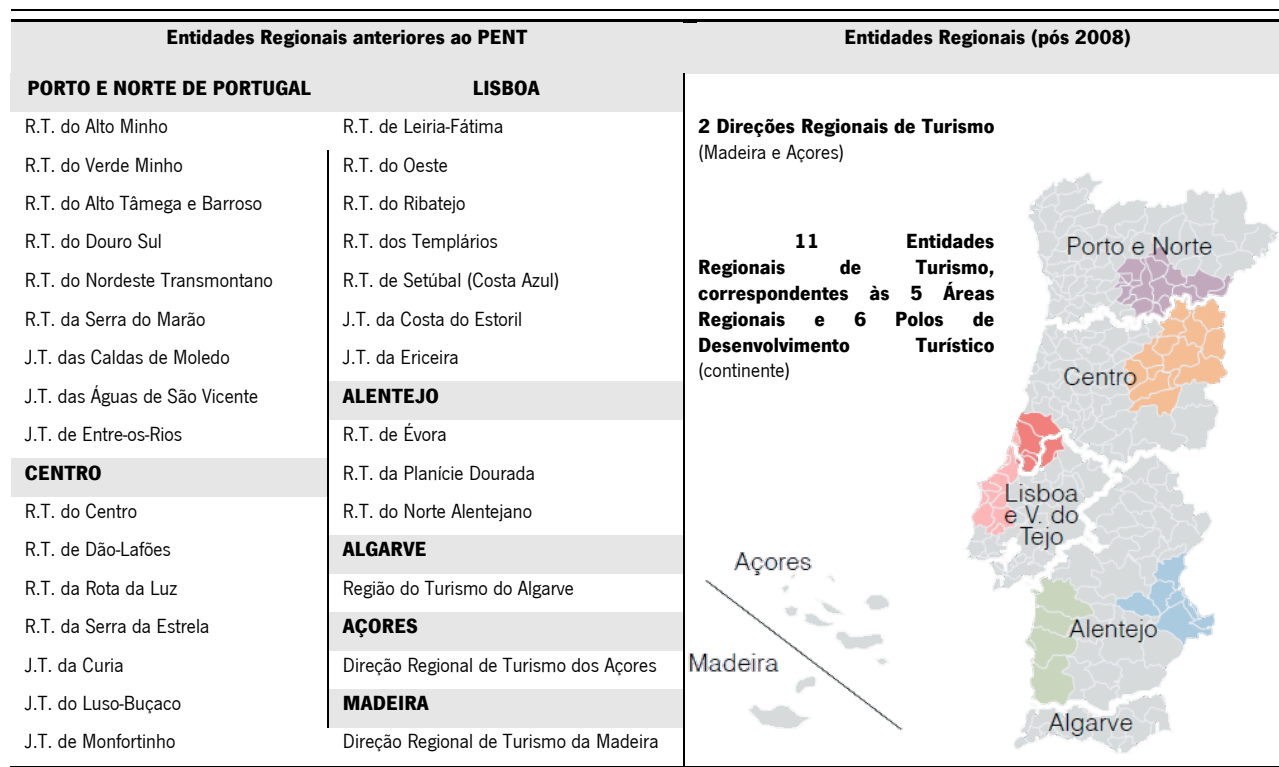
| Produtos turísticos | |
|---|--|
| Sol & Mar | Circuitos turísticos (<i>touring</i>) culturais e paisagísticos |
| Turismo náutico (inclui cruzeiros) | Saúde e bem-estar |
| Estadias de curta duração em cidade (<i>city break</i>) | Conjuntos turísticos (<i>resorts</i>) integrados e turismo residencial |
| Turismo de negócios | Turismo de natureza |
| Golfe | Gastronomia e vinhos |

Fonte: PENT – Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril

Com a adoção de uma perspetiva de intervenção regional sobre os produtos turísticos, impunha-se uma reorganização das entidades públicas regionais com responsabilidades na área do turismo. Neste contexto, é publicado o Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril, que aprova o novo regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal Continental e dos pólos de desenvolvimento turístico, bem como o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das respetivas entidades regionais de turismo (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril), redefinindo o quadro de intervenientes no desenvolvimento regional, ainda que compatível com outras formas de administração desconcentradas e descentralizadas. A opção de fundo do diploma supracitado traduz-se na extinção de todos os órgãos regionais e locais de turismo criados por legislação anterior, definindo cinco áreas regionais de turismo que incluem toda a área abrangida por cada uma das NUTS II – Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de Nível II – (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril). De acordo com Torres (2013), passa-se de uma solução *bottom-up*, na qual cabia aos municípios, em exclusivo, o impulso associativo para o plano regional da Administração Pública do Turismo, para uma solução *top-down*, em que as decisões são de cariz central. As cinco áreas regionais de

turismo são geridas cada uma delas através de uma entidade regional de turismo (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril) que, tal como as regiões de turismo extintas com este diploma, têm a natureza de pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial, dotadas de autonomia administrativa e financeira bem como de património próprio. Supletivamente, dentro de cada área regional de turismo podem ser criados pólos de desenvolvimento turístico, correspondendo a zonas geograficamente mais delimitadas no interior de cada área regional de turismo (artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril). Nesse sentido, foram criadas 5 entidades regionais de turismo e 6 pólos de desenvolvimento turístico, a que se juntam duas Direções Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, conforme a figura 4.1.

Figura 4.1
Evolução da Organização Regional do Turismo



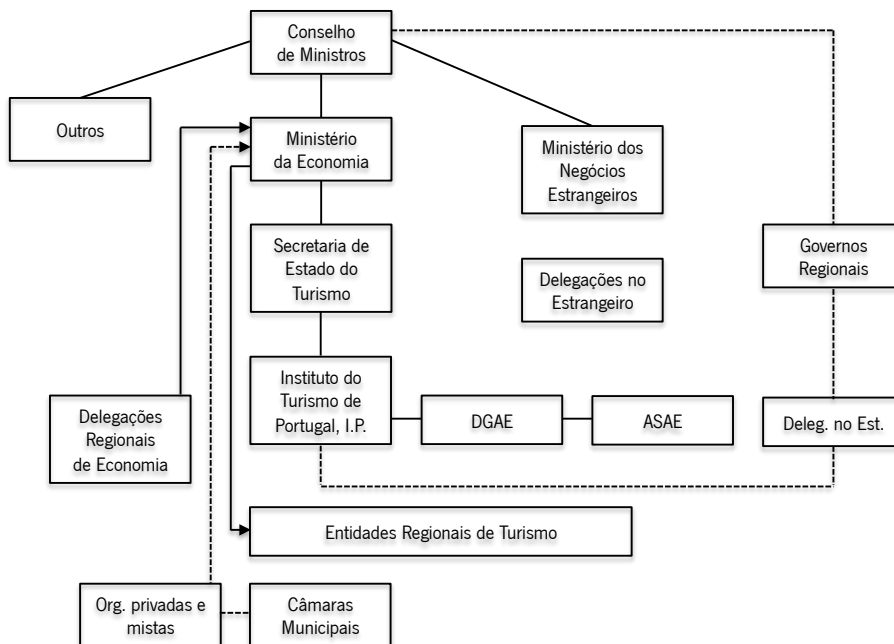
Legenda: R.T. – Região de Turismo | J.T. – Junta de Turismo

Fonte: Turismo de Portugal, I.P., 2011

Posterior à aprovação do PENT, o Governo decidiu erigir o turismo a política pública, através do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto, estabelecendo as bases das políticas públicas de turismo e definindo os instrumentos para a respetiva execução (artigo 1.º). Nesse sentido, são definidos os princípios que servem de orientação às políticas públicas do turismo, sendo eles os princípios de sustentabilidade, com expressa alusão à trilogia ambiental, económica e social (artigo 4.º); de transversalidade, obrigando à articulação e envolvimento harmonizado de todas as políticas sectoriais que influenciam o turismo (artigo 5.º), e de

competitividade, abrangendo aspetos de ordenamento do território, regulação, simplificação de procedimentos administrativos, educação e formação, políticas fiscais e políticas laborais (artigo 6.º). São referenciados, também, os objetivos e meios da política nacional de turismo (artigo 9.º) e as principais áreas de atuação (artigos 10.º a 16.º), a saber: i) qualificação da oferta de produtos e destinos turísticos nacionais; ii) formação profissional e qualificação de recursos humanos; iii) promoção turística; iv) acessibilidades; v) apoio ao investimento, destacando-se as pequenas e médias empresas; vi) informação turística; e vii) conhecimento e investigação. Neste contexto, é possível constatar uma clara distinção entre o plano nacional, regional e local da administração pública do turismo português. O diploma menciona, ainda, os agentes públicos e agentes privados do turismo, destacando como agentes públicos do turismo (artigo 17.º): o membro do Governo responsável pela área do turismo; o Turismo de Portugal, I.P.; as Entidades Regionais de Turismo; as Direções Regionais de Economia; as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.; as regiões autónomas; e as autarquias locais. Tal como os agentes públicos do turismo também os privados (a lei denomina-os fornecedores de produtos e serviços turísticos) são enumerados de modo exemplificativo (artigo 18.º). Deste modo, a figura 4.2 apresenta a organização político-administrativa do turismo existente atualmente, a qual reflete uma organização de tipo misto pela existência de uma estrutura hierárquica (um órgão da administração do Estado) e outra de tipo horizontal a nível regional e privado (Cunha e Abrantes, 2013).

Figura 4.2
Organização Político-Administrativa do Turismo (Portugal)



Fonte: Cunha e Abrantes, 2013: 428

Atualmente, quer o PENT, quer o regime jurídico das áreas regionais de turismo, constam de diplomas alterados. Nesse sentido, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril, procede a um processo, já previsto, de revisão do PENT, com o objetivo de colmatar algumas lacunas entretanto identificadas. Das alterações efetuadas importa realçar, no âmbito dos produtos turísticos, a transformação dos circuitos turísticos, onde o turismo religioso passa a assumir um papel estratégico. Assim sendo, a tabela 4.3 realça os produtos turísticos existentes atualmente.

Tabela 4.3
Revisão dos Produtos Turísticos Previstos no PENT

| Produtos turísticos | |
|---|--|
| Sol & Mar | Circuitos turísticos (<i>touring</i>) religiosos e culturais |
| Turismo náutico (inclui cruzeiros) | Saúde e bem-estar |
| Estadias de curta duração em cidade (<i>city break</i>) | Conjuntos turísticos (<i>resorts</i>) integrados e turismo residencial |
| Turismo de negócios | Turismo de natureza |
| Golfe | Gastronomia e vinhos |

Fonte: PENT – Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril

Por sua vez, a Lei n.º 33/2013, de 16 de maio, aprova o atual regime jurídico das áreas regionais de turismo. A alteração mais significativa deste novo quadro legal consiste na eliminação dos pólos de desenvolvimento turístico, deixando estes de terem qualquer relevância na organização regional do turismo. Nesse sentido, a cada área regional de turismo restringida às NUTS II (artigo 2.º) corresponde uma entidade regional de turismo, assumindo-se como pessoas coletivas públicas, de natureza associativa, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (artigo 4.º). O artigo 7.º assegura, de uma forma mais vincada relativamente ao diploma anterior, a tradicional composição tripartida da entidade regional de turismo, ou seja, Estado, municípios e entidades privadas com interesse no desenvolvimento e valorização turística. A lei prevê, ainda, que o número de membros das entidades privadas deve ser inferior ao número de municípios que integrem a área regional (artigo 12.º, n.º 4). Em síntese, e recordando o argumento de Torres (2013) aquando da profunda reorganização da estrutura territorial do turismo em 2008, verificamos de facto que atualmente o impulso associativo para o plano regional da Administração Pública do Turismo já não pertence aos municípios, devido à extinção dos órgãos regionais e locais de turismo (Comissões Municipais de Turismo e Juntas de Turismo). No entanto, e apesar da atual estrutura regional do turismo resultar da tomada de decisões a nível central, os municípios continuam a deter um importante papel na organização territorial do turismo, atuando, para além da sua própria estrutura, através das diferentes formas de

associações de municípios²⁸ e do setor empresarial local. Na verdade, Machado (2006: 49) já tinha preconizado que a existência de áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais evidenciam “inequívocas vantagens na criação de um modelo coerente de organização pública turística, bem como na utilização de território como um instrumento de qualificação da oferta turística”. Com efeito, as duas pessoas coletivas detêm atribuições de coordenação entre os municípios e os serviços da administração central em áreas como infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; acessibilidades e transportes; equipamentos públicos, culturais, desportivos e de lazer; e promoção do desenvolvimento económico, social e cultural (artigos. 67.º e 81.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). Machado (2006: 48) advoga que estes entes podem ser configurados como organizações criadas, “ainda que não a título exclusivo e principal, para a prossecução de fins turísticos”. Similarmente, o setor empresarial local previsto na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e composto essencialmente por empresas públicas municipais e intermunicipais, também revela apetência para o prosseguimento de fins turísticos. Quer as atividades das empresas locais de gestão de serviços de interesse geral (artigo 45.º), quer as atividades das empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional (artigo 48.º) encontram-se relacionadas com a atividade turística. Assim sendo, a tabela 4.4 resume as principais alterações que ocorreram ao nível da organização regional e local do turismo, enunciadas ao longo deste capítulo.

Tabela 4.4
Evolução da Organização Regional e Local do Turismo

| Área de abrangência | Entidades Regionais e Locais do Turismo |
|---|--|
| Estâncias de Turismo (1921) | Comissões de Iniciativa |
| Zonas de Turismo (1936) | Comissões Municipais de Turismo Juntas de Turismo |
| Zonas de Turismo e Regiões de Turismo (1956) | Comissões Regionais de Turismo Comissões Municipais de Turismo Juntas de Turismo |
| Zonas de Turismo e Regiões de Turismo (1982 e 1991) | Comissões Regionais de Turismo Comissões Municipais de Turismo Juntas de Turismo |
| Áreas Regionais de Turismo e Pólos de Desenvolvimento Turístico (2008) Áreas definidas pelas associações de municípios e Setor Empresarial Local | Entidades Regionais de Turismo Associações de Municípios Setor Empresarial Local |
| Áreas Regionais de Turismo (2013) Áreas definidas pelas associações de municípios e Setor Empresarial Local | Entidades Regionais de Turismo Associações de Municípios Setor Empresarial Local |

²⁸ A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro estabelece, entre outros aspetos, o regime jurídico do associativismo autárquico, prevendo que os municípios podem instituir áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais (que no seu conjunto formam as entidades intermunicipais) e associações de municípios de fins específicos.

4.6 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DO TURISMO

A contextualização do papel desempenhado pelo governo nacional e, em particular, pelos governos locais no desenvolvimento do turismo em Portugal permite confirmar que, ao longo deste último século, o turismo sempre constituiu uma área de intervenção a nível nacional e local. Atendendo à atuação dos municípios portugueses, a Lei de Bases das Políticas Públicas do Turismo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto, identifica taxativamente os municípios como agentes públicos do turismo, em conjunto com outras entidades públicas nacionais e regionais. De acordo como os n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º, os municípios constituem entidades públicas locais que, juntamente com os outros agentes públicos do turismo, têm como missão promover o desenvolvimento da atividade turística através da coordenação e da integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a atingir as metas do PENT. A importância dos municípios na área do turismo é ainda corroborada pelo diploma que estabelece, entre outros aspetos, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para os municípios²⁹ – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Segundo o artigo 23.º daquele diploma, os municípios possuem atualmente atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa. Uma primeira análise mostra que o turismo não integra de modo taxativo nenhuma das atribuições elencadas no artigo 23.º. Porém, uma avaliação mais aprofundada revela que muitas destas atribuições encontram-se direta ou indiretamente relacionadas com a área do turismo. Nesse sentido, Costa (1998: 209) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (2004: 6) apresentaram um conjunto de áreas estratégicas que os organismos internacionais recomendam que estejam sob a alçada dos municípios, justificando assim o seu envolvimento na área do turismo, a saber:

- i) Conhecimento do número e da distribuição geográfica dos turistas e excursionistas³⁰;
- ii) Previsão sobre a evolução da procura e níveis de utilização de equipamentos e infraestruturas a médio e longo prazo;
- iii) Avaliação dos locais para onde os novos fluxos poderão ser dirigidos e avaliação das áreas onde o processo de crescimento turístico deverá ser limitado;
- iv) Inventariação dos recursos naturais, construídos, eventos, entre outros;

²⁹ A crescente transferência de atribuições e competências para os municípios advém de uma considerável afirmação do poder local. De facto, os municípios, “legalmente definidos como autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos, adquiriram ao longo do tempo uma grande importância histórica, política, económica, administrativa, financeira e jurídica, revelando-se de primordial importância no contexto das decisões públicas locais” (Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, 2013: 20).

³⁰ O termo visitante compreende dois grupos distintos de visitantes: i) Turista – “todo o visitante que passa pelo menos uma noite num estabelecimento de alojamento coletivo ou num alojamento privado no local visitado”; e ii) Excursionista – “todo o visitante que não passa a noite no local visitado” (Cunha e Abrantes, 2013: 7).

- v) Organização de eventos com interesse para o turismo e para as comunidades locais;
- vi) Gestão da rede de transportes, acessibilidades e sinalização;
- vii) Criação ou participação em estabelecimentos de promoção do turismo local;
- viii) Construção de equipamentos/infraestruturas com interesse para o turismo e para as comunidades locais, garantindo, por exemplo, a rede de abastecimento de água, saneamento e recolha de lixo;
- ix) Elaboração de estratégias de planeamento do turismo, adequando-se com outros instrumentos de planeamento;
- x) Coordenação da atividade turística, integrando outras instituições com interesse direto, ou indireto, no setor;
- xi) Envolvimento com os agentes públicos do turismo a níveis nacionais e regionais;
- xii) Avaliação dos impactos criados pelo turismo a nível local, designadamente económicos, socioculturais e ambientais;
- xiii) Elaboração de estratégias locais para as diversas atrações turísticas;
- xiv) Provisão de informação: através de centros de informação e apoio aos turistas; de folhetos de informação acerca dos equipamentos e infraestruturas turísticas; e de folhetos informativos acerca do que é oferecido pelo setor privado na área (e.g. alojamento, restauração, comércio, eventos).

Atendendo às áreas elencadas e às atribuições definidas no diploma acima citado, bem como à temática deste trabalho, verificamos que grande parte das áreas estratégicas de intervenção municipal estão relacionadas com as falhas de mercado na atividade turística e que já foram documentadas aquando da revisão de literatura. Observamos assim que os municípios portugueses desempenham um importante papel na resolução destas falhas de mercado, pelo que consideramos pertinente investigar a atuação destes municípios, analisando quais os instrumentos de políticas públicas do turismo que são adotados, assim como as respetivas implicações no próprio desenvolvimento turístico local. Por conseguinte, e de modo a orientar todo o processo empírico subsequente a esta investigação, o último capítulo deste enquadramento teórico-conceptual incide sobre a construção do modelo de análise subjacente a este trabalho, modelo este que permite representar, de forma simplificada, a realidade que se pretende investigar, identificando os conceitos, variáveis e indicadores articulados entre si para, em conjunto, formarem um quadro teórico de análise coerente.

MODELO DE ANÁLISE

Em diferentes domínios de análise, os contributos teóricos presentes nos capítulos anteriores permitiram-nos olhar, de uma forma sistemática, para os instrumentos de políticas públicas utilizados, especificamente, na mitigação das falhas de mercado que ocorrem no mercado turístico e a sua relevância no processo de desenvolvimento turístico local. Todavia, os conceitos ou atributos expostos até agora, por si só, não respondem diretamente às nossas perguntas de investigação. Tratando-se de conceitos isolados, embora identificados de modo rigoroso e pormenorizado, necessitam de um modelo (ou esquema teórico) que defina como se constituem e se relacionam (Araújo, 2012). É precisamente pela procura de relações entre estes conceitos, que esboçamos um modelo de análise capaz de nos guiar na problemática que escolhemos investigar. Assim sendo, e porque a construção de um modelo de análise pressupõe a elaboração de um sistema estruturado, coerente e unificado de conceitos, devidamente operacionalizados, e hipóteses operacionais articuladas entre si (Quivy e Campenhoudt, 2008; Araújo, 2012), este capítulo apresenta o processo de conceptualização e de operacionalização, compostos por um corpo de conceitos, variáveis e indicadores interligados, seguido das respetivas hipóteses de resposta às perguntas de partida (Quivy e Campenhoudt, 2008; Mendes, 2012; Mendes e Camões, 2012).

5.1 PROCESSO DE CONCEPTUALIZAÇÃO E DE OPERACIONALIZAÇÃO

De acordo com os conteúdos expostos nos capítulos precedentes, este trabalho de investigação tem como objeto de estudo as políticas públicas do turismo nos municípios portugueses, analisando os vários instrumentos de ação política que estes governos privilegiam na colmatação das falhas de mercado que resultam da atividade turística. Com efeito, a problemática deste estudo perspetiva a atividade turística como sujeita às falhas de mercado, pelo que temos vindo a salientar a relevância da intervenção governamental, em particular ao nível local, no sentido de assegurar uma alocação mais eficiente dos bens e serviços turísticos. Esta intervenção é assim examinada sob o ponto de vista da abordagem instrumental, uma vez que esta tem constituído um elemento fundamental na resolução dos problemas associados às falhas de mercado, generalizando-se a sua aplicação a várias áreas, incluindo a área do turismo. Complementarmente, analisamos ainda o impacto destes instrumentos no desenvolvimento turístico local, no sentido de identificar de entre os instrumentos de políticas públicas do turismo quais os que contribuem para um maior desenvolvimento turístico dos municípios portugueses.

Deste pequeno excerto resultam, de imediato, três conceitos fundamentais já discutidos, mas para os quais precisamos de sistematizar o respetivo processo de conceptualização e de operacionalização, a saber: falhas de mercado na atividade turística, instrumentos de políticas públicas do turismo e desenvolvimento turístico local. Para tal, consideramos adequado seguir a proposta de Mendes e Camões (2012) e explicitar o que os autores designam por elementos básicos de medição – conceitos, variáveis e indicadores³¹. Conforme realçam estes autores, os conceitos constituem construções abstratas que representam uma ideia ou relação de ideias, pelo que necessitam de uma contraparte empírica/operacional – as variáveis. No entanto, esta transformação só é possível com a operacionalização dos conceitos/variáveis em indicadores (Araújo, 2012; Mendes e Camões, 2012). Assim sendo, começamos por abordar o conceito de falhas de mercado na atividade turística³² que, numa primeira análise, constitui a nossa variável independente. Como já vimos, estas falhas são entendidas como situações em que o comportamento do mercado turístico se desvia do ótimo de *Pareto*, constituindo o principal argumento económico para a intervenção dos governos nos assuntos privados (Michael, 2001). Deste modo, e seguindo a revisão bibliográfica, entendemos que este conceito possui vários atributos, nomeadamente: promoção turística, infraestruturas turísticas, coordenação/planeamento da atividade turística (todos eles bens públicos no sentido económico do termo), externalidades económicas,

³¹ Para além destes elementos Araújo (2012) realça que alguns conceitos têm aspetos específicos que podem levar o investigador a subdividir o conceito de acordo com um conjunto de dimensões, dimensões essas que demonstram a complexidade do fenómeno social em análise e podem derivar, quer da imagem mental do conceito, quer de elementos referenciados teoricamente ou de correlações empiricamente observadas (Quivy e Campenhoudt, 2008; Araújo, 2012).

³² Ver discussão conceptual nos pontos 2.1 e 3.1.

socioculturais e ambientais (positivas e negativas), monopólios naturais e assimetria de informação no contexto da atividade turística. Nesse sentido, e sendo do nosso interesse analisar a existência destas falhas de mercado na atividade turística, estas variáveis são medidas através de indicadores que nos permitam identificar se os municípios portugueses reconhecem estas mesmas falhas para, posteriormente, investigar a intervenção destes governos na sua resolução (tabela 5.1).

Tabela 5.1
Operacionalização do Conceito de Falhas de Mercado na Atividade Turística

| Conceito | Variáveis | Indicadores |
|--|--|--|
| Falhas de mercado na atividade turística | Promoção turística | Ausência de financiamento por agentes turísticos locais de natureza privada |
| | Infraestruturas turísticas | - |
| | Coordenação/planeamento da atividade turística | Ausência de coordenação por agentes turísticos locais |
| | Externalidades económicas, socioculturais e ambientais (positivas/negativas) | Escala de intensidade dos impactos económicos, socioculturais e ambientais (positivos/negativos) provocados pela atividade turística |
| | Monopólios naturais no contexto da atividade turística | Presença de atrações turísticas de carácter único |
| | Assimetria de informação turística | Ausência de divulgação de informação turística |

No que respeita ao conceito de instrumentos de políticas públicas do turismo³³, a nossa variável dependente numa primeira análise e variável independente numa segunda análise, este integra as diversas técnicas de intervenção social ou meios de controlo através dos quais a ação política é estruturada, regularizando os padrões de interação entre indivíduos ou organizações, com o intuito de responder, neste caso concreto, aos problemas causados pelas falhas de mercado na atividade turística (Howlett, 1991; Vedung, 1998; Smeral, 2006). Por outras palavras, estes instrumentos representam as diferentes opções que estão ao dispor dos governos para a implementação de políticas públicas do turismo. À semelhança do conceito anterior, este conceito também contém vários atributos, operacionalizados com base nos diversos grupos de instrumentos de políticas públicas do turismo identificados na revisão de literatura, correspondendo, sempre que possível, à tipologia de instrumentos proposta por Weimer e Vining (2005). Sendo assim, estas variáveis são medidas através de indicadores que indicam, para cada uma das falhas de mercado na atividade turística enunciadas, quais os instrumentos de atuação política que os governos locais portugueses podem utilizar na resolução dos problemas provocados por essas mesmas falhas (tabela 5.2).

³³ Ver discussão teórica nos pontos 2.2 e 3.2.

Tabela 5.2
Operacionalização do Conceito de Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo

| Conceito | Variáveis | Indicadores |
|---|------------------------------------|--|
| Instrumentos de políticas públicas do turismo | Mecanismos hierárquicos de atuação | <ul style="list-style-type: none"> - Ações de provisão direta (bem público – promoção turística) - Ações de provisão direta (bem público – infraestruturas turísticas) - Ações de provisão direta (bem público – coordenação/planeamento do turismo) - Estruturas de coordenação da atividade turística criadas pelos governos e que funcionam mais próximas da lógica de mercado (bem público – coordenação/planeamento do turismo) - Ações de provisão direta (monopólios naturais no contexto da atividade turística) - Ações de provisão direta (assimetria de informação turística) - Criação de redes de divulgação de informação turística (assimetria de informação turística) - Recurso às tecnologias de informação e comunicação (assimetria de informação turística) - Recurso à <i>internet</i> (assimetria de informação turística) |
| | Subsídios e taxas | <ul style="list-style-type: none"> - Taxas cobradas à atividade turística (bem público – promoção turística) - Adoção de taxas turísticas (bem público – infraestruturas turísticas) - Adoção de incentivos financeiros (bem público – infraestruturas turísticas) - Adoção de isenções fiscais (bem público – infraestruturas turísticas) - Adoção de taxas de utilização ou de entrada (bem público – infraestruturas turísticas) - Adoção de taxas turísticas (externalidades turísticas) - Tributação dos lucros dos agentes privados (monopólios naturais no contexto da atividade turística) |
| | Regulação | <ul style="list-style-type: none"> - Adoção de planos que regulem a atividade turística (bem público – coordenação/planeamento do turismo) - Ações de regulação da atividade turística (externalidades turísticas) - Ações de regulação de preços (monopólios naturais no contexto da atividade turística) - Ações de regulação da divulgação da informação turística por parte dos governos (assimetria de informação turística) |
| | Mecanismos puros de mercado | <ul style="list-style-type: none"> - Ações de financiamento por parte dos agentes privados (bem público – promoção turística) - Ações de financiamento por parte dos agentes privados (bem público – infraestruturas turísticas) - Estruturas de coordenação da atividade turística independentes do poder público (bem público – coordenação/planeamento do turismo) - Definição dos direitos de propriedade (externalidades turísticas) - Ações de regulação da divulgação da informação turística por parte dos agentes privados (assimetria de informação turística) |

Relativamente ao conceito de desenvolvimento turístico local³⁴, a nossa variável dependente numa segunda análise, este incide especificamente sobre o desenvolvimento do turismo como uma atividade económica (McField e Kramer, 2007; Sharpley, 2014a), traduzindo a dimensão e a importância económica que esta atividade tem para as regiões visitadas (Cunha e Abrantes, 2013). Deste modo, os atributos deste conceito incidem sobre a procura e a oferta turística, uma vez que é através destes elementos que é possível avaliar o grau de desenvolvimento do mercado turístico. Por sua vez, estes atributos são operacionalizados através de indicadores da procura e da oferta que nos permitem conhecer o nível de desenvolvimento turístico, neste caso concreto, de cada um dos municípios portugueses. Normalmente, os indicadores da procura turística são obtidos através de elementos relativos às entradas pelas fronteiras, ao registo de hóspedes nos meios de

³⁴ Ver discussão no ponto 3.3.

alojamento (dormidas) e aos gastos efetuados pelos visitantes, enquanto os indicadores da oferta turística resultam principalmente dos dados disponíveis sobre o potencial turístico, sendo a capacidade de alojamento o indicador mais relevante (Cunha e Abrantes, 2013). Assim sendo, seguimos, e adaptamos ao contexto português, a proposta de McField e Kramer (2007) na seleção dos respetivos indicadores da procura e da oferta turística a nível municipal (tabela 5.3) e complementamos esta escolha com outros indicadores da oferta turística resultantes da existência de registos oficiais³⁵ no Instituto Turismo de Portugal, I.P. (Cunha e Abrantes, 2013).

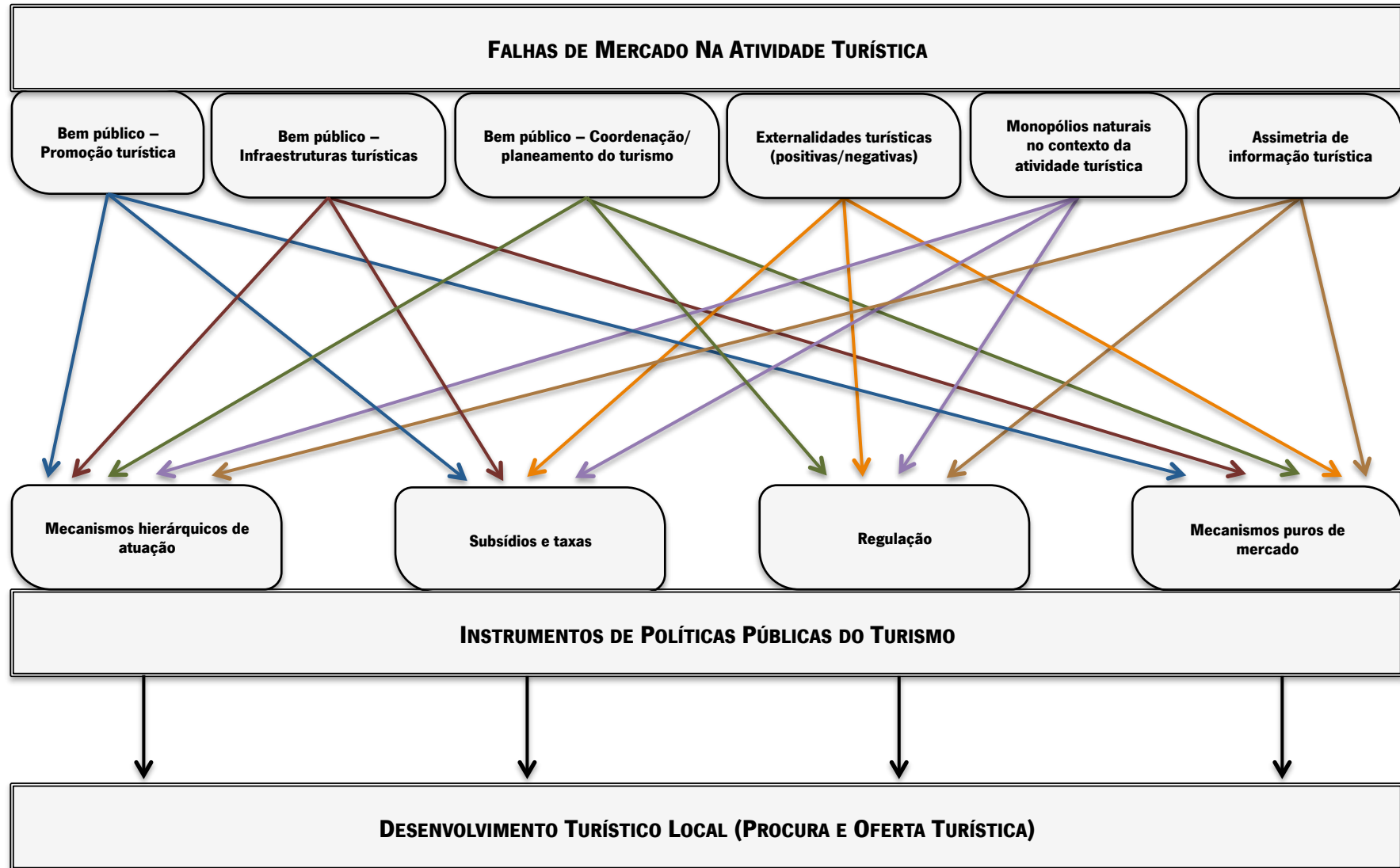
Tabela 5.3
Operacionalização do Conceito de Desenvolvimento Turístico Local

| Conceito | Variáveis | Indicadores |
|---------------------------------|-------------------|--|
| Desenvolvimento turístico local | Procura turística | Relação entre o número de hóspedes nos estabelecimentos hoteleiros e a população residente |
| | | Taxa bruta de ocupação cama nos estabelecimentos hoteleiros |
| | | Proveitos totais por hóspedes |
| | Oferta turística | Número de quartos por 1000 habitantes |
| | | Número de camas por 1000 habitantes |
| | | Número de hotéis por 1000 habitantes |
| | | Taxa de empreendimentos turísticos com financiamento público |

Concluído o processo de conceptualização e operacionalização dos principais conceitos subjacentes a esta investigação, a figura 5.1 esquematiza o modelo teórico de análise, retratando os conceitos/variáveis a serem estudados, bem como as relações que se estabelecem entre eles.

³⁵ O Registo Nacional de Turismo, disponibilizado pelo Instituto do Turismo de Portugal, I.P., vem dar resposta à Lei de Bases do Turismo e visa centralizar e disponibilizar para consulta informação relativa aos empreendimentos turísticos e empresas do turismo em operação no país (<https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaAoRegisto.aspx>).

Figura 5.1
Modelo Teórico de Análise



5.2 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO

A conceção de uma tipologia de instrumentos de políticas públicas específica da área turística e a análise da sua importância para o desenvolvimento do turismo, com especial destaque para o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses, constituem os principais elementos que levaram à formulação das hipóteses de investigação que serão enunciadas tendo em conta os objetivos e as questões de partida previamente definidas e fundamentadas segundo os contributos teóricos resultantes da revisão de literatura. Procuramos assim derivar hipóteses de trabalho³⁶ que evidenciem, quer as relações de causalidade esperadas entre as falhas de mercado identificadas e os instrumentos de políticas públicas do turismo adotados, quer as relações de causalidade entre a escolha destes instrumentos e o desenvolvimento turístico local. Nesse sentido, e lembrando que a revisão bibliográfica demonstra uma significativa importância da abordagem instrumental, o nosso primeiro objetivo visa precisamente descrever e explicar os instrumentos de políticas públicas que são privilegiados pelos municípios portugueses no âmbito das falhas de mercado na atividade turística.

Desta mesma revisão bibliográfica verificamos que, de entre os diversos instrumentos referenciados na resolução das falhas de mercado na atividade turística, são mencionados de modo preferencial quatro grandes grupos, a saber: os mecanismos hierárquicos de atuação, o uso de subsídios e taxas, a regulação e os mecanismos puros de mercado. Observamos, em particular, que os mecanismos hierárquicos de atuação estão presentes, como um possível instrumento de resposta, em todas as falhas de mercado identificadas, com exceção das externalidades turísticas, onde se evidenciam os restantes instrumentos. No entanto, esta situação não é de estranhar se considerarmos que a tipologia de instrumentos proposta por Weimer e Vining (2005) prevê como solução primária, no caso das externalidades, o uso de subsídios e taxas e a regulação. Relativamente à realidade dos municípios portugueses, também tivemos oportunidade de confirmar que subsiste um conjunto de áreas estratégicas relacionadas com o turismo que requerem uma intervenção municipal e que, na sua maioria, são alusivas ao tema em análise (Costa, 1998; Associação Nacional dos Municípios Portugueses, 2004). Além disso, outros estudos sugerem que os governos locais portugueses, ainda se envolvem muito ativamente na prestação direta de bens e serviços públicos (Rodrigues, Tavares e Araújo, 2012). Deste modo, é expectável que estes mesmos governos desempenhem um papel ativo na resolução das falhas de mercado decorrentes da atividade turística, pelo que enunciamos a seguinte hipótese preliminar:

³⁶ As hipóteses de investigação constituem afirmações ou proposições que procuram colocar uma teoria à prova e, desta forma, servem para suportar empiricamente (ou não) o conjunto de argumentos que pensamos que podem explicar um determinado fenómeno (Mendes, 2012).

Hipótese Geral 1: No contexto da atividade turística municipal os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência do que os restantes instrumentos de políticas públicas

Na tentativa de desenvolver uma análise mais pormenorizada sobre a realidade dos governos locais portugueses e a respetiva atividade turística, apresentamos outras hipóteses (operacionais) que têm em conta as falhas de mercado específicas desta atividade³⁷. Assim sendo, e no caso dos bens públicos turísticos, os estudos empíricos evidenciam que os problemas associados a este tipo de falha de mercado podem ser resolvidos através dos quatro grupos de instrumentos já identificados, embora os mecanismos hierárquicos de atuação, reúnam um maior consenso entre a comunidade científica. No âmbito da promoção turística, por exemplo, e apesar de alguns autores defenderem que as atividades de promoção são desenvolvidas de forma mais adequada pela indústria turística, a verdade é que a maioria dos autores reitera que a forma mais apropriada para promover um dado destino é através da provisão direta e do respetivo financiamento público (Mak e Miklius, 1989; Bonham e Mak, 1996; Mak, 2004 e 2006; Hall, Müller e Saarinen; 2009). Conforme já mencionamos, esta posição resulta, principalmente, da tendência que os agentes turísticos têm para adotar comportamentos do tipo *free rider*, causando um subfinanciamento da promoção turística (Mak, 2006; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Shi, 2012). No mesmo sentido, a literatura académica alude que a provisão e o financiamento das infraestruturas turísticas podem ser assegurados não só por mecanismos hierárquicos de atuação, como também através do uso de subsídios e taxas e de mecanismos puros de mercado (Jamieson, 2001; Jeffries, 2001; Ritchie e Crouch, 2003; Sakai, 2006; Hall, Müller e Saarinen; 2009), sendo que esta provisão deve ter por base uma correta determinação dos benefícios públicos e dos benefícios privados, para assim verificar qual dos mecanismos é mais adequado (Sakai, 2006). No entanto, e considerando a perspetiva de Jamieson (2001), entre outros autores, que enfatizam as características de bem público destas infraestruturas, consideramos que a atuação do setor público deve incidir na provisão direta de infraestruturas turísticas.

Quanto à coordenação/planeamento da atividade turística, a comunidade científica destaca a utilização de mecanismos hierárquicos de atuação, mecanismos puros de mercado e a regulação (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Jeffries, 2001; Simpson, 2001; Fernandes e Sousa, 2008; Cunha e Abrantes; 2013). Todavia, e apesar de ser possível a existência de estruturas de coordenação independentes do poder público, atuando numa lógica mais próxima do mercado, e das empresas privadas desenvolverem, ainda que com

³⁷ É importante mencionar que não formulamos nenhuma hipótese de trabalho sobre os monopólios naturais no contexto da atividade turística e que no decorrer deste trabalho apresentaremos uma justificação para esta opção.

propósitos diferentes, atividades de planeamento na área do turismo (Fernandes e Sousa, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009), privilegiamos o argumento teórico proposto por vários autores que consideram mais adequado que a coordenação/planeamento da atividade turística de um dado destino sejam realizados através da intervenção direta dos governos (Fayos-Sola, 1996; Jeffries, 2001; Candela, Figini e Scorcu, 2008). Dada a natureza exigente e complexa deste tipo de atividades, reiteramos que apenas os governos têm capacidade para assumir um papel coordenador, facilitador e integrador de todos os agentes turísticos públicos e privados relevantes (Fayos-Sola, 1996; Cooper e Hall, 2008; Benner, 2013). No entanto, e no sentido de reforçar este trabalho de coordenação/planeamento, não podemos esquecer que a literatura enfatiza também a regulação, mais especificamente a conceção de planos estratégicos orientados exclusivamente para a área do turismo (Simpson, 2001; Cunha e Abrantes, 2013). Atendendo, cada vez mais, à importância de uma abordagem sustentável pautada por uma estratégia integrada do desenvolvimento turístico, muitos governos passaram a considerar a elaboração de planos estratégicos do turismo a nível nacional, regional e/ou local, planos esses enquadrados com as restantes atividades e setores de que depende a atividade turística (Bramwell e Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Cunha e Abrantes; 2013). Assim, formulamos uma primeira hipótese operacional, tendo por base o maior consenso existente na literatura, argumentando que a atuação dos governos locais portugueses na provisão dos bens públicos turísticos incide, preferencialmente, sobre o uso de mecanismos hierárquicos de atuação:

Hipótese Operacional 1a: Os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência na resolução dos problemas associados aos bens públicos turísticos

Relativamente às externalidades turísticas, mais uma vez, são vários os estudos que destacam uma série de instrumentos de políticas públicas que permitem a internalização dos custos externos associados à atividade turística. Conforme já verificamos, estes instrumentos dividem-se em dois grandes grupos de soluções: as soluções centralizadas, que integram a regulação e o uso de subsídios e taxas, e as soluções descentralizadas, equivalentes aos mecanismos puros de mercado (Candela e Figini, 2012). Apesar da regulação da atividade turística e da aplicação dos fundamentos do teorema de *Coase* constituírem exemplos perfeitamente reconhecidos e documentados na mitigação desta falha de mercado (Bramwell, 2005; Hojman e Hiscock, 2010; Candela e Figini, 2012; Zeng e Jin, 2013), na verdade grande parte da literatura sublinha que o instrumento mais comum e mais simples resulta da imposição de taxas ou da atribuição de subsídios à

indústria turística e/ou aos visitantes. Neste contexto, o instrumento mais referenciado e comumente utilizado é, sem dúvida, a taxa *pigouviana* (Palmer e Riera, 2003; Piga, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Castellani e Dieci, 2008; Liang e Wang, 2010; Schubert, 2010; Paziienza, 2011; Rinaldi, 2012). A título exemplificativo, e atentando ao caso específico das externalidades negativas, Blake e Sinclair (2007) e Gooroochurn e Sinclair (2005) afirmam que a regulação e os mecanismos puros de mercado não são tidos como as soluções mais eficientes porque não têm como alvo a fonte do problema. Os autores advogam que o uso da taxa *pigouviana* é mais eficiente, porque permite a resolução efetiva da situação e não apenas a sua remediação (Gooroochurn e Sinclair, 2005). Deste modo, e dado que o esquema subjacente à definição daquela taxa é perfeitamente aplicável à atividade turística, enunciamos uma segunda hipótese operacional, argumentando que os municípios portugueses optam por este tipo de taxa para fazer face à internalização dos custos decorrentes daquela atividade. Espera-se que sejam os visitantes e a indústria turística, em detrimento da comunidade local, a suportar o valor desta taxa, de modo a corrigir a divergência entre o preço de mercado e o custo social marginal. Assim, a nossa segunda hipótese operacional é:

Hipótese Operacional 1b: As taxas constituem o instrumento de política pública usado com maior frequência na resolução dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística

No que respeita à assimetria de informação turística, e tendo em conta a revisão de literatura, os estudos empíricos demonstram a importância da regulação, dos mecanismos hierárquicos de atuação e dos mecanismos puros de mercado na mitigação dos problemas que decorrem da informação turística assimétrica e que prejudicam naturalmente a qualidade dos bens e serviços turísticos (Cruse e Jackson, 2000; Bull, 2006; Smeral, 2006; Asero e Patti, 2009; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). De facto, e relembrando a literatura académica, a regulação da informação turística, constituindo uma solução primária proposta por Weimer e Vining (2005), é apontada por vários autores como um instrumento fundamental, sendo possível identificar diversas ferramentas de regulação, nomeadamente o desenvolvimento de padrões de qualidade das atrações turísticas (Liang e Wang, 2010), a preconização de um sistema de classificação por estrelas (Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014) e, ainda, processos de certificação por entidades especializadas de caráter não governamental (Nicolau e Sellers, 2010). Similarmente, a intervenção direta dos governos na provisão de informação turística também assume relevância no âmbito desta falha de mercado (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Liang and Wang, 2010). Deste modo, e considerando as reduzidas competências dos municípios portugueses no âmbito da regulação da informação turística,

pretendemos testar uma terceira hipótese operacional de que os governos locais envolvem-se diretamente na provisão de informação turística, através da disponibilização de centros de informação turística, de folhetos informativos sobre os principais pontos de atrações turísticas, entre outros aspetos considerados relevantes. Assim:

Hipótese Operacional 1c: Os problemas de assimetria de informação turística são solucionados com base em instrumentos do tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação)

Após a identificação das relações de causalidade entre os instrumentos de políticas públicas do turismo e as falhas de mercado na atividade turística e atendendo ao segundo objetivo desta investigação que visa avaliar o impacto daqueles instrumentos no desenvolvimento turístico dos municípios portugueses, verificamos que a literatura científica reconhece também que aqueles instrumentos de políticas públicas do turismo podem ser utilizados pelos diferentes níveis de governo para impulsionar o desenvolvimento turístico dos respetivos destinos turísticos (Richins e Pearce, 2000; Dredge, 2001; Ayuso, 2007; Logar, 2010). De facto, alguns autores salientam que a continuidade da expansão da atividade turística tem suscitado o interesse por processos políticos formais e informais, através dos quais são tomadas decisões de desenvolvimento turístico (Dredge, 2001; Tosun e Timothy, 2001; Treuren e Lane, 2003). Nesse sentido, e de um modo mais específico, Cooper e Flehr (2006) referem que o envolvimento dos governos no desenvolvimento turístico pode assumir várias formas ou, por outras palavras, pode ser concretizado através dos diversos instrumentos de políticas públicas do turismo identificados, destacando como exemplos a provisão direta de infraestruturas turísticas, a atribuição de isenções fiscais e a concessão de incentivos financeiros, a regulação e a provisão direta de informação turística. Considerando, dado o nosso interesse, o caso particular dos governos locais, asseguramos de igual modo que alguns autores destacam o papel que estes governos têm desempenhado na criação e manutenção das condições favoráveis para o desenvolvimento turístico local (Richins e Pearce, 2000; Dredge, 2001). De acordo com estes autores, cada vez mais os governos locais envolvem-se em diversas ações políticas com o intuito de impulsionar o desenvolvimento turístico, nomeadamente através de: i) provisão direta de promoção turística; ii) provisão direta e manutenção de infraestruturas turísticas, bem como da atribuição de incentivos financeiros, no sentido de desenvolver essas mesmas infraestruturas; iii) intervenção direta na eliminação dos resíduos provocados pela atividade turística, entre outros impactos negativos; e iv) ações de planeamento da atividade turística. Observamos assim que a adoção destes instrumentos tem como finalidade estimular a procura e a oferta turística e, ao mesmo tempo, desenvolver e

aprimorar os respetivos produtos turísticos, influenciado significativamente a imagem e a atratividade de um destino turístico (Dredge, 2001).

Perante estes argumentos, e atendendo ao facto já mencionado de que a adoção de instrumentos de políticas públicas do turismo é essencial para assegurar uma provisão eficiente dos bens e serviços turísticos, contribuindo também para o desenvolvimento turístico dos destinos turísticos (Duncan, 1995; Palmer, 1996; Lickorish e Jenkins 1997; Elliott, 2002; Kerr, 2003; Coccossis e Constantoglou, 2008; Pearce, 2011), entendemos oportuno investigar quais os instrumentos de políticas públicas do turismo que têm um maior impacto no desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Para tal, consideramos que os instrumentos tidos como soluções primárias por Weimer e Vining (2005) para cada uma das falhas de mercado são os que mais contribuem para o desenvolvimento turístico local. Deste modo, partimos do pressuposto que se estes instrumentos são os mais adequados na mitigação das falhas de mercado previamente apontadas a nível local, também são os mais apropriados para impulsionar o respetivo desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Nesse sentido, e de modo a manter a coerência com as hipóteses de investigação anteriormente formuladas, enunciamos uma hipótese genérica e três hipóteses operacionais, atendendo às já referidas falhas de mercado e instrumentos de políticas públicas do turismo:

Hipótese Geral 2: Os instrumentos de políticas públicas do turismo afetam o desenvolvimento turístico local

Hipótese Operacional 2a: Os mecanismos hierárquicos de atuação utilizados no contexto dos bens públicos turísticos são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local

Hipótese Operacional 2b: As taxas utilizadas no âmbito dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística constituem o instrumento de política pública que produz melhores resultados no desenvolvimento turístico local

Hipótese Operacional 2c: Os instrumentos de tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação) utilizados no âmbito dos problemas de assimetria de informação turística são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local

Em modo de síntese, a figura 5.2 esquematiza as hipóteses de investigação formuladas no âmbito deste trabalho, evidenciando as relações esperadas em cada uma delas. Com base na revisão de literatura, derivamos um conjunto de seis hipóteses de investigação que contemplam os instrumentos de políticas públicas do turismo que são privilegiados na mitigação das falhas de mercado da atividade turística e o seu impacto no desenvolvimento turístico local. Como é possível observar em todas as hipóteses são esperadas relações positivas entre aquelas falhas de mercado e os instrumentos de políticas públicas do turismo e entre estes e o desenvolvimento turístico local. A tabela 5.4 sintetiza a relação entre os objetivos, as perguntas de investigação e as hipóteses de investigação enunciadas. A elaboração do modelo de análise finaliza assim a parte teórica deste trabalho, servindo agora de base a todo o processo empírico subsequente e que se inicia precisamente com a apresentação e justificação das diferentes opções metodológicas.

Figura 5.2
Modelo Empírico de Análise

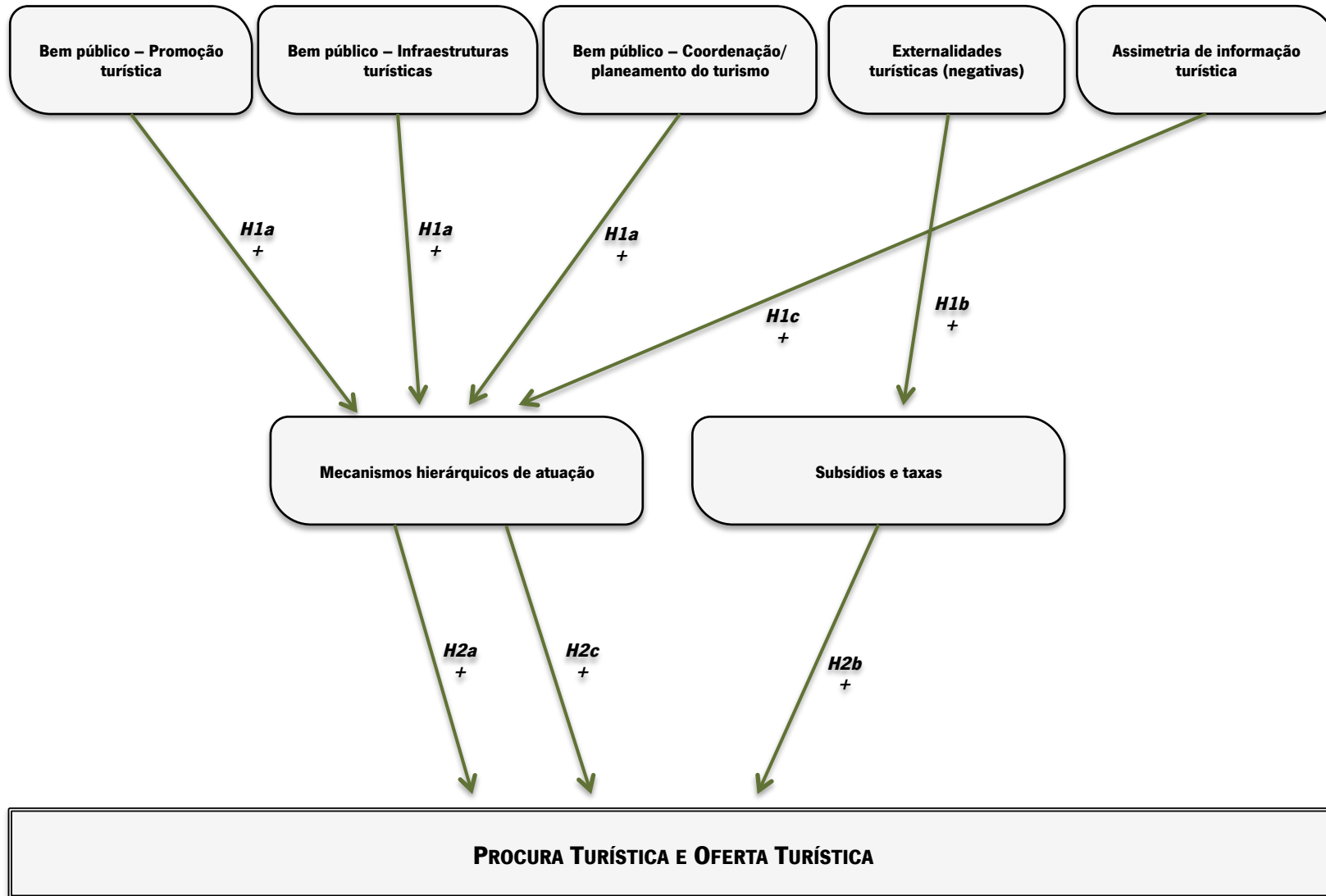


Tabela 5.4

Relação entre Objetivos, Perguntas de Investigação e Hipóteses de Investigação

| Objetivos | Perguntas de investigação | Hipóteses de investigação |
|--|--|---|
| Descrever e explicar os instrumentos de políticas públicas do turismo mais utilizados pelos municípios portugueses | Q1 - Quais os instrumentos de políticas públicas do turismo mais usados pelos municípios portugueses? | <i>Hipótese Geral 1: No contexto da atividade turística municipal os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência do que os restantes instrumentos de políticas públicas</i> |
| | | <i>Hipótese Operacional 1a: Os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência na resolução dos problemas associados aos bens públicos turísticos</i> |
| | | <i>Hipótese Operacional 1b: As taxas constituem o instrumento de política pública usado com maior frequência na resolução dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística</i> |
| Avaliar o impacto da adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo no desenvolvimento turístico local | Q2 – Em que medida a adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo promove o desenvolvimento turístico local? | <i>Hipótese Operacional 1c: Os problemas de assimetria de informação turística são solucionados com base em instrumentos do tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação)</i> |
| | | <i>Hipótese Geral 2: Os instrumentos de políticas públicas do turismo afetam o desenvolvimento turístico local</i> |
| | | <i>Hipótese Operacional 2a: Os mecanismos hierárquicos de atuação utilizados no contexto dos bens públicos turísticos são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> |
| | | <i>Hipótese Operacional 2b: As taxas utilizadas no âmbito dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística constituem o instrumento de política pública que produz melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> |
| | | <i>Hipótese Operacional 2c: Os instrumentos de tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação) utilizados no âmbito dos problemas de assimetria de informação turística são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> |

PARTE II

ENQUADRAMENTO EMPÍRICO E ANÁLISE DE DADOS

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A investigação em ciências sociais deve ser entendida como uma “atividade guiada por um conjunto de regras metodológicas que asseguram a distinção do conhecimento científico daquele que é produzido pelo senso comum”, sendo o cumprimento destes requisitos metodológicos o “principal garante da objetividade nas ciências sociais e o melhor meio de contribuir para o seu progresso” (Tavares, 2012: 9). Tal como advoga o autor, apenas o conhecimento científico, cujo desenvolvimento obedece a um conjunto de critérios, quer no processo da sua produção, quer na forma e conteúdo da sua apresentação, permite o contraste e a separação do conhecimento que resulta da experiência do dia a dia e que é manifestamente insuficiente para compreender a estrutura e a dinâmica do real (Nunes, 1972; citado por Tavares, 2012). Atendendo à importância de uma enunciação com carácter científico e aos objetivos anteriormente elencados, propomo-nos neste capítulo apresentar as diferentes opções metodológicas tomadas no âmbito deste estudo empírico, enquadrando os paradigmas, estratégias e métodos de investigação, bem como a descrição das diferentes técnicas utilizadas na recolha e análise de dados.

6.1 PARADIGMAS E ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO

Thomas Kuhn explica na sua célebre obra *A Estrutura das Revoluções Científicas*, publicada em 1962, que todas as comunidades científicas têm um paradigma na qual se pratica “ciência normal”, uma expressão que designa os pressupostos, os valores, as regras, a teoria ou o programa de investigação partilhado pela comunidade de cientistas, num dado momento histórico, e que garante a sua capacidade para dialogar e discutir racionalmente o seu trabalho (Coutinho, 2011; Tavares, 2012). Fundamentalmente, um programa ou paradigma de investigação “unifica e legitima a investigação tanto nos aspetos conceptuais como nos aspetos metodológicos”, permitindo a identificação de um “corpo específico de conhecimentos e de atitudes face à delimitação de problemas, ao processo de recolha de dados e à sua interpretação” (Coutinho, 2011: 10). Deste modo, a opinião mais consensual defende, atualmente, a existência de dois grandes paradigmas de investigação em ciências sociais: o paradigma positivista e o paradigma interpretativo (Blaikie, 1993; Girod-Séville e Perret, 2001; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). O paradigma positivista corresponde à posição epistemológica que procura adaptar o modelo das ciências naturais à investigação em ciências sociais (Blaikie, 1993; Bryman, 2012). Este paradigma procura assim descrever, prever e controlar os fenómenos sociais através de hipóteses causais estatisticamente comprovadas, baseando o conhecimento em factos observáveis (Coutinho, 2011; Bryman, 2012). Contrariamente, o paradigma interpretativo advoga que os fenómenos sociais são substancialmente diferentes dos fenómenos naturais e, concludentemente, preveem a existência de procedimentos de investigação com uma lógica diferente (Blaikie, 1993; Girod-Séville e Perret, 2001; Bryman, 2012). Coutinho (2011: 16) atenta que este paradigma inspira-se numa “epistemologia subjetivista que valoriza o papel do investigador como construtor do conhecimento, justificando-se por isso a adoção de um quadro metodológico incompatível com as propostas do positivismo”.

Por conseguinte, a comparação destes paradigmas permite a derivação de duas grandes estratégias de investigação: a abordagem/perspetiva quantitativa e a abordagem/perspetiva qualitativa (Bryman, 1984; Coutinho, 2011). Inspirada no paradigma positivista, a abordagem quantitativa procura medir os fenómenos, através da quantificação na recolha e análise dos dados e com base num método dedutivo (Bryman, 1984; Coutinho, 2011; Araújo, 2012; Bryman, 2012). Isto é, a relação entre a teoria e a investigação reside na confirmação ou falsificação dessa teoria (Bryman, 2012; Mendes, 2012). Os argumentos sobre o comportamento dos fenómenos sociais são deduzidos a partir de ideias ou assunções gerais e abstratas, dando lugar a explicações mais específicas sobre esses mesmos fenómenos (Hill e Hill, 2008; Mendes, 2012). Por sua vez, a abordagem qualitativa, mais orientada para o paradigma interpretativo, consiste na obtenção de descrições detalhadas de uma realidade que permitam a interpretação de uma situação ou

contexto (Araújo, 2012), sendo os fenômenos expostos por palavras em vez de números ou medidas (Coutinho, 2011; Bryman, 2012). Esta estratégia de investigação privilegia assim um método indutivo, ou seja, a partir de uma observação isolada procuramos generalizar e construir um corpo mais abrangente de ideias explicativas ou postulados sobre os fenômenos sociais (Bryman, 1984; 2012; Hill e Hill, 2008; Mendes, 2012). As diferenças entre estas duas estratégias de investigação (potencialidades e limitações) têm impulsionado, nas últimas décadas, profundos debates epistemológicos marcados por confrontos entre “defensores e detratores dos dois paradigmas que em pouco ou nada contribuíram para melhorar a qualidade da investigação em ciências sociais” (Coutinho, 2011: 30). Atualmente, estes debates parecem estar relativamente superados, reiterando-se a integração e a complementaridade destas duas abordagens metodológicas, em detrimento do tradicional antagonismo (Coutinho, 2011; Bryman, 2012). Assim, o que deve determinar a opção metodológica do investigador não é a adesão a uma ou outra estratégia de investigação, mas sim o problema que está a ser alvo de análise (Bryman, 1984; Coutinho, 2011). Aliás uma das características mais marcantes no atual quadro da investigação em ciências sociais consiste precisamente na adoção de planos multimétodos, mistos ou múltiplos, integrando métodos quantitativos e qualitativos (Coutinho, 2011).

Com efeito, os estudos empíricos no âmbito da Ciência da Administração, em geral, e das Políticas Públicas, em particular, reconhecem a importância desta integração metodológica (Yang, Zhang e Holzer, 2008; McNabb, 2013; Van Thiel, 2014). Embora o paradigma positivista, e o respetivo recurso a uma abordagem quantitativa, tenham sido considerados, durante muito tempo, a única forma válida de realizar investigação nesta área (McNabb, 2013), uma vez que permitia estudar e encontrar soluções para as questões e problemas específicos que ocorrem no setor público (Van Thiel, 2014); a verdade é que, e resultado do trabalho de um grupo crescente de investigadores, a abordagem qualitativa passou a ser tida como um meio capaz de ajudar a encontrar respostas para os problemas públicos (Gabrielian, Yang e Spice, 2008; Yang, Zhang e Holzer, 2008; McNabb, 2013; Van Thiel, 2014). Presentemente, os métodos de investigação qualitativa constituem uma prática dominante na ciência da Administração Pública, encontrando-se numa posição de igualdade com os métodos quantitativos (McNabb, 2013). No mesmo sentido, e porque esta investigação também está relacionada com a área do turismo, atentamos que os estudos empíricos sobre fenômenos turísticos são, de igual modo, abordados numa perspetiva quantitativa e qualitativa (Ritchie, Burns e Palmer, 2005; Song e Turner, 2006; Baggio e Klobas, 2011; Dwyer, Gill e Seetaram, 2012). Destaca-se uma aplicação privilegiada dos métodos quantitativos que pode ser explicada, quer pela crescente importância que esta atividade tem vindo a adquirir, o que implica uma maior necessidade de recolha de

dados quantitativos e a manutenção de bases de dados turísticos, quer pelo facto de os diversos agentes interessados no setor, incluindo os vários níveis de governos, prestarem mais atenção aos resultados da pesquisa quantitativa, visto que estes possibilitam decisões mais informadas e uma melhor avaliação das existentes (Dwyer, Gill e Seetaram, 2012). A recente aceitação da pesquisa qualitativa deve-se à capacidade desta proporcionar um conhecimento mais aprofundado, no que diz respeito ao “como” e “porquê” dos fenómenos turísticos e das experiências turísticas (Jenning, 2012), permitindo ainda obter informações úteis para o desenvolvimento de novas pesquisas quantitativas (Rosselló, 2012).

Após a exposição destas diferentes posições epistemológicas e metodológicas, torna-se oportuno esclarecer quais as opções metodológicas que estão na base desta investigação empírica. Assim sendo, e atendendo ao problema em análise inicialmente apresentado, julgamos pertinente a adoção de um plano multimétodos que combina métodos quantitativos e qualitativos. Esta investigação é, por um lado, tida como positivista, recorrendo por isso à metodologia quantitativa, e que representa a principal parte da investigação deste estudo. E, por outro lado, é interpretativa, com recurso à metodologia qualitativa, permitindo a recolha de informações e dados mais detalhados que são úteis ao desenvolvimento da metodologia quantitativa. Tendo a convicção da crescente importância na análise dos instrumentos de políticas públicas como uma nova forma de intervenção política e a sua aplicação a diversas áreas, incluindo o turismo, esta investigação segue uma abordagem quantitativa, na medida em que atentamos identificar quais os instrumentos de políticas públicas do turismo que são utilizados pelos municípios portugueses e, conseqüentemente, avaliar o impacto desses instrumentos no desenvolvimento turístico local, de modo a contribuir para um tópico ainda pouco explorado pela literatura e apresentando um novo quadro teórico daqueles instrumentos aplicado, naturalmente, à atividade turística. Adicionalmente, esta investigação também prevê uma abordagem qualitativa, uma vez que a elaboração do questionário foi complementada com os resultados da realização de um conjunto de entrevistas, junto de alguns municípios selecionados para o efeito, com o intuito de explorar a realidade turística existente nos municípios e o papel destas entidades públicas naquela atividade, contribuindo, assim, para uma melhor preparação do questionário.

6.2 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Em termos gerais, os objetivos de uma dada investigação empírica devem orientar a seleção de entre as diversas técnicas de recolha de dados existentes (Costa, 2012: 143). A autora esclarece que se os objetivos de pesquisa remeterem para a “interpretação de um fenómeno social, considerando a profundidade da informação como essencial, as técnicas de recolha de dados qualitativas são as mais adequadas”, ao passo

que se os objetivos presumirem a “caracterização de um fenómeno social ou de uma população com uma dimensão muito grande e/ou dispersa geograficamente, as técnicas que permitem a obtenção de dados de natureza quantitativa são as mais apropriadas”. Nesse sentido, e atendendo aos objetivos propostos para este estudo, previamente elencados, as técnicas de recolha de dados adotadas foram a entrevista e o questionário. Uma vez que verificamos que em Portugal e, mesmo a nível internacional, não existia nenhum estudo prévio e abrangente sobre os instrumentos de políticas públicas do turismo, consideramos pertinente optar pela aplicação de um inquérito por questionário como ferramenta para obter dados primários³⁸ sobre a realidade turística municipal, sendo o conhecimento dessa realidade precedido e complementado com a realização de alguns inquéritos³⁹ por entrevista.

6.2.1 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS DE NATUREZA QUALITATIVA: A ENTREVISTA

A entrevista constitui porventura uma das técnicas de investigação qualitativa mais conhecidas e documentadas na literatura (Ibert, Baumard, Donada e Xuereb, 2001; Patton, 2002; Denzin e Lincoln, 2005; Creswell, 2007; Stake, 2010; Bryman, 2012; Costa, 2012; Ritchie, Lewis, Nicholls e Ormston, 2014), correspondendo a um processo de interação face-a-face ou por telefone que ocorre entre uma ou mais pessoas que desempenham o papel de entrevistador e uma pessoa ou um grupo de pessoas que cumprem a função de entrevistados, possibilitando assim adaptar as questões e/ou pedir informação adicional sempre que se revele importante (Ibert, et al., 2001; Creswell, 2007; Stake, 2010; Coutinho, 2011; Costa, 2012). As entrevistas são classificadas em função de vários critérios, como sejam o grau de estruturação, de profundidade ou o número de sujeitos envolvidos (Bryman, 2012; Coutinho, 2011; Costa, 2012). Atentando, em particular, ao critério referente ao grau de estruturação ou, por outras palavras, ao grau de liberdade concedido ao entrevistado (Coutinho, 2011), as entrevistas podem ser não-estruturadas (livres) ou estandardizadas (estruturadas ou diretas), admitindo-se neste *continuum* graus intermédios, onde se situam as entrevistas semiestruturadas ou semidiretas (Ibert, et al., 2001; Bryman, 2012, Costa, 2012). Neste último caso, estamos perante um tipo de entrevista que deve ser utilizado quando o interesse consiste em obter dados comparáveis de diferentes participantes (Coutinho, 2011), pelo que o entrevistador deve adotar uma atitude flexível na condução da entrevista e onde predominam perguntas que estimulam o entrevistado a apresentar o seu ponto de vista, exprimir a sua opinião ou justificar o seu comportamento (Costa, 2012).

³⁸ Mediante a interferência do investigador no processo de recolha de dados, estes podem ser classificados como dados primários e dados secundários, consoante a recolha seja processada e orientada direta ou indiretamente pelo investigador, respetivamente (Costa, 2012).

³⁹ O inquérito é o “processo que visa a obtenção de respostas expressas pelos participantes num determinado estudo, podendo ser implementado com recurso a entrevistas ou a questionários” (Coutinho, 2011: 100).

No âmbito desta investigação as entrevistas realizadas assumem, precisamente, a forma de entrevistas semiestruturadas. Como o problema em análise constitui um tópico ainda pouco explorado pela comunidade científica, mas cujo estado da arte revela uma forte pertinência e abrangência contextual, foi-nos possível identificar um conjunto de perguntas-chave, relativamente abertas, para assim explorar a atuação dos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado resultantes da atividade turística, analisando os respetivos instrumentos utilizados para o efeito. A opção por este tipo de entrevista deve-se ao facto de acharmos importante que o entrevistador possa conduzir a entrevista através da sequência em que as questões são colocadas, permitindo ao entrevistado uma liberdade de resposta relativamente controlada (Ibert, et al., 2001; Costa, 2012). Face ao carácter complementar das entrevistas, definimos ainda que o inquérito por entrevista teria por base a seleção de uma amostra dos municípios portugueses. Estes municípios constituem a unidade de análise ou unidade básica de observação (Camões, 2012), estando inseridos num *design* de investigação do tipo estudo de caso. Um estudo de caso, como a própria expressão indica, traduz-se na observação aprofundada de um único caso ou de um pequeno número de casos (Coutinho, 2011; Yin, 2014), sendo usual a sua aplicação em temas relacionados com a área do turismo (Beeton, 2005). Prevemos, assim, que o estudo de caso possibilite, pela comparação, um conhecimento mais profundo das falhas de mercado acima identificadas e dos instrumentos de políticas públicas adotados pelos municípios. Num estudo de caso, o processo de seleção da amostra adquire um sentido muito peculiar (Creswell, 2007), sendo mesmo a sua essência metodológica (Coutinho, 2011). Quer isto dizer que a amostra é sempre intencional, visto que não há qualquer razão para que seja representativa da população (Coutinho, 2011). Stake (1995) refere, a este propósito, que se deve ter sempre presente que o estudo de caso não é uma investigação baseada em amostragem. Não se estuda um caso para compreender outros casos, mas para compreender o caso. Por isso, a constituição da amostra baseia-se em critérios pragmáticos e teóricos e não em critérios probabilísticos (Coutinho, 2011).

Nesse sentido, a seleção dos casos teve por base dois critérios: a localização geográfica e a dimensão. Em termos de localização geográfica, e considerando as cinco áreas regionais de turismo em Portugal Continental, que refletem as áreas abrangidas pelas unidades territoriais utilizadas para fins estatísticos NUTS II – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve –, foram selecionadas, num primeiro momento, as regiões do Algarve, do Alentejo e do Norte do país, dada a sua importância em termos de diversidade da atividade turística em Portugal. Supletivamente, dentro de cada região, os municípios foram selecionados consoante a sua dimensão, definida pelo número de habitantes. Tal como indicam Carvalho et al. (2013) a população ainda se traduz no critério mais usado para classificar os municípios quanto à sua dimensão.

Assim, foram selecionados cinco municípios de pequena dimensão, cinco de média dimensão e dois municípios de grande dimensão, num total de 12 municípios (tabela 6.1). Esta diversidade, baseada em diferentes regiões de turismo, diferentes dimensões e diferentes perspetivas quanto à importância do turismo enquanto fator de desenvolvimento, intenta um conhecimento mais aprofundado dos vários aspetos inerentes aos municípios em análise, estando presente o princípio da saturação ou redundância, ou seja, a amostra só está concluída quando se esgotar toda a informação passível de ser obtida (Coutinho, 2011) ou, como refere Eisenhardt (1989), quando a informação de casos adicionais nada acrescentar ao conteúdo inicial.

Tabela 6.1
Critérios de Seleção dos Municípios

| Municípios | Área regional de turismo | Dimensão* | Número de habitantes** | Número de entrevistados |
|-----------------------------------|--------------------------|-----------|------------------------|-------------------------|
| Albufeira | Algarve | Média | 40.574 | 4 |
| Alcoutim | Algarve | Pequena | 2.873 | 2 |
| Alijó | Porto e Norte | Pequena | 11.901 | 2 |
| Amares | Porto e Norte | Pequena | 18.866 | 2 |
| Braga | Porto e Norte | Grande | 181.829 | 2 |
| Bragança | Porto e Norte | Média | 35.334 | 2 |
| Chaves | Porto e Norte | Média | 41.281 | 1 |
| Évora | Alentejo | Média | 56.436 | 1 |
| Odemira | Alentejo | Média | 26.067 | 2 |
| Porto | Porto e Norte | Grande | 235.554 | 2 |
| Reguengos de Monsaraz | Alentejo | Pequena | 10.815 | 1 |
| Vila Real de Santo António | Algarve | Pequena | 19.111 | 2 |

* Relembramos que o critério da dimensão classifica os municípios em três categorias distintas quanto ao número de habitantes:

- Municípios pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes;
- Municípios médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes;
- Municípios grandes – com população maior que 100 000 habitantes.

** Informação obtida na PORDATA, Base de Dados de Portugal Contemporâneo. Censos 2011.

As entrevistas efetuadas foram sustentadas por um guião de entrevista composto por cinco partes distintas (Apêndice A), sendo que todas as perguntas formuladas foram desenvolvidas de acordo com o estado da arte previamente apresentado. Às cinco partes correspondem objetivos também eles distintos:

- 1.ª parte – explorar o conhecimento do município sobre os produtos turísticos definidos no PENT;
- 2.ª parte – Averiguar se a atividade turística do município possui características de bem público, mais concretamente, investigar se o município desempenha um papel ativo na promoção turística, no desenvolvimento de infraestruturas turísticas e na coordenação/planeamento da atividade turística;
- 3ª parte – investigar se o município tem em conta os impactos económicos, sociais ou ambientais provocados pela atividade turística, sejam eles benéficos ou danosos;

- 4.^a parte – explorar a percepção do município sobre as atrações turísticas de caráter único, ou seja, atrações caracterizadas pela escassez, unicidade, imobilidade e diferenças regionais e que implicam a exclusividade da existência dessas atrações turísticas no município em causa;
- 5.^a parte – Investigar se o município utiliza canais de divulgação de informação turística.

Considerando a pretensão da investigação qualitativa, entendemos que os entrevistados deveriam ser os responsáveis políticos – presidente/vereador com o pelouro do turismo – e os responsáveis técnicos da área do turismo. No total foram realizadas dezasseis entrevistas (23 entrevistados), entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2013, dado que os responsáveis de alguns municípios apenas mostraram disponibilidade para serem entrevistados em conjunto. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas para serem analisadas (capítulo 7).

6.2.2 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS DE NATUREZA QUANTITATIVA: O QUESTIONÁRIO

De entre as técnicas de investigação quantitativa o questionário é, sem dúvida, o instrumento mais popular e mais usado entre os investigadores (Ibert, et al., 2001; De Vaus, 2002; Moreira, 2004). O questionário baseia-se num conjunto mais ou menos amplo de questões consideradas relevantes e rigorosamente padronizadas (De Vaus, 2002; Quivy e Campenhoudt, 2008), cuja aplicação resulta quase sempre de formulários impressos que podem ser enviados por correio (para grandes populações) ou entregues em mão no caso de amostras mais pequenas (Coutinho, 2011). Sendo uma das formas mais eficientes para a obtenção de dados primários (Ibert, et al., 2001), o questionário constitui uma técnica que implica poucos custos e que possibilita a uniformização e comparação de escalas, bem como a quantificação de múltiplos dados e diversas análises, permitindo que os inquiridos possam responder ao seu ritmo e em condições de privacidade (Ibert, et al., 2001; Quivy e Campenhoudt, 2008; Coutinho, 2011; Costa, 2012). Os inquéritos por questionário permitem assim a recolha de dados extensivos, abrangendo um número significativo de sujeitos e num período de tempo delimitado, acedendo a dados que vão de encontro aos indicadores que o investigador definiu como necessários (Costa, 2012). Não obstante, o uso deste instrumento tem algumas limitações que devemos ter em conta, nomeadamente: a falta de flexibilidade, os problemas de interpretação por parte dos inquiridos, a dificuldade em controlar o processo de resposta e, por último, a eventual recusa de participação dos sujeitos (Ibert, et al., 2001; Costa, 2012).

Ainda assim, e perante as vantagens deste instrumento de recolha de dados e os objetivos deste estudo, o uso do inquérito por questionário constitui a principal técnica de recolha de dados desta investigação. A sua

aplicação teve como objetivo obter informação sobre as políticas públicas do turismo desenvolvidas pelos governos locais, em particular as diversas ações adotadas no âmbito da resolução das falhas de mercado existentes na atividade turística, traduzindo deste modo o quadro dos instrumentos de políticas públicas do turismo vigente nos municípios portugueses. Apesar desta técnica ser bastante utilizada em estudos da área, não encontramos nenhum estudo semelhante e convenientemente pormenorizado que nos permitisse partir de alguma base instrumental. Nesse sentido, o processo de elaboração do questionário assentou nos estudos empíricos abordados no estado da arte, estudos esses que documentam e corroboram a aplicação das tradicionais falhas de mercado ao contexto do turismo. Numa perspetiva exploratória e complementar, foram realizadas entrevistas com o intuito de melhorar a elaboração do questionário, direcionando-o para esta realidade em concreto.

Relativamente aos diferentes procedimentos que devem pautar uma correta elaboração de um questionário, consideramos, de modo especial, a definição das escalas de medida e o tipo de questões, assim como os mecanismos de validade e fiabilidade (Ibert, et al., 2001; De Vaus, 2002; Moreira, 2004; Hill e Hill, 2008). Em termos de escalas, o questionário é composto, principalmente, por variáveis qualitativas medidas em escalas do tipo dicotómico e escalas ordinais. Atendendo que as variáveis de tipo dicotómico pressupõem categorias de respostas exaustivas e mutuamente exclusivas (Hill e Hill, 2008; Mâroco, 2011), a sua utilização tem subjacente a necessidade de verificar se os municípios desenvolvem ou não um determinado conjunto de instrumentos no âmbito das falhas de mercado, sendo posteriormente codificadas em “zero” (não) e “um” (sim) para facilitar a análise. Por sua vez, as escalas ordinais admitem uma ordenação numérica das suas categorias, estabelecendo uma relação de ordem entre elas (Hill e Hill, 2008; Mâroco, 2011), pelo que a sua aplicação tem como intuito avaliar o grau de importância, de alteração e de coordenação que os inquiridos atribuem a determinadas situações. Neste caso, optamos, dada a sua popularidade (Mâroco, 2011), pela escala de tipo *Likert* de cinco pontos, adotando para o efeito as escalas pré-existentes na literatura (Ap e Crompton, 1998; Ibert, et al., 2001). Em número muito reduzido, o questionário engloba também variáveis quantitativas destinadas a quantificar alguns dados turísticos, entre outros aspetos. Quanto ao tipo de questões, e tendo em conta que a opção por itens de resposta aberta ou fechada depende, em grande parte, das opções assumidas pelo investigador (De Vaus, 2002; Moreira, 2004), privilegamos as questões de natureza fechada, limitando o respondente a escolher entre respostas alternativas (Hill e Hill, 2008). Sempre que consideramos pertinente, algumas questões dispunham de uma opção de resposta que permitia especificar uma “outra” alternativa para além das que estavam listadas.

Subjacente à elaboração do questionário encontramos, ainda, dois conceitos extremamente importantes, cujos indicadores reportam-se sempre aos dados obtidos com a aplicação do instrumento (questionário) e não ao instrumento em si, a saber: a fiabilidade e a validade (Ibert, et al., 2001; Hill e Hill, 2008; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). A fiabilidade remete para a precisão do método de medição, podendo ser estudada através da análise de consistência desse método (Ibert, et al., 2001; Moreira, 2004; Bryman, 2012). Um instrumento é fiável se fornecer os mesmos resultados, independentemente do contexto, do instrumento ou do investigador (Marôco e Garcia-Marques, 2006; Coutinho, 2011). Por sua vez, a validade indica se, de facto, o instrumento mede aquilo que acreditamos que ele mede (Coutinho, 2011). Uma medida tem validade se conseguir traduzir de forma correta a grandeza que pretende medir (Ibert, et al., 2001; Moreira, 2004; Hill e Hill, 2008; Bryman, 2012). Embora distintos, estes dois conceitos encontram-se estreitamente relacionados: enquanto a fiabilidade refere-se à consistência de uma medida, a validade alude à sua veracidade (Ibert, et al., 2001; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). Um medida pode ser fiável, mas pode estar errada e por isso ser inválida. Daí que não possamos aspirar à validade sem assegurar primeiro a fiabilidade, embora assegurar a fiabilidade não implique a validade dos dados (Coutinho, 2011). Em síntese, a fiabilidade não implica validade, mas é um requisito para avaliar a validade, isto é, uma medida para ser válida deve antes de mais ser fiável (Marôco e Garcia-Marques, 2006; Hill e Hill, 2008).

Uma das formas mais utilizada na aferição da validade de um questionário consiste na aplicação de um pré-teste, também designado por teste piloto, a um grupo de inquiridos que fazem parte da amostra da população objeto de estudo (Ibert, et al., 2001; De Vaus, 2002; Hill e Hill, 2008; Coutinho, 2011). De um modo geral, a realização de um pré-teste consiste numa revisão formal do questionário, tendo como objetivo determinar a relevância, a clareza, a adequação e a compreensão das perguntas e das escalas de resposta do questionário, facultando uma visão crítica sobre a forma e conteúdo do mesmo (Ibert, et al., 2001; De Vaus, 2002; Hill e Hill, 2008). Concretamente, o pré-teste do questionário foi aplicado a um conjunto restrito de municípios, tendo sido selecionados, quer municípios onde já tínhamos previamente realizado a entrevista exploratória e, como tal, possuíam algum conhecimento sobre o estudo, quer municípios que desconheciam por completo o tema do estudo em questão. Esta dupla escolha deve-se à tentativa de melhorar a validade do questionário e também a uma maior possibilidade de identificar incongruências do mesmo, de modo a corrigir itens que apresentam ambiguidades ou dificuldades de compreensão e a detetar erros de formulação que possam existir. Aos inquiridos foi solicitado que procedessem ao seu preenchimento, em condições similares às da aplicação definitiva, e que manifestassem ao mesmo tempo as dúvidas e/ou comentários que

o questionário lhes pudesse suscitar, resultando o pré-teste em pequenas alterações, principalmente na utilização de algumas expressões, à versão final do inquérito por questionário.

De entre os vários coeficientes de fiabilidade que podem ser estimados, e atendendo que o único questionário desta investigação foi administrado uma única vez, o coeficiente ou a medida mais adequada é, sem dúvida, a avaliação da consistência interna (Ibert, et al., 2001; Moreira, 2004; Hill e Hill, 2008; Coutinho, 2011; Bryman, 2012). A estimativa desta consistência interna deve ter sempre presente a média das correlações entre todos os itens ou partes e o número de itens ou partes, sendo usual calcular o coeficiente *alpha de cronbach*, indicador mais apropriado para a consistência interna de instrumentos de tipo escala de *Likert* (Ibert, et al., 2001; Moreira, 2004; Hill e Hill, 2008; Coutinho, 2011; Bryman, 2012), ou a fórmula de *Kuder e Richardson*, também conhecida por KR-20, mais apropriada para instrumentos de resposta objetiva de tipo dicotómica ou de escolha múltipla (Moreira, 2004; Coutinho, 2011). Deste modo, o *alpha de cronbach* e o KR-20 medem a coerência interna de uma escala que foi construída para um dado grupo de itens de uma mesma dimensão ou constructo teórico (Ibert, et al., 2001; Marôco e Garcia-Marques, 2006). Os valores destes coeficientes variam entre 0 e 1, sendo que valores iguais ou superiores a 0.7 indicam uma consistência interna (fiabilidade) apropriada e perfeitamente aceitável, havendo ainda alguns cenários de investigação em ciências sociais que também consideram aceitáveis valores iguais a 0.6, desde que os resultados obtidos com esse instrumento sejam interpretados com precaução (Ibert, et al., 2001; Marôco e Garcia-Marques, 2006; Pestana e Gageiro, 2008). Por conseguinte, foi analisada a consistência interna dos principais grupos de itens que compõem o questionário prevendo, consoante o tipo de variáveis, a utilização do *alpha de cronbach* ou do KR-20, para a totalidade dos 214 municípios da amostra (tabela 6.2). Considerando as indicações relativas à interpretação destes coeficientes, podemos concluir que os valores obtidos são satisfatórios, uma vez que a maioria se encontra acima do limiar de uma consistência interna admissível, isto é, um valor de 0.6. Apenas o valor do *alpha de cronbach* relativo ao grupo da coordenação da atividade turística pode ser considerado inadmissível (0.53). Deste modo, os diversos itens são capazes de medir, de forma minimamente precisa, as dimensões que fazem parte das políticas públicas do turismo. Tal como já mencionamos, os resultados devem ser interpretados com alguma ponderação, até porque, um valor moderado pode não significar uma baixa consistência do instrumento em si, mas a falta de homogeneidade em alguns dos itens (Coutinho, 2011). Sendo a elaboração do questionário o mais abrangente possível, é provável que tal falta de uniformização possa existir.

Tabela 6.2

Consistência Interna do Questionário, segundo o *Alpha de Cronbach* e Fórmula de KR-20

| Grupo | Número de itens | Alpha de Cronbach | KR-20 |
|---|-----------------|-------------------|-------|
| Produtos turísticos | 10 | 0.70 | - |
| Promoção turística | 16 | 0.61 | 0.62 |
| Infraestruturas turísticas | 9 | - | 0.60 |
| Coordenação da atividade turística | 10 | 0.53 | 0.60 |
| Impactos económicos, sociais e culturais | 25 | 0.90 | - |
| Divulgação da informação turística | 16 | - | 0.63 |

Por fim, resta-nos concretizar uma sucinta apresentação do questionário. Face aos objetivos deste estudo empírico, o questionário engloba onze grupos relativos às políticas públicas de turismo desenvolvidas a nível local e que podem ser observados no Apêndice B. Assim sendo, os onze grupos pressupõem os seguintes objetivos:

- Grupo I: Produtos turísticos – avaliar o atual grau de importância que os municípios atribuem aos produtos turísticos previstos no PENT e que constituem a aposta estratégica de desenvolvimento da atividade turística nacional, regional e local;
- Grupo II: Promoção turística – identificar quais as ações e, conseqüentemente, os instrumentos de políticas públicas que os municípios desenvolvem no âmbito da sua promoção turística, bem como analisar o grau de importância que estes conferem aos diversos intervenientes no contexto da promoção turística interna e externa;
- Grupo III: Impactos económicos, socioculturais e ambientais – assinalar os meses associados ao chamado período de época alta da atividade turística do município e, tendo como referência este período, avaliar o impacto que a atividade turística provoca em termos económicos, socioculturais e/ou ambientais. Pretende-se, ainda, com este grupo conhecer os instrumentos que os municípios utilizam especificamente na mitigação dos impactos negativos provocados pela atividade turística;
- Grupo IV: Infraestruturas/equipamentos turísticos – identificar as ações/instrumentos de políticas públicas que os municípios utilizam no desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico;
- Grupo V: Atrações turísticas de carácter único – averiguar a possível existência de atrações turísticas de carácter único (monopólios naturais no âmbito da atividade turística) e identificar os instrumentos de políticas públicas utilizados na sua preservação;
- Grupo VI: Planeamento do turismo – analisar se os municípios optam pela elaboração de planos de desenvolvimento turístico a longo prazo/planos estratégicos, seguindo as orientações estratégicas do PENT, ou se o plano diretor municipal (PDM) constitui o principal instrumento deste processo de planeamento;

- Grupo VII: Estruturas de coordenação da atividade turística – identificar as estruturas e os instrumentos de políticas públicas que os municípios privilegiam no âmbito da coordenação da atividade turística, bem como avaliar o grau de importância que os municípios atribuem à atuação de outras entidades públicas (nacionais e regionais) e privadas que concorrem para a coordenação desta atividade;
- Grupo VIII: Divulgação de informação turística – verificar os canais/instrumentos de divulgação de informação turística que são utilizados pelos municípios no contexto da assimetria de informação, considerando em particular a existência de postos de informação turística e a disponibilização de informação turística em várias línguas;
- Grupo IX: Perfil do inquirido – caracterizar o perfil do inquirido em termos do cargo que ocupa no município, do número de anos que desempenha a atual função, das habilitações académicas, entre outras características;
- Grupo X: Dados turísticos – recolher alguns dados turísticos, em particular, os valores orçamentais e o número de funcionários afetos à área do turismo com e sem formação na área.

Em analogia à investigação qualitativa e numa tentativa de maximizar o número total de respostas, entendemos que os inquiridos deveriam ser novamente os responsáveis políticos – presidente/vereador com o pelouro do turismo – e os responsáveis técnicos da área do turismo e que deveríamos obter uma resposta por município, refletindo a respetiva política pública do turismo. Deste modo, a aplicação dos questionários à totalidade dos municípios portugueses decorreu entre dezembro de 2013 e abril de 2014, constituindo mais uma vez a nossa unidade de análise ou unidade básica de observação pelo que, em termos de *design* de investigação, e tido como o principal, empregamos um estudo transversal (*cross-section analysis*), visto que analisamos estaticamente os 308 municípios de Portugal num dado momento do tempo (Camões, 2012).

6.3 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

As diferentes técnicas de recolha de dados permitem obter informação (dados) que necessita de ser organizada e analisada através de técnicas selecionadas da melhor forma possível (Coutinho, 2011; Rodrigues, 2012). Tal significa, que as técnicas de tratamento e análise de dados devem ser adequadas ao contexto da estratégia e do paradigma de investigação adotado, bem como à natureza das variáveis (Rodrigues, 2012). Desta forma, e uma vez que a nossa investigação prevê uma abordagem qualitativa e quantitativa, identificamos nesta seção as principais técnicas de tratamento e análise de dados selecionadas. Estas técnicas serão aqui retratadas de uma forma breve, sendo explicadas em detalhe nos capítulos correspondentes.

Assim, a análise quantitativa, referente ao nosso estudo transversal, prevê o uso de técnicas de análise estatística univariada, bivariada e multivariada⁴⁰. A análise estatística univariada pressupõe a aplicação de métodos de estatística descritiva utilizados com o intuito de analisar cada variável separadamente, permitindo a caracterização pormenorizada da amostra (Pestana e Gageiro, 2008; Moutinho, 2011). Deste modo, para descrever o conjunto de dados usamos, enquanto medidas de estatística descritiva, os tradicionais gráficos, quadros de frequência, medidas de tendência central (média) e medidas de dispersão (desvio padrão). Por sua vez, a análise estatística bivariada tem como objetivo analisar a relação entre duas variáveis cuja relação pode ser causal (Pestana e Gageiro, 2008). Dado que é nossa intenção avaliar o comportamento dos municípios, comparando os valores médios de utilização dos instrumentos de políticas públicas de acordo com a sua dimensão, recorreremos ao teste de *Kruskal-Wallis* (teste não paramétrico) e à ANOVA *one-way* (teste paramétrico), sendo que atendemos ao cumprimento dos pressupostos referentes a qualquer teste paramétrico. Por fim, a análise estatística multivariada estabelece relações entre mais de duas variáveis, pelo que consideramos como técnica de simplificação da informação, a análise fatorial exploratória, e como técnica para estimar as relações entre o desenvolvimento turístico local e os instrumentos de políticas públicas do turismo, a análise de regressão múltipla.

Relativamente às técnicas de análise qualitativa, a nossa escolha incide sobre a análise categorial que, de acordo com Bardin (2013), é habitualmente usada no tratamento deste tipo de dados e permite decompor os textos em diversas categorias. No entanto, e dado que as entrevistas realizadas apresentam um caráter complementar, a análise dos dados efetuada apenas se inspira na análise de conteúdo categorial, não pretendendo ser uma aplicação integral da mesma. A análise das entrevistas estará assim centrada em duas categorias fundamentais: as falhas de mercado e os instrumentos de políticas públicas do turismo. Nesta análise serão destacados, para cada uma das falhas, os instrumentos utilizados pelos municípios portugueses alvo da análise exploratória. A este propósito, o próximo capítulo versa sobre os resultados da análise destas entrevistas.

⁴⁰ A análise de dados pode ser univariada, bivariada ou multivariada, consoante o número de variáveis tratadas em simultâneo (Pestana e Gageiro, 2008).

ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES⁴¹

Tal como indicado no capítulo anterior, este trabalho assenta numa abordagem qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa tem como objetivo analisar, de modo exploratório, a intervenção dos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado resultantes da atividade turística. Nesse sentido, serão avaliadas, de forma mais aprofundada, as políticas na área do turismo de cinco municípios. Esta primeira análise, sustentada num estudo de caso com cinco municípios, visa aferir a perceção dos municípios portugueses relativamente à problemática das falhas de mercado existentes na atividade turística e analisar as respetivas formas de intervenção neste domínio. A análise foca-se também nas diversas mudanças que têm ocorrido na forma de prestação de bens e serviços públicos. Hoje em dia, a ação governamental não se limita à provisão direta, atuando também de forma indireta, através de diversos instrumentos de políticas públicas (Blair, 2002). É precisamente neste contexto que a abordagem instrumental tem conquistado importância como uma nova forma de atuação da ação política, sendo aplicada a diversas áreas, incluindo o turismo (Hall e Jenkins, 1997; Bramwell, 2005; Logar, 2010; Scott, 2011). Assim sendo, e de modo a compreender mais facilmente o trabalho desenvolvido pelos municípios, reiteramos, em primeiro lugar e de modo sucinto, os principais argumentos teóricos relativos às falhas de mercado no âmbito da atividade

⁴¹ A estrutura deste capítulo segue um formato desejável na submissão a uma revista científica e está preparado para ser lido de forma autónoma em relação à tese. Deste modo, as considerações teóricas sobre a atividade turística e as falhas de mercado são uma síntese do que foi mencionado na revisão de literatura.

turística e os instrumentos de políticas públicas. Em seguida, efetuamos uma breve contextualização do papel dos municípios na área do turismo e, posteriormente, a análise e discussão do estudo de caso.

7.1 ATIVIDADE TURÍSTICA E FALHAS DE MERCADO – CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Sob o ponto de vista económico, o mercado do turismo é tratado como um mercado imperfeito, com uma forte presença de bens públicos, externalidades, monopólios naturais e assimetria de informação (Michael, 2001). No caso dos bens públicos puros, bens caracterizados pela não rivalidade no consumo e não exclusividade no acesso, é possível referenciar um vasto conjunto de autores que advogam a existência, no contexto da atividade turística, de bens ou serviços que possuem as características acima indicadas, particularmente: a promoção turística, a provisão de infraestruturas turísticas, a coordenação da atividade turística e o respetivo planeamento (Blake e Sinclair, 2007). A promoção turística nacional e/ou dos destinos constitui o exemplo mais notável de bem público, sendo ao mesmo tempo não-rival e não-exclusivo (Mak e Miklius, 1989; Dwyer and Forsyth, 1993; Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Tal significa que os recursos financeiros usados na promoção de um destino beneficiam todas as empresas desse destino, independentemente de estas colaborarem ou não nessa promoção. Mesmo que algumas empresas participem financeiramente na promoção, existem outras empresas que tenderão a adotar comportamentos do tipo *free rider* (Mak e Miklius, 1989; Dwyer e Forsyth, 1992 e 1993; Pearce, 1992; Lundtorp, 2003; Mak, 2004 e 2006; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, 2008; Shi, 2012). Este tipo de comportamento resulta, assim, numa incorreta afetação dos recursos económicos, dado o subfinanciamento da promoção turística (Mak, 2006). Parece, assim, consensual o argumento de que a promoção turística requer alguma forma de intervenção pública, uma vez que é extremamente difícil determinar com rigor quem é que beneficia com a promoção turística (Bonham e Mak, 1996; Cunha e Abrantes, 2013). De facto, a literatura sugere diversos instrumentos de atuação: provisão direta; participação dos agentes turísticos privados num fundo de financiamento da promoção turística; criação de sistemas de financiamento cooperativo/princípio do utilizador-pagador; tributação da obtenção de divisas estrangeiras; tributação de investimentos turísticos; e estabelecimento de taxas turísticas (taxa de pernoita), entre outros (Bonham e Mak, 1996; Mak, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Shi, 2012).

A provisão de infraestruturas turísticas constitui um outro exemplo, perfeitamente documentado, de bem público (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Atendendo às considerações precedentes sobre infraestruturas e superestruturas turísticas (*ver* capítulo 3), é mais do que evidente que

estas representam uma parte importante e integrante do produto turístico e, por isso, é necessário assegurar a respetiva provisão, de modo a aumentar a competitividade dos destinos turísticos (Candela, Figini e Scorcu, 2008). Todavia, apesar de o setor privado assegurar a provisão de algumas infraestruturas, este não dispõe de incentivos para prover infraestruturas com características de bem público, particularmente aquelas em que não é exequível ou rentável, em termos económicos, excluir indivíduos do seu consumo (Blake e Sinclair, 2007). Assim sendo, o nível eficiente de provisão de infraestruturas turísticas depende da intervenção governamental, dispondo os governos de diversos instrumentos elencados na literatura, a saber: provisão direta, cofinanciamento de capitais públicos e privados, financiamento por parte das empresas privadas, atribuição de incentivos financeiros e isenções fiscais e ainda a tributação das infraestruturas turísticas (Jamieson, 2001; Jeffries, 2001; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Hall, Müller e Saarinen, 2009; Benner, 2013).

À semelhança da promoção turística e da provisão de infraestruturas, a coordenação da atividade turística também evidencia características de bem público (Blake e Sinclair, 2007). Como pudemos constatar anteriormente, o turismo é uma atividade extremamente complexa que congrega um vasto conjunto de atividades e produtos de diversa natureza e envolve uma multiplicidade de agentes públicos e privados (Jeffries, 2001; Blake e Sinclair, 2007; Candela e Figini, 2012). Em virtude desta elevada fragmentação, é muito comum encontrar problemas de coordenação no seio da atividade turística, tornando-se indispensável o desenvolvimento de instrumentos que garantam a coordenação entre os vários agentes públicos dos diferentes níveis de governo, entre os agentes públicos e privados, e entre os agentes privados (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Deste modo, a comunidade científica é unânime em reconhecer a importante ação de coordenação assumida pelos governos nacionais, regionais e locais e por outras estruturas de coordenação (Jamal e Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Faulkner, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Figini e Scorcu, 2008; Candela e Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha e Abrantes, 2013). Blake e Sinclair (2007) argumentam que se a coordenação da atividade turística fosse realizada por agentes privados seria não-exclusiva e existiriam incentivos para a adoção de comportamentos do tipo *free rider*. Complementarmente, o planeamento do turismo também é passível de ser tratado como um bem público (Choy, 1991; Blake e Sinclair, 2007; Hall, Müller e Saarinen, 2009). Ao constituir um processo de preparação de um conjunto de decisões para a ação futura, direcionadas para alcançar metas estrategicamente identificadas, estabelecendo profundas interrelações e interdependências com diversos setores de atividade, o planeamento de um dado destino não consegue ser assegurado por empresas privadas (Mason, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller e Saarinen,

2009; Cunha e Abrantes, 2013). Estas também desenvolvem exercícios de planeamento na área do turismo, mas com objetivos orientados para o lucro ou para o retorno dos investimentos realizados, o que não corresponde aos objetivos do planeamento por iniciativa pública (Hall, Müller e Saarinen, 2009). Nesse sentido, muitos governos têm tido um papel ativo no planeamento da atividade turística, adotando planos a nível nacional, regional e/ou local dedicados em exclusivo ao turismo, sem deixarem, obviamente, de enquadrar as restantes atividades e setores de que o turismo depende (Bramwell e Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Cooper e Hall, 2008; Cunha e Abrantes; 2013).

Em síntese, a literatura internacional parece evidenciar uma concordância alargada sobre a existência de bens públicos puros nos mercados turísticos. Tal como aludem Liang e Wang (2010), se a provisão de bens públicos estiver, apenas, dependente dos mecanismos de ajustamento de mercado, as empresas turísticas não irão produzir e fornecer, de modo eficiente, tais bens e serviços. Assim, a intervenção governamental é fundamental para aumentar o fornecimento desses bens públicos, sendo que a atuação dos governos poderá revestir várias formas. Os governos poderão optar por financiar direta e unicamente a provisão daqueles bens, poderão criar modelos em que os agentes privados participem financeiramente ou poderão recorrer à tributação através da definição de taxas. Gooroochrun e Sinclair (2005) explicam que o fluxo de turistas poderá impor custos públicos adicionais relativamente à provisão e manutenção de alguns serviços/equipamentos. Uma vez que os turistas não são residentes e, como tal, não suportam o financiamento desses custos adicionais, a existência de uma taxa pode corrigir esse desequilíbrio, fazendo com que o ónus recaia sobre aqueles que efetivamente são responsáveis pelo aumento dos custos de provisão dos bens públicos turísticos.

Em virtude da sua importância e amplitude, a atividade turística arrasta consigo uma série de impactos, que na literatura são vulgarmente designados por externalidades ou efeitos externos (Mathieson e Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Palmer e Riera, 2003; Veal, 2003; Schubert, 2010; Concu e Atzeni, 2012; Candela e Figini, 2012). De acordo com a revisão de literatura previamente apresentada, as externalidades resultam da influência de uma atividade, positiva ou negativa, sobre terceiros, sem que haja uma contrapartida direta (Mathieson e Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998; Schubert, 2010; Tribe, 2011). Deste modo, os efeitos do desenvolvimento da atividade turística podem ser positivos ou negativos e, normalmente, são categorizados em efeitos económicos, socioculturais e ambientais (Mathieson e Wall, 1982; Lindberg e Johnson, 1997a; Ap e Crompton, 1998; Lindberg, Dellaert e Rassing, 1999; Biagi e Detotto, 2012; Sharpley, 2014b). Ao não serem refletidos nos preços de mercado, criando diferenças entre o ótimo privado e o ótimo

social, os efeitos externos provocados pela atividade turística pressupõem alguma forma de intervenção governamental de modo a internalizar aqueles efeitos (Blake e Sinclair, 2007; Figini, Castellani e Vici, 2007; Candela, Castellani e Dieci, 2008; Schubert, 2010; Rinaldi, 2012; Candela e Figini, 2012). Nesse sentido, a literatura sugere genericamente dois grandes grupos de soluções. Por um lado, um grupo com caráter mais centralizado em que os governos podem exercer um controlo direto, recorrendo, por exemplo, à regulação da atividade turística, ou um controlo indireto, através da definição de taxas e subsídios (Candela e Figini, 2012). Apesar de algumas divergências, diversos autores têm defendido o uso de taxas *pigouvianas* como a solução mais eficiente na resolução dos problemas causados pelas externalidades (Palmer e Riera, 2003; Piga, 2003; Blake e Sinclair, 2007; Candela, Castellani e Dieci, 2008; Liang e Wang, 2010; Schubert, 2010; Paziienza, 2011; Rinaldi, 2012). Além de internalizar os efeitos externos, o uso destas taxas permite a obtenção de receitas que os governos poderão utilizar no desenvolvimento da atividade turística e na provisão de infraestruturas e serviços aos residentes locais (Rinaldi, 2012). Por outro lado, também é possível identificar um grupo de soluções com um caráter mais descentralizado e privado, evidenciando a adoção de mecanismos puros de mercado, fundamentados no teorema de *Coase* (Candela, Castellani e Dieci, 2008; Hojman e Hiscock, 2010; Candela e Figini, 2012; Zeng e Jin, 2013). Nesse sentido, a resolução do problema das externalidades não exige a intervenção dos governos. Estes devem limitar-se a definir os direitos de propriedade para que os agentes económicos através da livre transação desses direitos entre eles, atinjam a eficiência económica (Candela, Castellani e Dieci, 2008; Santos, 2012).

A terceira falha de mercado discutida neste trabalho é comumente conhecida por monopólio natural. Este ocorre quando uma indústria detém economias de escala ao longo de toda a extensão relevante da produção, de tal modo que os custos médios são mais baixos quando uma única empresa produz para todo o mercado (Baumol, 1977; Berg e Tschirhart, 1988; Weimer e Vining, 2005; Santos, 2012). Por outras palavras, está-se perante um monopólio natural sempre que uma única empresa tem capacidade para fornecer o mercado por completo com um nível de custo mais baixo do que se houvesse duas ou mais empresas (Baumol, 1977; Depoorter, 2000; Santos, 2012). Depoorter (2000) e Santos (2012) realçam que a existência de concorrência nestas indústrias é considerada socialmente indesejável, dado que a existência de um grande número de empresas resulta numa multiplicação desnecessária dos investimentos, tornando-se mais eficiente, sob o ponto de vista económico, que a procura do mercado seja satisfeita por um único produtor. Tendo em conta os exemplos mais comuns que retratam situações de monopólio natural, não seria de esperar que tais situações se verificassem no contexto da atividade turística. No entanto, diversos autores contrariam esta ideia e consideram a existência de situações de monopólio natural na atividade turística (Veal, 2003 e 2006;

Gooroochurn e Sinclair, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007; Liang e Wang, 2010; Krozer, 2011; Tribe, 2011). O principal argumento incide sobre as características das atrações turísticas, em particular a escassez, unicidade, imobilidade e diferenças regionais que podem resultar numa situação de monopólio natural (Veal, 2003 e 2006; Liang e Wang, 2010). Por outras palavras, a natureza diferenciadora dos produtos turísticos, em termos de tipologia e qualidade das atrações turísticas, permite a existência de algum poder de monopólio (Forsyth e Dwyer, 2002; Gooroochurn e Sinclair, 2005). Conforme refere Veal (2003 e 2006) só existe um Templo Pártenon, umas Cataratas do Niágara, uma Torre de Londres, um Grand Canyon ou uma Torre Eiffel, ao que o autor designa por monopólios sociais. Estes autores destacam dois grandes problemas subjacentes à existência de monopólios naturais: o lucro excessivo e a limitação da oferta (Veal, 2003 e 2006; Liang e Wang, 2010).

De acordo com a teoria económica, e uma vez que não é possível impor concorrência, os monopólios tendem a proporcionar lucros excessivos, em detrimento dos consumidores, pelo que estas situações só são minimizadas se a atração turística for propriedade do Estado ou se este retiver parte dos lucros aos agentes privados, a favor da comunidade (Veal, 2006). Por sua vez, a limitação da oferta, além de potenciar a obtenção de lucros excessivos, pode criar também problemas adicionais. De facto, se considerarmos que o elevado número de visitantes pode originar o congestionamento e a deterioração da própria atração turística, uma solução economicamente possível passa por controlar a procura através do preço, isto é, aumentar o preço de entrada, de modo a equilibrar a procura com a capacidade de carga da atração. Deste modo, a intervenção governamental é necessária para evitar que os agentes privados tendam a aproveitar-se dos benefícios que tal situação proporciona e explorem a vantagem monopolista, especialmente através da cobrança de preços excessivos. Veal (2006) defende o controlo e a propriedade por parte dos governos de tais atrações turísticas, considerando ao mesmo tempo que a regulação de preço também poderá ser útil no controlo do poder de monopólio e na melhoria do bem-estar social (Liang e Wang, 2010). Por sua vez, Gooroochurn e Sinclair (2005) sugerem, tal como Veal (2006), que os rendimentos económicos incitados por uma situação de monopólio também podem ser corrigidos através do uso da tributação, no sentido de alterar a incorreta alocação dos recursos.

Finalmente, a última falha de mercado a ser mencionada é a assimetria de informação, uma vez que o mercado turístico tem sido amplamente considerado um mercado com informação assimétrica (Cruse e Jackson, 2000; Bull, 2006; Smeral, 2006; Schwartz, 2007; Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Baggio e Baggio, 2011; Candela e Figini, 2012; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Em termos económicos,

tal significa que as partes envolvidas numa dada transação de mercado não dispõem do mesmo conjunto de informações. Normalmente, os fornecedores de bens e serviços turísticos aproveitam-se da informação completa de que dispõem, e tendem a fornecer informações incorretas ou a ocultar fatores de desvantagem, prejudicando os turistas (Bull, 2006; Liang e Wang, 2010). A assimetria de informação provoca, assim, problemas de seleção adversa e de risco moral (Liang e Wang, 2010). Se considerarmos, por um lado, que o mercado turístico é fragmentado, uma vez que é composto por vários ramos de negócios e atividades e que, por outro lado, a deslocação dos turistas é inerente à atividade turística com a consequente separação entre as empresas no mercado de origem e o destino turístico; será de esperar que os problemas de assimetria de informação se façam sentir com maior intensidade (Caccomo e Solonandrasana, 2001; Bull, 2006; Cunha, 2006). De acordo com Baggio e Baggio (2011), como os turistas não podem testar o produto antes de o comprar, não são capazes de avaliar totalmente a qualidade do mesmo, pelo que a decisão de comprar será tomada com base em informações incompletas. Assim sendo, parece evidente que o mercado, por si só, não é eficiente, justificando-se que os governos desenvolvam instrumentos que regulem a divulgação de informação turística (Asero e Patti, 2009; Liang e Wang, 2010; Nicolau e Sellers, 2010; Chen, Mak e Li, 2013; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Com efeito, os governos podem definir padrões de qualidade ou outros critérios normativos, sendo o sistema oficial de classificação dos empreendimentos turísticos o exemplo mais conhecido deste tipo de medida (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Liang e Wang, 2010; Núñez-Serrano, Turrión e Velázquez, 2014). Complementarmente, Nicolau e Sellers (2010) sugerem que a definição de padrões de qualidade resultantes de um processo de certificação, por entidades não governamentais e especializadas, também constitui uma outra categoria de instrumentos que permite reduzir a assimetria de informação. Liang e Wang (2010) propõem ainda que os próprios governos, através das suas estruturas, também podem prover diretamente informação turística, ao mesmo tempo, que incentivam os agentes turísticos privados a colaborar na divulgação dessa informação (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008). Por último, vários autores enfatizam outras formas de intervenção pública como, por exemplo, o recurso às tecnologias de informação e comunicação e à *internet* como ferramentas úteis na divulgação de informação turística (Sidali, Schulze e Spiller, 2009; Fernández-Barcala, González-Díaz e Prieto-Rodríguez, 2010; Baggio e Baggio, 2011).

7.2 A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DO TURISMO

A história da intervenção dos municípios portugueses na área do turismo, exposta anteriormente (ver capítulo 4), aponta para a importância que os municípios assumiram e assumem nesta área. A atual Lei de Bases das Políticas Públicas do Turismo (Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto) comprova essa mesma

importância ao identificar as autarquias locais (que incluem os municípios) como agentes públicos do turismo, juntamente com outras entidades nacionais e regionais. Com efeito, os municípios constituem entidades locais com atribuições no planeamento, desenvolvimento e concretização das políticas de turismo, tendo como missão promover o desenvolvimento da atividade turística através da coordenação e da integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a alcançar as metas do PENT (artigo 17.º, n.ºs 1 e 2). Uma outra fonte que corrobora a importância dos municípios na área do turismo é o diploma que estabelece o quadro de atribuições e competências dos municípios (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). No entanto, podemos verificar, numa primeira análise, que o turismo não integra nenhuma das atribuições elencadas no artigo 23.º daquele diploma. Apenas uma avaliação mais exaustiva revela que muitas daquelas atribuições estão direta ou indiretamente relacionadas com a área do turismo. É o caso, por exemplo, das atribuições que os municípios têm ao nível do equipamento rural e urbano, energia, transportes, património, cultura, entre outras. Do mesmo modo, Costa (1998) e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (2004) apresentaram um conjunto de áreas estratégicas que os organismos internacionais recomendam que estejam sob a alçada dos municípios, justificando assim o seu envolvimento na área do turismo. Das áreas elencadas e das atribuições definidas no diploma acima citado, e atendendo à temática deste trabalho, realçamos que se considera que os municípios devem intervir nas áreas que a literatura identifica como falhas de mercado, senão vejamos:

- i) Criação ou participação em estabelecimentos de promoção do turismo local;
- ii) Construção de equipamentos/infraestruturas com interesse para o turismo e para as comunidades locais, garantindo, por exemplo, a rede de abastecimento de água, saneamento e recolha de lixo;
- iii) Elaboração de estratégias de planeamento do turismo adequadas a outros instrumentos de planeamento;
- iv) Coordenação da atividade turística, integrando outras instituições com interesse direto, ou indireto, no setor;
- v) Envolvimento com os agentes públicos do turismo a níveis nacionais e regionais;
- vi) Avaliação dos impactos criados pelo turismo a nível local, designadamente económicos, socioculturais e ambientais;
- vii) Elaboração de estratégias locais para as diversas atrações turísticas;
- viii) Provisão de informação: através de centros de informação e apoio aos turistas; de folhetos de informação acerca dos equipamentos e infraestruturas turísticas; e de folhetos informativos acerca do que é oferecido pelo setor privado na área (e.g. alojamento, restauração, comércio, eventos).

Assim sendo, a próxima seção, tenta retratar, de modo exploratório e através da atuação de cinco municípios portugueses no contexto daquelas áreas estratégicas, uma primeira abordagem à intervenção dos municípios portugueses na mitigação destas falhas de mercado, analisando detalhadamente os instrumentos de políticas públicas mencionados pelos municípios.

7.3 ESTUDO DE CASO

Uma vez que o tema desta investigação constitui um tópico ainda pouco explorado pela comunidade científica, mas cujo estado da arte é bastante pertinente, parece-nos oportuno utilizar o estudo de caso como técnica para tentar descobrir evidências empíricas sobre os municípios portugueses (Eisenhardt, 1989; Bryman, 2012). Deste modo, pretendemos explorar, descrever e analisar a intervenção dos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado resultantes da atividade turística, bem como os instrumentos utilizados para o efeito, sendo a opção por esta técnica fundamentada pela sua extensiva aplicação em temas relacionados com o turismo (Beeton, 2005). De entre as várias entrevistas realizadas e apresentadas no capítulo anterior, optamos apenas por apresentar a análise da atuação de cinco municípios. Esta escolha deve-se principalmente à abrangência e diversidade da respetiva atuação, pelo que a inclusão dos restantes municípios pouco acrescentaria aos conteúdos a seguir expostos. Deste modo, a tabela 7.1 identifica os municípios criteriosamente selecionados para o estudo de caso, bem como alguns detalhes das entrevistas realizadas. A análise do estudo de caso será dividida de acordo com as falhas de mercado acima identificadas: os bens públicos, que incluem a promoção turística, as infraestruturas turísticas e a coordenação/planeamento da atividade turística, as externalidades, os monopólios naturais e a assimetria de informação.

Tabela 7.1
Caracterização das Entrevistas Semiestruturadas

| Municípios | Número de entrevistados | Entrevistados | Data |
|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Albufeira | 4 | Vereador e três responsáveis técnicos | 23 janeiro 2013 |
| Amares | 2 | Vereador e responsável técnico | 17 janeiro 2013 |
| Odemira | 2 | Vereador e responsável técnico | 24 janeiro 2013 |
| Porto | 2 | Vereador e responsável técnico | 18 janeiro 2013 |
| Vila Real de Santo António | 2 | Vereador e responsável técnico | 22 janeiro 2013 |

7.3.1 ATIVIDADE TURÍSTICA E BENS PÚBLICOS

No que diz respeito à promoção turística, os cinco municípios revelam-se grandes impulsionadores de ações promocionais dos respetivos destinos turísticos e, como seria de esperar pela diversidade dos casos selecionados, apresentam formas de atuação relativamente distintas. Assim, no caso do município de Albufeira, a promoção turística é realizada, essencialmente, através da Agência de Promoção de Albufeira (APAL) criada pelo próprio município. Trata-se de uma associação de promoção turística de direito privado, que resulta da parceria de entidades públicas e privadas, em que o município é o principal parceiro, e onde é possível constatar que os agentes turísticos de natureza privada são associados e colaboram financeiramente na promoção turística do município. A APAL tem como principal competência a organização de ações específicas, na sua essência participações em feiras, que promovam nacional e internacionalmente a marca Albufeira. Inicialmente, esta agência era responsável apenas pela promoção externa, mas atualmente a estratégia promocional do município está delegada em exclusivo naquela agência, através de protocolos de colaboração estabelecidos entre o município e a agência. Os entrevistados destacaram que um dos problemas da agência de promoção criada pelo município é, ainda assim, beneficiar os agentes que não são associados e que não participam como tal. Um outro parceiro importante da atividade da APAL é a Agência Regional de Promoção Turística – Associação de Turismo do Algarve – que assume um papel importante no que concerne à concretização das várias ações de promoção nos mercados externos. Paralelamente ao trabalho da agência criada pelo município, este também desenvolve ações promocionais, através da Divisão Municipal de Turismo, Desenvolvimento Económico e Cultural, mas mais direcionadas para a organização de eventos e animação turística, envolvendo naturalmente aquela agência. Os entrevistados referiram também que é relativamente comum o município recorrer a fundos comunitários para efeitos de promoção turística. O município participa, ainda, na Entidade Regional de Turismo do Algarve, usufruindo assim do plano de promoção regional para o mercado interno, que aquela entidade desenvolve, articulado com o plano de promoção turística do município.

Os municípios de Amares e de Vila Real de Santo António assumem posições um pouco semelhantes, no sentido em que o município assume-se como o principal agente público envolvido na promoção turística. Deste modo, no município de Amares verifica-se um papel ativo na promoção turística interna e externa por parte do município, através da participação em feiras, organização de eventos com carácter promocional, ações de sensibilização, entre outros. No entanto, os entrevistados apresentam uma perspetiva muito realista em relação à promoção. Ou seja, as ações promocionais são realizadas apenas em função do que normalmente o município consegue assegurar. Os entrevistados referem que o município apresenta uma

dimensão reduzida e, conseqüentemente, muitas das condições necessárias para um trabalho efetivo de promoção ainda não estão estabelecidas. Ainda assim, destaca-se uma relação positiva entre o município e alguns agentes privados, que sempre que necessário solicitam, em termos logísticos, a colaboração do município para as diversas ações promocionais em que participam. À semelhança do município de Albufeira, o município de Amares também participa na respetiva Entidade Regional de Turismo, mas não tem qualquer participação na Agência Regional de Promoção Turística, beneficiando, ainda assim, das atividades promocionais de caráter externo desenvolvidas por esta agência. No caso do município de Vila Real de Santo António, e tal como mencionamos, o município é o principal agente de promoção turística. Contrariamente ao município de Amares, a estratégia de promoção relativa à participação em feiras internacionais assenta numa parceria, por iniciativa do município, com os agentes turísticos locais de natureza privada, no sentido de, em conjunto, conseguirem uma intervenção mais ativa na promoção do concelho nas mais diversas atividades promocionais. Além da participação em feiras, a estratégia promocional abrange outras formas de promoção, nomeadamente, organização de eventos, atuação ao nível das redes sociais, publicações em revistas da especialidade, entre outras. Tal como o município de Albufeira, o município de Vila Real de Santo António também participa na Entidade Regional de Turismo do Algarve e na Associação de Turismo de Algarve, beneficiando dos planos de promoção regional de cada uma daquelas entidades, adequados ao próprio plano de marketing e promoção turística de que o município dispõe.

O município de Odemira apresenta uma posição muito diferente em comparação com os restantes municípios. Assim, sob o ponto de vista deste município, o papel da promoção turística nacional e internacional é da responsabilidade da Entidade Regional de Turismo do Alentejo e da Agência Regional de Promoção Turística do Alentejo, respetivamente. Neste caso, o município trabalha a promoção interna apenas para os visitantes que visitam o concelho, resultado da promoção efetuada pelas estruturas competentes. No entendimento dos entrevistados não deve ser o município a desenvolver atividades de promoção com o intuito de atrair visitantes. Em termos de promoção externa, o município entende que não deve efetuar essa promoção, pelo que é membro da Agência Regional de Promoção e incentiva os respetivos agentes turísticos locais de natureza privada a fazerem também parte dessa mesma agência.

Relativamente ao município do Porto e, em termos de promoção interna, este município desempenha um papel bastante ativo, desenvolvendo várias atividades de promoção turística da marca Porto. Constitui uma preocupação constante do município, apoiar, através do Departamento do Turismo, os mais diversos acontecimentos que ocorrem na cidade (e.g. congressos, seminários, conferências, entre outros) para tentar

captar segmentos que se enquadram nos produtos turísticos. Como suporte a esta diversidade de atividades, vertidas num plano de marketing e promoção turística, ambos os entrevistados destacam o Portal do Turismo, desenvolvido pela autarquia, como o instrumento mais importante em termos de promoção turística, onde toda a comunicação *online* está claramente alinhada com a comunicação *offline*, quer através de brochuras mais específicas, quer mais genéricas. Quanto à promoção externa, esta foi contratualizada com a Agência Regional de Promoção Turística do Porto e Norte – Associação de Turismo do Porto. Nesse sentido, as ações de âmbito externo são executadas pelo município em parceria com aquela associação.

Deste modo, o estudo de caso parece evidenciar que os municípios portugueses desempenham um papel fundamental na promoção turística, participando de forma ativa e, em alguns casos, constituindo mesmo o principal agente público envolvido. O caso mais distinto é, sem dúvida, o município de Odemira, no sentido em que apenas desenvolve atividades de promoção junto dos visitantes que chegam ao concelho, estando as principais atividades de promoção do destino a cargo de outras entidades competentes. O município investe nessas estruturas, sendo a promoção efetuada a partir dos canais existentes para o efeito. A tabela 7.2 resume as principais entidades responsáveis pela promoção turística interna e externa destes municípios, demonstrando uma acentuada importância da atuação municipal e a tabela 7.3 as principais ações desenvolvidas no âmbito da promoção turística.

Tabela 7.2
Principais Entidades Responsáveis pela Promoção Turística Interna e Externa

| Municípios | Promoção interna | Promoção externa |
|-----------------------------------|---|---|
| Albufeira | Estrutura interna do Município | Agência de Promoção de Albufeira (APAL) |
| | Entidade Regional de Turismo do Algarve | Agência Regional de Promoção Turística do Algarve |
| | Agência de Promoção de Albufeira (APAL) | Estrutura interna do Município |
| Amares | Estrutura interna do Município | Estrutura interna do Município |
| | Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte | |
| Odemira | Entidade Regional de Turismo do Alentejo | Agência Regional de Promoção Turística do Alentejo |
| | Estrutura interna do Município | |
| Porto | Estrutura interna do Município | Agência Regional de Promoção Turística do Porto e Norte |
| | Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte | |
| Vila Real de Santo António | Estrutura interna do Município | Estrutura interna do Município |
| | Entidade Regional de Turismo do Algarve | |

Tabela 7.3
Principais Ações Desenvolvidas na Promoção Turística

| Municípios | Ações |
|-----------------------------------|---|
| Albufeira | Participação em feiras nacionais Participação em feiras internacionais Organização de eventos de promoção turística Plano de promoção turística Participação dos agentes turísticos locais de natureza privada no financiamento da promoção turística Marca turística Fundos comunitários |
| Amares | Participação em feiras nacionais Participação em feiras internacionais Organização de eventos de promoção turística Ações de sensibilização Apoio logístico aos agentes turísticos locais de natureza privada para as diferentes ações promocionais |
| Odemira | – |
| Porto | Participação em feiras nacionais Participação em feiras internacionais Portal de turismo Material de indução promocional Plano de promoção turística Plano de marketing turístico Marca turística |
| Vila Real de Santo António | Participação em feiras nacionais Participação em feiras internacionais Organização de eventos de promoção turística Atuação ao nível das redes sociais Publicações em revistas da especialidade Plano de marketing turístico Plano de promoção turística Participação dos agentes turísticos locais de natureza privada no financiamento da promoção turística |

À semelhança da intervenção municipal na promoção turística, o desenvolvimento de infraestruturas turísticas também constitui uma preocupação por parte destes municípios, procurando satisfazer um vasto conjunto de necessidades direta e indiretamente relacionadas com a atividade turística. Naturalmente, a relevância que cada município atribui ao desenvolvimento daquelas infraestruturas depende da dimensão que o turismo assume enquanto elemento crucial no desenvolvimento local. Deste modo, os municípios de Albufeira, Porto e Vila Real de Santo António adotam filosofias mais interventivas em comparação com os municípios de Amares e Odemira. No caso do município de Albufeira, os entrevistados referem que o investimento em infraestruturas num município como este está claramente associado ao turismo. Os entrevistados relatam, a título exemplificativo, que o próprio sistema de tratamento de águas residuais urbanas existente no município está concebido para dar resposta às variações em termos de população (incluindo visitantes) e que é

completamente diferente de um município em que o número de habitantes se mantém mais ou menos estável ao longo do ano. Esta adaptação à vertente turística é comprovada pelo elevado número de infraestruturas de tratamento de águas residuais de que o município dispõe (cerca de 40), atendendo que o número de habitantes ronda apenas os 40.000. Um outro exemplo mencionado pelos entrevistados incide sobre o forte investimento que o município tem desenvolvido em infraestruturas desportivas, nomeadamente pistas de atletismo, pavilhões, ginásios, piscinas, entre outras. Mais uma vez, estas infraestruturas têm uma dimensão social de apoio à população e, obviamente, uma dimensão turística, dado que permitem criar um conjunto de oportunidades relacionadas com a prática do desporto. Os entrevistados indicaram, ainda, um conjunto de projetos que estão em curso e que embora sejam de índole cultural têm, naturalmente, uma forte componente turística. Em termos de instrumentos, grande parte destes investimentos resultam de investimento público municipal com recurso a financiamento e a fundos comunitários, além de que o município dispõe de uma estrutura vocacionada para o apoio aos promotores de investimento turístico.

De forma idêntica, sendo Vila Real de Santo António um concelho que vive do turismo é consensual que o desenvolvimento de infraestruturas seja inseparável da atividade turística. Nesse sentido, os entrevistados relatam que existe uma preocupação constante por parte do município em desenvolver infraestruturas orientadas para o turismo, de modo a satisfazer as necessidades dos visitantes e a encontrar motivações alternativas e complementares ao tradicional produto turístico sol & mar. Como principais infraestruturas de interesse turístico, os entrevistados destacam o Complexo Desportivo Municipal, atualmente um dos mais credenciados a nível nacional e europeu, dado que integra um conjunto de equipamentos desportivos para diversas modalidades, constituindo uma referência para o estágio de diversas equipas e atletas; e as ciclovias existentes no concelho. Estas infraestruturas, utilizadas maioritariamente por turistas, constituem um complemento à oferta turística, sobretudo no inverno, colmatando assim o problema da sazonalidade. De modo semelhante, é possível constatar que existe um grande investimento público por parte do município, sendo que este também recorre a fundos comunitários.

O município do Porto tem adquirido nos últimos anos uma notável relevância na área do turismo, considerando fundamental o investimento em infraestruturas ou equipamentos de interesse turístico. Os entrevistados destacam vários exemplos de investimentos em infraestruturas, designadamente a rede de museus municipais que suportam a procura turística, os postos de turismo municipais, as infraestruturas virtuais, com especial ênfase para o Portal do Turismo, a revisão de toda a sinalética turística, a organização do espaço público para melhor acolher o visitante, entre outros. Tal como os municípios anteriores, também

o município do Porto, além do investimento público municipal, recorre a fundos comunitários, estabelece protocolos bancários com instituições financeiras e prevê uma estrutura vocacionada para apoiar os promotores de investimento turístico. A este propósito, os entrevistados indicam que o município não dispõe de um incentivo direto, no sentido de impulsionar o desenvolvimento de infraestruturas por parte dos agentes privados. No entanto, e dependendo do nível de investimento, é sempre possível criar instrumentos facilitadores para o efeito, concedendo, por exemplo, isenções fiscais através da isenção de pagamento de taxas de licenciamento ou redução de impostos municipais. Os entrevistados referem, ainda, que no contexto do desenvolvimento de infraestruturas turísticas é o município quem orienta a articulação entre as entidades que possuem competências que concorrem para o desenvolvimento turístico.

Os entrevistados do município de Odemira consideram que este apresenta um investimento considerado normal para a própria dimensão do turismo no concelho. O município tem apostado claramente na requalificação do próprio território, melhorando essencialmente as condições existentes. Nesse contexto, os entrevistados apontam alguns exemplos de investimentos em infraestruturas, tidos como os mais importantes. Assim, destacam a requalificação dos espaços, no âmbito do programa Polis Litoral Sudoeste, que é fundamentalmente um Polis costeiro, apostando na revitalização das praias, dos portinhos de pesca e da malha urbana dos dois grandes aglomerados urbanos turísticos, que são Vila Nova de Milfontes e Zambujeira do Mar. O programa Polis representa para o município um investimento em infraestruturas, sendo um dos 4 municípios com participação minoritária na Sociedade Polis Litoral Sudoeste – Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, S.A. –, uma sociedade comercial de capitais exclusivamente públicos e que tem como principal função a gestão, coordenação e execução dos investimentos a realizar no âmbito deste programa. A Rota Vicentina constitui um outro exemplo de investimento em infraestruturas, dada a requalificação de alguns caminhos vicinais, a estruturação de algumas travessias de pontes em ribeiras, bem como o desenvolvimento de instrumentos de monitorização e georeferenciação. À semelhança do município de Albufeira, e referenciando o ponto de atração turística de Vila Nova de Milfontes, os entrevistados demonstram, por exemplo, que os investimentos em infraestruturas públicas relacionadas com o abastecimento de água e com os sistemas de tratamento de águas residuais urbanas também foram realizados tendo em conta o número de visitantes e não o número de habitantes efetivos.

No caso do município de Amares, em virtude da sua reduzida dimensão, os entrevistados referem que não existem infraestruturas com notável importância, no sentido de garantirem aos visitantes uma oferta

estruturada em termos de produtos turísticos. Ainda assim, os entrevistados destacam, como principais infraestruturas, os estabelecimentos de alojamento local, as unidades de turismo rural, existindo algumas unidades de referência, e a Pousada de Santa Maria de Bouro, integrada na rede de Pousadas de Portugal. À semelhança dos outros municípios, além de promover o investimento em infraestruturas e ter alguns projetos em andamento, também recorre a fundos comunitários e incentiva o investimento por parte dos agentes privados. A maioria dos projetos relacionados com as unidades de turismo rural existentes no concelho resultam de candidaturas a fundos comunitários que o município apoia, através da intervenção junto das entidades responsáveis pela análise das candidaturas, no sentido de potenciar a viabilização desses mesmos projetos. A tabela 7.4 descreve as ações desenvolvidas pelos municípios no desenvolvimento de infraestruturas turísticas.

Tabela 7.4
Principais Ações Desenvolvidas no Desenvolvimento de Infraestruturas Turísticas

| Municípios | Ações |
|-----------------------------------|--|
| Albufeira | Fundos comunitários Investimento público municipal Protocolos bancários com instituições financeiras Estrutura vocacionada para o apoio aos promotores de investimento turístico |
| Amares | Fundos comunitários Investimento público municipal Estrutura vocacionada para o apoio aos promotores de investimento turístico |
| Odemira | Investimento público municipal Programa Polis Litoral Sudoeste |
| Porto | Fundos comunitários Investimento público municipal Protocolos bancários com instituições financeiras Estrutura vocacionada para o apoio aos promotores de investimento turístico Isenções fiscais (isenção de pagamento de taxas de licenciamento, redução de impostos municipais) Orienta a articulação entre as entidades que possuem competências que concorrem para o desenvolvimento turístico |
| Vila Real de Santo António | Fundos comunitários Investimento público municipal |

Contrariamente à atuação dos municípios no contexto da promoção turística e da provisão de infraestruturas turísticas, a coordenação da atividade turística representa uma falha de mercado que não tem, da parte de alguns municípios, a melhor resposta possível. A diversidade de agentes envolvidos e os diferentes aspetos do turismo criam obstáculos, dificultando assim o papel coordenador dos municípios. Além disso, esta dificuldade é potenciada pela inexistência de estruturas especificamente vocacionadas para a coordenação da

atividade turística. O único dos cinco municípios a referir a existência de uma estrutura do género é o município do Porto. Os entrevistados destacaram o papel do Departamento do Turismo como um importante articulador e facilitador da atividade turística em conjunto com os diversos *stakeholders* públicos e privados que partilham a mesma visão. Os entrevistados referem que, de facto, a coordenação representa uma tarefa muito difícil, dado que existe muita informação que não é partilhada e, se não for o município a assumir um papel coordenador, os agentes por si só não têm qualquer incentivo para adotar esse papel. Em termos de coordenação com as diversas entidades que atuam no concelho, o município destaca a coordenação relativamente diminuta que existe com a Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte. No entendimento do município, a marca Porto atingiu um grau de importância e conhecimento que faz com que o esforço não seja tão significativo, embora haja um esforço de articulação com essa entidade. Além desta entidade, os entrevistados referem como principais entidades intervenientes no processo de coordenação a Associação de Turismo do Porto, a Associação Comercial do Porto, a Associação Portuguesa de Hotelaria, Restauração e Turismo, a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., entre outras.

Os restantes municípios relatam que a coordenação da atividade turística é realizada de forma *ad hoc*. Quer isto dizer que não existe uma estrutura, como no caso do Porto, que planeie de forma consciente a coordenação daquela atividade. No entanto, tal não significa que os municípios não tenham qualquer intervenção neste processo. Em todos os casos, e ainda que de modo *ad hoc*, o município assume um papel crucial, enquanto coordenador da atividade turística. No caso do município de Albufeira, por exemplo, os entrevistados afirmam que a coordenação da atividade turística constitui uma tarefa extremamente difícil, tornando-se ainda mais complexa num concelho composto por uma grande diversidade de interesses. Nesse sentido, o município tem desenvolvido um grande esforço para granjear o respeito e a colaboração de todas as associações locais, nomeadamente a associação de comerciantes, a associação de restaurantes e a associação de hoteleiros, evidenciando-se uma forte componente associativista, em termos de dinâmica empresarial. Os entrevistados referem a este propósito o esforço financeiro que estas associações têm preconizado, no sentido de colaborarem na organização de eventos, por exemplo, aliviando a estrutura financeira do município. Similarmente, o município de Vila Real de Santo António relata que no conjunto das atividades que desenvolve procura sempre a parceria e o apoio dos agentes turísticos privados com atuação no concelho. De igual modo, o município tem dialogado com os agentes privados, no sentido de apelar também à sua colaboração na realização de algumas atividades. O objetivo consiste em alterar o estigma de que o esforço, em particular, o financeiro, deve ser sempre municipal e os agentes privados beneficiam de algum modo do investimento municipal realizado. O município de Odemira também tem desenvolvido um

papel ativo na coordenação da atividade turística, privilegiando uma gestão participada com uma participação ativa dos agentes turísticos do território. Neste contexto de coordenação, os entrevistados enfatizam a importância da Associação de Turismo de Qualidade do Litoral Alentejano e Costa Vicentina, vulgarmente conhecida como Associação Casas Brancas. Esta associação, sem fins lucrativos, tem como objetivo organizar, de forma integrada, diversificada e selecionada, os vários tipos de oferta existentes, integrando alojamentos rurais, restaurantes e atividades de natureza, contando atualmente com mais de 60 sócios, incluindo restaurantes e animação turística. O município de Amares constitui o principal coordenador da atividade turística do concelho, enfatizando que os agentes privados não conseguem assumir esse papel, e se o fizessem seria certamente de modo ineficiente. Os entrevistados salientam que o processo de coordenação entre o município e os setores da restauração e do alojamento é bastante positivo.

Complementarmente à coordenação, verificamos que apenas o município do Porto dispõe de um plano de desenvolvimento turístico de longo prazo/plano estratégico, elaborado pela estrutura interna do município e de acordo com as orientações estratégicas do PENT. Tal como indicam os entrevistados, o planeamento da atividade turística constitui, à semelhança da coordenação, uma prioridade do município face à importância que o turismo tem vindo a adquirir neste concelho. Os restantes municípios não dispõem de planos específicos para o turismo. No entanto, desenvolvem algumas estratégias de ação. O município de Vila Real de Santo António, por exemplo, tem definida uma estratégia de médio prazo, consubstanciada num plano de marketing trianual, que brevemente passará a anual. Os entrevistados referem que à medida que o trabalho vai evoluindo, os resultados vão sendo analisados e adotadas as medidas necessárias. A mutação da atividade turística é apresentada como a principal razão para a adoção de uma perspetiva de curto/médio prazo. Os municípios de Amares, Albufeira e Odemira consideram o PDM como o principal instrumento do processo de planeamento da atividade turística. Os entrevistados do município de Amares consideram que a existência de um plano no âmbito do território pertencente à Comunidade Intermunicipal do Cávado seria mais valioso. Por sua vez, os entrevistados do município de Albufeira mencionam que estão a ser definidas estratégias de desenvolvimento municipal que irão depois alimentar o processo de revisão do PDM, tratando-se de uma área embrionária que se encontra a ser trabalhada. A tabela 7.5 resume as principais ações desenvolvidas pelos municípios no âmbito da coordenação/planeamento da atividade turística, identificando também as principais estruturas de coordenação da atividade turística existentes nos municípios.

Tabela 7.5
Principais Ações de Coordenação/Planeamento da Atividade Turística

| Municípios | Ações |
|-----------------------------------|---|
| Albufeira | <i>Ad Hoc</i> Associações locais dos diversos agentes turísticos de natureza privada Plano Diretor Municipal |
| Amares | <i>Ad Hoc</i> Plano Diretor Municipal |
| Odemira | <i>Ad Hoc</i> Associação Casas Brancas Plano Diretor Municipal |
| Porto | Estrutura orgânica do município – Departamento do Turismo Plano de desenvolvimento turístico a longo prazo/plano estratégico |
| Vila Real de Santo António | <i>Ad Hoc</i> Plano de marketing |

7.3.2 ATIVIDADE TURÍSTICA E EXTERNALIDADES

Os efeitos externos, positivos ou negativos, provocados pela atividade turística e classificados em efeitos económicos, socioculturais e ambientais têm merecido a atenção dos municípios, em especial daqueles em que a intensidade da atividade turística é mais evidente. Nesse sentido, os municípios em análise têm tentado minimizar esses impactos, atuando sobretudo através dos serviços que compõem a estrutura interna do município e da regulação de algumas atividades. Deste modo, os entrevistados do município de Albufeira reconhecem e identificam claramente a existência de efeitos externos provocados pela atividade turística, existindo uma preocupação constante em reduzir esses mesmos impactos. No entanto, e tal como indicam, nem todos dependem de uma resposta meramente municipal. Enquanto os efeitos externos provocados, por exemplo, pelo aumento da produção de resíduos ou da poluição das praias são mitigados através de uma intervenção municipal, que reforça no período de época alta a recolha de resíduos e procede à limpeza das praias, a pressão exercida sobre o sistema de saúde pública ou o aumento da criminalidade não podem ser minimizados apenas através da intervenção direta do município. Nestes casos, o município de Albufeira tenta procurar respostas e ações junto das instâncias próprias para o efeito. Os entrevistados referiram que o reforço do número de médicos no período de época alta não era suficiente para fazer face às necessidades, pelo que esta externalidade só foi colmatada com a construção de um hospital privado. O investimento privado acabou por dar resposta a uma carência que foi detetada no concelho. Ao nível da criminalidade, o município todos os anos exerce pressão para reforçar a segurança, sendo que este reforço acontece no período de época alta e resulta da partilha de competências entre a Polícia Municipal e a Guarda Nacional Republicana. Numa perspetiva de segurança diferente, existe a intenção do município emitir em breve

licenças de guarda noturno com competências muito específicas e para áreas claramente identificadas. Isto porque a probabilidade de ocorrerem descatos também se verifica no período de época baixa, dado que há menos pessoas e muitas casas vazias. Quase 50% do parque habitacional está apenas ocupado em alguns meses do ano. Um outro impacto negativo identificado pelos entrevistados, e que resulta do desenvolvimento da atividade turística no último meio século, decorre dos problemas de planeamento urbano, já que a construção massificada deixou algumas marcas que ainda hoje são irreparáveis. Como resposta, a autarquia tem criado vários planos, um deles o Plano de Urbanização da Cidade de Albufeira – PUCA – que visa dotar o município de instrumentos de gestão territorial, de modo a facultar uma gestão mais rigorosa do desenvolvimento urbano e das respetivas dinâmicas, tentando assim ultrapassar ou minimizar os problemas sob o ponto de vista da reabilitação urbana.

Similarmente, a intensidade da atividade turística no concelho de Vila Real de Santo António implica uma pronta atuação por parte do município, de modo a que os efeitos negativos daquela atividade sejam praticamente nulos. Os impactos negativos que se fazem sentir no município, como sejam o aumento da produção de resíduos, que no período de época alta quase quadruplica, e da poluição das praias e das zonas de lazer, são prontamente mitigados por parte da autarquia, que neste período reforça a recolha de resíduos e procede à limpeza das praias e das zonas de lazer. Quanto aos impactos negativos de carácter económico, nomeadamente o aumento dos preços dos bens e serviços, os entrevistados referem que, de facto, nos meses de verão faz-se sentir um ligeiro aumento dos preços, mas esse aumento é compensado pela própria atividade económica que é desenvolvida e que beneficia a população local que vive em grande parte do turismo. Os entrevistados destacam ainda a importância dos impactos positivos relacionados com o desenvolvimento da economia local e com relacionamento intercultural, referindo que até do ponto de vista cultural a atividade turística é excelente, porque proporciona um conhecimento de culturas que de outro modo não seria possível.

De igual modo, o município do Porto evidencia uma franca preocupação com os impactos decorrentes da atividade turística. Além dos impactos mais comuns já evidenciados, os entrevistados indicam duas situações em concreto que mereceram uma profunda intervenção por parte do município: o fenómeno da “Movida” e o terminal de cruzeiros. O fenómeno da “Movida”, entendido como a procura que a noite do Porto adquiriu, verificando-se uma abertura a novos conceitos, a novos estabelecimentos, nomeadamente na baixa da cidade, está relacionado com quem vive no Porto, mas também com quem visita a cidade. De facto, os impactos negativos desta animação noturna são perfeitamente visíveis, sendo sobretudo impactos ambientais

(resíduos, ruído). Nesse sentido, o município teve de encontrar uma forma de se organizar para responder a estas necessidades, ao nível da limpeza, da fiscalização e da arrumação dos espaços urbanos. Assim, o município criou um novo regulamento público para os estabelecimentos de diversão noturna, havendo uma adaptação regulamentar e logística a esta nova necessidade. O objetivo é minimizar o efeito destes impactos junto dos próprios residentes e da cidade. O terminal de cruzeiros constitui um outro impacto. A chegada de um cruzeiro ao porto de Leixões e, conseqüentemente, a grande quantidade de autocarros que se dirige à Avenida dos Aliados levou a autarquia a desenvolver todo um suporte logístico para esta nova realidade, desde a organização da chegada dos autocarros à cidade, criação de locais de estacionamento, organização de visitas e permanência dos autocarros na cidade, criação de novas opções como o metro, os *city-tours* e os *city sightseeing tours*, de modo a criar a mínima perturbação. No contexto dos impactos, a filosofia do município é regular e criar suporte logístico.

À semelhança dos restantes municípios, os entrevistados do município de Odemira também reconhecem e identificam os efeitos externos decorrentes da atividade turística, principalmente nos dois aglomerados turísticos do concelho (Vila Nova de Milfontes e Zambujeira do Mar), e do Festival do Sudoeste, pelo que são adotados os procedimentos necessários para minimizar esses efeitos. Os entrevistados referem que sob o ponto de vista do próprio desenvolvimento da atividade turística, e à semelhança do município de Albufeira, a freguesia de Vila Nova de Milfontes também cresceu de forma desordenada, com fracionamento e construção ilegal, pelo que o município aprovou o Plano de Urbanização de Reversão da Área de Fracionamento Ilegal da Propriedade Rústica para tentar solucionar este impacto negativo. Tal como o município de Albufeira, os entrevistados relatam que as infraestruturas públicas de tratamento de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos foram projetadas para suportar o número de visitantes e que a recolha dos resíduos sólidos é claramente reforçada na época de verão. Ao nível do sistema de saúde pública e da segurança, o município incentiva e celebra parcerias com as entidades competentes para garantir a satisfação das necessidades. Assim, na área da saúde há um reforço, nomeadamente com pontos da Cruz Vermelha e outros que fazem o apoio direto a turistas. Em termos de segurança, existe uma estreita relação com a Guarda Nacional República (GNR) que reforça o patrulhamento em zonas previamente definidas. Por exemplo, nos meses de verão a freguesia da Zambujeira do Mar dispõe de um posto da GNR. Em termos de impactos positivos, os entrevistados também destacam os efeitos económicos e enfatizam o facto da oferta turística existente no concelho ser promovida por pessoas de fora, havendo uma multiculturalidade com novas dinâmicas, novas culturas, pessoas de países diferentes que concretizaram no concelho de Odemira a sua iniciativa empresarial.

Por fim, e apesar do município de Amares não ter uma intensidade turística forte, os entrevistados deste município identificam os impactos económicos como positivos, nomeadamente o desenvolvimento da economia local, e destacam como impactos negativos o aumento dos resíduos sólidos urbanos em algumas zonas de lazer do concelho, reforçando o município a respetiva limpeza. A tabela 7.6 apresenta as principais ações adotadas por estes municípios para tentar mitigar os efeitos externos provocados pela atividade turística. É possível verificar que todos os efeitos negativos são minimizados através da atuação das estruturas dos próprios municípios. É o município, e não o visitante, que suporta o custo destes efeitos. Os efeitos positivos apenas são reconhecidos por alguns destes municípios, mas em nenhuma das situações os entrevistados mencionaram que os municípios desenvolviam qualquer atividade governamental no sentido de impulsionar tais impactos.

Tabela 7.6
Principais Ações Desenvolvidas no Âmbito das Externalidades

| Municípios | Ações |
|-----------------------------------|--|
| Albufeira | Estrutura interna do município Regulação |
| Amares | Estrutura interna do município |
| Odemira | Estrutura interna do município Regulação |
| Porto | Estrutura interna do município Regulação Suporte Logístico |
| Vila Real de Santo António | Estrutura interna do município |

7.3.3 ATIVIDADE TURÍSTICA E MONOPÓLIOS NATURAIS

Relativamente à existência de situações de monopólios naturais ou, mais concretamente, a identificação de atrações turísticas com caráter único a nível local, percecionamos que os entrevistados, de um modo geral, orientaram este tópico mais no sentido de apresentar as atrações turísticas que caracterizam e distinguem os respetivos municípios, do que propriamente identificar atrações cujas características possam resultar numa situação de monopólio natural. Ainda assim, verificamos algumas exceções. Os entrevistados do município de Albufeira consideraram, por exemplo, o parque temático *Zoomarine* como uma atração turística de caráter único. Além das suas próprias características, este parque oceanográfico de entretenimento educativo apresenta uma forte ligação à educação ambiental, pelo que é tido pelos entrevistados como algo absolutamente único, em Portugal. Atendendo à necessidade de preservação desta atração, os entrevistados mencionaram que, sendo este parque um equipamento privado e com interesse comercial, o município não

tem qualquer intervenção na regulação da atividade turística, pelo que a preservação desta atração turística é da responsabilidade dos agentes privados. Os entrevistados do município de Amares identificaram as águas de Caldelas como únicas. Apesar das suas indicações terapêuticas serem comuns a outras estâncias termais, as características da água termal são específicas e singulares. Em termos de preservação, e sendo a estância termal gerida por agentes privados, o município de Amares, à semelhança do município de Albufeira, não tem qualquer intervenção na preservação daquela atração turística. A tabela 7.7 sintetiza as ações desenvolvidas pelos municípios para assegurar a preservação destes monopólios naturais.

Tabela 7.7
Principais Ações Desenvolvidas no Âmbito dos Monopólios Naturais

| Municípios | Ações |
|-----------------------------------|--|
| Albufeira | Agentes privados e o município não adota qualquer forma de intervenção |
| Amares | Agentes privados e o município não adota qualquer forma de intervenção |
| Odemira | - |
| Porto | - |
| Vila Real de Santo António | - |

7.3.4 ATIVIDADE TURÍSTICA E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

Em conjugação com a promoção turística, os municípios em análise revelam um comportamento muito ativo na adoção e utilização de vários canais de divulgação da informação turística, de modo a colmatar a assimetria de informação típica do mercado turístico. Nesse sentido, um canal de distribuição comum aos cinco municípios é a existência de postos de informação turística. Todos os municípios dispõem ou de postos de turismo municipais ou de postos de turismo da responsabilidade da respetiva Entidade Regional. Adicionalmente, todos os municípios se preocupam em disponibilizar essa informação em diferentes línguas estrangeiras. Além dos postos de turismo, e de modo a permitir um maior acesso à informação, os municípios de Albufeira, Amares, Porto e Vila Real de Santo António dispõem de pontos de informação complementares que se encontram distribuídos pelos principais pontos de interesse turístico. O município do Porto, por exemplo, criou o conceito de *iPoint* que funciona como postos de turismo complementares portáteis e que estão localizados em zonas de grande procura turística. Complementarmente, existem os postos *self-service*, nos quais o turista pode consultar um conjunto de informação útil à sua visita, e os agentes (uma espécie de *iPoint* humano) devidamente localizados em pontos de grande procura turística, e identificados com uma *t-shirt* com o objetivo de ajudar os turistas em caso de dúvida. Os entrevistados do município do Porto consideram que o conceito tradicional de posto de turismo está desatualizado e têm

desenvolvido ações no sentido de prestar uma solução simples e prática através da qual o turista rapidamente tenha acesso à informação.

Um outro canal de divulgação de informação turística muito usado consiste na produção e divulgação de brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos. Todos os municípios em análise possuem este tipo de material, quer com informação de carácter geral, quer com informação mais específica e detalhada, para assim promover e divulgar os principais pontos de atração turística existentes em cada concelho. Similarmente, todos os municípios possuem sinalização turística, quer em termos direcionais, quer em termos informativos. As tecnologias de informação e comunicação aplicadas à atividade turística assumem um papel relevante e dos cinco municípios apenas o de Amares não possui este canal de divulgação de informação turística. O município do Porto possui um conjunto de aplicações móveis para as principais plataformas com conteúdos e serviços sobre a cidade do Porto. Similarmente, o município de Albufeira desenvolveu um aplicativo (*City App Albufeira*) que permite fazer o *download* de diversas informações relevantes para quem visita Albufeira. E os municípios de Albufeira, Odemira e Vila Real de Santo António dispõem, ainda, de *Qr. Codes*, ou seja, códigos de resposta rápida distribuídos por vários locais dos concelhos para facilitar o acesso à informação. No contexto da utilização da *internet* e das redes sociais virtuais, é possível constatar que todos os municípios fazem uso das redes sociais virtuais e do *website* institucional para divulgar informação turística sobre o concelho. Adicionalmente, os municípios de Albufeira, Odemira e Porto possuem um *website* especificamente dedicado ao turismo.

Por fim, importa destacar que os municípios não constituem os únicos agentes envolvidos na divulgação de informação turística. É importante a criação e o trabalho em rede com os principais intervenientes da atividade turística. Os entrevistados do município de Vila Real de Santo António referem, a este propósito, que entregam material informativo em todas as unidades hoteleiras para assim puderem divulgar o concelho. Os entrevistados do município de Odemira enfatizam o trabalho realizado pela Associação Casas Brancas que também tem um *website* de divulgação da região. Não obstante, o trabalho aparentemente mais interessante é desenvolvido pelo município do Porto. Este tem constituída uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza pública e privada e entidades não turísticas. Esta rede oficial resulta de um programa que tem como objetivo preparar os diversos intervenientes na área do turismo para a receção aos turistas, desde taxistas, rececionistas, agentes da Polícia de Segurança Pública, entre outros. Um excelente exemplo desta rede oficial é a existência de uma Esquadra de Turismo da Polícia de Segurança Pública. Uma parceria entre o município e aquela polícia permitiu criar uma esquadra

composta por agentes especificamente preparados para atender os visitantes do Porto. A tabela 7.8 sintetiza os diversos canais de divulgação de informação turística utilizados por estes municípios.

Tabela 7.8
Principais Canais de Divulgação de Informação Turística

| Municípios | Canais de divulgação |
|-----------------------------------|---|
| Albufeira | Postos de turismo Informação turística em várias línguas estrangeiras Pontos de informação complementares Brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos Sinalização turística <i>App</i> móveis <i>Qr. codes</i> Redes sociais virtuais <i>Website</i> institucional <i>Website</i> especificamente dedicado ao turismo |
| Amares | Postos de turismo Informação turística em várias línguas estrangeiras Pontos de informação complementares Brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos Sinalização turística Redes sociais virtuais <i>Website</i> institucional |
| Odemira | Postos de turismo Informação turística em várias línguas estrangeiras Brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos Sinalização turística <i>Qr. codes</i> Redes sociais virtuais <i>Website</i> institucional <i>Website</i> especificamente dedicado ao turismo |
| Porto | Postos de turismo Informação turística em várias línguas estrangeiras Pontos de informação complementares Brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos Sinalização turística <i>App</i> móveis Redes sociais virtuais <i>Website</i> institucional <i>Website</i> especificamente dedicado ao turismo Esquadra de Turismo Rede oficial de informação turística que envolve agentes turísticos locais de natureza pública, privada e entidades não turísticas |
| Vila Real de Santo António | Postos de turismo Informação turística em várias línguas estrangeiras Pontos de informação complementares Brochuras, roteiros, guias e mapas turísticos Sinalização turística <i>Qr. codes</i> Redes sociais virtuais <i>Website</i> institucional |

7.4 CONCLUSÃO

A análise deste estudo de caso permite verificar que os municípios, além de perceberem e reconhecerem a problemática das falhas de mercado existentes na atividade turística, adotam diferentes instrumentos de políticas públicas, no sentido de colmatar essas mesmas falhas. De facto, verificamos que algumas falhas, como sejam a promoção turística, as infraestruturas turísticas ou a divulgação de informação turística, merecem uma atenção especial da parte dos municípios, enquanto outras como, por exemplo, a coordenação/planeamento da atividade turística ou as situações de monopólios naturais, não são solucionadas da melhor forma possível. No caso da promoção turística, os municípios revelam-se grandes impulsionadores de atividades promocionais dos respetivos destinos turísticos, denotando-se para além de uma forte intervenção municipal uma estreita relação com as respetivas entidades e agências regionais no âmbito de ações de promoção turística interna e externa. No mesmo sentido, observamos que os municípios demonstram uma franca preocupação com o desenvolvimento de infraestruturas e/ou equipamentos turísticos. No entanto, esta preocupação depende, naturalmente, da dimensão que o turismo assume enquanto elemento crucial do desenvolvimento local e que os municípios tentam assim satisfazer um vasto conjunto de necessidades direta e indiretamente relacionadas com a atividade turística. Ainda no âmbito dos bens públicos turísticos, e contrariamente à atuação dos municípios no contexto das falhas de mercado anteriores, a coordenação da atividade turística não tem da parte de alguns municípios a melhor resposta possível. Tal situação deve-se à grande diversidade de agentes turísticos envolvidos e às próprias características da atividade turística que criam obstáculos ao papel coordenador dos municípios. Além disso, esta dificuldade é ainda mais potenciada pela inexistência de estruturas especificamente vocacionadas para a coordenação da atividade turística. Complementarmente a esta ação de coordenação, observamos que os municípios também demonstram algumas dificuldades relacionadas com o planeamento da atividade turística. Apenas o município do Porto dispõe de um plano de desenvolvimento turístico de longo prazo ou plano estratégico particularmente vocacionado para a área do turismo, ao contrário dos restantes municípios, cujo instrumento principal é o PDM.

Relativamente às externalidades turísticas, e conforme a situação das infraestruturas e/ou equipamentos de interesse turístico, reparamos que os efeitos provocados pela atividade turística merecem a atenção dos municípios, em particular, daqueles onde a intensidade da atividade é mais evidente. Estes cinco municípios tentam minimizar os impactos negativos, atuando sobretudo através dos serviços que compõem a estrutura interna do município e da regulação de algumas atividades. Reparamos ainda que embora os impactos positivos sejam reconhecidos por alguns dos municípios, estes não destacam qualquer intervenção

governamental no sentido de os promover. Quanto às situações de monopólios naturais, mais uma vez estas não são reconhecidas pelos municípios. Para além de não ser uma situação muito comum, uma vez que não será de esperar que todos os municípios possuam situações de monopólios naturais, os próprios municípios não reconhecem este conceito e consideram antes as atrações turísticas que caracterizam e diferenciam os municípios, independentemente das suas características resultarem, ou não, numa situação de monopólio natural. Por fim, os municípios em estudo também manifestam um comportamento bastante ativo na criação e utilização de vários canais de divulgação de informação turística como sejam os postos de informação turística, a disponibilização de informação turística em diferentes línguas estrangeiras, a produção e divulgação de materiais de indução promocional, bem como o recurso às tecnologias de informação e comunicação, à *internet* e às redes sociais virtuais e a criação de trabalho em rede com os principais intervenientes locais da atividade turística, entre outros.

Em síntese, esta análise exploratória revelou-se fundamental e extremamente importante para a compreensão e interpretação da realidade da atividade turística a nível municipal. Conforme a tabela 7.9, podemos observar que grande parte dos instrumentos de políticas públicas do turismo resultantes do estado da arte são utilizados pelos municípios portugueses na mitigação de falhas de mercado, existindo situações em que a própria intervenção dos municípios portugueses acrescenta instrumentos de políticas públicas aos que decorrem da revisão de literatura. Mais concretamente, são os casos da regulação no âmbito da promoção turística e dos mecanismos hierárquicos de atuação no contexto das externalidades turísticas. No entanto, se atendermos à tipologia de instrumentos proposta por Weimer e Vining (2005), estas situações são perfeitamente possíveis e ambas são tidas como soluções secundárias (ver tabela 2.8). Em termos gerais, depreendemos ainda que as formas de intervenção dos cinco municípios não demonstram, na sua maioria, diferenças muito significativas. Somente em algumas situações observamos que a atuação dos municípios revela diferenças consoante a sua dimensão, sendo o exemplo mais proeminente a atuação do município do Porto no contexto da coordenação/planeamento da atividade turística. Ainda assim, consideramos que pode ser pertinente incluir nas análises posteriores uma categorização dos municípios, de acordo com a sua dimensão, de modo a confirmar inferencialmente a existência de diferenças na preferência pelos grupos de instrumentos utilizados. Dada a inexistência de estudos prévios abrangentes sobre a temática em estudo, os resultados desta análise foram cruciais para a elaboração do inquérito por questionário. Em complemento com a revisão de literatura, todas as ações que os municípios identificaram fazem parte do questionário, cujos resultados são apresentados no próximo capítulo e tentam responder à nossa primeira pergunta de investigação.

Tabela 7.9

Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo Resultantes do Estudo de Caso

| Falhas de Mercado | Instrumentos de políticas públicas do turismo |
|---|--|
| Bens públicos turísticos | |
| Promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação Mecanismos puros de mercado Regulação |
| Infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação Subsídios e taxas |
| Coordenação/planeamento da atividade turística | Mecanismos hierárquicos de atuação Mecanismos puros de mercado Regulação |
| Externalidades turísticas | Regulação |
| Negativas | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| Monopólios naturais no contexto da atividade turística | Mecanismos puros de mercado |
| Assimetria de informação turística | Mecanismos hierárquicos de atuação |

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Ao longo dos próximos dois capítulos propomo-nos apresentar, analisar e discutir os resultados obtidos a partir da aplicação do inquérito por questionário aos municípios portugueses e de outras fontes de dados secundárias, de modo a inferir sobre as hipóteses de investigação formuladas no âmbito das questões de partida que fundamentam este trabalho de investigação. Nesse sentido, este primeiro capítulo tem como principal objetivo responder à nossa primeira pergunta de partida:

– *Quais os instrumentos de políticas públicas do turismo mais usados pelos municípios portugueses?*

Procuramos, com base nos dados recolhidos por questionário, e de acordo com a tipologia de instrumentos de políticas públicas sugerida por Weimer e Vining (2005), identificar quais os instrumentos que são utilizados com maior frequência pelos municípios portugueses. Deste modo, procedemos em primeiro lugar, à caracterização da amostra dos municípios que integram este estudo, de acordo com dois critérios fundamentais: as áreas regionais de turismo e a dimensão dos municípios. Em segundo lugar, efetuamos a exploração dos dados recolhidos através da análise descritiva univariada, em que cada variável é tratada de forma individual. Em terceiro lugar, apresentamos os resultados relativos à aplicação de ferramentas de estatística descritiva, de modo a responder à nossa pergunta de partida. E, por fim, analisamos se a preferência dos municípios pelo grupo de instrumentos revela diferenças de acordo com a sua dimensão.

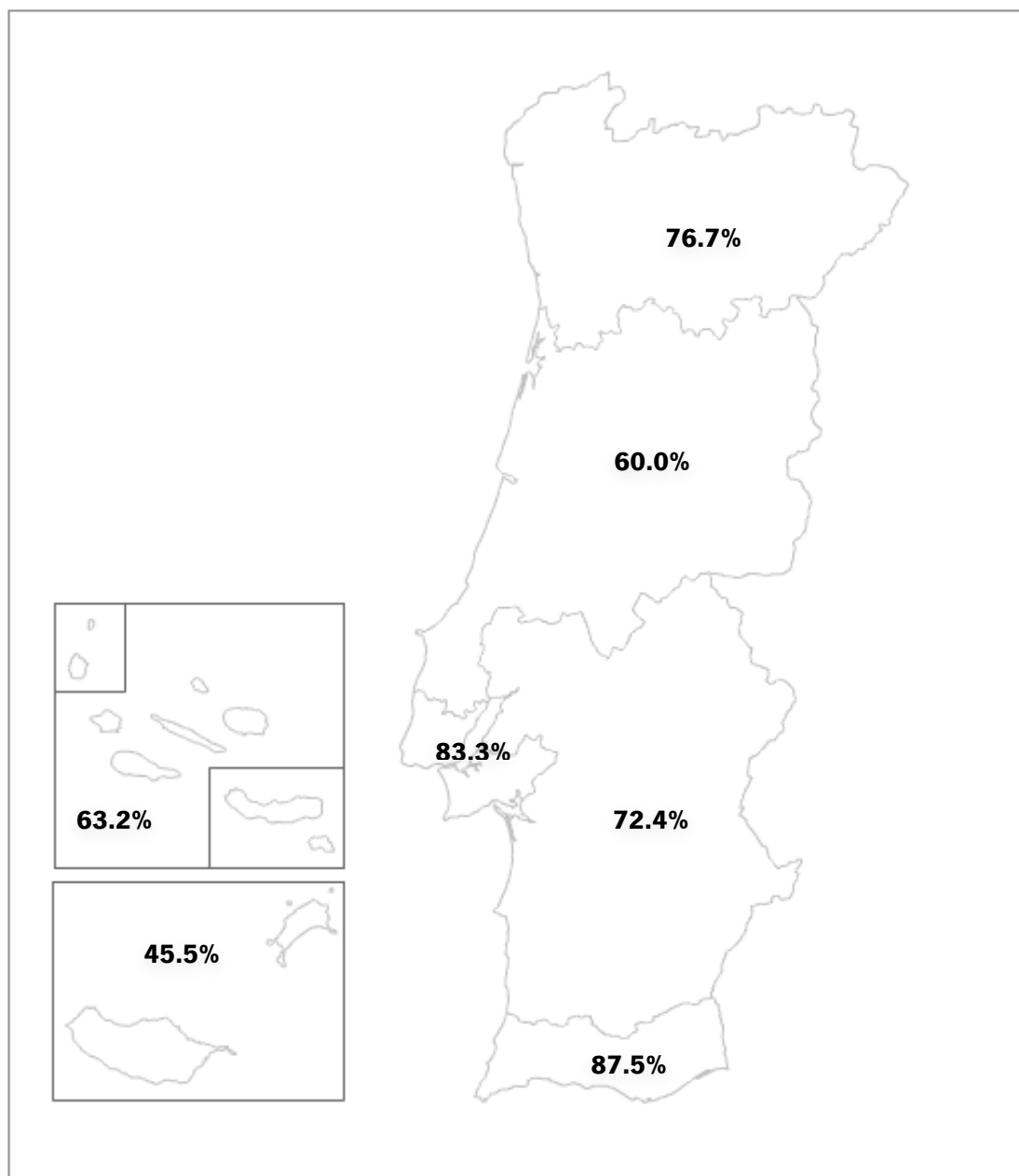
8.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A aplicação dos questionários aos municípios portugueses decorreu entre dezembro de 2013 e abril de 2014, através do envio por correio eletrónico, devidamente endereçados ao presidente/vereador(a) com o pelouro do Turismo e ao responsável técnico pela área do turismo⁴², solicitando a utilização de uma plataforma de questionários *online*. Face à nossa pretensão em obter uma resposta por município, dado que a dimensão da população inquirida equivale ao número de municípios portugueses, foram rececionados e validados 214 questionários, correspondendo a uma taxa de resposta de 69.5%. Esta percentagem de respostas obtidas corresponde a um erro amostral final de 3.7%, assumindo um nível de significância de 5%, pelo que podemos considerar que o tamanho da amostra é representativo da população em análise.

Conforme já mencionado, a organização do planeamento turístico do país encontra-se dividida em sete regiões, cinco das quais em Portugal Continental – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve – e duas correspondentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, refletindo a classificação das áreas abrangidas pelas unidades territoriais utilizadas para fins estatísticos NUTS II. Nesse sentido, é pertinente que, num primeiro momento, as taxas de resposta obtidas sejam expressas tendo em conta esta dimensão territorial, pelo que a figura 8.1 apresenta essas mesmas taxas de resposta, agregadas por região. É possível observar que a região autónoma da Madeira é a única que apresenta um valor abaixo dos 50%, obtendo-se taxas de resposta elevadas em quase todas as regiões. Destacam-se as regiões do Algarve e Lisboa, com taxas de resposta acima dos 80%, sendo que este número pode ser explicado, em parte, pelo reduzido número de municípios que integram estas regiões. Seguem-se o Norte e o Alentejo com percentagens de 76.7% e 72.4%, respetivamente, e as regiões dos Açores e do Centro com taxas na ordem dos 60%. Em média, foram rececionadas 31 respostas por região, sendo que a região da Madeira registou o valor mais baixo (5 respostas) e a região do Norte o valor mais elevado, com 66 respostas.

⁴² É importante mencionar que foi elaborada uma base de dados com a identificação, o mais direta possível, dos responsáveis (político e técnico) pela área do turismo e dos respetivos contactos eletrónicos.

Figura 8.1
Caracterização das Taxas de Resposta Obtidas, por Região



Em termos de caracterização da amostra, consideramos de igual modo a análise por região. A tabela 8.1 procede a essa caracterização, em termos de frequências absolutas e relativas. Verificamos que a amostra é maioritariamente composta por municípios das regiões do Norte (31%) e Centro (28.2%). A terceira região mais representativa é o Alentejo, com 19.7% de respostas válidas, sendo que as regiões com menor representação são: Lisboa (7%), Algarve (6.5%), Açores (5.6%) e Madeira (2.3%).

Tabela 8.1
Caracterização da Amostra, por Região

| Região | População | | Amostra | | % de respostas (n/N) |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------|
| | N | % | n | % | |
| Norte | 86 | 27.9 | 66 | 31.0 | 76.7 |
| Centro | 100 | 32.5 | 60 | 28.2 | 60.0 |
| Lisboa | 18 | 5.8 | 15 | 7.0 | 83.3 |
| Alentejo | 58 | 18.8 | 42 | 19.7 | 72.4 |
| Algarve | 16 | 5.2 | 14 | 6.5 | 87.5 |
| RA Açores | 19 | 6.2 | 12 | 5.6 | 63.2 |
| RA Madeira | 11 | 3.6 | 5 | 2.3 | 45.5 |
| Total | 308 | 100 | 214 | 100 | 69.5 |

Supletivamente, e dado que um dos critérios mais comumente utilizados na classificação dos municípios quanto à sua dimensão, é o número de habitantes, adotamos o critério definido por Carvalho et al. (2013), no sentido de analisar a dimensão dos municípios que englobam a amostra, mantendo a sua agregação por região. Este critério pressupõe a classificação dos municípios portugueses em três categorias distintas quanto ao número de habitantes⁴³, a saber: municípios pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes; municípios médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000 habitantes; e municípios grandes – com população maior que 100 000 habitantes. A tabela 8.2 apresenta as taxas de resposta, por região e dimensão dos municípios.

Tabela 8.2
Caracterização das Taxas de Resposta Obtidas, por Região e Dimensão dos Municípios

| Região | Dimensão dos municípios | | |
|-------------------|-------------------------|-------------|-------------|
| | Pequena | Média | Grande |
| | n/N | n/N | n/N |
| Norte | 79.1 | 75.8 | 70.0 |
| Centro | 54.0 | 68.6 | 100.0 |
| Lisboa | 100.0 | 83.3 | 82.0 |
| Alentejo | 71.1 | 76.9 | - |
| Algarve | 85.7 | 88.9 | - |
| RA Açores | 60.0 | 75.0 | - |
| RA Madeira | 42.9 | 66.7 | 0.0 |
| Total | 65.7 | 74.8 | 75.0 |

Legenda: N – População | n – Amostra

Em termos globais, é possível observar que as taxas de resposta mais elevadas são provenientes dos municípios de grande e média dimensão, cuja diferença é apenas de 0.2 pontos percentuais, seguindo-se os

⁴³ Informação obtida na PORDATA, Base de Dados de Portugal Contemporâneo. Censos 2011.

municípios de pequena dimensão (65.7%). Assim, e pela razão previamente apresentada, estas percentagens podem ser justificadas pelo reduzido número de municípios de grande e média dimensão, em comparação com o número de municípios de pequena dimensão. Se considerarmos a participação dos municípios, por regiões, verificamos que as taxas de resposta mais elevadas, no caso dos municípios de pequena dimensão, registam-se nas regiões de Lisboa, Algarve, Norte e Alentejo, todas com valores acima dos 70%⁴⁴. Analogamente, as regiões do Algarve e de Lisboa demarcam-se como as zonas com maiores taxas de resposta obtidas nos municípios de média dimensão, seguindo-se as regiões do Alentejo, Norte e Açores. Quanto aos municípios de grande dimensão as regiões com as percentagens mais elevadas são o Centro (100%) e Lisboa (82%)⁴⁵.

A tabela 8.3 resume os principais dados sobre a caracterização da amostra, em termos absolutos e relativos, e da população inquirida por região e dimensão dos municípios. No caso dos municípios de pequena dimensão, a amostra é constituída principalmente, e à semelhança do que assinalamos anteriormente, por municípios das regiões do Norte e Centro, ambas com 28.6%. A terceira região mais representativa é o Alentejo, com 26.9% de respostas válidas, e as regiões com menor representação são, ordenadamente, Açores, Algarve, Madeira e Lisboa. No que se refere aos municípios de média dimensão, as regiões mais representativas da amostra são, igualmente, o Norte (32.9%) e Centro (31.6), seguindo-se a região do Alentejo (13.2%). As restantes regiões apresentam valores de e abaixo dos 10%. Por fim, os municípios de grande dimensão são representados sobretudo pelas regiões de Lisboa (50%) e Norte (38.9%).

Tabela 8.3
Caracterização da Amostra, por Região e Dimensão dos Municípios

| Região | Dimensão dos municípios | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------------------|------------|--|------------|------------|--|-----------|------------|--|------------|------------|--|-----------|------------|--|-----------|------------|--|
| | Pequena | | | Média | | | Grande | | | Pequena | | | Média | | | Grande | | |
| | N | % | | N | % | | N | % | | n | % | | n | % | | n | % | |
| Norte | 43 | 23.8 | | 33 | 32.0 | | 10 | 41.7 | | 34 | 28.6 | | 25 | 32.9 | | 7 | 38.9 | |
| Centro | 63 | 34.8 | | 35 | 34.0 | | 2 | 8.3 | | 34 | 28.6 | | 24 | 31.6 | | 2 | 11.1 | |
| Lisboa | 1 | 0.6 | | 6 | 5.8 | | 11 | 45.8 | | 1 | 0.8 | | 5 | 6.6 | | 9 | 50.0 | |
| Alentejo | 45 | 24.9 | | 13 | 12.6 | | 0 | - | | 32 | 26.9 | | 10 | 13.2 | | 0 | - | |
| Algarve | 7 | 3.9 | | 9 | 8.7 | | 0 | - | | 6 | 5.0 | | 8 | 10.4 | | 0 | - | |
| RA Açores | 15 | 8.3 | | 4 | 3.9 | | 0 | - | | 9 | 7.6 | | 3 | 3.9 | | 0 | - | |
| RA Madeira | 7 | 3.9 | | 3 | 2.9 | | 1 | 4.2 | | 3 | 2.5 | | 2 | 2.6 | | 0 | 0.0 | |
| Total | 181 | 100 | | 103 | 100 | | 24 | 100 | | 119 | 100 | | 77 | 100 | | 18 | 100 | |

Legenda: N – População | n – Amostra

⁴⁴ O facto da região de Lisboa aparecer em primeiro lugar é explicado pela existência de um único município de pequena dimensão.

⁴⁵ A região do Centro surge em primeiro lugar pelo facto de existirem apenas dois municípios de grande dimensão, tendo ambos respondido ao inquérito.

Para finalizar a caracterização dos municípios é igualmente oportuno caracterizar o perfil dos entrevistados. Neste caso, não consideramos relevante agregar a informação segundo critérios previamente definidos, pelo que a tabela 8.4 sintetiza, de modo genérico, o perfil dos entrevistados. Com efeito, os responsáveis técnicos pela área do turismo constituem os principais intervenientes deste processo, com 76.2% das respostas obtidas, contrariamente aos responsáveis com cargo político que representam apenas 23.8% das respostas rececionadas. Destacamos ainda que 61.2% dos responsáveis que compõem a amostra são do sexo feminino, sendo os restantes do sexo masculino (38.8%); e a média de idades dos responsáveis ronda os 40 anos (mínimo de 22 anos e máximo de 63 anos). Em termos do número de anos de desempenho do atual cargo, observamos que, em média, os responsáveis técnicos e políticos exercem o atual cargo há 8 anos, verificando-se valores mínimos inferiores a 1 ano e um valor máximo de 29 anos. Estes valores mínimos são facilmente explicáveis pela realização de eleições autárquicas em setembro de 2013 e que implicaram profundas mudanças nos executivos de muitos municípios portugueses. De notar que 39 dos 214 responsáveis (sendo 26 responsáveis com cargo político) assinalaram que desempenham o atual cargo há menos de 1 ano. Adicionalmente, as habilitações académicas apresentam-se como um outro aspeto a ter em consideração. Na verdade, 95.3% dos responsáveis possuem habilitação superior (bacharelato/licenciatura, mestrado ou doutoramento), sendo reduzida a percentagem de responsáveis com habilitação não superior (4.7%). Porém, apenas 46.3% dos responsáveis técnicos e políticos possuem formação na área de turismo, demonstrando-se que a maioria (53.7%) dos atuais responsáveis pela área do turismo possui formação noutras áreas.

Tabela 8.4
Caracterização do Perfil dos Entrevistados

| Variáveis | Descrição | n | % | Média | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|--------------------------------|---|----------|----------|--------------|----------------------|---------------|---------------|
| Cargo | Político | 51 | 23.8 | - | - | 0 | 1 |
| | Técnico | 163 | 76.2 | - | - | 0 | 1 |
| Sexo | Feminino | 131 | 61.2 | - | - | 0 | 1 |
| | Masculino | 83 | 38.8 | - | - | 0 | 1 |
| Habilitações Académicas | Habilitação superior | 204 | 95.3 | - | - | 0 | 1 |
| | Habilitação não superior | 10 | 4.7 | - | - | 0 | 1 |
| Área de Formação | Formação em turismo | 99 | 46.3 | - | - | 0 | 1 |
| | Formação noutras áreas | 115 | 53.7 | - | - | 0 | 1 |
| Idade | Número de anos | 214 | 100 | 39.8 | 7.06 | 22 | 63 |
| Antiguidade no cargo | Número de anos que desempenha o atual cargo | 214 | 100 | 7.68 | 5.99 | < 1 | 29 |

8.2 ANÁLISE DESCRITIVA EXPLORATÓRIA

Nesta primeira fase, após a caracterização da amostra, tencionamos estudar descritivamente a informação contida nos dados, tentando apresentá-la de forma compreensível. Tendo em conta a informação presente nos questionários recolhidos, pretendemos analisar alguns aspetos que caracterizam a atividade turística dos municípios, bem como as principais ações adotadas pelos municípios para colmatar as falhas de mercado existentes na atividade turística. Uma vez que a representação da informação contida numa amostra depende da escala na qual são expressos os dados, e porque o questionário contém maioritariamente variáveis dicotómicas e ordinais, serão usados gráficos, quadros de frequência, medidas de tendência central (média) e medidas de dispersão (desvio padrão) para descrever o conjunto de valores que tais dados assumem (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011). As medidas de tendência central e de dispersão serão usadas unicamente nas variáveis medidas em escala ordinal, mais concretamente a escala tipo *Likert* de cinco pontos, uma vez que é usual dar um tratamento quantitativo a esta variável, melhorando assim o grau de conhecimento dos atributos a que os dados se referem (Laureano e Botelho, 2012).

8.2.1 PRODUTOS TURÍSTICOS

Tendo o PENT definido 10 produtos turísticos estratégicos, em função dos quais devem assentar as políticas de desenvolvimento da oferta turística a nível regional e local, interrogamos os inquiridos sobre a sua atual importância para o desenvolvimento turístico dos municípios. Por outras palavras, intentamos averiguar quais os produtos turísticos que constituem aposta de intervenção por parte dos municípios que compõem esta amostra. Esta análise é motivada pela estratégia de desenvolvimento dos produtos turísticos definida no PENT para 2013-2015, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril. Relembramos que esta estratégia tem como princípio fundamental a concentração de esforços, de modo a evitar a dispersão de ações, propondo assim a seguinte classificação: i) produto consolidado – oferta organizada, procura primária e objeto de promoção externa; ii) produto em desenvolvimento – oferta em estruturação, procura primária e objeto de promoção externa; iii) produto complementar – valoriza e enriquece a oferta e corresponde à satisfação de uma motivação secundária de viagem; e iv) produto emergente – requer estruturação para atuação no médio prazo. Nesse sentido, a figura 8.2 apresenta, para cada produto turístico, a respetiva importância, em termos relativos, considerando para o efeito uma escala de 5 pontos de importância. Por sua vez, a tabela 8.5 mostra as principais medidas de tendência central e de dispersão associadas a cada produto turístico.

Figura 8.2

Caracterização da Importância dos Produtos Turísticos Estratégicos

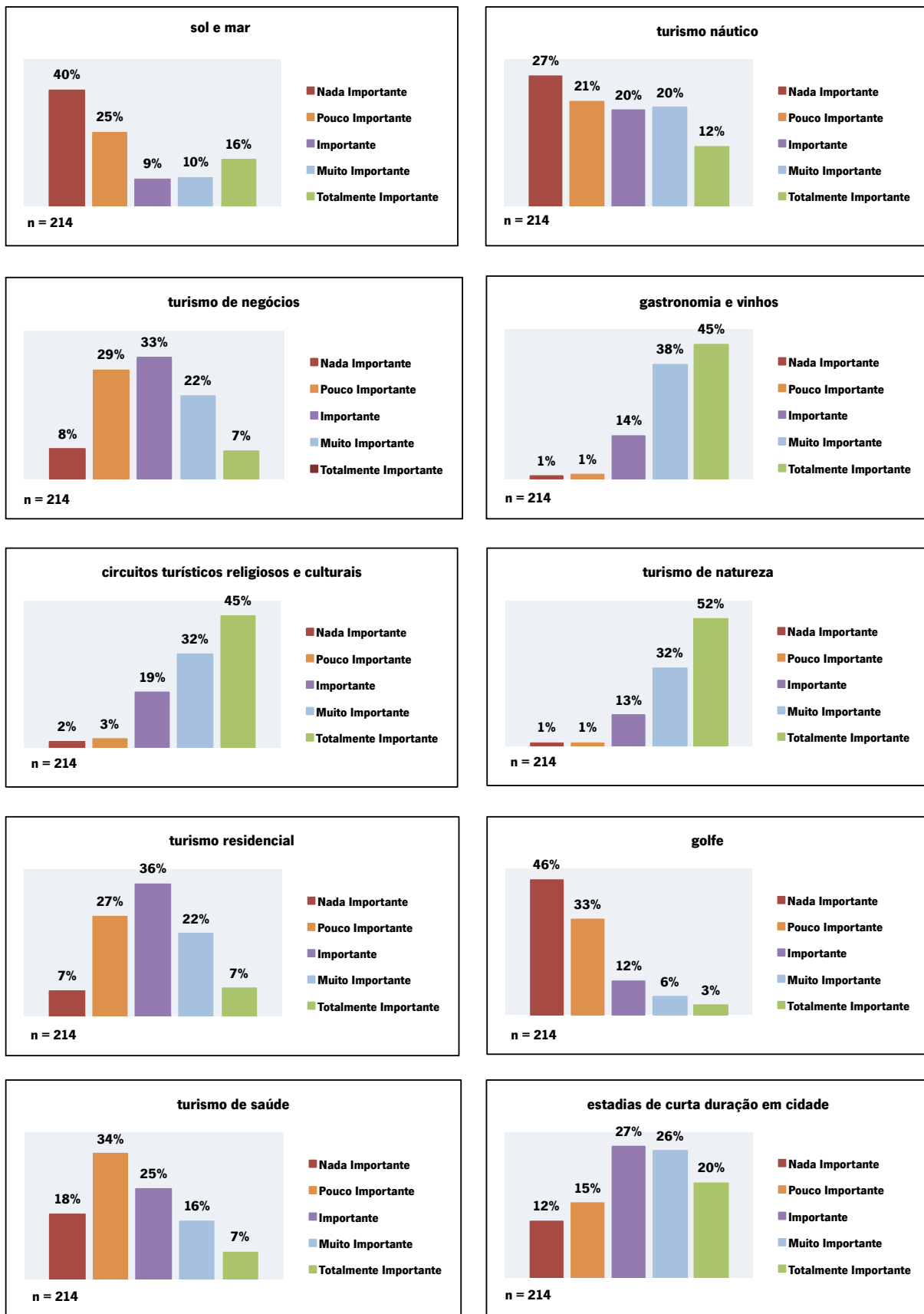


Tabela 8.5
Análise Descritiva da Importância dos Produtos Turísticos Estratégicos

| Produtos Turísticos | Média [n=214] | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|--|--------------------------|----------------------|---------------|---------------|
| Sol e mar | 2.4 | 1.5 | 1 | 5 |
| Turismo náutico | 2.7 | 1.4 | 1 | 5 |
| Turismo de negócios | 2.9 | 1.1 | 1 | 5 |
| Gastronomia e vinhos | 4.2 | 0.8 | 1 | 5 |
| Circuitos turísticos religiosos e culturais | 4.1 | 0.9 | 1 | 5 |
| Turismo de natureza | 4.3 | 0.8 | 1 | 5 |
| Turismo residencial | 3.0 | 1.1 | 1 | 5 |
| Golfe | 1.9 | 1.1 | 1 | 5 |
| Turismo de saúde | 2.6 | 1.2 | 1 | 5 |
| Estadias de curta duração em cidade | 3.3 | 1.3 | 1 | 5 |

Os resultados expostos permitem verificar que os produtos turísticos “golfe”, “sol e mar” e “turismo de saúde” são os que apresentam menor importância atribuída pelos municípios. 46% e 33% dos municípios consideram o produto turístico “golfe” como nada importante e pouco importante, respetivamente, e 40% e 25% avaliam o produto turístico “sol e mar” como nada importante e pouco importante. Do mesmo modo, 18% e 34% reconhecem o produto turístico “turismo de saúde” como nada importante e pouco importante. Se observarmos as orientações do PENT, os resultados referentes aos produtos “golfe” e “sol e mar” não são de estranhar, uma vez que estes produtos apenas se encontram consolidados na região do Algarve. Noutras regiões estes produtos estão numa fase de desenvolvimento ou são considerados produtos complementares. Mais concretamente, o produto turístico “sol e mar” encontra-se em desenvolvimento na região da Madeira e ao mesmo tempo é um produto complementar nas regiões de Lisboa, Centro e Alentejo. Por outro lado, o produto turístico “golfe” é complementar para as regiões do Norte e Madeira e está em desenvolvimento na região de Lisboa. Em média, estes produtos turísticos possuem um reduzido grau de importância no contexto da atividade turística dos municípios (importância média de 1.9 e 2.4, respetivamente), embora o desvio padrão evidencie uma maior dispersão no produto turístico “sol e mar”, explicada pelo maior número de regiões em que o produto é tido como complementar ou em desenvolvimento.

No caso do produto “turismo de saúde”, verificamos que estes resultados são ligeiramente incongruentes face à expressividade deste produto no contexto do PENT. Trata-se de um produto consolidado nas regiões do Norte e Centro, em desenvolvimento na região do Algarve e complementar nas regiões do Algarve, Lisboa e Madeira. Além disso, é o único produto turístico que se encontra nos diferentes estágios da classificação proposta, estando em desenvolvimento e estruturação várias vertentes deste produto nas diversas regiões, excetuando o Alentejo e os Açores, onde não tem qualquer expressão. Ainda assim, mais de metade dos

municípios (52%) consideraram este produto como pouco ou nada importante. Mais uma vez, em média, os municípios apontam para um reduzido grau de importância deste produto (importância média de 2.6), embora superior aos dois produtos anteriormente identificados. Um outro produto turístico a que, em média, os municípios atribuem um reduzido grau de importância é o produto do “turismo náutico” (importância média de 2.7). De acordo com as orientações do PENT, embora este produto não esteja consolidado em nenhuma região, é um produto em desenvolvimento nas regiões de Lisboa, Algarve, Alentejo, Açores e Madeira e é considerado um produto emergente nas regiões do Norte e Centro. Deste modo, e apesar de 48% dos municípios avaliarem este produto como pouco ou nada importante, também parece coerente que os restantes municípios o considerem importante para o desenvolvimento turístico, justificando assim uma importância média entre o pouco importante e o importante.

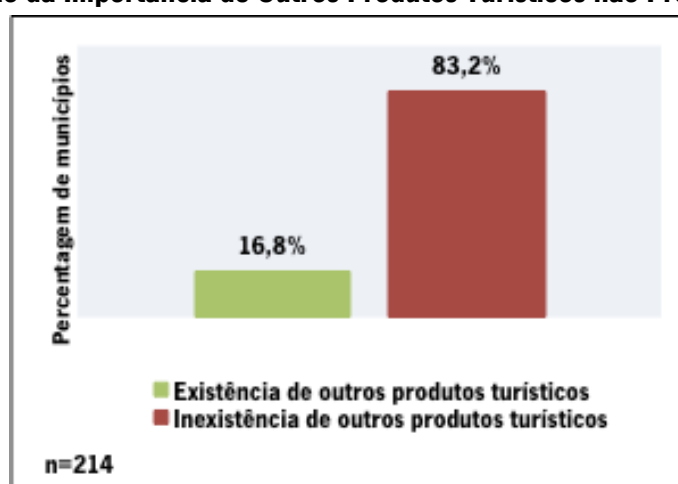
Os produtos turísticos “turismo de negócios”, “turismo residencial” e “estadias de curta duração em cidade” ocupam uma posição intermédia no grau de importância atribuído pelos municípios (33%, 36% e 27%, respetivamente). Observando novamente as orientações do PENT, verificamos que estes produtos não são relevantes para a estratégia de desenvolvimento de algumas regiões. De facto, estes três produtos não têm qualquer expressão em grande parte das regiões turísticas. Enquanto o produto turístico “turismo de negócios” constitui um produto consolidado apenas na região de Lisboa e em desenvolvimento nas regiões do Norte e Algarve, o produto “turismo residencial” está consolidado, obviamente, na região do Algarve, em desenvolvimento na região de Lisboa e é considerado um produto emergente nas regiões do Alentejo e Madeira. Além disso, as “estadias de curta duração em cidade” constituem um produto específico das regiões de Lisboa (consolidado) e Norte (em desenvolvimento). No entanto, verificamos que, em média, os municípios consideram estes produtos importantes para o desenvolvimento da atividade turística (importância média de 2.9, 3 e 3.3, respetivamente).

Por fim, os produtos “turismo de natureza”, “gastronomia e vinhos” e “circuitos turísticos religiosos e culturais”, constituem os produtos que os municípios assumem como os mais importantes para o desenvolvimento do turismo. Mais de 75% dos municípios que integram a amostra (85%, 83% e 77%, respetivamente) reconhecem estes produtos como muito ou totalmente importantes. Na tentativa de justificar estes resultados, seguindo as mesmas orientações do PENT, confirmamos que estes três produtos turísticos, ao contrário dos restantes, têm expressão em todas as regiões do Continente e das Ilhas. Enquanto o produto turístico “turismo de natureza” está perfeitamente consolidado nas regiões autónomas e é um produto em desenvolvimento nas demais regiões do Continente, o produto “circuitos turísticos religiosos e culturais”, é

um produto consolidado em quase todas as regiões, exceto Açores (em desenvolvimento) e Algarve (complementar). Do mesmo modo, o produto “gastronomia e vinhos” é um produto complementar em todas as regiões (Continente e Ilhas). Com efeito, a análise do valor da média parece corroborar esta importância (importância média de 4.3, 4.2 e 4.1, respetivamente), assumindo uma posição consensual entre os municípios (reduzido valor do desvio padrão).

Ainda neste contexto, indagamos os municípios sobre a eventual consideração de outros produtos turísticos para além dos que estão previstos na atual classificação do PENT. De acordo com a figura 8.3, apenas 16.8% dos municípios da amostra identificam outros produtos turísticos que não são tidos como produtos estratégicos, nomeadamente: turismo cinegético, turismo ativo, turismo aventura, turismo geológico-mineiro, turismo equestre, turismo desportivo, turismo industrial, turismo científico, turismo sénior, turismo de eventos, turismo de neve, turismo de montanha, turismo juvenil, turismo subaquático e turismo arqueológico. Atendendo às orientações do PENT, verificamos que grande parte destes produtos constituem segmentos dos produtos turísticos estratégicos. O turismo cinegético e o turismo equestre, por exemplo, são considerados vertentes do produto “turismo de natureza”, enquanto o turismo científico e o turismo industrial estão integrados no produto “circuitos turísticos religiosos e culturais”. Além disso, alguns produtos mencionados são tão específicos de um conjunto muito restrito de municípios que não é de todo viável considerá-los como produtos estratégicos.

Figura 8.3
Caracterização da Importância de Outros Produtos Turísticos não Previstos no PENT



8.2.2 BEM PÚBLICO: PROMOÇÃO TURÍSTICA

Uma vez que a promoção turística possui características de bem público, requerendo assim algum tipo de intervenção, inquirimos os municípios sobre a respetiva política de promoção turística, com o intuito de verificar, através de um conjunto de ações previamente selecionadas, quais os mecanismos de atuação mais comumente utilizados na mitigação desta falha de mercado. Nesse sentido, a tabela 8.6 caracteriza, em termos de frequências absolutas e relativas, as principais ações identificadas no âmbito da promoção turística.

Tabela 8.6
Caracterização das Principais Ações de Promoção Turística

| Assinale se o município desenvolve (ou não) as seguintes ações: | Promoção Turística | | | |
|---|--------------------|-------------|---------------|-------------|
| | Sim | | Não | |
| | fi [n=214] | fri (%) | fi [n=214] | fri (%) |
| O município prevê no orçamento municipal uma rubrica específica para a promoção turística | 165 | 77.1 | 49 | 22.9 |
| O município recorre a fundos comunitários | 184 | 86.0 | 30 | 14 |
| O município elabora materiais de indução promocional (e.g. campanhas publicitárias, brochuras) | 207 | 96.7 | 7 | 3.3 |
| O município possui plano de marketing turístico | 36 | 16.8 | 178 | 83.2 |
| O município possui plano de promoção turística | 80 | 37.4 | 134 | 62.6 |
| O município possui marca turística | 100 | 46.7 | 114 | 53.3 |
| O município participa em feiras nacionais de promoção turística | 168 | 78.5 | 46 | 21.5 |
| O município participa em feiras internacionais de promoção turística (e.g. BTL – Feira Internacional de Turismo, FITUR – Feira Internacional de Turismo em Espanha) | 161 | 75.2 | 53 | 24.8 |
| Os agentes turísticos locais de natureza privada financiam de forma regular a promoção turística | 46 | 21.5 | 168 | 78.5 |
| O município fornece apoio logístico aos agentes turísticos locais de natureza privada para as diferentes ações promocionais | 178 | 83.2 | 36 | 16.8 |
| Outra(s) ação(ões) de promoção turística | 43 | 20.1 | 171 | 79.9 |

Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

Das ações apresentadas, salientamos, em primeiro lugar, o facto de 96.7% dos municípios elaborarem materiais de indução promocional, 78.5% e 75.2% participarem, respetivamente, em feiras nacionais e internacionais de promoção turística e 77.1% preverem no seu orçamento uma rubrica específica para a promoção turística. Complementarmente, destacamos ainda que 86% dos municípios recorrem a fundos comunitários⁴⁶. Deste modo, podemos considerar que estas elevadas taxas de concretização parecem indicar uma forte intervenção dos municípios na provisão deste bem público. Atendendo aos diversos instrumentos de atuação sugeridos na literatura, a provisão direta assume uma importância significativa como mecanismo

⁴⁶ Ainda que esta ação não reflita, em comparação com as restantes, uma ação direta de promoção turística, a sua introdução decorre dos resultados da análise exploratória.

hierárquico de atuação. Num segundo ponto, e porque a promoção está profundamente relacionada com o marketing, verificamos que apenas 16.8% dos municípios inquiridos dispõem de um plano de *marketing* turístico e 37.4% de um plano de promoção turística, constatando-se uma falta de estruturação formal e definição estratégica das linhas de orientação da promoção e do marketing turístico. No que diz respeito aos vários canais de promoção, além dos já referidos materiais de indução promocional e participações em feiras, salientamos o facto de quase 50% dos municípios possuírem uma marca turística. 20.1% dos municípios referiram, ainda, outras ações de promoção como a organização dos mais variados tipos de eventos abordando as mais variadas temáticas, como mais um canal de promoção turística. Por fim, importa destacar a articulação entre os municípios e os agentes turísticos locais de natureza privada. Neste contexto, é possível confirmar que 83.2% dos municípios demonstram uma notável disponibilidade para aumentar a prestação deste bem público, ao fornecerem apoio logístico aos agentes turísticos locais de natureza privada para as diferentes ações promocionais em que estes participam e que, sem o apoio municipal seriam, certamente, mais difíceis de desenvolver. O resultado desta ação pode explicar, em parte, o facto de apenas em 21.5% dos municípios os agentes turísticos locais de natureza privada colaborarem financeiramente e de modo regular na promoção turística do concelho. Este incentivo para que os agentes turísticos privados participem numa espécie de fundo de financiamento da promoção turística é sugerido na literatura como um possível instrumento de atuação, mas que não encontra acolhimento na forma de atuação dos municípios portugueses. Em síntese, parece evidente que os municípios desempenham um papel bastante ativo na promoção turística, configurando-se como os principais intervenientes neste processo.

No âmbito desta falha de mercado, questionamos ainda os municípios sobre a importância de alguns organismos do setor público, de âmbito regional e local, com atuação na área do turismo e com os quais os municípios trabalham em prol do desenvolvimento turístico. Adicionalmente, tentamos verificar também em que medida os municípios portugueses consideram na prestação deste serviço o uso de outras formas de organização da prestação como, por exemplo, a criação de empresas municipais, de associações ou a contratualização da promoção turística. Nesse sentido, e tendo em conta a separação entre promoção turística interna e promoção turística externa⁴⁷, a tabela 8.7 sintetiza a análise descritiva do grau de importância para cada organismo interveniente na promoção turística interna.

⁴⁷ Conforme já mencionamos a promoção turística interna corresponde à promoção efetuada no mercado interno alargado e a promoção turística externa refere-se à promoção internacional.

Tabela 8.7

Análise Descritiva das Entidades Intervenientes na Promoção Turística Interna

| | NI [1] | PI [2] | I [3] | MI [4] | TI [5] | Média | Desvio padrão |
|--|-----------|------------|---------------------------|-------------|----------------------------|------------|---------------|
| Entidade Regional de Turismo [n=212] | 2 0.9% | 20 9.4% | 53 25.0% | 58 27.4% | 79 37.3% | 3.9 | 1.0 |
| Estrutura interna do município [n=210] | 0 0.0% | 3 1.4% | 23 11.0% | 53 25.2% | 131 62.4% | 4.5 | 0.7 |
| Estrutura externa criada pelo município [n=25] | 0 0.0% | 2 8.0% | 5 20.0% | 7 28.0% | 11 44.0% | 4.1 | 1.0 |
| Outras estruturas [n=55] | 0 0.0% | 0 0.0% | 21 38.2% | 17 30.9% | 17 30.9% | 3.9 | 0.8 |

NI [1] – nada importante | PI [2] – pouco importante | I[3] – importante | MI [4] – muito importante | TI [5] – totalmente importante

A informação presente nesta tabela assemelha-se aos resultados apresentados anteriormente, dado que salienta a importância da atuação dos municípios, através da sua estrutura interna, no contexto da promoção turística no mercado interno, sendo destacada por 98.6% (11%, 25.2% e 62.4%) dos municípios. De facto, a análise da média evidencia esta elevada importância, posicionando-se entre o muito importante e o totalmente importante (média de 4.5) e com um desvio padrão reduzido. Seguidamente, as estruturas externas criadas pelos municípios como, por exemplo, empresas municipais, associações de promoção turística ou cooperativas, também são enfatizadas neste processo, embora sejam assinaladas apenas por 25 municípios (dos 214 da amostra) que, naturalmente, destacam a sua importância (92%). Mais uma vez, em média, os municípios consideram a intervenção destas estruturas como muito importante (média de 4.1). A par da importância destas estruturas, e com uma escala regional de atuação, os resultados demonstram a intervenção das Entidades Regionais de Turismo. Quase 90% dos municípios apontam para a importância destas entidades, sendo que apenas 10.3% valorizam essa atuação como pouco ou nada importante e 2 municípios (dos 214 da amostra) consideram que a Entidade Regional de Turismo não tem qualquer intervenção na promoção turística interna do município. Com efeito, os municípios atribuem, em média, muita importância (média de 3.9) ao trabalho desenvolvido por estas entidades. De modo semelhante, alguns municípios (55 em 214) assinalam, ainda, a importância de outras estruturas que garantem a promoção turística interna, nomeadamente as comunidades intermunicipais e as associações de municípios que, de alguma forma, têm desenvolvido trabalho nesta área. Em média, os municípios atribuem a estas estruturas a mesma importância atribuída às Entidades Regionais de Turismo.

Relativamente à promoção turística externa, a tabela 8.8 evidencia, para cada organismo interveniente, a respetiva análise descritiva. Apesar dos resultados evidenciarem, em média, um grau de importância idêntico

para todas as estruturas (médias de 4 e 4.1) existem diferenças que importa destacar. Deste modo, e mais uma vez, os resultados atentam para a importância dos municípios, em comparação com as outras estruturas, tendo 96.6% (25.5%, 30.4% e 40.7%) realçado a importância da sua estrutura interna no âmbito da promoção turística internacional. Em seguida, dos 21 municípios (em 214 da amostra) que possuem empresas municipais, associações de promoção turística ou cooperativas, observamos que 90.5% (28.6%, 14.3% e 47.6%) destacam a importância destas estruturas no contexto da promoção turística externa. À semelhança da escala regional das Entidades Regionais de Turismo, os municípios enfatizam também a atuação das Agências Regionais de Promoção Turística, que tendo competências na definição de políticas e estratégias de promoção turística das regiões no mercado internacional, assumem um papel bastante relevante neste contexto. Assim, 89.5% (20.8%, 28.1% e 40.6%) dos municípios realçam esta importância, sendo que alguns municípios contratualizam com as respetivas agências regionais a promoção externa do município, executando as ações de âmbito externo em parceria. No entanto, convém salientar que embora estas agências promovam a região no seu todo, independentemente dos municípios serem ou não membros associados, apenas um reduzido número de municípios⁴⁸ (0.07% dos municípios da amostra) contratualiza com estas agências a promoção turística externa, pelo que vários municípios não beneficiam de algumas vantagens. Confirmamos, assim, a existência de uma situação de *free riding*, em que os municípios não contribuem para aquela promoção específica mas usufruem das ações levadas a cabo pelas agências regionais. Por fim, dos 57 municípios (em 214 da amostra), que distinguiram a existência de outras estruturas que também desenvolvem iniciativas no contexto da promoção turística externa, todos assinalam a importância das comunidades intermunicipais e das associações de municípios.

Tabela 8.8
Análise Descritiva das Entidades Intervenientes na Promoção Turística Externa

| | NI [1] | PI [2] | I [3] | MI [4] | TI [5] | Média | Desvio padrão |
|--|--------|--------|-------|--------|--------------|------------|---------------|
| Agência Regional de Promoção Turística [n=192] | 2 | 18 | 40 | 54 | 78 | 4.0 | 1.0 |
| | 1.0% | 9.4% | 20.8% | 28.1% | 40.6% | | |
| Estrutura interna do município [n=204] | 1 | 6 | 52 | 62 | 83 | 4.1 | 0.9 |
| | 0.5% | 2.9% | 25.5% | 30.4% | 40.7% | | |
| Estrutura externa criada pelo município [n=21] | 0 | 2 | 6 | 3 | 10 | 4.0 | 1.1 |
| | 0.0% | 9.5% | 28.6% | 14.3% | 47.6% | | |
| Outras estruturas [n=57] | 0 | 0 | 18 | 17 | 22 | 4.1 | 0.8 |
| | 0.0% | 0.0% | 31.6% | 29.8% | 38.6% | | |

Legenda: NI [1] – nada importante | PI [2] – pouco importante | I [3] – importante | MI [4] – muito importante | TI [5] – totalmente importante

⁴⁸ Estes dados foram obtidos junto das Agências Regionais de Promoção Turística existentes.

8.2.3 BEM PÚBLICO: INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS

No contexto da provisão de infraestruturas turísticas, indagamos os municípios sobre a política de desenvolvimento destas infraestruturas, tendo como referência um grupo de ações definidas à priori, de modo a averiguar quais os instrumentos vulgarmente adotados para colmatar esta falha de mercado. Dos resultados presentes na tabela 8.9 é possível destacar três ações, como as mais indicadas: 89.3% dos municípios inquiridos recorrem a fundos comunitários; 87.9% procedem à cobrança de taxas de utilização e 69.2% preveem no orçamento municipal uma rubrica específica para investimentos em infraestruturas e equipamentos turísticos.

Tabela 8.9
Caracterização das Principais Ações de Desenvolvimento de Infraestruturas Turísticas

| Assinale se o município desenvolve (ou não) as seguintes ações: | Infraestruturas turísticas | | | |
|---|----------------------------|-------------|------------|-------------|
| | Sim | | Não | |
| | fi | fri (%) | fi | fri (%) |
| O município concede incentivos financeiros (e.g. subvenções, venda de lotes a preços acessíveis) [n=212] | 76 | 35.8 | 136 | 64.2 |
| O município concede isenções fiscais (e.g. isenções do pagamento de taxas de licenciamento, redução de impostos municipais) [n=211] | 92 | 43.6 | 119 | 56.4 |
| O município prevê no orçamento municipal uma rubrica específica para investimentos em infraestruturas/equipamentos de interesse turístico [n=214] | 148 | 69.2 | 66 | 30.8 |
| O município recorre a fundos comunitários [n=214] | 191 | 89.3 | 23 | 10.7 |
| O município possui protocolos bancários com instituições financeiras [n=211] | 86 | 40.8 | 125 | 59.2 |
| O município procede à cobrança de taxa de entrada (ex. museus municipais) [n=214] | 88 | 41.1 | 126 | 58.9 |
| O município procede à cobrança de taxa de utilização (ex. piscinas municipais) [n=214] | 188 | 87.9 | 26 | 12.1 |
| O município prevê uma estrutura vocacionada para o apoio ao promotor de investimento turístico [n=214] | 105 | 49.1 | 109 | 50.9 |
| O município elabora e disponibiliza guias e manuais de apoio ao promotor de investimento turístico [n=213] | 74 | 34.7 | 139 | 65.3 |
| Outra(s) ação(ões) de desenvolvimento de infraestruturas turísticas [n=214] | 6 | 2.8 | 208 | 97.2 |

Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

Estes resultados sublinham, por um lado, uma significativa relevância do uso de subsídios e taxas. Para além da taxa de utilização já mencionada, alguns municípios estabelecem a cobrança de taxa de entrada em infraestruturas/equipamentos turísticos (41.1%), concedem isenções fiscais (43.6%) e incentivos financeiros (35.8%). Por outro lado, os resultados evidenciam também o uso de mecanismos hierárquicos de atuação, assegurando os municípios, de forma direta, a provisão deste bem público. Embora em menor escala de adoção, verificamos que alguns municípios procuram potenciar e criar mecanismos que facilitem o desenvolvimento de tais infraestruturas e equipamentos, que se consubstanciam na capacidade para elaborar protocolos bancários com instituições financeiras (40.8%), possuir uma estrutura vocacionada para o apoio ao promotor de investimento turístico ou inserir na estrutura de apoio ao investimento existente a área do

turismo (49.1%) e elaborar e disponibilizar guias e manuais de apoio (34.7%). Supletivamente, um número muito reduzido de municípios acrescentam outras ações como, por exemplo, procurar ativamente investidores nacionais e estrangeiros, realizar ações de divulgação e sensibilização para investidores e *stakeholders* do setor privado do turismo, nomeadamente sobre os apoios financeiros ao abrigo de programas de incentivos comunitários e, ainda, criar sistemas de via verde em sede de licenciamento municipal para as empresas. Em conclusão, os municípios inquiridos assumem, tal como na promoção turística, uma posição bastante interventiva na provisão de infraestruturas turísticas, garantindo assim melhores níveis de eficiência.

8.2.4 BEM PÚBLICO: COORDENAÇÃO/PLANEAMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Sendo a atividade turística comumente pautada por problemas de coordenação, questionamos os municípios portugueses sobre a sua capacidade para assumir um papel central na coordenação da atividade turística municipal, através da existência de estruturas específicas e que envolvam as diversas entidades públicas e privadas locais com atuação relevante na área do turismo. No entanto, e contrariamente aos resultados anteriores, esta falha de mercado não tem da parte dos municípios a resposta mais adequada. De acordo com a tabela 8.10, 49.8% dos municípios assumem que a coordenação da atividade turística é feita de forma *ad hoc*. Embora constituam os principais intervenientes deste processo, os municípios não dispõem de estruturas internas adequadas para o efeito.

Tabela 8.10
Caracterização das Principais Estruturas de Coordenação da Atividade Turística

| Assinale se no município existem (ou não) as seguintes estruturas: | Estruturas de coordenação da atividade turística | | | |
|--|--|-------------|------------|-------------|
| | Sim | | Não | |
| | fi | fri (%) | fi | fri (%) |
| O município possui um órgão consultivo de coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada (e.g. Comissão, Conselho) [n=214] | 24 | 11.2 | 190 | 88.8 |
| O município possui uma estrutura vocacionada para a coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada [n=214] | 67 | 31.3 | 147 | 68.7 |
| O município coordena a atividade turística de forma <i>ad hoc</i> [n=213] | 106 | 49.8 | 107 | 50.2 |
| O município possui uma estrutura externa criada por si (ex. Empresa Municipal) [n=214] | 16 | 7.5 | 198 | 92.5 |
| Existe no município alguma estrutura constituída por agentes turísticos locais e que seja independente do poder local (ex. Associação) [n=214] | 53 | 24.8 | 161 | 75.2 |
| Outra(s) estrutura(s) de coordenação [n=214] | 6 | 2.8 | 208 | 97.2 |

Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

Conforme os resultados, apenas 11.2% possui órgãos consultivos de coordenação da atividade turística, ou seja, um instrumento formal que permite auscultar os vários agentes turísticos locais, de natureza pública e

privada, podendo servir de referência à atuação dos municípios. De igual modo, apenas 31.3% menciona ter uma estrutura vocacionada para a coordenação da atividade turística. Neste contexto, alguns municípios esclarecem que a coordenação da atividade turística é realizada através da estrutura interna do município, nomeadamente departamentos ou divisões, desenvolvendo estreitas ligações com os agentes privados locais do setor do turismo. É possível verificar também um número muito diminuto de municípios (2.8%) que destacam a existência de outras estruturas, vocacionadas para a coordenação da atividade turística, nomeadamente: i) plataformas de atores de turismo; ii) gabinetes que resultam de parcerias entre municípios e associações empresarias locais; ou iii) régies cooperativas em que os agentes privados cooperam com o município na execução das políticas que este define. Podemos observar, ainda, que as estruturas externas criadas pelo município, identificadas aquando da promoção turística, também são referidas por alguns municípios (7.5%) como estruturas que contribuem para a coordenação da atividade turística, embora em menor número. Apenas 24.8% dos municípios possuem estruturas formadas por atores locais e independentes do poder local.

Dado que os municípios estão integrados numa organização político-administrativa que abrange diferentes níveis de governo, consideramos pertinente avaliar também o grau de coordenação existente entre os municípios e os vários intervenientes no turismo, bem como entre os municípios e os agentes públicos e privados locais. Assim, e considerando em primeiro lugar a coordenação entre os municípios e as entidades com atuação à escala nacional e regional, os resultados da tabela 8.11 destacam o Turismo de Portugal, I.P., como a entidade a que os municípios atribuem o menor grau de coordenação existente. Em média, os municípios consideram que existe uma coordenação baixa por parte do Turismo de Portugal, I.P. (média de 2.3). Dos 195 municípios (em 214 da amostra) que analisaram a coordenação com esta entidade, apenas 34.9% consideram a existência de uma coordenação moderada e 12.8% uma coordenação elevada e muito elevada. Todavia, e observando as diretrizes do PENT, estes resultados não são de estranhar, se atendermos que o Turismo de Portugal, I.P. desenvolve um maior apoio e acompanhamento junto das entidades regionais, tendo em vista a integração do trabalho destas entidades na estratégia global definida para o país. Num nível inferior, e estabelecendo uma comparação entre as duas entidades com responsabilidades à escala regional, os municípios consideram que existe, em média, uma maior coordenação da atividade turística pela respetiva Entidade Regional de Turismo (média de 3.6) do que pela Agência Regional de Promoção Turística (média de 3.0). 60.9% dos municípios avaliam como elevada e muito elevada a coordenação com a Entidade Regional de Turismo, enquanto que apenas 33.9% dos municípios atribuem essa avaliação à Agência Regional de Promoção Turística. Os resultados relativos às Agências Regionais

poderão ser explicados, em parte, pelo reduzido número de municípios que são membros associados destas agências, implicando assim que esta coordenação seja relativamente baixa. Quanto à coordenação entre os municípios e os agentes públicos e privados locais, em média, esta coordenação é relativamente idêntica (média de 3.3 e 3.4), não evidenciando diferenças significativas. 130 municípios reconhecem a existência de outros agentes turísticos locais de natureza pública com atuação no concelho como, por exemplo, freguesias ou delegações dos parques naturais. Neste contexto, 34.6% dos municípios consideram que existe uma coordenação moderada e 43.8% uma coordenação elevada e muito elevada. Por sua vez, 197 municípios avaliaram a coordenação com os agentes turísticos privados locais e 44.7% consideram essa coordenação como elevada e muito elevada e 34% como moderada. Apenas 21.4% dos municípios consideram esta coordenação baixa ou muito baixa. Em síntese, estes resultados parecem evidenciar a difícil ação coordenadora por parte dos municípios, sendo claramente dificultada pela diversidade e fragmentação dos diversos agentes envolvidos e pela ausência de estruturas vocacionadas para a coordenação da atividade turística.

Tabela 8.11
Análise Descritiva das Entidades Intervenientes na Coordenação da Atividade Turística

| Entidades Intervenientes: | CMB [1] | CB [2] | CM [3] | CE [4] | CME [5] | Média | Desvio padrão |
|--|----------------|---------------|---------------------------|---------------------------|----------------|--------------|----------------------|
| Turismo de Portugal, I.P. [n=195] | 57 29.2% | 45 23.1% | 68 34.9% | 18 9.2% | 7 3.6% | 2.3 | 1.1 |
| Entidade Regional de Turismo [n=212] | 8 3.8% | 23 10.8% | 52 24.5% | 85 40.1% | 44 20.8% | 3.6 | 1.1 |
| Agência Regional de Promoção Turística [n=168] | 19 11.3% | 36 21.4% | 56 33.3% | 39 23.2% | 18 10.7% | 3.0 | 1.2 |
| Agentes turísticos locais de natureza pública [n=130] | 6 4.6% | 22 16.9% | 45 34.6% | 39 30.0% | 18 13.8% | 3.3 | 1.1 |
| Agentes turísticos locais de natureza privada [n=197] | 9 4.6% | 33 16.8% | 67 34.0% | 55 27.9% | 33 16.8% | 3.4 | 1.1 |

Legenda: CMB [1] – coordenação muito baixa | CB [2] – coordenação baixa | CM [3] – coordenação moderada | CE [4] – coordenação elevada | CME [5] – coordenação muito elevada

Relativamente ao planeamento do turismo, e atendendo à posição da comunidade científica quanto ao desenvolvimento por parte dos governos de um papel mais ativo neste âmbito, interrogamos os municípios portugueses sobre a elaboração de planos orientados para a área do turismo. Deste modo, e segundo a tabela 8.12, uma grande parte dos municípios (68.1%) não dispõe de um plano de desenvolvimento turístico ou de um plano estratégico, que estabeleça a estratégia de desenvolvimento do turismo e o plano de ação

das diversas intervenções municipais, garantindo assim uma articulação entre as políticas públicas definidas nas diferentes escalas de atuação (nacional, regional). De facto, dos 145 municípios que assinalaram não possuir tais planos, 103 municípios (71%) consideram o PDM como o principal instrumento utilizado no processo de planeamento do turismo. Além disso, podemos verificar que quase 10% destes municípios indicam outros instrumentos relativos ao planeamento do turismo. Tratam-se sobretudo de: planos estratégicos que abrangem todos os setores de atividade dos municípios; planos de ação a curto prazo; planos de *marketing*; planos estratégicos de desenvolvimento sustentável; planos estratégicos regionais; ou planos de ordenamento de parques naturais ou nacionais. Ainda no que diz respeito aos 68 municípios que revelam possuir um plano específico para a área do turismo, apenas 27 (39.7%), mencionam que esse plano foi elaborado de acordo com as orientações do PENT. Do mesmo modo, 42 (61.8%) referem que elaboraram este plano através da estrutura interna do município e 26 (38.2%) atribuíram a respetiva elaboração a uma entidade externa. De entre as várias entidades indicadas pelos municípios, podemos destacar: universidades nacionais e estrangeiras; empresas de consultadoria nacionais e internacionais; empresas municipais; agências regionais de promoção turística; comunidades intermunicipais; associações de desenvolvimento rural, entre outras.

Tabela 8.12
Caracterização dos Principais Instrumentos de Planeamento do Turismo

| Assinale se no município existem (ou não) os seguintes instrumentos: | Planeamento do Turismo | | | |
|--|------------------------|-------------|------------|-------------|
| | Sim | | Não | |
| | fi | fri (%) | fi | fri (%) |
| Plano de desenvolvimento turístico/Plano estratégico [n=213] | 68 | 31.9 | 145 | 68.1 |
| De acordo com as orientações do PENT [n=68] | 27 | 39.7 | 41 | 60.3 |
| Pela estrutura interna do município [n=68] | 42 | 61.8 | - | - |
| Por uma entidade externa [n=68] | 26 | 38.2 | - | - |
| Plano diretor municipal [n=145] | 103 | 71.0 | 42 | 29.0 |
| Outro(s) instrumento(s) [n=145] | 14 | 9.7 | 131 | 90.3 |

Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

Nota: A informação desta tabela deve ser interpretada do seguinte modo: o número de municípios que não considera a adoção de um plano estratégico (145) constitui o número de municípios a quem foi solicitada informação sobre a adoção do plano diretor municipal e de outro tipo de instrumentos. Por sua vez, aos municípios que assinalam o plano estratégico (68) foi-lhes indagado sobre a coerência do plano com as orientações do PENT e se foi elaborado internamente pelo município ou por uma entidade externa.

8.2.5 INTENSIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Uma das formas de analisar a realidade turística prende-se com a identificação do período de época alta. Nesse sentido, questionamos os municípios sobre os meses que abrangem tal período, caracterizando deste modo a intensidade da atividade turística. A tabela 8.13 indica que, em média, os municípios identificam 5 meses associados ao período de época alta, havendo municípios que apenas assinalam dois meses e municípios cuja intensidade da atividade turística se prolonga por onze meses.

Tabela 8.13
Análise Descritiva do Período de Época Alta

| Variável | Descrição | n | % | Média | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|------------------------------|-----------------|-----|-----|-------|---------------|--------|--------|
| Período de época alta | Número de meses | 214 | 100 | 4.9 | 1.7 | 2 | 11 |

Adicionalmente, tentamos verificar quais os meses associados a este período de época alta. Para tal, recodificamos as respostas obtidas de modo a integrá-las numa de três categorias possíveis. A primeira categoria “abril-setembro” pretende identificar os municípios que assinalam os meses de época alta compreendidos entre os meses de abril e setembro, a segunda categoria “outubro-março” os municípios que apontam os meses de época alta compreendidos entre outubro e março e a categoria “outros” os municípios que assinalam somente dois meses associados àquele período. A tabela 8.14 evidencia, tal como seria de esperar, que a maior parte dos municípios (92.5%) assinalam os meses de abril a setembro como os meses de época alta. De facto, vários municípios apontam os meses de junho a setembro, de maio a setembro, de abril a setembro, de julho a setembro, entre outras combinações possíveis, como o período de época alta da atividade turística no concelho. Só 0.9% dos municípios consideram os meses entre outubro e março como o período de época alta e 6.5% assinalam dois meses de época alta. Também aqui é possível verificar várias combinações, nomeadamente os meses de junho e julho, de julho e agosto, ou de setembro e outubro.

Tabela 8.14
Caracterização do Período de Época Alta

| | Período de época alta | | |
|-------------------------------------|-----------------------|---------------|--------|
| | abril-setembro | outubro-março | outros |
| Número de municípios [n=214] | 198 | 2 | 14 |
| | 92.5% | 0.9% | 6.5% |

8.2.6 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS

Dado que os efeitos externos provocados pela atividade turística⁴⁹ estão diretamente relacionados com a intensidade desta atividade, e tendo como referência o período de época alta acima identificado, indagamos os municípios portugueses sobre o respetivo grau de alteração desses efeitos, com o propósito de verificar quais os mecanismos adotados pelos municípios para minimizar, em particular, os efeitos negativos decorrentes do nível de atividade turística. A tabela 8.15 caracteriza, em termos de frequências absolutas e relativas e de medidas de tendência central e de dispersão, os principais efeitos externos provocados pela atividade turística. Por sua vez, a tabela 8.16 apresenta os principais instrumentos usados pelos municípios para colmatar esses efeitos. No intuito de efetuar uma correta análise da informação contida na tabela 8.15 foi necessário recodificar as respostas obtidas relativas aos impactos negativos para assim ser possível a distinção entre estes e os impactos positivos. Seguidamente, as respostas obtidas foram recodificadas em três categorias distintas. Tendo em conta a escala de cinco pontos de intensidade⁵⁰ consideramos que a posição central (escala 3 – sem alteração) corresponde a uma situação neutral, em que a atividade turística não provoca qualquer alteração nos impactos em causa, definindo ainda que os pontos superiores a esta posição central dizem respeito a impactos positivos e os pontos abaixo a impactos negativos.

Nesse sentido, podemos observar que dos impactos positivos listados aquele que apresenta o maior grau de alteração resultante da atividade turística é, sem dúvida, a “economia local”. 93.9% dos municípios da amostra reconhecem que a atividade turística provoca um aumento moderado ou significativo da atividade da economia local. Com efeito, a análise da média indica esta elevada alteração (intensidade média de 4.4), sendo corroborada pelo reduzido valor do desvio padrão. Em segundo lugar, destacam-se os efeitos “conhecimento de novas culturas” (80.3%), “criação de oportunidades de negócio” (78.0%), “criação de oportunidades de emprego” (75.2%), “incentivo à preservação da identidade cultural” (75.1%), e “incentivo à preservação do património histórico e monumentos” (70.1%). Os municípios consideraram que estes impactos sofrem um aumento moderado ou significativo decorrente da atividade turística. Em média, os resultados revelam um grau de alteração idêntico para todos estes impactos (intensidade média de 3.9 e 4.0), verificando-se um elevado consenso entre os inquiridos, dado o reduzido valor do desvio padrão. Com um grau de alteração positivo, mas de menor dimensão, os resultados apontam o “incentivo à preservação dos sistemas naturais” e o “número de instalações de lazer”. 58.7% e 57.3% dos municípios sublinham o aumento moderado ou significativo destes efeitos em resultado da atividade turística. Mais uma vez, a média

⁴⁹ Relembramos que estes efeitos podem ser positivos ou negativos, sendo classificados em económicos, socioculturais e ambientais.

⁵⁰ Para avaliar o grau de alteração provocado pela atividade turística nos diversos impactos consideramos a seguinte escala de intensidade: 1 – diminuição significativa; 2 – diminuição moderada; 3 – sem alteração; 4 – aumento moderado; 5 – aumento significativo.

e o desvio padrão parecem indicar este considerável grau de alteração (intensidade média de 3.7). De entre os impactos positivos listados, apenas a “arrecadação de receitas de impostos sobre a propriedade” parece, em média, não sofrer qualquer alteração com a atividade turística (intensidade média de 3.2). 78.4% dos municípios da amostra consideram este impacto sem qualquer alteração, por oposição aos 21.6% que consideram que a atividade turística provoca um aumento moderado a significativo na arrecadação destas receitas.

No que diz respeito aos impactos negativos, os resultados evidenciam o aumento do “tráfego rodoviário” (72.4%), do “consumo de água *per capita*” (71.8%) e dos “resíduos” (71.5%), como os principais efeitos negativos apontados pelos municípios. Quase três quartos dos municípios da amostra consideram que a intensidade da atividade turística provoca, de modo negativo, um aumento moderado ou significativo destes efeitos. Seguem-se os “resíduos nas zonas de lazer” (66.8%), o “consumo de álcool” (63.4%), o “ruído” (56.1%), as “emissões de dióxido de carbono” (54.2%) e a “procura do sistema de saúde pública” (51.9%). Em média, todos estes impactos apresentam, negativamente, um grau de alteração moderado (intensidade média de 2.0 a 2.4). Os restantes impactos negativos, particularmente “prostituição” (94.3%), “consumo de drogas” (87.7%), “criminalidade” (83.5%), “especulação dos preços da habitação” (72.8%), “degradação dos recursos naturais” (65.1%), “especulação de bens e serviços” (64.8%) e “resíduos nas praias” (56.5%) parecem não sofrer alterações significativas com a atividade turística. De facto, a média destes impactos aponta precisamente para a inexistência de qualquer alteração decorrente da atividade turística (médias de 2.5 a 2.9).

Tabela 8.15

Análise Descritiva dos Principais Impactos Provocados pela Atividade Turística

| | Impacto negativo | Sem alteração | Impacto positivo | Média | Desvio padrão |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------|---------------|
| Economia local [n=214] | 0 0.0% | 13 6.1% | 201 93.9% | 4.4 | 0.6 |
| Criação de oportunidades de emprego [n=214] | 0 0.0% | 53 24.8% | 161 75.2% | 3.9 | 0.6 |
| Criação de oportunidades de negócio [n=214] | 0 0.0% | 47 22.0% | 167 78.0% | 3.9 | 0.6 |
| Arrecadação de receitas de impostos sobre a propriedade (ex. Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis) [n=213] | 0 0.0% | 167 78.4% | 46 21.6% | 3.2 | 0.5 |
| Especulação dos preços de bens e serviços [n=213] | 75 35.2% | 138 64.8% | 0 0.0% | 2.6 | 0.5 |
| Especulação dos preços da habitação [n=213] | 58 27.2% | 155 72.8% | 0 0.0% | 2.7 | 0.6 |
| Conhecimento de novas culturas [n=213] | 0 0.0% | 42 19.7% | 171 80.3% | 4.0 | 0.6 |
| Incentivo à preservação do património histórico e monumentos [n=214] | 0 0.0% | 64 29.9% | 150 70.1% | 3.9 | 0.7 |
| Incentivo à preservação da identidade cultural [n=213] | 0 0.0% | 53 24.9% | 160 75.1% | 4.0 | 0.7 |
| Número de instalações de lazer [n=213] | 0 0.0% | 91 42.7% | 122 57.3% | 3.7 | 0.6 |
| Procura do sistema de saúde pública [n=214] | 111 51.9% | 103 48.1% | 0 0.0% | 2.4 | 0.6 |
| Consumo de álcool [n=213] | 135 63.4% | 78 36.6% | 0 0.0% | 2.2 | 0.7 |
| Prostituição [n=212] | 12 5.7% | 200 94.3% | 0 0.0% | 2.9 | 0.3 |
| Consumo de drogas [n=211] | 26 12.3% | 185 87.7% | 0 0.0% | 2.9 | 0.4 |
| Criminalidade [n=212] | 35 16.5% | 177 83.5% | 0 0.0% | 2.8 | 0.4 |
| Tráfego rodoviário [n=214] | 155 72.4% | 59 27.6% | 0 0.0% | 2.0 | 0.7 |
| Congestionamento dos transportes públicos [n=213] | 60 28.2% | 153 71.8% | 0 0.0% | 2.7 | 0.6 |
| Ruído [n=214] | 120 56.1% | 94 43.9% | 0 0.0% | 2.3 | 0.7 |
| Resíduos [n=214] | 153 71.5% | 61 28.5% | 0 0.0% | 2.1 | 0.7 |
| Consumo de água <i>per capita</i> [n=213] | 153 71.8% | 60 28.2% | 0 0.0% | 2.1 | 0.7 |
| Emissões de dióxido de carbono [n=212] | 115 54.2% | 97 45.8% | 0 0.0% | 2.4 | 0.6 |
| Degradação dos recursos naturais [n=212] | 74 34.9% | 138 65.1% | 0 0.0% | 2.6 | 0.6 |
| Resíduos nas praias (costeiras ou fluviais) [n=214] | 93 43.5% | 121 56.5% | 0 0.0% | 2.5 | 0.6 |
| Resíduos nas zonas de lazer [n=214] | 143 66.8% | 71 33.2% | 0 0.0% | 2.2 | 0.6 |
| Incentivo à preservação dos sistemas naturais [n=213] | 0 0.0% | 88 41.3 | 125 58.7% | 3.7 | 0.6 |

A fim de minimizar os efeitos negativos provocados pela atividade turística, os resultados da tabela 8.16 parecem apontar para uma ausência de intervenção dos municípios na resolução desta falha de mercado. 65.9% dos municípios que compõem a amostra revelam que não adotam qualquer instrumento para minimizar aqueles impactos. Os restantes 34.1%, evidenciam uma acentuada preferência por regular a sua intervenção. Ou seja, 28.0% dos municípios reconhecem que regulam a atividade turística através de regulamentos/posturas municipais, prevendo a minimização dos impactos negativos. Por seu turno, o uso de taxas não parece constituir um opção por parte dos municípios. Apenas 7.9% e 7.0% dos municípios cobram taxas de entrada e de utilização com o propósito de minimizar os efeitos negativos e somente 3.3% cobram taxas à indústria turística local. Quanto à indicação de outros instrumentos, 4.7% dos municípios exemplificam algumas opções que se traduzem, quer numa intervenção direta do município, através de ações de sensibilização e reforço da segurança e do aumento da limpeza dos locais públicos turísticos, quer no uso de outro tipo de mecanismos como, por exemplo, cobrança de taxas para licenciamento de eventos.

Tabela 8.16

Caracterização dos Principais Instrumentos Utilizados no Contexto dos Impactos Negativos

| Instrumentos adotados para minimizar os impactos negativos: | Sim | | Não | |
|--|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | fi [n=214] | fri (%) | fi [n=214] | fri (%) |
| Regulação da atividade turística através de regulamentos/posturas municipais | 60 | 28.0 | 154 | 72.0 |
| Cobrança de taxa de entrada | 17 | 7.9 | 197 | 92.1 |
| Cobrança de taxa de utilização | 15 | 7.0 | 199 | 93.0 |
| Cobrança de taxa turística (taxa de pernoita) | 1 | 0.5 | 213 | 99.5 |
| Cobranças de taxas à indústria turística de âmbito local | 7 | 3.3 | 207 | 96.7 |
| O município adota pelo menos um instrumento | 73 | 34.1 | 141 | 65.9 |
| Outro(s) instrumento(s) adotado(s): | 10 | 4.7 | 204 | 95.3 |

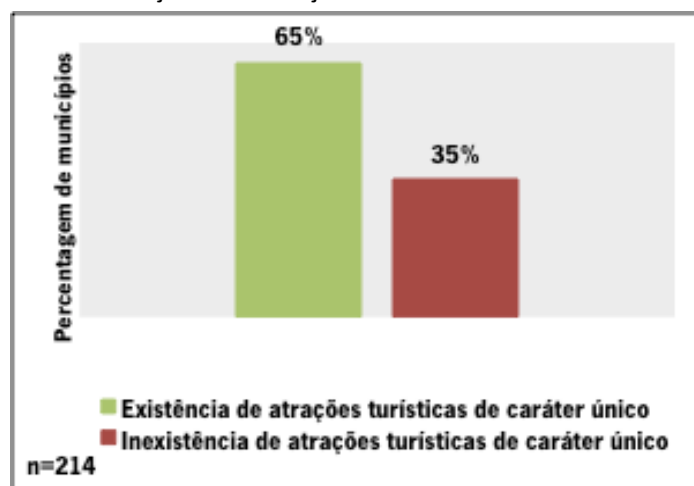
Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

8.2.7 ATRAÇÕES TURÍSTICAS DE CARÁTER ÚNICO

No âmbito das atrações turísticas que, naturalmente, fazem parte de qualquer destino turístico, inquirimos os municípios portugueses sobre a eventual existência de atrações turísticas de caráter único, ou seja, atrações que pela singularidade das suas características podem resultar numa situação de monopólio natural, bem como sobre os mecanismos adotados na mitigação desta falha de mercado. A figura 8.4 mostra que 65% dos municípios identificam a existência destas atrações. No entanto, uma análise mais detalhada das atrações elencadas pelos municípios permitiu verificar que a maior parte não se enquadra no conceito de monopólio natural. Por exemplo, não é possível considerar a realização de feiras de produtos regionais como uma situação de monopólio natural. Evidencia-se assim, e à semelhança do que já tínhamos indicado no capítulo

anterior, que os municípios tendem a considerar as atrações turísticas que caracterizam e diferenciam turisticamente o seu concelho, independentemente das suas características. Assim sendo, e face à precariedade dos dados obtidos no âmbito desta falha de mercado, optamos por não efetuar mais qualquer consideração sobre os monopólios naturais.

Figura 8.4
Caracterização das Atrações Turísticas de Caráter Único



8.2.8 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA

Dado que no mercado turístico a informação é tendencialmente assimétrica, questionamos os municípios portugueses quanto à utilização de um conjunto de canais de divulgação, previamente identificados, na mitigação desta falha de mercado. Um dos canais mais privilegiados pelos municípios passa pela instalação de postos de informação turística, comumente designados por postos de turismo⁵¹. De acordo com a tabela 8.17, 79.0% dos municípios da amostra detêm postos de turismo municipais, sendo que 62.6% e 9.8% possuem, respetivamente, 1 e 2 postos de turismo, provendo assim a informação turística de forma direta. Na verdade, apenas 21.0% destes municípios não dispõem de qualquer posto de turismo municipal, sendo que existem três municípios que contêm na sua área 6 postos de turismo municipais. Adicionalmente, e como é visível na tabela 8.20, quase 60% dos municípios possui também pontos de informação complementares, que consoante as necessidades se encontram localizados nos principais locais de interesse turístico.

⁵¹ Também é comum encontrar os termos: Centro Interpretativo, Loja do Turismo ou Centro de Informação Turística.

Tabela 8.17
Caracterização dos Postos de Turismo Municipais

| | Número de postos de turismo municipais | | | | | | |
|-------------------------------------|--|--------------|-------------|------|------|------|------------------|
| | [0] ^a | [1] | [2] | [3] | [4] | [5] | [6] ^b |
| Número de municípios [n=214] | 45 | 134 | 21 | 5 | 5 | 1 | 3 |
| | 21.0% | 62.6% | 9.8% | 2.3% | 2.3% | 0.5% | 1.4% |

Legenda: a – número mínimo de postos de turismo municipais | b – número máximo de postos de turismo municipais

Contudo, apesar de 21.0% dos municípios não utilizarem este canal de divulgação de informação, tal não significa que não disponham de postos de turismo. Por outras palavras, alguns municípios proveem a informação turística de modo indireto, através de postos de turismo tutelados pelas Entidades Regionais de Turismo. Atendendo à tabela 8.20, 27.1% dos municípios referem que possuem na sua área postos de turismo não municipais. De notar que esta opção também pode incluir situações em que os municípios contratualizam com entidades externas a provisão de informação turística. No entanto, esta realidade tem uma expressão reduzida, já que somente um município da amostra preenche estes requisitos. Assim sendo, e no intuito de analisar de forma mais detalhada a dispersão dos postos de turismo em geral, identificamos várias combinações possíveis. A tabela 8.18 evidencia que dos 169 municípios com postos de turismo municipais, um número muito reduzido de municípios (28) detêm na sua área concelhia postos de turismo municipais e da Entidade Regional de Turismo. Neste caso, confirmamos a existência de uma dupla forma de provisão de informação turística. De modo similar, dos 58 municípios com posto de turismo não municipal, 30 asseguram a provisão da informação turística unicamente de forma indireta. Além disso, apenas 15 municípios da amostra não dispõem de nenhum destes canais de divulgação de informação turística.

Tabela 8.18
Caracterização dos Postos de Turismo

| | Posto de turismo não municipal | | Total | |
|-----------------------------------|--------------------------------|-----|-------|------------|
| | Não | Sim | | |
| Posto de turismo municipal | Não | 15 | 30 | 45 |
| | Sim | 141 | 28 | 169 |
| | Total | 158 | 58 | 214 |

Na tentativa de verificar a abrangência da informação turística prestada pelos municípios, recorreremos à análise do número de línguas estrangeiras em que o material turístico é disponibilizado. Com efeito, e segundo a tabela 8.19, apenas um reduzido número de municípios (20) não utiliza este canal de divulgação de informação turística, sendo que 194 municípios dispõem de informação turística traduzida em várias

línguas estrangeiras. Na sua maioria, a informação turística é prestada em entre uma a quatro línguas estrangeiras diferentes, havendo um município (Braga) que divulga informação turística em 13 línguas estrangeiras. Salientamos, ainda, o facto de os municípios apostarem na diversidade do material turístico. De acordo com a tabela 8.20, os municípios elaboram e disponibilizam brochuras turísticas (97.2%), mapas (93.0%), guias (88.8%) e roteiros turísticos (70.6%). Ainda neste contexto, atentamos que 91.9% dos municípios possuem sinalização turística, quer em termos direcionais, quer em termos informativos.

Tabela 8.19
Caracterização da Abrangência da Informação Turística

| | Número de línguas estrangeiras | | | | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|------|------|------|-------------------|
| | [1] ^a | [2] | [3] | [4] | [5] | [6] | [9] | [13] ^b |
| Número de municípios [n=194] | 27 | 57 | 68 | 31 | 6 | 3 | 1 | 1 |
| | 13.9% | 29.4% | 35.1% | 16.0% | 3.1% | 1.5% | 0.5% | 0.5% |

Legenda: a – número mínimo de línguas estrangeiras | b – número máximo de línguas estrangeiras

Um outro canal de divulgação de informação turística prende-se com a utilização da internet e das redes sociais virtuais. Na verdade, a tabela 8.20 destaca que os municípios da amostra fazem uso do website institucional (98.6%) e das redes sociais virtuais (86.4%) como, por exemplo, *facebook* e *twitter* para divulgar informação turística sobre o concelho. Somente 17.3% dos municípios possuem um portal especificamente dedicado ao turismo, contendo num único espaço toda a informação turística relevante. As tecnologias da informação e comunicação aplicadas à atividade turística, por sua vez, assumem uma importância relativa enquanto canal de divulgação de informação turística. Na verdade, quase 50% dos municípios possuem, ou aplicações móveis para as principais plataformas com conteúdos turísticos, ou *qr. codes* com códigos de resposta rápida distribuídos pelos locais turísticos, facilitando o acesso à informação.

Por último, importa analisar a existência de uma rede oficial de divulgação de informação turística que envolva a participação dos diversos agentes turísticos locais públicos, privados e das entidades não turísticas. Observamos que este canal de divulgação de informação turística não constitui a opção da maioria dos municípios que compõem a amostra. 34.1% dos municípios dispõe de uma rede oficial de informação que integra os agentes turísticos locais públicos como, por exemplo, juntas de freguesia, entidades responsáveis pelos parques naturais, entre outras; enquanto o envolvimento dos agentes turísticos locais privados constitui uma realidade em apenas 33.2% dos municípios. Notamos, assim, uma reduzida participação destes agentes na criação de rede oficial de divulgação de informação turística. Com uma participação ainda menor (17.8%), destacam-se as entidades não turísticas, mas que indiretamente lidam com esta atividade como, por

exemplo, a segurança pública. Em síntese, os municípios parecem assumir um papel bastante ativo e isolado na divulgação e na qualidade da informação turística.

Tabela 8.20
Caracterização dos Principais Canais de Divulgação da Informação Turística

| Assinale se o município utiliza (ou não) os seguintes canais de divulgação de informação turística: | Divulgação de informação turística | | | |
|---|------------------------------------|-------------|---------------|-------------|
| | Sim | | Não | |
| | fi [n=214] | fri (%) | fi [n=214] | fri (%) |
| O município possui pontos de informação complementares e que se encontram distribuídos pelos principais pontos de interesse turístico | 128 | 59.8 | 86 | 40.2 |
| O município possui posto de turismo não municipal (e.g. Entidade Regional de Turismo, posto de turismo privado) | 58 | 27.1 | 156 | 72.9 |
| O município possui guias turísticos | 151 | 70.6 | 63 | 29.4 |
| O município possui mapas turísticos | 199 | 93.0 | 15 | 7.0 |
| O município possui brochuras turísticas | 208 | 97.2 | 6 | 2.8 |
| O município possui roteiros turísticos | 190 | 88.8 | 24 | 11.2 |
| O município disponibiliza informação turística em línguas estrangeiras | 194 | 90.7 | 20 | 9.3 |
| O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza privada | 71 | 33.2 | 143 | 66.8 |
| O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza pública | 73 | 34.1 | 141 | 65.9 |
| O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação de entidades não turísticas (ex. segurança pública) | 38 | 17.8 | 176 | 82.2 |
| O município possui sinalização turística (sinais direcionais e informativos) | 195 | 91.1 | 19 | 8.9 |
| O município aposta nas tecnologias de informação e comunicação no turismo (e.g. aplicações móveis, <i>qr. codes</i> , <i>welcome guides</i>) | 99 | 46.3 | 115 | 53.7 |
| O município utiliza as redes sociais virtuais (<i>exs. facebook, twitter</i>) | 185 | 86.4 | 29 | 13.6 |
| O município utiliza o website institucional | 211 | 98.6 | 3 | 1.4 |
| O município utiliza o website especificamente dedicado ao turismo | 37 | 17.3 | 177 | 82.7 |
| Outro(s) canal(ais) de divulgação de informação turística | 13 | 6.1 | 201 | 93.9 |

Legenda: fi – frequência absoluta | fri – frequência relativa

Em síntese, esta primeira análise dos dados procurou caracterizar alguns aspetos relativos à atividade turística dos municípios portugueses, mas, principalmente, permitiu apresentar um primeiro levantamento das ações adotadas com maior frequência pelos municípios em cada uma das falhas de mercado. No seguimento dos nossos objetivos, a próxima tarefa consiste em enquadrar estas ações nos instrumentos de políticas públicas do turismo, com o intuito de identificar quais os instrumentos preferencialmente adotados. Assim sendo, na seção seguinte são apresentados, analisados e discutidos os resultados relativos à aplicação de ferramentas de estatística descritiva, que nos permitem testar se as hipóteses de investigação formuladas no âmbito da primeira questão de partida são, ou não, suportadas pela informação fornecida pelos dados da amostra. Para testar estas hipóteses, usamos como medida de análise o valor médio de utilização de cada

grupo de instrumentos, cuja fórmula de cálculo explicaremos mais à frente. Pelas razões já mencionadas, esta análise não inclui os monopólios naturais nem as externalidades positivas.

8.3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base no enquadramento teórico, que evidencia a crescente relevância do uso de instrumentos de políticas públicas como uma nova forma de atuação da ação política na área do turismo, consideramos dentro de uma hipótese de investigação geral, uma primeira hipótese de investigação operacional que aqui relembramos:

Hipótese Operacional 1a: *Os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência na resolução dos problemas associados aos bens públicos turísticos*

Pretendemos, com esta primeira hipótese operacional, determinar quais os instrumentos de políticas públicas que os municípios portugueses utilizam, de modo preferencial, nos problemas associados aos bens públicos turísticos. Naturalmente, esperamos verificar se, no âmbito da promoção turística, das infraestruturas turísticas e da coordenação/planeamento da atividade turística, os mecanismos hierárquicos de atuação constituem o grupo de instrumentos utilizado com maior frequência. Como ponto de partida, a tabela 8.21, apresenta a correspondência entre as ações de promoção turística e os grupos de instrumentos de políticas públicas, bem como o seu valor médio de utilização.

Tabela 8.21
Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo, Promoção Turística

| Ações de promoção turística: | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Valor médio de utilização* |
|--|--|---|
| Rubrica específica no orçamento municipal para promoção turística | | |
| Fundos comunitários | | |
| Elaboração de materiais de indução promocional | | |
| Marca turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | 166 (165+184+207+100+168+161+178)/7 |
| Participação em feiras nacionais de promoção turística | | |
| Participação em feiras internacionais de promoção turística | | |
| Apoio logístico aos agentes turísticos locais privados para as diferentes ações promocionais | | |
| Plano de marketing turístico | Regulação | 58 |
| Plano de promoção turística | | (36+80)/2 |
| Financiamento da promoção turística por parte dos agentes turísticos locais privados | Mecanismos puros de mercado | 46 (46/1) |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas identificadas na análise descritiva, divididos pelo número de ações (rever tabela 8.6)

Este valor médio de utilização resulta da agregação das ações que correspondem ao mesmo grupo de instrumento. Uma vez que o número de ações não é igual para todos os grupos de instrumentos, entendemos adequado somar o número de municípios que assinalaram as ações correspondentes a um dado grupo de instrumentos e dividir pelo número de ações que compõe esse mesmo grupo, permitindo assim a comparação entre grupos. A título exemplificativo podemos verificar que o número médio de municípios que identificaram a regulação (58) decorre da soma das duas ações relacionadas com os planos de *marketing* e de promoção turística, cujos valores foram retirados da análise descritiva, dividido pelo número de ações que neste caso são duas, obtendo assim o valor médio de utilização deste instrumento em concreto. A análise da tabela 8.21 permite observar que no contexto da promoção turística os municípios portugueses elegem os mecanismos hierárquicos de atuação como principal instrumento de atuação política, seguindo-se a regulação e, por fim, os mecanismos puros de mercado. Na verdade, estes resultados confirmam os argumentos teóricos de que os diferentes níveis de governo devem assegurar a provisão direta e o financiamento público das atividades de promoção turística, em virtude do problema do *free rider* (Mak e Miklius, 1989; Rigall-I-Torrent, 2008; Hall, Müller e Saarinen; 2009). Reconhecemos que, eventualmente, a regulação constitua um instrumento complementar aos instrumentos acima indicados e que a utilização de mecanismos puros de mercado por parte de alguns municípios, embora constitua um instrumento alternativo ao financiamento público da promoção turística, não é, segundo a posição de muitos autores, a solução mais adequada para esta falha de mercado. Talvez esta opção resulte das restrições orçamentais que se têm evidenciando no nosso país, levando os governos a reivindicar uma partilha de esforços, tal como sugerem Bonham e Mak (1996), ou eventualmente da existência de uma maior colaboração entre os agentes turísticos privados e os municípios portugueses. No entanto, e relembando a posição de alguns entrevistados aquando da análise exploratória, esta solução não remediará o problema do *free rider*. Só um sistema de participação obrigatória, conforme propõem Blake e Sinclair (2007), em que fosse criado um “mercado de promoção turística”, poderia resolver ou minimizar o facto dos agentes que não contribuem financeiramente para a promoção turística poderem ainda assim beneficiar dessa mesma promoção.

À semelhança da tabela anterior, a tabela 8.22 evidencia a relação entre as ações de desenvolvimento de infraestruturas turísticas e os grupos de instrumentos de políticas públicas, bem como o seu valor médio de utilização. Considerando a mesma metodologia, podemos confirmar que os municípios portugueses preferem, ainda que com uma diferença não muito significativa, os mecanismos hierárquicos de atuação, ao uso de subsídios e taxas. Mais uma vez, os resultados corroboram a literatura académica que advoga que a provisão e o financiamento das infraestruturas e equipamentos turísticos devem ser assegurados diretamente

pelos governos (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Ainda que a literatura aponte para o uso de subsídios e de taxas, verificamos que estes são considerados por um menor número de municípios, devendo ser utilizados como instrumentos complementares, ou como soluções secundárias na perspetiva de Weimer e Vining, (2005), à intervenção direta dos governos (Jamieson, 2001).

Tabela 8.22
Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo, Infraestruturas Turísticas

| Ações de desenvolvimento de infraestruturas turísticas: | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Valor médio de utilização* |
|---|--|-----------------------------------|
| Rubrica específica no orçamento municipal para investimentos em infraestruturas turísticas | | |
| Fundos comunitários | | |
| Protocolos bancários com instituições financeiras | | |
| Estrutura vocacionada para o apoio ao promotor de investimento turístico | Mecanismos hierárquicos de atuação | 121 |
| Elaboração e disponibilização de guias e manuais de apoio ao promotor de investimento turístico | | (148+191+86+105+74)/5 |
| Incentivos financeiros | | |
| Isenções fiscais | | |
| Cobrança de taxa de entrada | Subsídios e taxas | 111 |
| Cobrança de taxa de utilização | | (76+92+88+188)/4 |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas identificadas na análise descritiva, divididos pelo número de ações (rever tabela 8.9)

Ainda no seguimento da análise dos bens públicos, a tabela 8.23 resume a interligação das ações de coordenação/planeamento da atividade turística com os instrumentos de políticas públicas e o seu valor médio de utilização. A análise dos resultados demonstra que os municípios portugueses privilegiam, enquanto instrumento de atuação política, a regulação, seguida dos mecanismos puros de mercado e, por último, dos mecanismos hierárquicos de atuação. Observamos, assim, que estes resultados contradizem parcialmente os principais argumentos da comunidade científica. Uma vez que a coordenação e o planeamento da atividade turística possuem características de bem público, o principal instrumento referenciado para minimizar os efeitos desta falha de mercado consiste na intervenção direta dos governos (Fayos-Sola, 1996; Jeffries, 2001; Candela, Figini e Scorcu, 2008). Além disso, verificamos que a existência de estruturas constituídas por agentes turísticos locais e independentes do poder local demonstra uma melhor atuação no contexto da coordenação da atividade turística do que os próprios municípios portugueses. Sem dúvida que a falta de estruturas especificamente vocacionadas para a coordenação da atividade turística, traduzida pelos reduzidos valores médios de utilização dos mecanismos hierárquicos de atuação (36), potencia a dificuldade dos municípios portugueses em coordenar os diversos agentes turísticos envolvidos na atividade turística dos respetivos concelhos, sendo compreensível que a regulação (via planos) constitua o instrumento mais

adequado para enfrentar problemas de coordenação. Confirmamos, assim, que as atividades de coordenação desenvolvidas pelos municípios são feitas sem a existência de uma estrutura específica, incidindo a sua ação política no desenvolvimento de planos.

Tabela 8.23
Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo, Coordenação/Planeamento da Atividade Turística

| Coordenação/Planeamento da atividade turística: | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Valor médio de utilização* |
|---|--|-----------------------------------|
| Órgão consultivo de coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada | Mecanismos hierárquicos de atuação | 36 (24+67+16)/2 |
| Estrutura vocacionada para a coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada | | |
| Estrutura externa criada por si (ex. Empresa Municipal) | | |
| Estrutura constituída por agentes turísticos locais e que seja independente do poder local | Mecanismos puros de mercado | 53 (53/1) |
| Plano de desenvolvimento turístico/Plano estratégico | Regulação | 86 (68+103)/2 |
| Plano diretor municipal | | |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas identificadas na análise descritiva, divididos pelo número de ações (rever tabelas 8.10 e 8.12)

Em termos gerais, e conforme a informação presente na tabela 8.24, somente os resultados relativos à coordenação/planeamento do turismo não indicam a preferência pelo uso dos mecanismos hierárquicos de atuação, evidenciando antes a escolha pela regulação. Nesse sentido, os resultados não permitem corroborar na íntegra a hipótese de que o envolvimento dos governos locais portugueses na provisão de bens públicos turísticos incide, preferencialmente, sobre o uso daqueles instrumentos. Ainda assim, os municípios portugueses desempenham um papel muito ativo na provisão da promoção turística e das infraestruturas turísticas, mesmo que evidenciem insuficiências ao nível da coordenação/planeamento, carecendo esta falha de mercado de outras formas de intervenção capazes de melhorar a sua eficiência.

Tabela 8.24
Síntese dos Instrumentos Preferencialmente Adotados, Bens Públicos Turísticos

| | Falhas de Mercado | Instrumentos de políticas públicas do turismo |
|--------------------------|------------------------------------|--|
| Bens Públicos turísticos | Promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| | Coordenação/planeamento do turismo | Regulação |

Hipótese Operacional 1b: *As taxas constituem o instrumento de política pública usado com maior frequência na resolução dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística*

À semelhança dos bens públicos, a comunidade científica tem identificado as externalidades como uma falha de mercado inerente à atividade turística. Nesse sentido, a definição desta segunda hipótese operacional tem como finalidade investigar, de entre os instrumentos de ação política que os municípios portugueses preveem na mitigação dos efeitos externos, em particular dos efeitos negativos, a sua preferência pela adoção de taxas. Em comparação com a regulação da atividade turística, esperamos comprovar que os municípios optam pela aplicação de taxas turísticas. A tabela 8.25 agrega os diferentes instrumentos de políticas públicas referenciados pela literatura, enquanto medidas adequadas para impedir ou minimizar a produção de externalidades negativas, decorrentes da atividade turística, e o valor médio de utilização.

Tabela 8.25
Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo, Externalidades Turísticas

| Instrumentos para minimizar os impactos negativos: | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Valor médio de utilização* |
|---|--|-----------------------------------|
| Cobrança de taxa de entrada | | |
| Cobrança de taxa de utilização | | 10 |
| Cobrança de taxa turística (taxa de pernoita) | Subsídios e taxas | (17+15+1+7)/4 |
| Cobranças de taxas à indústria turística de âmbito local | | |
| Regulamentos e/ou posturas municipais | Regulação | 60 (60/1) |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas identificadas na análise descritiva, divididos pelo número de ações (rever tabela 8.16)

Seguindo os mesmos procedimentos adotados na hipótese operacional anterior, observamos que os municípios privilegiam, ainda que de forma moderada, a regulação da atividade turística através de regulamentos e posturas municipais, em vez do uso de subsídios e taxas, destacados, em média, por um número muito diminuto de municípios. Estes resultados revelam-se contrários aos argumentos teóricos decorrentes da literatura científica. Ainda que a regulação da atividade turística constitua um modo de atuação política reconhecido pela literatura, o instrumento mais comum é, sem dúvida, a imposição de taxas à indústria turística e/ou aos visitantes (Palmer e Riera, 2003; Rinaldi, 2012). De facto, os resultados confirmam a orientação presente no estudo apresentado pela Confederação do Turismo Português (2013), cujas conclusões apontam, contrariamente ao que sucede na Europa, para a não adesão às taxas turísticas. No entanto, a comunidade científica tem vindo a argumentar que estas taxas constituem um instrumento

importante na mitigação de problemas relativos a externalidades, principalmente em áreas cuja intensidade da atividade turística é mais evidente (Jensen e Wanhill, 2002; Gooroochurn e Sinclair, 2005; Sheng e Tsui, 2009; Schubert, 2010; Pazienza, 2011). Apesar das controvérsias que este tipo de tributação apresenta, a literatura defende que se o desenho destas taxas for concretizado de forma adequada e taxar efetivamente quem produz a externalidade ou, por outras palavras, forem corretamente aplicadas, podem contribuir para a melhoria do bem-estar social. Em consequência destes resultados, verificamos que não existe evidência empírica para suportar esta segunda hipótese operacional, pelo que rejeitamos a hipótese de que as taxas constituem o principal instrumento considerado pelos municípios na mitigação dos problemas associados aos efeitos externos negativos decorrentes da atividade turística.

Hipótese Operacional 1c: *Os problemas de assimetria de informação turística são solucionados com base em mecanismos hierárquicos de atuação*

No âmbito de mais uma falha de mercado associada à atividade turística, definimos esta terceira e última hipótese operacional com o intuito de analisar se os municípios portugueses se envolvem de forma direta na provisão de informação turística, no sentido de tentar resolver os problemas associados à assimetria de informação. Deste modo, a tabela 8.26 sintetiza os diversos canais de divulgação de informação turística que, excecionalmente, correspondem única e exclusivamente aos mecanismos hierárquicos de atuação, mas que se encontram agrupados pelas diferentes categorias de instrumentos dentro desse mesmo grupo (provisão direta e formas híbridas). Uma vez que os municípios portugueses têm poucas competências ao nível da regulação da informação turística, e atendendo às conclusões da análise exploratória, consideramos adequado analisar os mecanismos hierárquicos de atuação que também é tido como um instrumento relevante neste contexto. A tabela 8.26 apresenta ainda o cálculo dos valores médios de utilização deste grupo de instrumentos. A análise dos resultados indica que os municípios optam, preferencialmente, pela provisão direta de informação turística, em detrimento da existência de formas híbridas. Os resultados mostram-se assim coerentes com os argumentos teóricos propostos pela comunidade científica (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Liang and Wang, 2010), tornando-se evidente que a provisão direta se assume como o principal instrumento de ação política.

Tabela 8.26
Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo, Assimetria de Informação Turística

| Canais de divulgação de informação turística: | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Valor médio de utilização* |
|--|---|--|
| Pontos de informação complementares e que se encontram distribuídos pelos principais pontos de interesse turístico | Provisão direta | 164 (128+169+151+199+208+190+194+195+99+185+211+37)/12 |
| Posto de turismo municipal | | |
| Guias turísticos | | |
| Mapas turísticos | | |
| Brochuras turísticas | | |
| Roteiros turísticos | | |
| Informação turística em línguas estrangeiras | | |
| Sinalização turística (sinais direcionais e informativos) | | |
| Tecnologias de informação e comunicação no turismo | | |
| Redes sociais virtuais | | |
| Website institucional | | |
| Website especificamente dedicado ao turismo | | |
| Posto de turismo não municipal | Formas híbridas | 60 (58+71+73+38)/4 |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza privada | | |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza pública | | |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação de entidades não turísticas | | |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas identificadas na análise descritiva, divididos pelo número de ações (rever tabela 8.17 e 8.20)

Em suma, os resultados parecem suportar a hipótese de que os municípios privilegiam uma intervenção direta na elaboração e divulgação da informação turística, pelo que confirmamos esta terceira hipótese operacional. À semelhança dos bens públicos turísticos, embora parcialmente, os municípios portugueses também desempenham um papel ativo na resolução dos problemas de assimetria de informação turística. Nesse sentido, a tabela 8.27 sintetiza a informação relativa à validação das hipóteses de investigação testadas no âmbito desta primeira pergunta de investigação.

Tabela 8.27
Validação das Hipóteses de Investigação, Primeira Questão de Investigação

| Hipóteses de investigação | Validação |
|--|------------------------|
| <i>Hipótese Geral 1: No contexto da atividade turística municipal os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência do que os restantes instrumentos de políticas públicas</i> | Parcialmente suportada |
| <i>Hipótese Operacional 1a: Os mecanismos hierárquicos de atuação são usados com maior frequência na resolução dos problemas associados aos bens públicos turísticos</i> | Parcialmente suportada |
| <i>Hipótese Operacional 1b: As taxas constituem o instrumento de política pública usado com maior frequência na resolução dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística</i> | Não suportada |
| <i>Hipótese Operacional 1c: Os problemas de assimetria de informação turística são solucionados com base em instrumentos do tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação)</i> | Suportada |

Após a apresentação e discussão dos resultados que nos permitem responder à nossa primeira pergunta de partida, julgamos pertinente complementar esta análise e averiguar se de facto os municípios, agregados de acordo com a sua dimensão, evidenciam diferenças na preferência pelo grupo de instrumentos utilizado. Deste modo, a próxima secção apresenta os principais resultados relativos a esta análise, utilizando para o efeito métodos de inferência estatística.

8.4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO: ANÁLISE INFERENCIAL

Neste contexto, uma das questões fundamentais reside precisamente em identificar qual o teste de hipóteses mais apropriado para a análise dos dados em estudo (Marôco, 2011). O tipo de variáveis (qualitativas ou quantitativas) e o tipo de amostras constituem os principais determinantes quanto à escolha do teste de hipóteses (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011). Dado que as nossas variáveis são essencialmente dicotómicas e ordinais, serão utilizados, quer testes não paramétricos, quer testes paramétricos. Uma vez que os municípios serão agrupados em amostras independentes, de acordo com a sua dimensão, optamos pela utilização do teste não paramétrico *Kruskal-Wallis*⁵² (Siegel, 1956; Marôco, 2003; 2011; Pestana e Gageiro, 2008; Corder e Foreman, 2014), o qual é apropriado para comparar duas ou mais amostras independentes (Marôco, 2011; Corder e Foreman, 2014). Por outras palavras, este teste permite comparar as distribuições de duas ou mais variáveis observadas em duas ou mais amostras independentes⁵³, constituindo uma alternativa ao teste paramétrico ANOVA *one-way*⁵⁴ (Marôco, 2003, 2011; Pestana e Gageiro, 2008). Por sua vez, este teste paramétrico possibilita a comparação das médias de duas ou mais populações de onde foram extraídas amostras independentes (Marôco, 2003, 2011). Tal como sugerem Pestana e Gageiro (2008) a ANOVA *one-way* analisa o efeito de um fator (variável exógena, também designada por independente e de natureza qualitativa) na variável endógena (variável dependente e de natureza quantitativa), testando se as médias da variável endógena em cada categoria do fator são ou não iguais entre si. À semelhança de outros testes paramétricos, a aplicação da ANOVA *one-way* pressupõe o cumprimento de alguns requisitos, nomeadamente: i) que cada grupo de observações da variável dependente deve provir de uma distribuição normal, que é testada através do teste de *Kolmogorov-Smirnov* para amostras iguais ou superiores a 30 ou do teste de *Shapiro-Wilk* no caso de amostras inferiores a 30; e ii) a existência de homogeneidade de variâncias, ou seja, as variâncias devem ser iguais ou homocedásticas. Neste caso, o teste de *Levene* é um dos testes mais potentes utilizados para este fim (Marôco, 2003, 2011; Pestana e

⁵² O cálculo da estatística deste teste pressupõe que inicialmente se ordene, por ordem crescente, todas as observações das diferentes amostras em conjunto, atribuindo a cada observação a sua ordem na amostra global e mantendo a origem da observação (Marôco, 2003).

⁵³ Quando se pretende comparar apenas duas amostras, o teste de *Kruskal-Wallis* é em tudo semelhante ao teste não paramétrico de Wilcoxon-Mann-Whitney (Marôco, 2003).

⁵⁴ Consoante o número de fatores em análise a técnica da ANOVA toma designações diferentes.

Gageiro, 2008). Quando estes pressupostos não se verificarem deve-se usar, em alternativa, o teste de *Kruskal-Wallis*, também designado por ANOVA não paramétrica. Convém mencionar ainda que quando rejeitamos a hipótese nula, apenas podemos concluir que existe pelo menos uma média populacional que é significativamente diferente das restantes, pelo que a ANOVA nada indica sobre qual ou quais os pares de médias que são diferentes. Para o efeito deve-se recorrer aos testes *Post-Hoc* de comparações múltiplas de médias, de entre os quais o teste de *Tukey*, apesar das controvérsias, é tido como o mais robusto para grandes amostras (Marôco,2011).

Nesta seção são apresentados, analisados e discutidos os resultados relativos à aplicação destes testes. Para tal, entendemos adequado adotar a metodologia seguida por Carvalho et al. (2013) e agrupar os municípios em três amostras distintas, consoante a sua dimensão. Esperamos, assim, que uma análise por dimensão, sendo mais detalhada, seja mais profícua e, eventualmente, possa até revelar diferenças quanto à preferência dos municípios pelo grupo de instrumentos utilizado.

8.4.1 BENS PÚBLICOS PUROS TURÍSTICOS

No âmbito dos bens públicos turísticos, a análise anterior sugere que os mecanismos hierárquicos de atuação são utilizados com maior frequência, quer na promoção turística, quer nas infraestruturas turísticas, e que a regulação é preferencialmente utilizado em problemas de coordenação/planeamento da atividade turística. Atendendo a estes resultados, não é expectável que existam diferenças entre as três amostras de municípios, exceto no caso dos planos na área do turismo (coordenação/planeamento) que iremos analisar com mais detalhe, sendo coerente com as conclusões da análise exploratória. Esperamos assim que os municípios de grande dimensão privilegiem os planos de desenvolvimento turístico/plano estratégico, contrariamente aos municípios de pequena e média dimensão que elegem o PDM.

Recorrendo ao teste de *Kruskal-Wallis* para testar a distribuição dos instrumentos nas três amostras de municípios e assumindo um nível de significância (α) de 0.05, definimos as seguintes hipóteses:

H_0 : (hipótese nula) = Os instrumentos de políticas públicas do turismo são adotados de forma idêntica nas três amostras de municípios

H_1 : (hipótese alternativa) = Os instrumentos de políticas públicas do turismo não são adotados de forma idêntica nas três amostras de municípios

Deste modo, a tabela 8.28 apresenta os resultados do teste de *Kruskal-Wallis* e o valor médio de utilização dos instrumentos, por dimensão dos municípios. O cálculo deste valor médio resulta exatamente da aplicação

dos mesmos procedimentos, considerando apenas que as ações que correspondem ao mesmo grupo de instrumento, em vez de analisadas de forma global, são agrupadas de acordo com a dimensão dos municípios.

Tabela 8.28
Resultados do Teste de *Kruskal-Wallis* para Três Amostras, Bens Públicos Turísticos

| Bens públicos/Grupos de instrumentos:** | Dimensão dos municípios*** | | | Total | <i>Kruskal-Wallis</i> **** | |
|---|----------------------------|-----------------|------------------|------------|---|--|
| | Pequena [n=119] | Média [n=77] | Grande [n=18] | | | |
| Valor médio de utilização* | | | | | | |
| Promoção Turística | | | | | | |
| Mecanismos hierárquicos de atuação | 91 | 61 | 14 | 166 | <i>chi-square</i> 0.874 df 2 <i>p-value</i> 0.646 | |
| Regulação | 26 | 22 | 10 | 58 | | |
| Soluções voluntárias | 24 | 19 | 3 | 46 | | |
| Infraestruturas Turísticas | | | | | | |
| Mecanismos hierárquicos de atuação | 66 | 45 | 10 | 121 | <i>chi-square</i> 0.411 df 2 <i>p-value</i> 0.814 | |
| Subsídios e taxas | 59 | 41 | 12 | 112 | | |
| Coordenação/Planeamento da atividade turística | | | | | | |
| Mecanismos hierárquicos de atuação | 15 | 16 | 4 | 35 | <i>chi-square</i> 1.752 df 2 <i>p-value</i> 0.416 | |
| Mecanismos puros de mercado | 23 | 24 | 6 | 53 | | |
| Regulação | 46 | 31 | 9 | 86 | | |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas, divididas pelo número de ações, de acordo com a dimensão dos municípios

** *Grupos de instrumentos*, é uma variável nominal que assume diferentes configurações consoante os grupos de instrumentos que estão a ser analisados

*** *Dimensão dos municípios*, é uma variável ordinal de três categorias: 1 – pequena dimensão; 2 – média dimensão; 3 – grande dimensão

**** *chi-square* - Aproximação do qui-quadrado | df - Graus de liberdade

Uma vez que o *p-value* é superior a 0.05 para as três formas de bens públicos (valores de 0.646, 0.814 e 0.416) não rejeitamos a hipótese nula para um nível de significância (α) de 5%. Por outras palavras, e como seria de esperar, podemos mencionar que existe evidência estatística para não rejeitar a hipótese nula, uma vez que a utilização de instrumentos de políticas públicas não revela diferenças estatisticamente significativas entre as três amostras de municípios. Além disso, a análise destes resultados continua a corroborar os resultados anteriores. No contexto da promoção turística, os municípios portugueses elegem, sem qualquer distinção, os mecanismos hierárquicos de atuação como principal instrumento de atuação política. No caso das infraestruturas turísticas, e apesar de serem visíveis diferenças na preferência pelos dois grupos de instrumentos, visto que os municípios de grande dimensão elegem o uso de subsídios e taxas em contraste com os municípios que pequena e média dimensão que privilegiam os mecanismos hierárquicos, estas não são significativas em termos estatísticos. Assim sendo, podemos confirmar que, no âmbito da provisão de infraestruturas turísticas os municípios, independentemente da sua dimensão, não se distinguem no uso de

instrumentos hierárquicos de atuação. Por fim, verificamos que a regulação constitui o instrumento mais utilizado no âmbito da coordenação⁵⁵/planeamento da atividade turística.

A propósito destes planos, que como vimos constituem o instrumento mais usado, e lembrando a posição da comunidade científica quanto ao desenvolvimento de planos vocacionados para a área do turismo, entendemos que seria pertinente analisar de modo mais detalhado a preferência dos municípios, devidamente agrupados por dimensão, quanto à utilização de planos na área do turismo. Assim sendo, e prevendo com as devidas adaptações as mesmas hipóteses, a tabela 8.29 apresenta os valores médios de utilização de cada um daqueles planos pelos municípios da amostra, bem como os resultados do teste de *Kruskal-Wallis*. Admitindo pelo valor do *p-value* (0.072) um nível de significância de 10%, podemos rejeitar a hipótese nula e afirmar que a preferência pelos diferentes planos possui diferenças estatisticamente significativas entre as três amostras de municípios. Com efeito, os municípios de grande dimensão, contrariamente aos municípios de pequena e média dimensão, privilegiam o desenvolvimento de planos orientados especificamente para a área do turismo. No entanto, esta situação não é de estranhar, se atendermos à própria estrutura e ao interesse e impacto da atividade turística nos municípios de grande dimensão. Por outro lado, também não é de estranhar o facto dos restantes municípios elegerem o PDM enquanto instrumento fundamental no estabelecimento e concretização das iniciativas municipais, instituindo legalmente a estratégia de desenvolvimento e o modelo de organização espacial do território municipal. Nesse sentido, é frequente que aqueles municípios prevejam nos respetivos PDM a estratégia de atuação relativa à área do turismo. Aliás, é bem possível que muitos municípios considerem o PDM como o principal instrumento de gestão do turismo. Isto porque, e contrariamente à maior tradição do PDM, o plano de desenvolvimento do turismo/plano estratégico constitui uma novidade relativamente recente para a grande parte dos municípios. Com a exceção de alguns exemplos, a elaboração da Lei de Bases das Políticas Públicas do Turismo (2009) e do PENT (2007), com o conjunto de alterações inerente, incrementaram a importância do turismo como área estratégica de desenvolvimento local, pelo que alguns municípios definiram na sua agenda a conceção de um plano específico para a área do turismo, onde é definida a orientação estratégica do desenvolvimento da atividade turística e que servirá de suporte à gestão municipal. Em síntese, o PDM assume-se como o principal instrumento no contexto da coordenação/planeamento do turismo.

⁵⁵ A propósito da coordenação e da dificuldade que esta representa entre os diversos agentes turísticos envolvidos na atividade turística dos respetivos concelhos, asseguramos com pelo menos 95% de confiança, que a média de coordenação da atividade turística entre as três amostras de municípios e, especificamente, o Turismo de Portugal, I.P. é significativamente diferente. Ou seja, enquanto os municípios de pequena e média dimensão consideram que, em média, existe uma coordenação baixa (média de 2.3) com o Turismo de Portugal, I.P., os municípios de grande dimensão avaliam essa coordenação como moderada (média de 3.1). Estes resultados, que somente se revelaram significativos em termos estatísticos para o Turismo de Portugal, I.P. (*p-value* de 0.032), foram obtidos com recurso ao teste de *Kruskal-Wallis*, uma vez que os pressupostos de aplicação da ANOVA *one-way* não se concretizaram.

Tabela 8.29

Resultados do Teste de *Kruskal-Wallis* para Três Amostras, Planos na Área do Turismo

| Tipos de planos:** | Dimensão dos municípios*** | | | Total | <i>Kruskal-Wallis</i> **** | |
|--|----------------------------|-----------|-----------|------------|----------------------------|-------|
| | Pequena | Média | Grande | | | |
| | [n=119] | [n=76] | [n=18] | | | |
| | Valor médio de utilização* | | | | | |
| Plano de desenvolvimento turístico/Plano estratégico | 30 | 28 | 10 | 68 | <i>chi-square</i> | 5.268 |
| PDM | 62 | 34 | 7 | 103 | <i>df</i> | 2 |
| Total | 92 | 62 | 17 | 171 | <i>p-value</i> | 0.072 |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas, divididas pelo número de ações, de acordo com a dimensão dos municípios

** *Tipos de planos*, é uma variável nominal de duas categorias: 1 – plano de desenvolvimento turístico/plano estratégico; 2 – PDM

*** *Dimensão dos municípios*, é uma variável ordinal de três categorias: 1 – pequena dimensão; 2 – média dimensão; 3 – grande dimensão

**** *chi-square* - Aproximação do qui-quadrado | *df* - Graus de liberdade

8.4.2 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS

No caso das externalidades turísticas a análise precedente indica que, contrariamente ao que é sugerido pela comunidade científica, os municípios portugueses optam pela regulação para colmatar os problemas associados aos efeitos negativos provocados pela atividade turística. No entanto, é de esperar que sejam os municípios de grande dimensão a privilegiar o uso destas taxas por oposição aos municípios de pequena e media dimensão.

Assim sendo, e seguindo a metodologia adotada no ponto anterior, utilizamos o teste de *Kruskal-Wallis* para analisar a escolha destes instrumentos nas três amostras de municípios. A tabela 8.30 apresenta o cálculo da estatística do teste de *Kruskal-Wallis* e os valores médios de utilização dos instrumentos previstos para as três amostras de municípios. Assumindo um nível de significância (α) de 0.05, os resultados não confirmam a nossa expectativa, indicando que não existem diferenças estatisticamente significativas na escolha dos instrumentos entre municípios de diferentes dimensões. Confirmamos assim que as três amostras de municípios privilegiam a regulação da atividade turística através de regulamentos e posturas municipais, em vez do uso de subsídios e taxas.

Tabela 8.30
Resultados do Teste de *Kruskal-Wallis* para Três Amostras, Externalidades Turísticas

| Grupos de instrumentos:** | Dimensão dos municípios*** | | | Total | <i>Kruskal-Wallis</i> *** | |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------|------------------|-----------|---------------------------|-------|
| | Pequena [n=119] | Média [n=77] | Grande [n=18] | | | |
| | Valor médio de utilização* | | | | | |
| Regulação | 29 | 24 | 7 | 60 | <i>chi-square</i> | 0.349 |
| Subsídios e taxas | 4 | 5 | 1 | 10 | df | 2 |
| Total | 33 | 29 | 7 | 70 | <i>p-value</i> | 0.840 |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas, divididas pelo número de ações, de acordo com a dimensão dos municípios

** *Grupos de instrumentos*, é uma variável nominal de duas categorias: 1 – Regulação; 2 – Subsídios e taxas

*** *Dimensão dos municípios*, é uma variável ordinal de três categorias: 1 – pequena dimensão; 2 – média dimensão; 3 – grande dimensão

**** *chi-square* - Aproximação do qui-quadrado | df - Graus de liberdade

8.4.3 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA

No contexto da assimetria de informação turística, verificamos que os municípios preferem a intervenção direta na provisão da informação turística, em oposição às formas híbridas que são usadas por um menor número de municípios. Todavia, e atendendo aos resultados da análise exploratória, em que a existência de formas híbridas como, por exemplo, a existência de redes oficiais de informação turística, são tidas como um instrumento importante na minimização da assimetria de informação, é de esperar que estas formas híbridas sejam mais utilizadas pelos municípios de grande dimensão, contrariamente aos municípios de pequena e média dimensão que privilegiam a provisão direta.

Deste modo, e à semelhança das análises anteriores, calculamos os valores médios de utilização destes dois tipos de mecanismos hierárquicos de atuação e recorremos ao cálculo da estatística do teste de *Kruskal-Wallis* para verificar qual a utilização daqueles instrumentos nas três amostras de municípios e cujos resultados constam na tabela 8.31. Assumindo um nível de significância (α) de 0.05, os resultados não permitem a rejeição da hipótese nula, o que revela que não existem diferenças estatisticamente significativas no uso destes instrumentos por parte das três amostras de municípios. Contrariamente ao que prevíamos, a análise dos resultados permite assegurar que os municípios não se distinguem na preferência pela provisão direta de informação turística, em detrimento das formas híbridas.

Tabela 8.31

Resultados do Teste de *Kruskal-Wallis* para Três Amostras, Assimetria de Informação Turística

| Categorias de instrumentos:** | Dimensão dos municípios*** | | | Total | <i>Kruskal-Wallis</i> **** | |
|-------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|------------|----------------------------|-------|
| | Pequena | Média | Grande | | | |
| | [n=119] | [n=77] | [n=18] | | | |
| | Valor médio de utilização* | | | | | |
| Provisão direta | 89 | 61 | 15 | 165 | <i>chi-square</i> | 0.637 |
| Formas híbridas | 30 | 23 | 8 | 61 | <i>df</i> | 2 |
| Total | 119 | 84 | 23 | 226 | <i>p-value</i> | 0.903 |

* Os valores médios de utilização foram arredondados à unidade e resultam da soma das frequências absolutas, divididas pelo número de ações, de acordo com a dimensão dos municípios

** *Categorias de instrumentos hierárquicos*, como uma variável nominal de duas categorias: 1 – provisão direta; 2 – formas híbridas

*** *Dimensão dos municípios*, é uma variável ordinal de três categorias: 1 – pequena dimensão; 2 – média dimensão; 3 – grande dimensão

**** *chi-square* - Aproximação do qui-quadrado | *df* - Graus de liberdade

Em suma, estes resultados permitiram confirmar inferencialmente os resultados apresentados na secção anterior, reforçando assim as conclusões obtidas quanto aos instrumentos de políticas públicas preferencialmente utilizados pelos municípios. Adicionalmente, comprovamos que, na sua maioria, a dimensão dos municípios não tem influência na escolha do grupo de instrumentos que é privilegiado, ainda que algumas conclusões da análise exploratória se mantenham, nomeadamente o facto dos municípios de grande dimensão optarem pelo desenvolvimento de planos específicos da área do turismo, contrariamente aos municípios de pequena e média dimensão que elegem o PDM.

Finda esta análise, e de modo a continuar a prossecução dos objetivos deste trabalho de investigação, o próximo capítulo apresenta os procedimentos estatísticos desenvolvidos com o intuito de testar as hipóteses de investigação formuladas no âmbito da segunda pergunta de investigação.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL

Este capítulo tem como principal objetivo descrever e aplicar os procedimentos estatísticos necessários para validar inferencialmente as hipóteses de investigação enunciadas no âmbito da segunda questão de partida, e que aproveitamos para relembrar:

– Em que medida a adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo promove o desenvolvimento turístico local?

Deste modo, procuramos a validação daquelas hipóteses recorrendo a técnicas de análise estatística multivariada, mais concretamente a análise fatorial (exploratória) e o modelo de regressão linear múltipla. Nesse sentido, e atendendo à finalidade da análise fatorial exploratória, esta técnica será utilizada perante a necessidade de definir fatores comuns que agrupem, relativamente a algumas falhas de mercado, os respetivos instrumentos de políticas públicas utilizados pelos municípios portugueses. Por sua vez, a utilização da análise de regressão múltipla, enquanto técnica estatística para modelar as relações entre variáveis, permitirá prever o valor de uma variável dependente, neste caso o desenvolvimento turístico local, a partir de um conjunto de variáveis independentes (preditoras), referentes aos instrumentos de políticas públicas do turismo, assumindo a possibilidade de existência de relações de causa-e-efeito (Marôco, 2011).

Para tal, apresentamos em primeiro lugar os resultados da análise fatorial exploratória, seguindo-se o processo de construção da variável dependente e das variáveis independentes subjacentes a esta segunda parte da investigação. E, por último, apresentamos, analisamos e discutimos os principais resultados decorrentes da estimação dos modelos de regressão linear múltipla.

9.1 ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA

Esta seção expõe os principais resultados da aplicação da análise fatorial exploratória para alguns grupos de questões do questionário, de modo a resumir a informação presente em determinadas variáveis. Conforme menciona Marôco (2011), é comum encontrar junto da comunidade científica algumas posições que assumem, de forma inequívoca, que o procedimento da análise fatorial apenas tem aplicabilidade com variáveis quantitativas, existindo uma forte crítica à sua aplicação em variáveis qualitativas. No entanto, este mesmo autor, além de apresentar diversos estudos empíricos e de simulação que têm demonstrado e sustentado a exequibilidade em utilizar esta técnica exploratória com variáveis qualitativas, propõe uma estratégia relativamente simples para analisar esse tipo de dados. Com efeito, devem ser utilizadas matrizes de correlações de *V de Cramer* para itens nominais ou de *Spearman* para itens ordinais, efetuando a análise fatorial sobre estas matrizes de correlações, e não sobre a matriz de correlações de *Pearson* prevista para as variáveis quantitativas (Marôco, 2011). Assim sendo, e tendo em conta que as variáveis do questionário são maioritariamente dicotômicas e ordinais, adotaremos a estratégia acima proposta para efetuar a análise fatorial.

9.1.1 PROMOÇÃO TURÍSTICA: FATORES COMUNS LATENTES

Com base na informação da tabela 8.6, pretendemos analisar a relação estrutural entre as várias ações de promoção turística desenvolvidas pelos municípios, de modo a simplificar este conjunto de ações através da identificação de um menor número de fatores comuns que traduzam os diferentes instrumentos de políticas públicas do turismo utilizados neste contexto. Conforme referenciado previamente, é necessário realizar alguns procedimentos estatísticos para aferir a qualidade dos dados, uma vez que a aplicação da análise fatorial requer a existência de correlações entre as variáveis. Nesse sentido, consideramos em primeiro lugar, a matriz de correlações de *V de Cramer*, uma vez que os dados em causa são dicotômicos, e que será usada para efetuar a análise fatorial. De seguida, e de acordo com Pestana e Gageiro (2008) e Marôco (2011), utilizamos os valores do *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO), enquanto medida de adequação da amostra, e o teste de

esfericidade de *Bartlett*. O valor do indicador KMO obtido para esta componente é de 0.613⁵⁶, demonstrando que a qualidade das correlações entre as variáveis é razoável para aplicar a análise fatorial (Marôco, 2011). Similarmente, o teste de *Bartlett*⁵⁷ utilizado para inferir, com base na distribuição do qui-quadrado, sobre a hipótese da matriz de correlações ser a matriz identidade (hipótese nula), evidencia ter associado um nível de significância inferior a 0.001, sendo portanto inferior ao nível de significância assumido de 0.05, o que implica a rejeição da hipótese nula, mostrando assim que existe correlação significativa entre as variáveis. Deste modo, os resultados destes dois testes revelam que as correlações entre as variáveis originais são suficientes, pelo que a análise fatorial terá utilidade na estimação de fatores comuns.

No sentido de analisar a conformidade amostral de cada variável para o uso da análise fatorial, consideramos ainda os valores da matriz anti-imagem, ou seja, a matriz das correlações parciais entre todas as variáveis, e das comunalidades⁵⁸. Os resultados mostram que os pressupostos, mais uma vez, não são violados, pelo que as variáveis em estudo apresentam correlações parciais significativamente baixas, indicando que as variáveis partilham um ou mais fatores comuns, e uma medida de adequação à amostra superior a 0.5 (Pestana e Gageiro, 2008). Face à observação das condições necessárias à aplicação da análise fatorial, procedemos à extração dos fatores, sobre a matriz de correlações de *V de Cramer*, pelo método das componentes principais. Da análise da tabela 9.1, e face às diversas regras que devem ser usadas em simultâneo para definir o número mínimo de fatores a reter⁵⁹, podemos observar a existência de quatro fatores que à partida representam a informação presente nas variáveis originais. Estes quatro fatores apresentam valores próprios superiores a 1, de acordo com o critério de *Kaiser* ou a regra do *eigenvalue* superior ou igual a 1 (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011), e explicam cerca de 59.93% da variância total, sendo que o fator 1 explica 23.53% da variabilidade dos dados, constituindo, deste modo, o fator mais importante na explicação dos dados desta componente. Os restantes fatores explicam, em menor importância, a estrutura correlacional das variáveis. Os fatores 2, 3 e 4 explicam, respetivamente, 15.35%, 10.97% e 10.08% da variabilidade dos dados.

⁵⁶ O KMO é uma estatística que varia entre 0 e 1, em que valores próximos de 0 indicam que, em geral, as variáveis têm muito pouco em comum para justificar a análise fatorial. Historicamente, vários autores apresentam a classificação proposta por *Kaiser* (1974) quanto à recomendação da análise fatorial, a saber: valor de KMO entre 0.9 e 1.0 – análise fatorial excelente; valor de KMO entre 0.8 e 0.9 – análise fatorial boa; valor de KMO entre 0.7 e 0.8 – análise fatorial média; valor de KMO entre 0.6 e 0.7 – análise fatorial razoável; valor de KMO entre 0.5 e 0.6 – análise fatorial má, mas ainda aceitável; e valor de KMO inferior a 0.5 – análise fatorial inaceitável (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011).

⁵⁷ Pestana e Gageiro (2008) e Marôco (2011) sublinham algumas limitações deste teste, nomeadamente a elevada sensibilidade quanto à dimensão da amostra, ou seja, para amostras grandes podemos ser levados a rejeitar a hipótese nula mesmo quando as correlações são muito reduzidas, pelo que é preferível a estatística KMO.

⁵⁸ As comunalidades representam a proporção da variância de cada variável explicada pelos fatores comuns. Quanto maior a comunalidade, maior será o poder de explicação daquela variável pelo fator (Marôco, 2011).

⁵⁹ A literatura fornece várias regras que devem ser usadas em conjunto para decidir sobre qual o número apropriado de fatores a reter: critério de *Kaiser* ou regra do *eigenvalue* superior a 1; o critério do *scree plot*; e a variância extraída por cada fator e variância total extraída (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011).

Tabela 9.1
Total da Variância Explicada, Promoção Turística

| | Informação inicial | | | Valores próprios após rotação | | |
|----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada | Valores Próprios | % variância explicada | % variância acumulada |
| Fator 1 | 2.353 | 23.53 | 23.53 | 1.865 | 18.65 | 18.65 |
| Fator 2 | 1.535 | 15.35 | 38.88 | 1.655 | 16.55 | 35.20 |
| Fator 3 | 1.097 | 10.97 | 49.85 | 1.258 | 12.58 | 47.78 |
| Fator 4 | 1.008 | 10.08 | 59.93 | 1.215 | 12.15 | 59.93 |

Para facilitar a interpretação da solução fatorial encontrada, realizamos uma rotação de fatores⁶⁰ através do método *varimax*, com normalização de *Kaiser*. Este método ortogonal permite obter uma estrutura fatorial na qual cada variável original está fortemente associada apenas a um único fator (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011). A opção por uma rotação ortogonal, em vez de uma rotação oblíqua, é fundamentada pelo pressuposto de que existe uma independência entre os fatores comuns e como pretendemos associar os fatores latentes aos diversos instrumentos de políticas públicas do turismo, esperamos que cada fator englobe instrumentos apenas de um dado grupo. A tabela 9.2 resume os pesos fatoriais (*loadings*) de cada item em cada um dos quatro fatores, os seus valores próprios, a comunalidade de cada item, a proporção de variância explicada por cada fator e a respetiva consistência interna.

Após a rotação dos fatores é possível observar que os quatro fatores continuam a explicar no seu conjunto 59.93% da variância total (tabela 9.1). O fator 1 clarifica 18.65% da estrutura dos dados, sendo o fator mais importante no esclarecimento dos dados em estudo, seguindo-se o fator 2, cuja explicação ronda os 17%. Os restantes fatores manifestam uma importância relativamente menor em sintetizar as variáveis iniciais. O fator 3 identifica 12.58% da explicação e o fator 4 compreende 12.15% da variabilidade dos dados. Atendendo particularmente aos itens que aparecem mais correlacionados em cada um dos fatores, podemos verificar que o fator 1 engloba os aspetos relativos à estruturação formal e estratégica das linhas de orientação para a promoção e marketing turístico dos municípios, consubstanciadas em planos de promoção e de marketing turístico, respetivamente. Assim sendo, e face à sua importância no contexto de uma provisão eficiente da promoção turística, designou-se este fator por *instrumentos de regulação da promoção (PromoçãoF1)*. O fator 2 agrupa apenas dois itens, com pesos fatoriais bastante elevados e estritamente relacionados com a participação dos municípios em feiras nacionais e internacionais de promoção turística, destacando a

⁶⁰ A rotação de fatores tem como finalidade transformar os coeficientes dos fatores retidos numa estrutura mais simplificada, permitindo assim uma melhor identificação e interpretação de cada fator, a partir dos pesos fatoriais (*loadings*) das variáveis. Genericamente, consideram-se significativos os pesos iguais ou superiores a 0.5. Quanto mais próximo estiver de 1 mais forte é a associação entre a variável e o fator, podendo concluir-se que a variável contribui de forma significativa para a formação do fator (Reis, 2001).

relevância destas ações. Deste modo, atribuiu-se a este fator a designação de *mecanismos hierárquicos de promoção – participação em feiras (PromoçãoF2)*. O fator 3 considera itens que evidenciam o recurso a fundos comunitários e o apoio concedidos a agentes privados no contexto das suas ações promocionais, pelo que o definimos como *mecanismos hierárquicos de promoção (PromoçãoF3)*. O fator 4 integra dois fatores referentes à forma de financiamento da promoção turística, revelando uma maior importância da colaboração financeira por parte dos agentes turísticos locais privados. Este fator é designado por *mecanismos puros de mercado (PromoçãoF4)*.

Tabela 9.2
Análise Fatorial, Promoção Turística

| Itens | Fator1 | Fator2 | Fator3 | Fator4 | Comunalidades |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Plano de marketing turístico | 0.852 | | | | 0.271 |
| Plano de promoção turística | 0.857 | | | | 0.262 |
| Marca turística | 0.529 | | | | 0.471 |
| Participação em feiras nacionais de promoção turística | | 0.828 | | | 0.246 |
| Participação em feiras internacionais de promoção turística | | 0.902 | | | 0.171 |
| Fundos comunitários | | | 0.752 | | 0.428 |
| Elaboração de materiais de indução promocional | | | 0.406 | | 0.755 |
| Apoio logístico aos agentes turísticos locais privados para as diferentes ações promocionais | | | 0.612 | | 0.622 |
| Rubrica específica no orçamento municipal para a promoção turística | | | | 0.502 | 0.625 |
| Financiamento da promoção turística por parte dos agentes turísticos locais privados | | | | 0.914 | 0.158 |
| Eigenvalue (valor próprio) | 1.865 | 1.665 | 1.258 | 1.215 | |
| % da Variância explicada (total = 59.93) | 18.65 | 16.65 | 12.58 | 12.15 | |
| Consistência interna KR-20 (total =0.61) | 0.90 | 0.73 | 0.21 | 0.31 | |

Quanto à avaliação da consistência interna⁶¹ dos fatores, o coeficiente de *Kuder-Richardson* (KR-20)⁶² sugere, em termos gerais, uma consistência relativamente fraca (0.61). Ainda assim, o fator 1 apresenta um KR-20 de 0.90, o que revela uma consistência interna boa e o fator 2 um KR-20 de 0.73, equivalente a uma consistência razoável. Dado que pretendemos utilizar os resultados da estimação em análises posteriores, neste caso concreto, apenas poderemos utilizar os *scores* dos fator 1 e fator 2. Os itens que compõem o fator 3 e fator 4 só poderão ser utilizados de forma individual, uma vez que os valores do KR-20 (0.21 e 0.31) estão muito abaixo do mínimo aceitável.

⁶¹ A consistência interna dos fatores define-se como a proporção da variabilidade nas respostas que resulta de diferenças nos inquiridos, evidenciando a diversidade das opiniões (Pestana e Gageiro, 2008).

⁶² Este coeficiente foi proposto por *Kuder-Richardson*, 1937, para avaliar a consistência interna de itens dicotômicos. Os valores variam entre 0 e 1, em que valores elevados representam um elevado grau de consistência interna e valores abaixo de 0.6 inviabilizam a sua utilização (Marôco e Garcia-Marques, 2006).

9.1.2 INFRAESTRUTURAS TURÍSTICAS: FATORES COMUNS LATENTES

Similarmente, e através da tabela 8.9, intentamos verificar a relação estrutural entre as várias ações adotadas pelos municípios no contexto do desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico, de modo a simplificar estas ações num menor número de fatores que expressem os diferentes instrumentos de políticas públicas do turismo adotados no âmbito desta falha de mercado. Os resultados mostram, novamente, que a qualidade das correlações entre as variáveis é razoável para aplicar a análise fatorial ($KMO = 0.630$), tendo em conta a tabela prevista em Pestana e Gageiro (2008) e Marôco (2011). O teste de *Bartlett* apresenta um $p\text{-value} < 0.001$ pelo que rejeitamos a hipótese nula, concluindo que as variáveis estão correlacionadas de forma significativa. Do mesmo modo, a análise da matriz anti-imagem e das comunalidades revela que as variáveis possuem correlações parciais significativamente baixas e uma medida de adequação à amostra superior a 0.5 pelo que estão reunidas as condições para aplicar a análise fatorial (Pestana e Gageiro, 2008).

Nesse sentido, a extração de fatores, sobre a matriz de correlações de *V de Cramer* e através do método das componentes principais, permitiu a identificação de três fatores. Estes fatores apresentam um *eigenvalue* superior a 1, estando em conformidade com a percentagem da variância retida que explica 50.77% da variância total. De acordo com a tabela 9.3, o fator 1 explica 23.41% da variabilidade dos dados, constituindo, por isso, o fator mais importante na explicação dos dados da componente em análise. Os restantes fatores manifestam uma menor relevância em sintetizar a estrutura latente, na medida em que explicam, respetivamente, 14.32% e 13.04% da variabilidade dos dados.

Tabela 9.3
Total da Variância Explicada, Infraestruturas Turísticas

| | Informação inicial | | | Valores próprios após rotação | | |
|----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada |
| Fator 1 | 2.105 | 23.41 | 23.41 | 1.638 | 18.20 | 18.20 |
| Fator 2 | 1.289 | 14.32 | 37.73 | 1.537 | 17.08 | 35.29 |
| Fator 3 | 1.174 | 13.04 | 50.77 | 1.393 | 15.48 | 50.77 |

A estrutura dos fatores retidos consta da tabela 9.4, destacando os pesos fatoriais de cada item, os valores próprios, as comunalidades, a proporção de variância explicada por cada fator e a correspondente medida de consistência interna. De forma idêntica, consideramos a rotação dos fatores através do método ortogonal *varimax*, com normalização de *Kaiser*, com o intuito de associar os fatores comuns aos instrumentos de um dado grupo. Os três fatores continuam a esclarecer no seu conjunto 50.77% da variância total. O fator 1

explica 18.20% da estrutura dos dados, sendo o fator mais importante no esclarecimento dos dados em análise. O fator 2 compreende 17.08% da variabilidade dos dados e o fator 3 identifica 15.48% da explicação da variância total. Na perspectiva de analisar os itens com maior nível de correlação em cada um dos fatores, verificamos que o fator 1 encontra-se relacionado com medidas de incentivos, financeiros ou fiscais, concedidos pelos municípios para promover o desenvolvimento de infraestruturas e equipamentos turísticos no concelho, pelo que designamos este fator por *subsídios e taxas – subsídios (InfraestruturasF1)*. O segundo fator considera a cobrança de taxas, de entrada e de utilização, nessas mesmas infraestruturas/equipamentos, sendo definido como *subsídios e taxas – taxas (InfraestruturasF2)*. O fator 3 integra as ações desenvolvidas pelos municípios no sentido de reunir condições para apoiar internamente os diferentes promotores/investidores turísticos. A este fator atribui-se a designação de *mecanismos hierárquicos de atuação (InfraestruturasF3)*.

Tabela 9.4
Análise Fatorial, Infraestruturas Turísticas

| Itens | Fator1 | Fator2 | Fator3 | Comunalidades |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Incentivos financeiros | 0.778 | | | 0.369 |
| Isenções fiscais | 0.750 | | | 0.426 |
| Rubrica específica no orçamento municipal para investimentos em infraestruturas turísticas | 0.588 | | | 0.633 |
| Fundos comunitários | | 0.466 | | 0.670 |
| Protocolos bancários com instituições financeiras | | 0.518 | | 0.670 |
| Cobrança de taxa de entrada | | 0.660 | | 0.562 |
| Cobrança de taxa de utilização | | 0.749 | | 0.405 |
| Estrutura vocacionada para o apoio ao promotor de investimento turístico | | | 0.774 | 0.377 |
| Elaboração e disponibilização de guias e manuais de apoio ao promotor de investimento turístico | | | 0.823 | 0.320 |
| Eigenvalue (valor próprio) | 1.638 | 1.537 | 1.393 | |
| % da Variância explicada (total = 50.55) | 18.20 | 17.08 | 15.48 | |
| Consistência interna KR-20 (total =0.60) | 0.60 | 0.45 | 0.52 | |

A avaliação da consistência interna dos fatores foi obtida, mais uma vez, pelo coeficiente KR-20, cujos resultados apontam para uma consistência interna global fraca (0.60). De igual modo, o fator 1 apresenta um KR-20 = 0.60, sendo o único fator em que o *score* de estimação é possível de utilizar em análises estatísticas posteriores. A consistência interna dos restantes fatores (0.45 e 0.52) encontra-se abaixo do mínimo aceitável, pelo que apenas podem ser utilizados individualmente.

9.1.3 EXTERNALIDADES TURÍSTICAS: FATORES COMUNS LATENTES

De acordo com a informação presente na tabela 8.15, pretendemos analisar a estrutura latente dos diversos efeitos externos provocados pela atividade turística, de modo a identificar quais os que têm um impacto positivo/negativo mais relevante. Seguindo os mesmos procedimentos estatísticos, observamos que o valor do indicador KMO obtido para esta componente foi de 0.883, o que significa que a qualidade das correlações entre as variáveis é boa. Da aplicação do teste de esfericidade de *Bartlett* resultou um nível de significância inferior a 0.001, valor inferior ao nível de significância adotado de 0.05, levando portanto à rejeição da hipótese nula. Os resultados destes dois testes indicam que as variáveis originais estão correlacionadas. A análise da matriz anti-imagem e das comunalidades revelam também que as variáveis possuem correlações parciais significativamente baixas e medidas de adequação à amostra superiores a 0.5, pelo que é possível a aplicação da análise fatorial. A tabela 9.5 apresenta os fatores retidos pela análise fatorial. A extração dos fatores, desta vez sobre a matriz de correlações de *Pearson* e através do método das componentes principais, identifica seis fatores, que apresentam um *eigenvalue* superior a 1, estando em conformidade com a percentagem da variância retida. Os fatores latentes explicam 65.12% da variabilidade dos dados, sendo que o fator 1 constitui o fator mais importante ao explicar 33.13% da variância total. O fator 2 é responsável por 11.14% daquela variabilidade e os restantes quatro fatores apresentam uma menor importância na agregação das variáveis originais, refletindo 6.55%, 5.63%, 4.38% e 4.29% da variância total, respetivamente.

Tabela 9.5
Total da Variância Explicada, Externalidades Turísticas

| | Informação inicial | | | Valores próprios após rotação | | |
|----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada |
| Fator 1 | 8.283 | 33.13 | 33.13 | 4.926 | 19.70 | 19.70 |
| Fator 2 | 2.784 | 11.14 | 44.27 | 2.504 | 10.01 | 29.72 |
| Fator 3 | 1.637 | 6.55 | 50.81 | 2.484 | 9.94 | 39.65 |
| Fator 4 | 1.407 | 5.63 | 56.44 | 2.414 | 9.66 | 49.31 |
| Fator 5 | 1.096 | 4.38 | 60.83 | 2.097 | 8.39 | 57.70 |
| Fator 6 | 1.072 | 4.29 | 65.12 | 1.855 | 7.42 | 65.12 |

Analogamente, efetuamos a rotação dos fatores através do método ortogonal *varimax*, com normalização de *Kaiser*, com o objetivo de agrupar os diferentes indicadores que permitem medir os impactos. Assim, a tabela 9.6 apresenta os principais resultados da análise fatorial, após a rotação dos fatores. A extração dos fatores continua a explicar 65.12% da variabilidade dos dados, uma vez que esta percentagem não é alterada com a rotação dos dados. O fator 1 assume a posição mais importante naquela explicação com 19.70% da variância total e os restantes fatores apresentam valores semelhantes e abaixo dos 10%. Tomando como foco de

explicação as variáveis que aparecem mais correlacionadas com cada um dos fatores, podemos observar que o primeiro fator reúne sete itens relacionados com impactos negativos sobre as infraestruturas locais, com uma maior evidência para os impactos ambientais, nomeadamente aumento de resíduos, tráfego rodoviário, ruído, consumo de água *per capita* e emissões de dióxido de carbono. Relativamente aos impactos socioculturais, destaca-se o aumento do consumo de álcool. Deste modo, denominamos este fator de *impactos negativos (ambientais e socioculturais) sobre as infraestruturas locais (ExternalidadesF1)*. O segundo fator engloba todos os itens que, sob o ponto de vista económico, provocam um impacto positivo, salientando-se a criação de oportunidades de emprego e de negócios relacionados com a atividade turística, sendo por isso designado de *impactos económicos positivos (ExternalidadesF2)*. O fator 3 agrupa itens estritamente relacionados com impactos negativos de natureza sociocultural e que incidem sobre comportamentos ilícitos, pelo que designamos este fator de *impactos negativos de comportamentos desviantes (ExternalidadesF3)*. O fator 4 contempla quatro itens relativos a impactos socioculturais e ambientais, coincidentes com os incentivos à preservação do património histórico e monumentos, da identidade cultural e dos sistemas naturais. Assim sendo, atribuímos a este fator a designação de *preservação de sistemas ambientais e socioculturais (ExternalidadesF4)*. O quinto fator reúne outra categoria de impactos negativos ambientais, nomeadamente a degradação dos recursos naturais e a produção de resíduos em zonas turísticas, sendo este fator intitulado de *degradação dos sistemas naturais (ExternalidadesF5)*. Por último, o sexto fator, e em oposição ao fator 2, compreende apenas dois itens relativos aos efeitos negativos de carácter económico, tendo por isso a designação de *impactos económicos negativos (ExternalidadesF6)*.

Tabela 9.6
Análise fatorial, Externalidades Turísticas

| Itens | Fator1 | Fator2 | Fator3 | Fator4 | Fator5 | Fator6 | Comunalidades |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|
| Sistema de saúde pública | 0.614 | | | | | | 0.534 |
| Consumo de álcool | 0.722 | | | | | | 0.664 |
| Tráfego rodoviário | 0.757 | | | | | | 0.696 |
| Ruído | 0.757 | | | | | | 0.731 |
| Resíduos | 0.809 | | | | | | 0.792 |
| Consumo de água <i>per capita</i> | 0.741 | | | | | | 0.692 |
| Emissões de dióxido de carbono | 0.672 | | | | | | 0.695 |
| Economia local | | 0.659 | | | | | 0.667 |
| Oportunidades de emprego | | 0.754 | | | | | 0.686 |
| Oportunidades de negócio | | 0.715 | | | | | 0.637 |
| Receitas de impostos sobre a propriedade | | 0.425 | | | | | 0.417 |
| Instalações de lazer | | 0.466 | | | | | 0.379 |
| Prostituição | | | 0.841 | | | | 0.757 |
| Consumo de drogas | | | 0.758 | | | | 0.722 |
| Criminalidade | | | 0.735 | | | | 0.675 |
| Congestionamento dos transportes públicos | | | 0.456 | | | | 0.448 |
| Conhecimento de novas culturas | | | | 0.487 | | | 0.486 |
| Preservação do património histórico e monumentos | | | | 0.892 | | | 0.841 |
| Preservação da identidade cultural | | | | 0.891 | | | 0.817 |
| Incentivo à preservação dos sistemas naturais | | | | 0.591 | | | 0.578 |
| Degradação dos recursos naturais | | | | | 0.661 | | 0.611 |
| Resíduos nas praias (costeiras ou fluviais) | | | | | 0.644 | | 0.684 |
| Resíduos nas zonas de lazer | | | | | 0.656 | | 0.682 |
| Especulação dos preços de bens e serviços | | | | | | 0.721 | 0.689 |
| Especulação dos preços da habitação | | | | | | 0.744 | 0.698 |
| <i>Eigenvalue</i> (valor próprio) | 4.926 | 2.504 | 2.484 | 2.414 | 2.097 | 1.855 | |
| % da Variância explicada (total = 65.12) | 19.7 | 10.01 | 9.94 | 9.66 | 8.39 | 7.42 | |
| <i>Alpha de Cronback</i> (total = 0.90) | 0.89 | 0.74 | 0.74 | 0.74 | 0.78 | 0.70 | |

Dado que as variáveis que compõem esta componente são tratadas como variáveis quantitativas, é possível proceder ao cálculo do *alpha de cronbach*⁶³, enquanto medida para verificar a consistência interna dos fatores latentes (Marôco e Garcia-Marques, 2006; Pestana e Gageiro, 2008). Assim, os coeficientes *alpha de cronbach* obtidos para os seis fatores oscilam entre 0.70 e 0.89, demonstrando no caso do fator 1 a existência de uma fiabilidade e validade interna boa e nos restantes fatores uma consistência interna razoável (Marôco e Garcia-Marques, 2006; Pestana e Gageiro, 2008).

9.1.4 ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO TURÍSTICA: FATORES COMUNS LATENTES

Neste último ponto, intentamos investigar a estrutura latente dos vários canais de divulgação de informação turística adotados pelos municípios, com o objetivo de simplificar este conjunto de ações, identificando fatores comuns que traduzam os diferentes mecanismos de políticas públicas. Nesse sentido, e considerando mais uma vez os procedimentos estatísticos prévios à análise fatorial, verificamos que o resultado do indicador $KMO = 0.631$ permite adjetivar a análise fatorial de razoável, viabilizando assim a prossecução da mesma (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011). Além disso, o resultado do teste de *Bartlett* revela um nível de significância inferior a 0.05, pelo que a hipótese nula pode ser rejeitada. Também verificamos, que os valores da matriz anti-imagem e das comunalidades mostram, respetivamente, que as variáveis possuem correlações parciais significativamente baixas e medidas de adequação à amostra superiores a 0.5, demonstrando-se o cumprimento das condições necessárias para aplicar a análise fatorial.

A extração de fatores, sobre a matriz de correlações de *V de Cramer* e pelo método das componentes principais, sugere inicialmente a existência de seis fatores. Estes fatores ostentam um *eigenvalue* superior a 1, sendo corroborado pela percentagem da variância retida. Porém, a análise do conteúdo de cada fator revela que os itens se encontram distribuídos apenas por cinco fatores (tabela 9.7). Deste modo, forçamos a análise fatorial à retenção de cinco fatores que explicam 53.34% da variância total dos dados. O fator 1 assume a maior percentagem de explicação daquela variabilidade (17.69%), seguindo-se o fator 2 com 11.28% da sintetização das variáveis originais. Os três fatores restantes apresentam percentagens de variância explicada abaixo dos 10%.

⁶³ Relembramos que o *alpha de cronbach* constitui uma das medidas mais usadas para analisar a consistência interna de um grupo de variáveis, definindo-se como a correlação que se espera obter entre a escala usada e outras escalas hipotéticas do mesmo universo, com igual número de itens e que meça a mesma característica. Esta medida varia entre 0 e 1, considerando-se a seguinte classificação: *alpha* < 0.6 – consistência interna inadmissível; *alpha* entre 0.6 e 0.7 – consistência interna fraca; *alpha* entre 0.7 e 0.8 – consistência interna razoável; *alpha* entre 0.8 e 0.9 – consistência interna boa; *alpha* > 0.9 – consistência interna muito boa (Pestana e Gageiro, 2008).

Tabela 9.7
Total da Variância Explicada, Assimetria de Informação Turística

| | Informação inicial | | | Valores próprios após rotação | | |
|----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada | Valores próprios | % variância explicada | % variância acumulada |
| Fator 1 | 2.830 | 17.69 | 17.69 | 2.335 | 14.50 | 14.50 |
| Fator 2 | 1.805 | 11.28 | 28.97 | 1.963 | 12.27 | 26.87 |
| Fator 3 | 1.466 | 9.16 | 38.13 | 1.550 | 9.69 | 36.55 |
| Fator 4 | 1.290 | 8.60 | 46.19 | 1.451 | 9.07 | 45.63 |
| Fator 5 | 1.145 | 7.15 | 53.34 | 1.235 | 7.72 | 53.34 |

A tabela 9.8 resume a análise fatorial após a rotação dos fatores, através do método ortogonal *varimax* e com normalização de *Kaiser*, a fim de associar os fatores aos instrumentos de políticas públicas de um dado grupo. Os cinco fatores continuam a explicar na sua totalidade 55.34% da variabilidade dos dados, pertencendo ao fator 1 e fator 2 as percentagens mais significativas (14.50% e 12.27%, respetivamente). Observando, mais uma vez, as variáveis que se encontram mais correlacionadas com cada um dos fatores, verificamos que o fator 1 integra as variáveis relativas à existência de uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos diversos intervenientes locais na área do turismo, nomeadamente agentes turísticos públicos, privados e entidades não turísticas. Deste modo, este fator é designado por *mecanismos hierárquicos de atuação – formas híbridas (AssimetriaF1)*. O segundo fator agrega as variáveis relacionadas com a existência de materiais de informação turística, como sendo os mapas turísticos, as brochuras turísticas e os roteiros e guias turísticos. Este fator é denominado de *mecanismos hierárquicos de atuação – provisão direta de materiais de informação turística (AssimetriaF2)*. O terceiro fator engloba apenas duas variáveis que dizem respeito à existência de postos de informação turística, agregando diferentes grupos de instrumentos de políticas públicas. A inclusão destes dois tipos pode constituir a explicação para o facto de uma das variáveis, neste caso a variável posto de turismo não municipal, apresentar sinal negativo. O número de municípios que dispõe simultaneamente de postos de turismo municipal (provisão direta) e postos de turismo não municipal (formas híbridas) é muito escasso, pelo que o resultado pode significar a existência de um *trade-off*. Optamos assim por atribuir a este fator a designação de *Postos de informação turística (AssimetriaF3)*. O fator 4 agrupa variáveis que dizem respeito ao uso da *internet*, nomeadamente através da disponibilização de informação turística no portal institucional do município e do uso das redes sociais virtuais, e à existência de sinalização turística, quer sob a forma de sinais direcionais, quer sinais informativos. Nesse sentido, designamos este fator de *mecanismos hierárquicos de atuação – provisão de informação turística on-line (AssimetriaF4)*. O fator 5 contempla duas variáveis que pela sua especificidade incidem sobre a existência de um *website* dedicado exclusivamente ao turismo e de informação turística

disponível em várias línguas estrangeiras, pelo que intitulamos este fator de *mecanismos hierárquicos de atuação - provisão de informação turística multilíngue e on-line* (AssimetriaF5).

Tabela 9.8
Análise Fatorial, Assimetria de Informação Turística

| Itens | Fator1 | Fator2 | Fator3 | Fator4 | Fator5 | Comunalidades |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Pontos de informação complementares e que se encontram distribuídos pelos principais pontos de interesse turístico | 0.381 | | | | | 0.314 |
| Tecnologias de informação e comunicação no turismo | 0.525 | | | | | 0.708 |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza privada | 0.789 | | | | | 0.509 |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza pública | 0.830 | | | | | 0.514 |
| Rede oficial de informação turística que envolve a participação de entidades não turísticas | 0.684 | | | | | 0.497 |
| Guias turísticos | | 0.566 | | | | 0.494 |
| Mapas turísticos | | 0.678 | | | | 0.460 |
| Brochuras turísticas | | 0.632 | | | | 0.558 |
| Roteiros turísticos | | 0.569 | | | | 0.310 |
| Posto de turismo municipal | | | 0.807 | | | 0.712 |
| Posto de turismo não municipal | | | -0.836 | | | 0.323 |
| Sinalização turística (sinais direcionais e informativos) | | | | 0.607 | | 0.651 |
| Redes sociais virtuais | | | | 0.539 | | 0.526 |
| Website institucional | | | | 0.766 | | 0.709 |
| Informação turística em línguas estrangeiras | | | | | 0.636 | 0.681 |
| Website especificamente dedicado ao turismo | | | | | 0.677 | 0.569 |
| Eigenvalue (valor próprio) | 2.335 | 1.963 | 1.550 | 1.451 | 1.235 | |
| % da Variância explicada (total = 55.34) | 14.50 | 12.27 | 9.69 | 9.07 | 7.72 | |
| Consistência interna KR-20 (total = 0.63) | 0.68 | 0.48 | -1.67 | 0.31 | 1.39 | |

Por último, os valores do KR-20 sugerem uma consistência interna dos fatores relativamente fraca (0.63). Mais uma vez, apenas é possível utilizar o *score* de estimação do fator 1 (KR-20 = 0.68). Os restantes fatores apresentam níveis de consistência interna muito abaixo do mínimo aceitável, incluindo valores negativos (KR-20 = 0.48, -1.67, 0.31 e 1.39).

9.2 ESPECIFICAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE E DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Conforme já referimos, pretendemos nesta seção descrever o processo de operacionalização da variável dependente e das variáveis independentes, realçando a operacionalização da variável dependente, através da construção de um índice composto de desenvolvimento turístico local, e a aplicação da análise fatorial a alguns instrumentos de políticas públicas do turismo que constituem as nossas variáveis independentes.

9.2.1 VARIÁVEL DEPENDENTE: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL

Nos capítulos anteriores tivemos a oportunidade de evidenciar e justificar que o desenvolvimento turístico considerado neste trabalho incide sobre uma perspectiva essencialmente económica, demonstrando a sua relevância para o desenvolvimento dos destinos turísticos (Cunha e Abrantes, 2013; Sharpley, 2014a). De igual modo, evidenciamos também que os atributos deste conceito englobam indicadores simples referentes à procura e à oferta turística, indicadores esses que possibilitam conhecer o nível de desenvolvimento turístico de um dado destino. Alguns autores defendem, a este propósito, que o conjunto de indicadores existentes deve ser agregado em índices compostos, de modo a garantir uma avaliação mais holística do desenvolvimento turístico, realçando assim as inúmeras vantagens⁶⁴ no uso destes índices (McElroy e Albuquerque, 1998; Torres-Delgado e Saarinen, 2014). Mayer (2008) advoga que apesar de existirem, naturalmente, posições favoráveis e contrárias à utilização de índices compostos e de haver, de facto, diferenças procedimentais e de interpretação, os indicadores simples e os índices compostos podem ser vistos como complementares, visto que enquanto os índices compostos fornecem uma interpretação mais ampla, o conjunto de indicadores facultam informações mais específicas, evitando assim possíveis distorções resultantes da metodologia do índice e da inclusão de dados. Assim sendo, e porque a nossa variável dependente resulta do processo de construção de um índice de desenvolvimento turístico local, entendemos adequado descrever primeiro, e de modo resumido, as principais características referentes aos índices compostos e à sua construção.

Em termos gerais, um índice composto (ou compósito) resulta da combinação matemática de indicadores simples que representam diferentes dimensões de um dado conceito e de ponderações que normalmente descrevem a importância relativa de cada indicador (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008; Saisana e Tarantola, 2002; Zanella, Camanho e Dias, 2011). Por outras

⁶⁴ Contrariamente aos indicadores simples, os índices compostos apresentam diversas vantagens, designadamente: i) resumem assuntos complexos ou multidimensionais, com vista a apoiar os decisores políticos; ii) são mais fáceis de interpretar visto que não é necessário identificar uma tendência comum como acontece com os indicadores simples; iii) permitem avaliar o progresso dos países ao longo do tempo em questões complexas; iv) reduzem o tamanho visível do conjunto de indicadores sem colocar em causa a informação subjacente, sendo possível a inclusão de mais informação; v) colocam questões de desempenho e de progresso no centro da arena política; vi) facilitam a comunicação com o público em geral (cidadãos, comunicação social) e promovem a responsabilização (Nardo, Saisano, Saltelli e Tarantola, 2005).

palavras, um índice composto retrata a manipulação de indicadores simples e, possivelmente, ponderações, com o intuito de produzir uma medida agregada de um dado conceito (Saltelli, 2007). Mede, assim, conceitos multidimensionais que não podem ser totalmente apreendidos por um qualquer indicador simples (Saisana e Cartwright, 2007; Zanella, Camanho e Dias, 2011). De facto, os índices compostos são, cada vez mais, reconhecidos por diversos economistas, decisores políticos e organizações governamentais de vários países, como um importante instrumento na formulação de políticas públicas, permitindo obter informações sobre o desempenho dos países em diversas áreas, incluindo a área do turismo, onde é possível encontrar inúmeros autores que se dedicam na sua investigação à construção de índices de desenvolvimento turístico e/ou índices de desenvolvimento turístico sustentável, entre outros (McElroy e Albuquerque, 1998; Mayer, 2008; McField e Kramer, 2007; Castellani and Sala, 2010). Todavia, o processo de construção de índices compostos não constitui uma tarefa simples e os desafios metodológicos subjacentes colocam uma série de questões técnicas que se não forem tratadas de forma adequada poderão colocar em causa a medição de determinado conceito⁶⁵ (Nardo et al., 2005; Saltelli, 2007). Perante estes inconvenientes, a OECD (2008) desenvolveu um conjunto coerente de etapas a que deve obedecer a construção de um qualquer índice composto e que sintetizamos na tabela 9.9.

Tabela 9.9
Principais Etapas na Construção de um Índice Composto

| Etapas | Significado |
|-------------------------------------|--|
| 1. Enquadramento teórico | Fornecer a base para a seleção e combinação dos indicadores simples num índice composto representativo e devidamente adequado aos fins a que se propõe |
| 2. Seleção de dados | Os indicadores devem satisfazer requisitos de solidez analítica, mensurabilidade, cobertura geográfica e relevância para o conceito alvo de medição |
| 3. Imputação dos dados em falta | Necessário para constituir um conjunto completo de dados |
| 4. Análise multivariada | Avaliar a estrutura global do conjunto de dados, a sua adequação e explicar as subseqüentes escolhas metodológicas (ex. ponderação e da agregação) |
| 5. Normalização | Se os dados apresentarem unidades de medida diferentes é necessária para tornar as variáveis comparáveis |
| 6. Ponderação e agregação | Realizada de acordo com o enquadramento teórico |
| 7. Robustez e sensibilidade | Avaliar a robustez do índice composto |
| 8. Desconstrução do índice composto | Decomposição do índice de modo a identificar a contribuição dos subcomponentes e indicadores individuais |
| 9. Ligação com outros indicadores | Correlacionar o índice composto (ou as suas dimensões) com os indicadores existentes (simples ou compostos) |
| 10. Visualização dos resultados | Deve receber a devida atenção, uma vez que a visualização pode influenciar (ou ajudar a melhorar) a interpretação |

Fonte: Adaptado de OECD, 2008

⁶⁵ A OECD (2008) salienta que se o processo de construção de índices compostos não for devidamente transparente e/ou não se basear em princípios estatísticos ou conceptuais sólidos poderá apresentar as seguintes desvantagens: i) transmitir mensagens políticas enganosas; ii) retirar conclusões políticas extremamente simplistas; iii) ser alvo de manipulação para, por exemplo, apoiar uma política desejada; iv) ser fonte de disputa política aquando da seleção de indicadores e ponderações; v) dissimular falhas graves em algumas dimensões do conceito, aumentando a dificuldade em identificar as medidas corretivas mais adequadas; vi) criar políticas erradas se as dimensões do desempenho que são difíceis de medir forem ignoradas.

Contextualizada a temática dos índices compostos, e verificando que a literatura científica reconhece a importância e a utilização desta ferramenta na medição do desenvolvimento turístico, entendemos adequado e empiricamente justificável medir este conceito através da construção de um índice de desenvolvimento turístico dos municípios portugueses, permitindo assim uma medição mais abrangente e consistente e contribuindo, de igual modo, para o desenvolvimento daquela literatura, dado que os trabalhos desenvolvidos privilegiam como unidade de análise os governos centrais ou regionais, em detrimento dos governos locais (McElroy e Albuquerque, 1998; McField e Kramer, 2007; Mayer, 2008; Blancas, González, Lozano-Oyola e Pérez, 2010; Castellani and Sala, 2010; Torres-Delgado e Saarinen, 2014).

Deste modo, e seguindo as etapas propostas pela OECD (2008), propomos a construção de um índice composto de desenvolvimento turístico dos municípios portugueses para o ano de 2012, designado por índice de desenvolvimento turístico local – **IDTL** –, constituindo a nossa variável dependente ou explicada. Pretendemos assim desenvolver uma medida abrangente da magnitude do turismo, enquanto atividade económica, para os 308 municípios portugueses, refletindo os níveis de procura e de oferta turística dos mesmos. Considerando os índices de desenvolvimento turístico propostos por McElroy e Albuquerque (1998) e, principalmente, McField e Kramer (2007) e alguns dos indicadores propostos por Cunha e Abrantes (2013), visíveis na tabela 9.10, o **IDTL** combina, com as devidas adaptações, quatro grandes indicadores simples (tabela 9.11), cada um calculado a nível municipal:

- Relação entre o número de hóspedes nos estabelecimentos hoteleiros e a população residente – mede a magnitude do turismo em termos do número de hóspedes em relação à população local;
- Número de quartos por 1000 habitantes – indica a provisão de infraestruturas turísticas e a pressão que é exercida pelo desenvolvimento do turismo;
- Taxa bruta de ocupação-cama nos estabelecimentos hoteleiros – quantifica o equilíbrio entre a oferta de infraestruturas turísticas e a procura turística;
- Proveitos totais por hóspedes – quantifica os proveitos totais obtidos em relação ao número de hóspedes.

Tabela 9.10
Exemplos de Indicadores e de Índices de Desenvolvimento Turístico

| Índice | Indicadores |
|------------------------------|--|
| McElroy e Albuquerque (1998) | Combinação de três indicadores: |
| | Despesa turística <i>per capita</i> |
| | Número de visitantes por 1000 habitantes |
| McField e Kramer (2007) | Número de quartos de hotel por 1000 habitantes |
| | Combinação de cinco indicadores: |
| | Proporção de população turística sobre população local |
| | Número de quartos de hotel por km de linha costeira |
| | Taxa de ocupação hoteleira |
| Cunha e Abrantes (2013) | Média anual da despesa diária por turista |
| | Número de chegadas anuais em navios de cruzeiro |
| | Quatro indicadores: |
| | Número de entradas pelas fronteiras |
| | Registo de hóspedes nos meios de alojamento (dormidas) |
| | Gastos efetuados pelos visitantes |
| | Capacidade de alojamento |

Tabela 9.11
Índice de Desenvolvimento Turístico Local, IDTL

| Indicadores | Unidade de expressão | Fórmula de cálculo | Metainformação (INE) |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Relação entre o número de hóspedes nos estabelecimentos hoteleiros e a população residente (RHPR) | % de hóspedes na população residente | Hóspedes/população residente*100 | Hóspede: indivíduo que efetua pelo menos uma dormida num estabelecimento de alojamento turístico. Estabelecimento hoteleiro: estabelecimento cuja atividade principal consiste na prestação de serviços de alojamento e de outros serviços acessórios ou de apoio, com ou sem fornecimento de refeições, mediante pagamento. |
| Número de quartos por 1000 habitantes (QMH) | Quartos/1000habitantes | N.º quartos/população residente*1000 | População residente: Pessoas que, independentemente de no momento de observação – zero horas do dia de referência – estarem presentes ou ausentes numa determinada unidade de alojamento, aí habitam a maior parte do ano com a família ou detêm a totalidade ou a maior parte dos seus haveres |
| Taxa bruta de ocupação-cama nos estabelecimentos hoteleiros (TBO) | % de ocupação | N.º dormidas/N.º camas*100 | Taxa bruta de ocupação-cama: relação entre o número de dormidas e o número de camas existentes no período de referência, considerando como duas as camas de casal. |
| Proveitos totais por hóspedes (PTH) | Proveitos totais (€) por hóspede | Proveitos totais/Hóspedes | Proveitos totais (nos estabelecimentos hoteleiros): compreende todos os proveitos resultantes da atividade do estabelecimento hoteleiro. Inclui os proveitos de aposento, os proveitos de restauração e outros proveitos decorrentes da própria atividade (ex.: aluguer de salas, lavandaria, tabacaria, telefone, etc..) |

Em conjunto, estes quatro indicadores capturam as principais dimensões dos padrões de crescimento do turismo, refletindo ao mesmo tempo a dependência local do mesmo. Os dados para estes indicadores foram recolhidos junto do Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE), tendo sido necessário solicitar formalmente alguns dados que não se encontram disponíveis na página eletrónica daquele Instituto. No entanto, e por

razões de segredo estatístico⁶⁶, apenas conseguimos obter informação para 152 municípios portugueses, pelo que somente consideramos o **IDTL** para este número de municípios. Numa análise preliminar dos dados, e atendendo à matriz de correlações presente na tabela 9.12, observamos que a maior parte dos indicadores apresenta uma correlação moderada, revelando independência entre os indicadores. A única correlação que requer alguma atenção consiste no elevado grau de correlação (positiva) entre o número de hóspedes nos estabelecimentos hoteleiros e a população residente e o número de quartos por 1000 habitantes. Neste caso concreto, e tendo em conta a literatura, consideraremos como solução a atribuição de uma menor ponderação aos indicadores correlacionados, atribuindo metade da ponderação que é determinada para os indicadores não correlacionados (Nardo et al., 2005; OECD, 2008).

Tabela 9.12
Matriz de Correlações, IDTL

| | RHPR | QMH | TBO | PTH |
|------|--------|--------|--------|--------|
| RHPR | 1.0000 | | | |
| QMH | 0.9504 | 1.0000 | | |
| TBO | 0.3802 | 0.3343 | 1.0000 | |
| PTH | 0.3181 | 0.4311 | 0.3648 | 1.0000 |

De acordo com a informação da tabela 9.11, verificamos que os indicadores apresentam diferentes unidades de medida (euros, número e percentagens), pelo que é necessário normalizar os dados. De entre os diversos métodos sugeridos pela OECD (2008), e atendendo que McField e Kramer (2007) e Blancas, et al. (2010) consideram um desses métodos em concreto, optamos pelo método de normalização do máximo-mínimo, cuja fórmula de cálculo consta na tabela 9.13.

Tabela 9.13
Método de Normalização do Máximo-Mínimo – Fórmula de Transformação

| Fórmula de transformação | Valores normalizados dos extremos da escala | Observações |
|---|---|------------------------------------|
| $\left(z_i^k\right)_N = \frac{z_i^k - z_{\min}^k}{z_{\max}^k - z_{\min}^k}$ | Máximo = 1 Mínimo = 0 | Atributos de maximização ideal = 1 |

Fonte: OECD, 2008

⁶⁶ Em resposta às nossas solicitações, o INE informou que “os dados de natureza individual constituem segredo estatístico e não podem ser objeto de divulgação (Lei n.º22/2008, de 13 de maio). Dado que a informação relativa aos estabelecimentos hoteleiros é muito desagregada, dando origem a inúmeras situações de confidencialidade, sugerimos que seja ventilada apenas para o total de cada município (sem desagregar por tipologia). Mesmo assim, há um número significativo de municípios com menos de três estabelecimentos que, conseqüentemente, têm toda a informação oculta”.

Esta escolha justifica-se pelo facto de em todos os indicadores o melhor desenvolvimento turístico corresponder ao valor máximo. Nesse sentido, convertemos os valores de cada indicador em índice, identificando o respetivo valor máximo e valor mínimo. Esta identificação permite assim que os índices sejam unidirecionais e possam ser combinados horizontalmente para formar o **IDTL**. Ou seja, um aumento no valor de um dado indicador significa necessariamente uma melhoria do desenvolvimento turístico e *vice-versa*. Para cada indicador o desenvolvimento turístico de cada município será normalizado numa escala de 0 a 1, em que 0 representa o pior nível de desenvolvimento turístico e 1 o melhor nível de desenvolvimento turístico (McField e Kramer, 2007). Desta forma, os valores dos indicadores propostos para avaliar o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses são convertidos no respetivo índice. A título explicativo, a tabela 9.14 ilustra o processo de normalização, fazendo referência ao melhor e pior desenvolvimento turístico, bem como ao respetivo município.

Tabela 9.14
Normalização dos Indicadores, IDTL

| Indicadores | Melhor (=1) | Pior (=0) | Fórmula de transformação |
|-------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| RHPR | Albufeira (2930.46%) | Arruda dos Vinhos (0.63%) | $(V - 0.63) / (2930.46\% - 0.63\%)$ |
| TBO | Ponta do Sol (72.60%) | Cuba (3.20%) | $(V - 3.20\%) / (72.60\% - 3.20\%)$ |
| QMH | Albufeira (392.64) | Vila Nova de Famalicão (1.03) | $(V - 1.03) / (392.64 - 1.03)$ |
| PTH | Câmara de Lobos (350.10€) | Almeida (32.62€) | $(V - 32.62€) / (352.10€ - 32.62€)$ |

Relativamente à ponderação e agregação dos diferentes indicadores normalizados, e porque existem dois indicadores fortemente correlacionados, não podemos atribuir a mesma ponderação a cada um deles. Uma vez que a ponderação resulta, principalmente, da emissão de juízos de valor e a literatura recomenda a atribuição de uma menor ponderação aos indicadores correlacionados, entendemos imputar, por razões de simplicidade, metade da ponderação que é conferida aos indicadores não correlacionados (OECD, 2008). Deste modo, não se criam condições para que aqueles indicadores tenham uma representação mais elevada no cálculo do índice composto. O **IDTL** para o ano de 2012 é assim obtido através da média ponderada dos valores de todos os indicadores, recorrendo ao uso de técnicas de agregação multiplicativas (OECD, 2008). O cálculo do índice composto é exemplificado na tabela 9.15, fazendo referência ao melhor (1) e pior (0) desenvolvimento turístico, e a listagem do *ranking* deste índice consta do apêndice C.

Tabela 9.15
IDTL, 2012

| | RHPR | QMH | TBO | PTH | IDTL |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| Melhor (=1) – Albufeira | 1.000 (1/6) | 1.000 (1/6) | 0.635 (1/3) | 0.473 (1/3) | 0.703 |
| Pior (=0) – Barrancos | 0.008 (1/6) | 0.017 (1/6) | 0.029 (1/3) | 0.062 (1/3) | 0.034 |

Em virtude do reduzido número de municípios que compõem o **IDTL**, entendemos que deveríamos procurar uma solução alternativa e construir um índice que complementasse a informação presente no índice anterior, tentando assim aumentar o número de municípios em que pudéssemos avaliar o desenvolvimento turístico. Nesse sentido, consideramos os registos oficiais no Instituto do Turismo de Portugal, I.P. relativos aos empreendimentos turísticos e, mediante o tipo de informação disponível, construímos um segundo índice composto de desenvolvimento turístico local – **IDTL2**. No entanto, é de ressaltar que o preenchimento daquela informação não tem carácter obrigatório e na sua essência não corresponde à informação divulgada pelo INE. Ainda assim conseguimos recolher informação para 284 municípios. Este segundo índice composto agrega três indicadores simples (tabela 9.16), calculados a nível municipal:

- Número de hotéis por 1000 habitantes – indica a provisão de infraestruturas turísticas e a pressão que é exercida pelo desenvolvimento do turismo;
- Número de camas por 1000 habitantes – indica igualmente a provisão de infraestruturas turísticas e a pressão que é exercida pelo desenvolvimento do turismo;
- Proporção de empreendimentos turísticos com financiamento público – indica o investimento público que é feito no desenvolvimento do turismo.

Tabela 9.16
Índice de Desenvolvimento Turístico Local, IDTL2

| Indicadores | Unidade de expressão | Fórmula de cálculo | Informação (Instituto Turismo de Portugal, I.P.) |
|--|-----------------------------|--|--|
| Número de hotéis por 1000 habitantes (HMH) | hotéis/1000habitantes | $N.^\circ \text{ hotéis /população residente} \cdot 1000$ | Número de hotéis registados à data de todas as categorias (1-5 estelas) |
| Número de camas por 1000 habitantes (CMH) | camas/1000habitantes | $N.^\circ \text{ camas/população residente} \cdot 1000$ | Número de cama existentes à data de todos os empreendimentos turísticos registados |
| Proporção de empreendimentos turísticos com financiamento público (ETFP) | % de ETFP | $N.^\circ \text{ de ETFP/total de empreendimentos turísticos}$ | Número de empreendimentos turísticos registados à data com financiamento público |

À semelhança do primeiro índice composto, empregamos o método de normalização do máximo-mínimo e, visto que a análise preliminar dos dados revela uma correlação moderada a baixa⁶⁷ entre os diferentes indicadores, decidimos, com base na literatura, atribuir a mesma ponderação aos três indicadores normalizados (OECD, 2008). De igual modo, o **IDTL2** para o ano de 2012 é calculado através da média ponderada dos valores de todos os indicadores, usando técnicas de agregação multiplicativas (OECD, 2008). Como exemplo, a tabela 9.17 ilustra o cálculo do **IDTL2**, destacando, mais uma vez, o melhor (1) e o pior (0) desenvolvimento turístico e os respetivos municípios. O *ranking* destes municípios consta do apêndice D.

Tabela 9.17
IDTL2, 2012

| | | HMH | CMH | ETFP | IDTL2 |
|--------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| Melhor (=1) | Albufeira | 0.928 (1/3) | 1.000 (1/3) | 0.029 (1/3) | 0.652 |
| Pior (=0) | Vila do Porto | 0.000 (1/3) | 0.000 (1/3) | 0.000 (1/3) | 0.000 |

Posto isto, a variável dependente encontra-se operacionalizada, estando de acordo com a finalidade deste trabalho, ou seja, permitir uma correta apreciação do impacto dos instrumentos de políticas públicas do turismo no desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Para efeitos estatísticos, resta somente avaliar o grau de correlação entre os dois índices compostos. Conforme observamos na tabela 9.18, os índices encontram-se moderadamente correlacionados, dado que são compostos por indicadores diferentes, pelo que consideraremos a utilização de ambos na validação das hipóteses de investigação oportunamente testadas.

Tabela 9.18
Matriz de Correlações, IDTL versus IDTL2

| | IDTL | IDTL2 |
|-------|--------|--------|
| IDTL | 1.0000 | |
| IDTL2 | 0.2839 | 1.0000 |

9.2.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES: INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

A revisão de literatura previamente citada e que sustenta o tema principal desta investigação reconhece, quer a importância dos instrumentos de políticas públicas do turismo na mitigação das falhas de mercado, quer a análise da sua relevância para o desenvolvimento turístico local. Deste modo, e atendendo ao conteúdo do capítulo anterior, as nossas variáveis independentes englobam todos os instrumentos de políticas públicas do

⁶⁷ A matriz de correlações aponta para correlações abaixo dos 0.5000.

turismo que os municípios portugueses utilizam na resolução das falhas de mercado resultantes da atividade turística, para assim tentar verificar quais daqueles instrumentos proporcionam melhores resultados no desenvolvimento turístico local. Os dados estatísticos foram recolhidos através do já citado inquérito por questionário, e considerando a natureza binária das variáveis, entendemos operacionalizá-las de duas formas diferentes. A primeira forma decorre da aplicação da análise fatorial exploratória, enquanto técnica de redução de dados, às ações desenvolvidas pelos municípios em relação a algumas falhas de mercado, designadamente a promoção turística, as infraestruturas turísticas, as externalidades⁶⁸ e a assimetria de informação turística. Nestes casos concretos, o respetivo número de ações era considerável, pelo que utilizamos esta técnica para identificar fatores comuns, agrupando os respetivos instrumentos de políticas públicas do turismo. A segunda forma, previamente apresentada, resulta da agregação, para cada falha de mercado, das ações correspondentes a cada grupo de instrumentos de políticas públicas do turismo, de modo a calcular o valor médio⁶⁹ de respostas dos municípios que assinalaram utilizar esse mesmo instrumento. Conforme explicamos no capítulo anterior, as ações correspondentes a cada um dos instrumentos foram devidamente somadas e divididas pelo respetivo número de ações, obtendo assim o valor médio de utilização de cada grupo de instrumentos para cada uma das falhas de mercado. A tabela 9.19 sintetiza a operacionalização das variáveis independentes, indicando para cada um dos instrumentos de políticas públicas as respetivas formas de operacionalização.

Tabela 9.19
Formas de Operacionalização das Variáveis Independentes

| Falhas de mercado | Instrumentos de políticas públicas do turismo | Formas de operacionalização |
|--|--|--------------------------------------|
| Promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Análise Fatorial |
| | Mecanismos puros de mercado | Agregação dos instrumentos por grupo |
| | Regulação | |
| Infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação | Análise Fatorial |
| | Subsídios e taxas | Agregação dos instrumentos por grupo |
| | Regulação | |
| Coordenação/planeamento da atividade turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Agregação dos instrumentos por grupo |
| | Mecanismos puros de mercado | |
| | Regulação | |
| Externalidades turísticas (negativas) | Regulação | Análise Fatorial |
| | Subsídios e taxas | Agregação dos instrumentos por grupo |
| | Provisão direta | |
| Assimetria de Informação Turística | Formas Híbridas | Análise Fatorial |
| | | Agregação dos instrumentos por grupo |

⁶⁸ Contrariamente às outras situações, esclarecemos que no caso das externalidades não foram analisados os instrumentos, mas sim os próprios efeitos externos provocados pela atividade turística.

⁶⁹ Para efeitos de análise estatística, voltamos a considerar o valor médio de utilização que resulta da agregação das ações que correspondem ao mesmo grupo de instrumentos e cujas fórmulas de cálculo foram previamente apresentadas (rever ponto 8.3).

9.3 MODELO DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Perante a operacionalização das variáveis dependentes e independentes, intentamos validar as relações de causalidade previstas nas hipóteses de investigação, recorrendo ao modelo de regressão linear múltipla que, enquanto técnica estatística usada para modelar relações entre variáveis, permite prever o valor de uma variável dependente, neste caso o desenvolvimento turístico local, a partir de um conjunto de variáveis independentes, relativas aos instrumentos de políticas públicas do turismo (Marôco, 2011). Nesse sentido, o próximo ponto apresenta a estatística descritiva das variáveis usadas na estimação deste modelo, seguindo-se a apresentação e discussão dos resultados.

9.3.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A tabela 9.20 descreve estatisticamente as variáveis dependentes, independentes e de controlo usadas na estimação do modelo. A nossa variável dependente é medida através de um índice composto de desenvolvimento turístico local para o ano de 2012 (**IDTL** e **IDTL2**). Dos 308 municípios portugueses apenas 152 fazem parte do **IDTL**, o que representa quase 50% dos municípios. A média desta variável é de 0.218, variando entre um mínimo de 0.034 e um máximo de 0.703, com um desvio padrão de 0.118. Considerando que esta variável assume valores entre 0 e 1, podemos verificar que, em média, o índice apresenta valores relativamente baixos. Por sua vez, o **IDTL2** engloba um maior número de municípios (284, o que corresponde a cerca de 87% dos municípios), e apresenta valores ainda mais baixos. Em média, estes municípios têm um desenvolvimento turístico de 0.150 variando entre um mínimo de 0.000 e um máximo de 0.652, com um desvio padrão de 0.108. Uma vez que os indicadores que compõem **IDTL2** não correspondem, na sua maioria, aos indicadores do **IDTL**, podemos confirmar que tendencialmente o índice de desenvolvimento turístico dos municípios portugueses apresenta valores relativamente baixos.

Quanto às variáveis explicativas do desenvolvimento turístico local, e dado que utilizamos duas formas distintas de operacionalização destas variáveis, dispomos de variáveis que resultam da análise fatorial e variáveis que resultam da agregação dos grupos de instrumentos de políticas públicas do turismo para cada uma das falhas de mercado. A análise fatorial permitiu identificar 10 variáveis⁷⁰: duas no contexto dos instrumentos utilizados na promoção turística (*PromoçãoF1* e *PromoçãoF2*), uma no âmbito das infraestruturas turísticas (*InfraestruturasF1*), seis referentes aos impactos externos provocados pela atividade turística (*ExternalidadesF1* a *ExternalidadesF6*) e uma na assimetria de informação turística (*AssimetriaF1*).

⁷⁰ Somente utilizamos os fatores cuja avaliação da consistência interna é considerada adequada (rever ponto 9.1).

Tabela 9.20
Variáveis e Estatística Descritiva

| Variável | Unidade de expressão | N.º observações | Média | Desvio padrão | Mínimo | Máximo |
|-----------------------------------|----------------------|-----------------|-----------|---------------|--------|--------|
| IDTL | Escala 0-1 | 152 | .218 | .118 | .034 | .703 |
| IDTL2 | Escala 0-1 | 284 | .150 | .108 | .000 | .652 |
| PromoçãoF1 | Número | 214 | 1.73e-08 | 1 | -1.396 | 2.297 |
| PromoçãoF2 | Número | 214 | 9.35e-09 | 1 | -2.524 | 1.122 |
| InfraestruturasF1 | Número | 209 | .532 | .488 | -.278 | 2.204 |
| ExternalidadesF1 | Número | 211 | 1.90e-08 | 1.01 | -2.552 | 1.860 |
| ExternalidadesF2 | Número | 211 | 3.32e-09 | 1.00 | -1.994 | 3.260 |
| ExternalidadesF3 | Número | 211 | -3.32e-09 | 1.00 | -6.725 | 1.338 |
| ExternalidadesF4 | Número | 211 | 4.74e-10 | 1.01 | -2.154 | 2.085 |
| ExternalidadesF5 | Número | 211 | -9.00e-09 | 1.00 | -3.732 | 3.209 |
| ExternalidadesF6 | Número | 211 | 6.16e-09 | 1.01 | -3.160 | 1.876 |
| AssimetriaF1 | Número | 214 | 6.07e-09 | 1.013 | -.211 | 2.113 |
| Golfe | Escala 1-5 | 214 | 1.873 | 1.052 | 1 | 5 |
| Funcionários_turismo | Número | 213 | 4.418 | 5.802 | 0 | 60 |
| Entidades externas_promoção | 0=Não; 1=Sim | 214 | .117 | .322 | 0 | 1 |
| População | Logaritmo | 308 | 9.730 | 1.140 | 6.064 | 13.214 |
| Poder de compra <i>per capita</i> | Logaritmo | 308 | 4.319 | .235 | 3.909 | 5.379 |
| População secundário | % | 308 | 24.260 | 7.260 | 11.65 | 54.75 |
| Litoral/Interior | 0=Não; 1=Sim | 278 | .403 | .491 | 0 | 1 |
| Governo Local_PCP-PEV | 0=Não; 1=Sim | 308 | .091 | .288 | 0 | 1 |
| Variável | Unidade de expressão | N.º observações | fri | Mínimo | Máximo | |
| Promoção_MHA | % | 214 | .776 | .143 | 1 | |
| Promoção_R | % | 214 | .271 | 0 | 1 | |
| Promoção_MPM | % | 214 | .215 | 0 | 1 | |
| Infraestruturas_MHA | % | 214 | .564 | 0 | 1 | |
| Infraestruturas_ST | % | 214 | .520 | 0 | 1 | |
| Coordenação/planeamento_MHA | % | 214 | .165 | 0 | 1 | |
| Coordenação/planeamento_MPM | % | 214 | .248 | 0 | 1 | |
| Coordenação/planeamento_R | % | 214 | .400 | 0 | .5 | |
| Externalidades_R | % | 214 | .280 | 0 | 1 | |
| Externalidades_ST | % | 214 | .047 | 0 | .75 | |
| Assimetria_MHA_PD | % | 214 | .766 | .167 | 1 | |
| Assimetria_MHA_FH | % | 214 | .280 | 0 | 1 | |

Legenda: fri – frequência relativa

No que concerne aos instrumentos agregados por grupos, identificamos 12 variáveis repartidas pelas várias falhas de mercado. Estas 12 variáveis correspondem aos grupos de instrumentos que analisamos no capítulo anterior, pelo que a análise a seguir apresentada não é mais do que uma confirmação do que já foi testado descritiva e inferencialmente. Assim, no âmbito da promoção turística, e dos três instrumentos existentes, verificamos igualmente que os mecanismos hierárquicos de atuação (*Promoção_MHA*) possuem o valor de utilização mais elevado. As ações que englobam este grupo de instrumentos são fortemente assinaladas pelos municípios (77.6% dos municípios que compõem a amostra), variando a adoção destas ações entre um mínimo de 14.3% e um máximo de 100%. Atentamos ainda que a regulação (*Promoção_R*) e o uso de mecanismos puros de mercado (*Promoção_MPM*) são adotados em menor número (27.1% e 21.5%, dos

municípios assinalam estas ações, respetivamente). Do mesmo modo, e ainda que as diferenças não sejam tão significativas como anteriormente, verificamos que no contexto das infraestruturas turísticas os mecanismos hierárquicos de atuação também constituem o grupo de instrumentos mais usado (*Infraestruturas_MHA*), em detrimento do uso de subsídios e taxas (*Infraestruturas_ST*). As ações que correspondem àquele grupo são assinaladas por mais de metade dos municípios (56.4%). Quanto à coordenação/planeamento da atividade turística, e de entre os três grupos de instrumentos possíveis, mecanismos hierárquicos de atuação (*Coordenação/planeamento_MHA*), mecanismos puros de mercado (*Coordenação/planeamento_MPM*) e regulação (*Coordenação/planeamento_R*), o grupo mais adotado aponta para um valor de utilização de 40%, correspondente à regulação, variando entre um mínimo de 0% e um máximo possível de 50%⁷¹. No contexto das externalidades turísticas, observamos que os valores de utilização, quer da regulação (*Externalidades_R*), quer do uso de subsídios e taxas (*Externalidades_ST*), são assinalados de modo muito reduzido (valores de 28% e 5%, respetivamente), sendo que no caso dos subsídios e taxas não existe um único município que considere todas as ações que fazem parte deste grupo de instrumentos (o valor máximo é de 75%). Por fim, e à semelhança da promoção turística, os resultados evidenciam que, no âmbito da assimetria de informação turística, os mecanismos hierárquicos de atuação, mais concretamente sobre a forma de provisão direta (*Assimetria_MHA_PD*), possuem um valor de utilização dos mais elevados, por oposição ao valor das formas híbridas (*Assimetria_MHA_FH*). As ações que englobam aquele grupo de instrumentos são fortemente assinaladas pelos municípios (76.6% dos municípios), variando estas ações entre um mínimo de 16.7% e um máximo de 100%. Confirmamos assim que a promoção turística e a assimetria de informação turística constituem as falhas de mercado sobre as quais os municípios têm uma maior intervenção.

Ao nível do desenvolvimento turístico local incluímos também as designadas variáveis de controlo. Consideramos o produto turístico “*golfe*” que apresenta uma média de importância para os municípios de 1.873. Incluímos também o número de funcionários municipais que estão afetos à área do turismo (*funcionários_turismo*). Em média, os municípios dispõem de 4 funcionários que trabalham especificamente na área turística, variando entre um mínimo de 1 e um máximo de 60 funcionários (Lisboa)⁷², com um desvio padrão relativamente perto da média (6 funcionários). De igual modo, definimos uma variável que identifica a criação de entidades externas criadas pelos municípios no âmbito da promoção turística como, por exemplo,

⁷¹ Este valor máximo nunca pode ser 100%, visto que os municípios ou consideram o PDM ou um plano de desenvolvimento orientado especificamente para a área do turismo.

⁷² Na eventualidade deste valor máximo representar um *outlier*, consideramos as várias especificações dos modelos de regressão sem a inclusão deste município. No entanto, os resultados não apresentam diferenças significativas pelo que este município foi incluído nas versões finais dos modelos de regressão.

empresas municipais e associações de promoção turística (*entidades externas_promoção*). Esta variável é dicotómica assumindo valor de 0 e 1, consoante a ausência ou a presença destas entidades. Os resultados mostram que cerca de 12% dos municípios possuem este tipo de entidades externas. Consideramos ainda com caráter dicotómico as variáveis *litoral/interior* e *governo local_PCP-PEV*. A variável *litoral/interior* assume o valor de 1 se o município pertence a uma das NUTS III – Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de Nível III – que faz fronteira com o mar e o valor 0 caso contrário. Os resultados evidenciam que 40.3% dos municípios pertencem ao litoral. A variável *governo local_PCP-PEV* assume valor de 1 e 0, tendo em conta se o atual partido político que governa o município pertence ou não à Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV). Observamos que em 9.1% dos municípios, o governo eleito corresponde a este partido político. Por último, incluímos ainda variáveis relacionadas com a população residente (*população*), o poder de compra *per capita*, estando estas variáveis logaritimizadas para corrigir problemas de distribuição assimétrica, e a população residente com pelo menos o ensino secundário completo (*população secundário*).

9.3.2 MODELOS DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO LOCAL

Após a explicação das variáveis a incluir no modelo, e tal como já indicamos, prosseguimos com o desenvolvimento de modelos de regressão linear múltipla para explicar o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Deste modo, e para permitir uma melhor compreensão dos modelos que se seguem, entendemos adequado apresentar a respetiva equação:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 + \dots + \beta_k \chi_k + \varepsilon_i, i = 1, 2, \dots, n$$

Nestes modelos, os valores de β_k representam os coeficientes de regressão que indicam a influência das variáveis independentes sobre a variável dependente, os valores de ε representam os erros ou resíduos do modelo e β_0 os declives parciais. A estimação dos coeficientes de regressão foi realizada através do Método dos Mínimos Quadrados. Além disso, e na tentativa de conseguir um modelo com um bom ajustamento aos dados observados, consideramos primeiro várias especificações dos modelos de regressão apenas com variáveis de controlo. Em todos os modelos de regressão apresentados neste capítulo estão apenas incluídas as variáveis de controlo que se revelaram estatisticamente significativas. Esta prática fica a dever-se ao facto de ser necessário reduzir o número de variáveis de controlo face às limitações da amostra.

Nesse sentido, e à semelhança do capítulo anterior, a análise destes diferentes modelos de desenvolvimento turístico local segue as hipóteses operacionais de investigação formuladas no contexto da segunda questão de partida e que aqui recordamos:

Hipótese Operacional 2a: *Os mecanismos hierárquicos de atuação utilizados no contexto dos bens públicos turísticos são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local*

A formulação desta hipótese de investigação tem como objetivo avaliar a relação entre o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses e os instrumentos de políticas públicas utilizados na mitigação das falhas de mercado sob a forma de bens públicos turísticos (promoção turística, infraestruturas turísticas e coordenação/planeamento do turismo). Por outras palavras, pretendemos confirmar se os mecanismos hierárquicos de atuação, tidos neste contexto como soluções primárias por Weimer e Vining (2005), são os que mais concorrem para o desenvolvimento turístico destes municípios. Deste modo, os fundamentos para a subsequente análise empírica são sustentados pelos resultados apresentados nas tabelas 9.21 e 9.22, em que a inclusão de várias especificações dos modelos nas duas formas alternativas da nossa variável dependente justifica-se pela oportunidade de avaliar, em particular, o contributo de cada fator resultante da análise fatorial e de cada grupo de instrumentos.

Atendendo inicialmente aos resultados presentes na tabela 9.21, e que abrangem os fatores resultantes da análise fatorial, é possível tecer algumas conclusões interessantes. Relembrando que o fator 1 engloba os instrumentos de regulação usados na promoção turística e que se consubstanciam na existência de planos de *marketing* e de promoção turística (*PromoçãoF1*) e que o fator 2 agrupa apenas duas ações relacionadas com os mecanismos hierárquicos de atuação, mais concretamente a participação em feiras nacionais e internacionais de promoção turística (*PromoçãoF2*), os resultados mostram que, em todos os modelos, a participação dos municípios naquelas feiras apresenta uma influência positiva e estatisticamente significativa (com 90% e 95% de confiança) no desenvolvimento turístico. O que significa que a adoção deste tipo de atividades de promoção turística contribui para um maior desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Inversamente, não conseguimos confirmar o impacto positivo dos instrumentos de regulação. Ao que parece a estruturação formal e estratégica das linhas de orientação para a promoção e *marketing* turístico dos municípios não é um preditor do desenvolvimento turístico local. Comprovamos assim que o que melhor promove o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses são as ações concretizadas no terreno e que se traduzem numa intervenção direta por parte daqueles municípios.

Tabela 9.21

Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Instrumentos de Promoção Turística

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Variável | Variável dependente: IDTL | | | Variável dependente: IDTL2 | | |
| | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 |
| PromoçãoF1 | -.008 (.009) | -.008 (.008) | | -.006 (.007) | -.006 (.007) | |
| PromoçãoF2 | .011* (.009) | | .011* (.009) | .010** (.006) | | .010** (.006) |
| Golfe | .040*** (.011) | .040*** (.011) | .040*** (.012) | .013** (.008) | .013** (.008) | .013** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .059* (.038) | .063** (.037) | .058* (.037) | .040* (.027) | .043* (.027) | .041* (.027) |
| População | -.020** (.011) | -.019** (.011) | -.022** (.011) | -.034*** (.010) | -.034*** (.011) | -.035*** (.010) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.049 (.088) | -.047 (.089) | -.052 (.088) | -.053 (.085) | -.053 (.085) | -.054 (.085) |
| População secundário | .006** (.003) | .005** (.003) | .006** (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .048*** (.015) | .051*** (.016) | .049*** (.015) | .011 (.021) | .014 (.021) | .011 (.021) |
| Governo Local_PCP-PEV | -.100*** (.028) | -.099*** (.027) | -.101*** (.028) | -.036* (.024) | -.036* (.023) | -.036* (.024) |
| Constante | .323 (.354) | .313 (.362) | .355 (.357) | .646** (.324) | .651** (.328) | .663** (.325) |
| N.º observações | 89 | 89 | 89 | 184 | 184 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.531 | 0.523 | 0.526 | 0.170 | 0.162 | 0.167 |
| Root MSE | .083 | .083 | .083 | .101 | .101 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Relativamente às variáveis de controlo, verificamos que em todos os modelos o produto turístico golfe apresenta um efeito positivo, e com significância estatística (95% e 99% de confiança), no desenvolvimento turístico. Estes resultados não são de estranhar se considerarmos o forte impacto que a prática deste desporto representa na atividade turística e conseqüentemente no seu desenvolvimento (Turismo de Portugal, I.P., 2011). Do mesmo modo, as variáveis relativas ao número de funcionários afetos ao turismo e à existência de entidades externas no âmbito da promoção turística também influenciam positiva e significativamente (com 90% e 95% de confiança) o desenvolvimento turístico. Mais uma vez, confirmamos que a existência de entidades externas criadas pelos municípios e que representam um outro instrumento de intervenção direta é um preditor do desenvolvimento turístico. Contrariamente, e de modo significativo em todos os modelos, os resultados sugerem que a população residente e a variável dicotômica *governo local_PCP-PEV* afetam de forma negativa o desenvolvimento turístico dos municípios. Destacamos ainda que a variável *litoral/interior* é estatisticamente significativa e provoca um impacto positivo no desenvolvimento

turístico. Os municípios pertencentes às NUTS III com fronteira com o mar têm, em média, um desenvolvimento turístico mais elevado do que os municípios do interior.

Se avaliarmos a influência quantitativa destas variáveis independentes sobre a nossa variável dependente, observamos que os modelos que têm como variável dependente o **IDTL** apresentam um coeficiente de determinação (R^2) mais elevado. Nestes modelos, a proporção total da nossa variável dependente é explicada em cerca de 53% pelas variáveis independentes presentes no modelo de regressão (Marôco, 2011). Ainda que o número de observações seja relativamente reduzido, a qualidade do ajustamento do modelo aos dados é considerada aceitável (Marôco, 2011). Por sua vez, os modelos cuja variável dependente é **IDTL2** contêm um maior número de observações, todavia a capacidade explicativa do modelo é mais reduzida. As variáveis independentes explicam apenas 16% - 17% da variação que ocorre no índice de desenvolvimento turístico.

Estes primeiros resultados não sofrem alterações muito significativas na análise seguinte, efetuada de acordo com os grupos de instrumentos de políticas públicas identificados no contexto da promoção turística (ver tabela 9.22). A variável dos mecanismos hierárquicos de atuação (*Promoção_MHA*) que agora inclui todas as ações referentes a este grupo de instrumentos continua a ser estatisticamente significativa e a produzir um impacto positivo no desenvolvimento turístico. Atendendo aos coeficientes desta variável, verificamos que o efeito provocado por estes instrumentos é o mais elevado. Assim, a intervenção direta dos municípios portugueses na promoção turística parece ser o melhor preditor do desenvolvimento turístico daqueles municípios. Considerando que, no capítulo anterior, os resultados evidenciam que os municípios privilegiam estes instrumentos como principal forma de atuação política, podemos concluir que, para além da intervenção municipal ser a mais adequada de acordo com os argumentos teóricos, também é a que permite um maior desenvolvimento turístico. De igual modo, e tendo desta vez, ainda que num único modelo (modelo 1 – **IDTL**), um efeito significativo, observamos que a variável relativa à regulação (*Promoção_R*) encontra-se negativamente associada ao desenvolvimento turístico. Uma vez que a regulação impõe limites à atuação dos agentes turísticos, esta poderá estar a ser encarada como um obstáculo ao desenvolvimento turístico. Quanto ao último grupo de instrumentos, os mecanismos puros de mercado (*Promoção_MPM*), os resultados revelam-se inconclusivos. Embora estes instrumentos constituam uma alternativa ao financiamento público da promoção turística, não são tidos como a solução mais adequada para a resolução desta falha de mercado e também não são os que mais concorrem para o desenvolvimento turístico. No que diz respeito às variáveis de controlo, os resultados são consistentes em termos de sentido e de significância estatística com os resultados dos modelos anteriores.

Tabela 9.22

Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Promoção Turística

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | | | |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Variável | Variável dependente: IDTL | | | | Variável dependente: IDTL2 | | | |
| | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo 4 | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo 4 |
| Promoção_MHA | .080** (.047) | .061* (.046) | | | .050* (.041) | .037 (.039) | | |
| Promoção_R | -.035* (.023) | | -.019 (.020) | | -.021 (.019) | | -.014 (.018) | |
| Promoção_MPM | .026 (.024) | | | .024 (.022) | -.003 (.019) | | | -.000 (.019) |
| Golfe | .038*** (.011) | .039*** (.012) | .040*** (.011) | .039*** (.012) | .013** (.008) | .012* (.008) | .013** (.008) | .013** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .053* (.037) | .059* (.037) | .063** (.037) | .055* (.036) | .043* (.026) | .043** (.026) | .044* (.026) | .044** (.026) |
| População | -.020** (.011) | -.024** (.011) | -.019** (.011) | -.021** (.011) | -.035*** (.010) | -.036*** (.010) | -.034*** (.011) | -.035*** (.010) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.036 (.087) | -.045 (.087) | -.047 (.089) | -.044 (.092) | -.050 (.086) | -.054 (.086) | -.053 (.085) | -.054 (.086) |
| População secundário | .006** (.003) | .006** (.003) | .005** (.003) | .005** (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .053*** (.016) | .052*** (.016) | .051*** (.016) | .055*** (.016) | .011 (.021) | .012 (.021) | .013 (.021) | .013 (.021) |
| Governo Local_PCP-PEV | -.113*** (.031) | -.105*** (.028) | -.099*** (.027) | -.106*** (.028) | -.037* (.024) | -.036* (.024) | -.036* (.023) | -.036* (.023) |
| Constante | .217 (.347) | .297 (.354) | .323 (.363) | .319 (.372) | .609** (.327) | .640** (.329) | .653** (.328) | .667** (.330) |
| N.º observações | 89 | 89 | 89 | 89 | 184 | 184 | 184 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.545 | 0.527 | 0.523 | 0.525 | 0.168 | 0.163 | 0.161 | 0.159 |
| Root MSE | .083 | .083 | .083 | .083 | .101 | .101 | .101 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

No que diz respeito às infraestruturas turísticas, a análise empírica é sustentada pelos resultados presentes nas tabelas 9.23 e 9.24, onde também são consideradas várias especificações dos modelos com o intuito de avaliar, quando aplicável, o efeito individual dos instrumentos de políticas públicas relativos a esta forma de bem público turístico. A análise da tabela 9.23, que evidencia o impacto do único fator retirado da análise fatorial e que agrega as medidas de incentivos, financeiros e fiscais, concedidas pelos municípios com o intuito de promover o desenvolvimento de infraestruturas turísticas (*InfraestruturasFI*), sugere, num dos modelos, um efeito negativo e estatisticamente significativo (com 95% de confiança) destes incentivos sobre o desenvolvimento turístico dos municípios.

Tabela 9.23

Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Instrumentos de Infraestruturas Turísticas

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|
| Variável | Variável dependente: <i>IDTL</i> | Variável dependente: <i>IDTL2</i> |
| | Modelo1 | Modelo1 |
| InfraestruturasF1 | -.032** (.017) | -.014 (.017) |
| Golfe | .038*** (.012) | .013* (.008) |
| Funcionários_turismo | .004* (.003) | .004** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .064** (.037) | .042* (.026) |
| População | -.021** (.010) | -.035*** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.040 (.091) | -.043 (.087) |
| População secundário | .005** (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .049*** (.016) | .013 (.021) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.094*** (.028) | -.036* (.023) |
| Constante | .341 (.375) | .630** (.338) |
| N.º observações | 85 | 180 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.514 | 0.163 |
| Root MSE | .084 | .102 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Esta conclusão é reforçada pelos resultados relativos aos grupos de instrumentos de políticas públicas identificados neste âmbito (tabela 9.24). Atendendo ao grupo de instrumentos que engloba, neste caso, quer os incentivos financeiros e fiscais atribuídos pelos municípios, quer a cobrança de taxas relacionadas com a atividade turística (*Infraestruturas_ST*), observamos igualmente que a existência de subsídios e taxas, enquanto instrumentos de atuação política, tem um impacto negativo, para o desenvolvimento turístico dos municípios. Em todos os modelos, isolando ou não a variável em causa, os resultados apresentam significância estatística, o que nos leva a corroborar a conclusão apresentada inicialmente. Comprovamos assim que uma intervenção municipal no âmbito das infraestruturas compatível com a atuação dos mercados não se assume como um preditor do desenvolvimento turístico local. Se compararmos estes resultados com o capítulo anterior, verificamos que estes instrumentos não são indicados pela literatura como a forma de intervenção mais adequada para resolver os problemas que decorrem desta falha de mercado, pelo que podemos depreender que também não permitem um melhor desenvolvimento turístico.

Tabela 9.24
Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Infraestruturas Turísticas

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Variável | Variável dependente: <i>IDTL</i> | | | Variável dependente: <i>IDTL2</i> | | |
| | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 |
| Infraestruturas_MHA | -.040 (.035) | -.063** (.037) | | .076*** (.025) | .057*** (.024) | |
| Infraestruturas_ST | -.078*** (.026) | | -.089*** (.030) | -.065** (.033) | | -.045* (.033) |
| Golfe | .038*** (.012) | .040*** (.011) | .038*** (.011) | .012* (.007) | .012* (.008) | .012* (.008) |
| Funcionários_turismo | .003*** (.001) | .003*** (.001) | .003*** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .070** (.035) | .068** (.036) | .067** (.036) | .044** (.026) | .043* (.027) | .046** (.026) |
| População (ln) | -.014* (.009) | -.017** (.010) | -.017** (.010) | -.037*** (.010) | -.037*** (.010) | -.035*** (.010) |
| Poder de compra <i>per capita</i> (ln) | -.045 (.082) | -.050 (.091) | -.043 (.081) | -.047 (.084) | -.046 (.085) | -.058 (.085) |
| População secundário | .005** (.003) | .005** (.003) | .005** (.002) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .048*** (.016) | .052*** (.016) | .047*** (.015) | .015 (.020) | .014 (.021) | .014 (.021) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.089*** (.028) | -.103*** (.028) | -.084*** (.027) | -.025 (.022) | -.033* (.023) | -.031* (.022) |
| Constante | .349 (.338) | .360 (.360) | .338 (.333) | .641** (.329) | .611** (.333) | .700** (.330) |
| N.º observações | 89 | 89 | 89 | 184 | 184 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.561 | 0.535 | 0.555 | 0.197 | 0.175 | 0.170 |
| Root MSE | .081 | .082 | .081 | .099 | .100 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

De facto, a literatura sugere os mecanismos hierárquicos de atuação (*Infraestruturas_MHA*) como o grupo de instrumentos mais adequado para a provisão de infraestruturas turísticas. Desse modo, os resultados presentes nos modelos 1 e 2 (*IDTL2*), indicam que estes instrumentos também promovem o desenvolvimento turístico, evidenciando uma influência positiva e estatisticamente significativa (com 99% de confiança) no desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Se atendermos aos resultados do capítulo anterior, além de ser o grupo de instrumentos mais assinalado pelos municípios, podemos concluir, à semelhança da promoção turística, que os municípios intervêm de forma adequada na provisão de infraestruturas ou equipamentos de interesse turístico, contribuindo para um maior desenvolvimento turístico. Resta somente mencionar que relativamente às variáveis de controlo, mantêm-se as mesmas conclusões apresentadas previamente, pelo que não apresentamos qualquer comentário adicional.

Ainda no seguimento da análise empírica dos bens públicos turísticos, a tabela 9.25 destaca os resultados relativos à falha de mercado de coordenação/planeamento do turismo. Uma vez que o número de ações não justifica a aplicação da análise fatorial, consideramos apenas os grupos de instrumentos de políticas públicas elencados neste contexto, tendo em conta o efeito individual de cada grupo. Assim sendo, não conseguimos comprovar o impacto positivo dos mecanismos hierárquicos de atuação no desenvolvimento turístico, pelo que a intervenção direta dos municípios não constitui um preditor do desenvolvimento turístico. Ao que parece a existência de órgãos consultivos, de estruturas vocacionadas para a coordenação da atividade turística e de estruturas externas criadas pelos municípios não tem impacto no desenvolvimento turístico dos municípios. Com efeito, e tal como indicado no capítulo anterior, estes resultados não confirmam os argumentos sugeridos pela comunidade científica quanto à importância da intervenção direta dos governos nos bens públicos turísticos. Conforme mencionamos, a aparente falta de estruturas vocacionadas para a coordenação da atividade turística, atividade essa pautada por uma coordenação *ad hoc*, potencia a dificuldade dos municípios portugueses em coordenar esta atividade, limitando naturalmente o desenvolvimento turístico.

No mesmo sentido, também não conseguimos comprovar a importância dos instrumentos de regulação (*Coordenação/planeamento_R*) no âmbito da coordenação da atividade turística. Tal como sucede com a promoção turística, a regulação da coordenação/planeamento da atividade turística não constitui um preditor do desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Em conjugação com os resultados do capítulo anterior, observamos que apesar dos municípios privilegiarem uma intervenção indireta, através da regulação da atividade turística, não é este tipo de intervenção que induz a um maior desenvolvimento turístico. Sem dúvida que os instrumentos que conduzem a um maior desenvolvimento turístico são os mecanismos puros de mercado, sendo que este grupo de instrumentos apresenta os resultados mais relevantes. A presença de estruturas constituídas por agentes turísticos locais e independentes do poder local (*Coordenação/planeamento_MPM*) revela-se um bom preditor do desenvolvimento turístico. Isolando ou não o seu efeito, a adoção de mecanismos puros de mercado apresenta-se positiva e estatisticamente relacionada (modelos 1 e 3 – **IDTL2**) com aquele desenvolvimento turístico. Atendendo aos resultados anteriores, estes instrumentos constituem uma segunda escolha por parte dos municípios, pelo que consideramos que os municípios devem incentivar os agentes turísticos locais a criar e/ou participar neste tipo de estruturas. Sendo o turismo uma atividade com características *tão sui generis* e que implica a natural existência de problemas de coordenação, somos da opinião, tal como Benner (2013), que os agentes públicos devem

adotar uma visão comum de que o desenvolvimento turístico tem de envolver a participação de todos os agentes públicos e privados relevantes e não se resumir apenas à intervenção direta dos governos.

Tabela 9.25
Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Coordenação/Planeamento do Turismo

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Variável | Variável dependente: <i>IDTL</i> | | | | Variável dependente: <i>IDTL2</i> | | | |
| | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo 4 | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo 4 |
| Coordenação/planeamento_MHA | -.037 (.047) | -.031 (.046) | | | -.019 (.039) | -.004 (.038) | | |
| Coordenação/planeamento_MPM | .008 (.019) | | .008 (.019) | | .050*** (.018) | | .049*** (.017) | |
| Coordenação/planeamento_R | .029 (.043) | | | .030 (.044) | .011 (.142) | | | .017 (.044) |
| Golfe | .040*** (.012) | .040*** (.012) | .039*** (.012) | .040*** (.012) | .014** (.008) | .013** (.008) | .014** (.008) | .013** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .071** (.042) | .069** (.042) | .061** (.037) | .066* (.037) | .047* (.031) | .045* (.031) | .041* (.026) | .046** (.028) |
| População | -.020** (.011) | -.020** (.010) | -.021** (.011) | -.022** (.011) | -.036*** (.010) | -.035*** (.010) | -.036*** (.010) | -.035*** (.010) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.055 (.090) | -.059 (.095) | -.051 (.091) | -.041 (.085) | -.075 (.087) | -.056 (.086) | -.072 (.086) | -.054 (.086) |
| População secundário | .006** (.003) | .006** (.003) | .006** (.003) | .005** (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .051*** (.016) | .050*** (.016) | .052*** (.016) | .052*** (.016) | .014 (.020) | .013 (.021) | .013 (.020) | .014 (.021) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.100*** (.029) | -.099*** (.028) | -.099*** (.027) | -.100*** (.027) | -.036* (.025) | -.036* (.023) | -.037* (.025) | -.035* (.023) |
| Constante | .347 (.362) | .370 (.381) | .352 (.369) | .309 (.346) | .740** (.331) | .669** (.329) | .734** (.328) | .660** (.331) |
| N.º observações | 89 | 89 | 89 | 89 | 184 | 184 | 184 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.526 | 0.523 | 0.519 | 0.521 | 0.197 | 0.159 | 0.195 | 0.159 |
| Root MSE | .084 | .084 | .084 | .084 | .100 | .101 | .099 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

À semelhança dos pontos anteriores, a capacidade explicativa das variáveis independentes continua a evidenciar diferenças entre os dois índices alternativos. Os modelos cuja variável dependente é o *IDTL* apresentam um coeficiente de determinação mais elevado (52% - 53%), revelando uma melhor qualidade de ajustamento dos modelos. De mesmo modo, as variáveis de controlo apresentam resultados similares, em termos de sentido e significância estatística.

Após a análise destes resultados empíricos, a tabela 9.26 estabelece uma comparação entre os instrumentos que são utilizados, de modo preferencial, pelos municípios portugueses e os instrumentos que são mais relevantes para o desenvolvimento turístico local. Na verdade, conseguimos verificar que a intervenção dos municípios portugueses é adequada, quer no contexto da promoção turística, quer na provisão de infraestruturas turísticas. Em ambas as situações, os municípios elegem os mecanismos hierárquicos de atuação, constituindo estes os instrumentos que melhor promovem o desenvolvimento turístico local. Defendemos, assim, que os governos locais devem assegurar, de forma direta, a promoção turística dos seus concelhos e devem prover as infraestruturas necessárias àquele desenvolvimento turístico. Contrariamente, observamos que a atuação dos municípios no âmbito da coordenação/planeamento da atividade turística não é a mais adequada. Apesar dos municípios privilegiarem a elaboração de planos de desenvolvimento turístico a longo prazo/plano estratégico, os resultados indicam que são os mecanismos puros de mercado que promovem um maior desenvolvimento turístico local. Neste contexto, consideramos que os municípios devem incentivar os agentes turísticos locais a criarem ou fazerem parte das estruturas independentes do poder local, aproveitando assim as vantagens que a atuação dos mercados proporciona, não limitando a sua ação somente à regulação e intervenção direta que não parece contribuir para o desenvolvimento turístico. Deste modo, não podemos suportar totalmente a hipótese de que os mecanismos hierárquicos de atuação utilizados no contexto dos bens públicos turísticos são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local.

Tabela 9.26

Comparação entre os Instrumentos Preferencialmente Utilizados e os Instrumentos Preditores do Desenvolvimento Turístico Local, Bens Públicos Turísticos

| | Falhas de mercado | Utilização em maior número | Desenvolvimento turístico local |
|------------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| Bens | Promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| Públicos | Infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação | Mecanismos hierárquicos de atuação |
| turísticos | Coordenação/planeamento do turismo | Regulação | Mecanismos puros de mercado |

Hipótese Operacional 2b: *As taxas utilizadas no âmbito dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística constituem o instrumento de política pública que produz melhores resultados no desenvolvimento turístico local*

Em conformidade com a hipótese de investigação anterior, esta segunda hipótese tem como propósito analisar a relação entre o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses e os instrumentos de políticas públicas referenciados na resolução dos problemas associados às externalidades turísticas. Uma vez que o uso de subsídios e taxas é fortemente defendido pela literatura científica e considerado por Weimer e Vining (2005) como uma das possíveis soluções primárias, pretendemos confirmar no âmbito dos municípios portugueses se este grupo de instrumentos é o que mais contribui para o desenvolvimento turístico destes municípios. A análise empírica é fundamentada pelos resultados expostos nas tabelas 9.27 e 9.28, em que são consideradas várias especificações dos modelos, de modo a avaliar o contributo individual dos grupos de instrumentos mencionados neste contexto, bem como o efeito das próprias externalidades turísticas. Analisando, em primeiro lugar, os fatores resultantes da análise fatorial, podemos observar que os efeitos negativos provocados pela atividade turística produzem um impacto negativo no desenvolvimento turístico local e os efeitos positivos influenciam positivamente aquele desenvolvimento. À exceção do fator 4, referente à preservação de sistemas ambientais e socioculturais, todos os restantes fatores se revelam estatisticamente significativos. Mediante estes resultados, e uma vez que os efeitos positivos são reconhecidos pelos municípios, embora não desenvolvam qualquer forma de intervenção, julgamos que constituiria uma mais-valia para o desenvolvimento turístico que os municípios atuassem no sentido de incentivar ou garantir o impacto positivo daqueles efeitos. No mesmo sentido, comprovamos que os efeitos dos fatores relativos aos impactos ambientais, socioculturais e económicos (de natureza negativa), justificam a intervenção dos municípios portugueses.

Todavia, a análise das duas formas alternativas da nossa variável dependente não permite comprovar a importância, quer da regulação (*Externalidades_R*), quer do uso de subsídios e taxas (*Externalidades_ST*). Atendendo aos resultados do capítulo anterior, mencionamos na altura que os municípios elegem a regulação da atividade turística em detrimento do uso de subsídios e taxas, sendo a atuação municipal diminuta no âmbito desta falha de mercado. Com os resultados desta análise, corroboramos ainda mais esta ideia. Com efeito, os resultados não confirmam os argumentos teóricos da literatura. Sendo a imposição de taxas à indústria turística e/ou aos visitantes o instrumento mais comum no contexto da mitigação desta falha de mercado, seria expectável que este mesmo instrumento contribuisse para um maior desenvolvimento

Tabela 9.27

Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Externalidades Turísticas, *IDTL*

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | | | | |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Variável dependente: <i>IDTL</i> | | | | | | | | | |
| Variável | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo4 | Modelo5 | Modelo6 | Modelo7 | Modelo8 | Modelo9 |
| Externalidades_R | -.004 (.017) | .005 (.018) | | | | | | | |
| Externalidades_ST | -.004 (.060) | | .033 (.048) | | | | | | |
| ExternalidadesF1 | -.018** (.011) | | | -.016* (.011) | | | | | |
| ExternalidadesF2 | .027*** (.011) | | | | .023** (.010) | | | | |
| ExternalidadesF3 | -.009* (.008) | | | | | -.008* (.007) | | | |
| ExternalidadesF4 | -.005 (.010) | | | | | | -.006 (.010) | | |
| ExternalidadesF5 | .001 (.010) | | | | | | | .004 (.010) | |
| ExternalidadesF6 | -.017** (.008) | | | | | | | | -.015** (.008) |
| Golfe | .036*** (.013) | .039*** (.012) | .039*** (.012) | .038*** (.011) | .040*** (.011) | .039*** (.012) | .039*** (.012) | .040*** (.013) | .039*** (.013) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .002** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) |
| Entidades externas_promoção | .051* (.032) | .062** (.037) | .061* (.038) | .058** (.035) | .065** (.036) | .057* (.037) | .061* (.037) | .061* (.037) | .055* (.035) |
| População | -.017** (.011) | -.022** (.010) | -.022** (.011) | -.021** (.011) | -.020** (.010) | -.023** (.011) | -.023** (.011) | -.024** (.011) | -.023** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.033 (.108) | -.050 (.090) | -.055 (.091) | -.019 (.097) | -.020 (.099) | -.046 (.096) | -.030 (.095) | -.026 (.092) | -.055 (.093) |
| População secundário | .005* (.003) | .006** (.003) | .006** (.003) | .005** (.003) | .005* (.003) | .006** (.003) | .005** (.003) | .005** (.003) | .006** (.003) |
| Litoral/Interior | .023* (.021) | .052*** (.016) | .052*** (.016) | .048*** (.017) | .044*** (.016) | .051*** (.016) | .051*** (.016) | .056*** (.019) | .046*** (.016) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.097*** (.026) | -.098*** (.028) | -.099*** (.027) | -.094*** (.027) | -.099*** (.028) | -.106*** (.028) | -.098*** (.026) | -.098*** (.027) | -.100*** (.028) |
| Constante | .247 (.441) | .352 (.362) | .370 (.371) | .218 (.394) | .227 (.396) | .345 (.382) | .289 (.381) | .277 (.368) | .383 (.370) |
| N.º observações | 87 | 89 | 89 | 87 | 87 | 87 | 87 | 87 | 87 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.601 | 0.520 | 0.520 | 0.533 | 0.544 | 0.520 | 0.520 | 0.520 | 0.533 |
| Root MSE | .080 | .084 | .084 | .083 | .082 | .084 | .084 | .085 | .083 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Tabela 9.28

Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Externalidades Turísticas, *IDTL2*

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Variável dependente: <i>IDTL2</i> | | | | | | | | | |
| Variável | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo4 | Modelo5 | Modelo6 | Modelo7 | Modelo8 | Modelo9 |
| Externalidades_R | -.007 (.018) | -.009 (.016) | | | | | | | |
| Externalidades_ST | -.056 (.054) | | -.050 (.055) | | | | | | |
| ExternalidadesF1 | -.010 (.009) | | | -.008 (.009) | | | | | |
| ExternalidadesF2 | .016** (.009) | | | | .015** (.008) | | | | |
| ExternalidadesF3 | -.004 (.005) | | | | | -.003 (.005) | | | |
| ExternalidadesF4 | -.003 (.008) | | | | | | -.006 (.009) | | |
| ExternalidadesF5 | -.015*** (.006) | | | | | | | -.015*** (.006) | |
| ExternalidadesF6 | .003 (.007) | | | | | | | | -.015 (.008) |
| Golfe | .009* (.008) | .013** (.008) | .012* (.008) | .013* (.008) | .013** (.008) | .014** (.008) | .014** (.008) | .013** (.008) | .014** (.007) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .041** (.025) | .044** (.026) | .046** (.026) | .042* (.026) | .041* (.026) | .038* (.026) | .041* (.026) | .043* (.026) | .043* (.027) |
| População | -.034*** (.011) | -.035*** (.010) | -.034*** (.010) | -.034*** (.011) | -.035*** (.010) | -.034*** (.010) | -.034*** (.010) | -.034*** (.010) | -.035*** (.010) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.023 (.088) | -.055 (.085) | -.050 (.086) | -.050 (.087) | -.031 (.085) | -.059 (.088) | -.060 (.088) | -.058 (.086) | -.055 (.086) |
| População secundário | .000 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .000 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .001 (.021) | .013 (.021) | .014 (.021) | .011 (.021) | .001 (.020) | .014 (.021) | .015 (.021) | .006 (.021) | .015 (.021) |
| Governo Local_PCP-PEV | -.037* (.025) | -.036* (.023) | -.036* (.023) | -.036* (.023) | -.035* (.023) | -.037* (.023) | -.038** (.023) | -.038* (.024) | -.037* (.023) |
| Constante | .548* (.339) | .667** (.328) | .645** (.330) | .632** (.334) | .596** (.324) | .673** (.335) | .681** (.337) | .657** (.328) | .661** (.331) |
| N.º observações | 182 | 184 | 184 | 182 | 182 | 182 | 182 | 182 | 182 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.206 | 0.160 | 0.164 | 0.161 | 0.173 | 0.157 | 0.160 | 0.173 | 0.15 |
| Root MSE | .101 | .101 | .101 | .101 | .101 | .101 | .101 | .100 | .100 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99

turístico. Mas, tal não acontece. À semelhança da hipótese de investigação anterior, observamos também que os resultados relativos às variáveis de controlo apresentam exatamente o mesmo sentido e significância estatística, evidenciando apenas reduzidas variações. Se atendermos à informação da tabela 9.29, e uma vez que os resultados não permitem identificar nenhum dos grupos de instrumentos como promotor do desenvolvimento turístico local, não podemos corroborar a hipótese de que as taxas turísticas constituem o instrumento de política pública que produz melhores resultados naquele desenvolvimento. Todavia, gostaríamos de frisar que a aplicação das taxas turísticas, em situações muito concretas e mediante uma correta avaliação e fundamentação, constitui um instrumento válido como qualquer um dos restantes instrumentos mencionados neste contexto.

Tabela 9.29

Comparação entre os Instrumentos Preferencialmente Utilizados e os Instrumentos Preditores do Desenvolvimento Turístico Local, Externalidades Turísticas

| Falhas de mercado | Utilização em maior número | Desenvolvimento turístico local |
|---------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Externalidades Turísticas | Regulação | — |

Hipótese Operacional 2c: *Os instrumentos de tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação) utilizados no âmbito dos problemas de assimetria de informação turística são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local*

A formulação de uma terceira e última hipótese operacional de investigação tem como objetivo avaliar a relação entre o desenvolvimento turístico e os instrumentos de políticas públicas adotados na resolução dos problemas associados à assimetria de informação turística. Dito de outro modo, pretendemos verificar se os instrumentos do tipo provisão direta concorrem para o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Para tal, a análise empírica é sustentada pelos resultados apresentados nas tabelas 9.30 e 9.31, em que consideramos a inclusão de diversos modelos de modo a avaliar o contributo do único fator resultante da análise fatorial e de cada uma das categorias do mesmo grupo de instrumentos.

Analisando a informação presente na tabela 9.30, que inclui o único fator retirado da análise fatorial, e lembrando que o fator 1 integra as variáveis que apontam para o recurso a formas híbridas na divulgação da informação turística (*AssimetriaF1*), os resultados sugerem, para os modelos cuja variável dependente é **IDTL**, que esta categoria de instrumentos está associada de forma positiva e estatisticamente significativa

(com 90% de confiança) ao desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Contrariamente, os resultados nos restantes modelos (*IDTL2*) apresentam um efeito negativo, mas sem significância estatística.

Tabela 9.30
Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Instrumentos de Divulgação de Informação Turística

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|
| Variável | Variável dependente: <i>IDTL</i> | Variável dependente: <i>IDTL2</i> |
| | Modelo1 | Modelo1 |
| AssimetriaF1 | .016* (.010) | -.007 (.008) |
| Golfe | .037*** (.011) | .014** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .063** (.036) | .045** (.026) |
| População | -.026** (.011) | -.034*** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.037 (.086) | -.054 (.086) |
| População secundário | .007** (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .051*** (.016) | .013 (.021) |
| Governo Local_PCP-PEV | -.105*** (.029) | -.034* (.023) |
| Constante | .340 (.346) | .654** (.335) |
| N.º observações | 89 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.538 | 0.163 |
| Root MSE | .082 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Estes primeiros resultados parecem ser reforçados pela análise efetuada de acordo com as categorias dos mecanismos hierárquicos de atuação e cujos resultados constam na tabela 9.31. Com efeito, a variável relativa à existência de formas híbridas na divulgação de informação turística (*Assimetria_MHA_FH*) apresenta resultados semelhantes. Mais uma vez, os resultados indicam, para os modelos cuja variável dependente é *IDTL*, que aquela variável tem um efeito positivo e estatisticamente significativo (com 90% e 95% de confiança) no desenvolvimento turístico, enquanto nos restantes modelos (*IDTL2*) esse efeito é negativo, mas sem relevância estatística. Mediante as conclusões mencionadas anteriormente corroboramos que a existência de formas híbridas na divulgação de informação turística aparenta constituir um preditor do desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Aliás, em comparação com a outra categoria de

instrumentos, a de provisão direta (*Assimetria_MHA_PD*), o efeito das formas híbridas é, na verdade, mais robusto. Ainda assim, e tal como esperado, os resultados sugerem em todos os modelos que a intervenção direta dos municípios na provisão de informação turística encontra-se positivamente associada ao desenvolvimento turístico, embora sem qualquer significância estatística.

Tabela 9.31
Relação entre o Desenvolvimento Turístico Local e os Grupos de Instrumentos de Divulgação de Informação Turística

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | | | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Variável | Variável dependente: <i>IDTL</i> | | | Variável dependente: <i>IDTL2</i> | | |
| | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 | Modelo1 | Modelo2 | Modelo3 |
| Assimetria_MHA_PD | .010 (.071) | .052 (.065) | | .025 (.066) | .014 (.061) | |
| Assimetria_MHA_FH | .061* (.040) | | .062** (.038) | -.016 (.036) | | -.013 (.033) |
| Golfe | .035*** (.010) | .039*** (.012) | .035*** (.010) | .014** (.008) | .013** (.008) | .014** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.001) | .003** (.002) | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .059** (.034) | .059** (.036) | .060** (.035) | .044** (.025) | .044** (.026) | .045** (.026) |
| População | -.025*** (.011) | -.023** (.011) | -.025** (.011) | -.035*** (.011) | -.035*** (.010) | -.035*** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.025 (.084) | -.051 (.091) | -.024 (.083) | -.057 (.086) | -.056 (.086) | -.055 (.086) |
| População secundário | .005** (.003) | .006** (.003) | .005** (.002) | .001 (.003) | .001 (.003) | .001 (.003) |
| Litoral/Interior | .047*** (.016) | .053*** (.016) | .047*** (.016) | .015 (.020) | .014 (.021) | .014 (.021) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.101*** (.026) | -.103*** (.027) | -.100*** (.027) | -.037* (.023) | -.036* (.023) | -.036* (.023) |
| Constante | .272 (.334) | .322 (.371) | .275 (.328) | .657** (.343) | .661** (.336) | .667** (.332) |
| N.º observações | 89 | 89 | 89 | 184 | 184 | 184 |
| Prob > F | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 | 0.000 |
| R-Squared | 0.544 | 0.521 | 0.543 | 0.161 | 0.159 | 0.160 |
| Root MSE | .082 | .084 | .082 | .102 | .101 | .101 |

Nota: Erros padrão robustos entre parênteses | Níveis de significância: * 90%, ** 95% e *** 99%

Considerando que no capítulo anterior verificamos que os municípios privilegiam a categoria de instrumentos de provisão direta (tabela 9.32), podemos concluir que a atuação dos municípios é adequada sob o ponto de vista teórico, embora não seja aquela que permite um maior desenvolvimento turístico. É o recurso às formas híbridas que promove um melhor desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Entendemos, assim, que os municípios portugueses devem considerar a utilização desta categoria, sem descurar obviamente o

seu papel, enquanto principal interveniente na divulgação da informação turística. No que diz respeito às variáveis de controlo, os resultados são consistentes em termos de sentido e de significância estatística com os resultados dos modelos anteriores, apresentando reduzidas variações.

Tabela 9.32

Comparação entre os Instrumentos Preferencialmente Utilizados e os Instrumentos Preditores do Desenvolvimento Turístico Local, Assimetria de Informação Turística

| Falhas de mercado | Utilização em maior número | Desenvolvimento turístico local |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Assimetria de Informação Turística | Provisão direta | Formas Híbridas |

Em síntese, os resultados parecem suportar parcialmente a hipótese de que os instrumentos de provisão direta utilizados na divulgação da informação turística contribuem para um melhor desenvolvimento turístico dos municípios, pelo que confirmamos em parte esta terceira hipótese operacional. A adoção de formas híbridas assume-se como o instrumento principal na prossecução de um maior desenvolvimento turístico.

Na sequência desta análise, apresentamos em seguida a especificação completa dos modelos de regressão, que prevê a inclusão de todas as variáveis independentes utilizadas. Em virtude das variáveis independentes terem sido operacionalizadas através de duas formas alternativas, estes modelos englobam, quer a totalidade dos fatores resultantes da análise fatorial (tabela 9.33), quer todos os grupos de instrumentos de políticas públicas do turismo (tabela 9.34). No entanto, somente expomos os resultados relativos à variável dependente **IDTL2**. Isto porque, os resultados da variável dependente **IDTL** revelaram-se muito instáveis face ao número reduzido de observações conjugado com o elevado número de variáveis independentes. Na sua essência, os resultados destas estimações são consistentes com os resultados anteriores. Reforçamos assim as conclusões já avançadas sobre os efeitos dos instrumentos utilizados no âmbito das infraestruturas turísticas. Mais uma vez, confirmamos a importância dos mecanismos hierárquicos de atuação enquanto promotores do desenvolvimento turístico local. Contrariamente a este impacto, a intervenção municipal sob a forma de subsídios e taxas apresenta, no contexto das infraestruturas, um impacto negativo no desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. De igual modo, reiteramos a relevância dos mecanismos puros de mercado adotados na mitigação do problema de coordenação/planeamento do turismo. Voltamos a verificar que a existência de estruturas constituídas por agentes turísticos locais e independentes do poder local é um bom preditor do desenvolvimento turístico. Por fim, os resultados reforçam a importância dos efeitos económicos positivos na promoção do desenvolvimento turístico local e, inversamente, o efeito negativo provocado pela degradação dos sistemas naturais.

Tabela 9.33
Modelo de Regressão Completo, Análise Fatorial

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | |
|---|-----------------------------------|
| Variável | Variável dependente: IDTL2 |
| | Modelo1 |
| PromoçãoF1 | -0.004 (.008) |
| PromoçãoF2 | .008 (.007) |
| InfraestruturasF1 | -.016 (.017) |
| ExternalidadesF1 | -.010 (.010) |
| ExternalidadesF2 | .017** (.009) |
| ExternalidadesF3 | -.003 (.005) |
| ExternalidadesF4 | -.001 (.009) |
| ExternalidadesF5 | -.012** (.006) |
| ExternalidadesF6 | .004 (.007) |
| AssimetriaF1 | -.006 (.011) |
| Golfe | .011* (.009) |
| Funcionários_turismo | .003* (.002) |
| Entidades externas_promoção | .035* (.026) |
| População | -.033*** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.018 (.093) |
| População secundário | -.000 (.003) |
| Litoral/Interior | -.004 (.022) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.033* (.025) |
| Constante | .522* (.361) |
| N.º observações | 179 |
| Prob > F | 0.000 |
| R-Squared | 0.213 |
| Root MSE | .101 |

Nota: Os modelos de regressão apresentados ao longo desta análise foram desenvolvidos tendo em consideração a verificação dos tradicionais pressupostos de normalidade, homocedasticidade, independência dos erros, multicolinearidade e *outliers* (Pestana e Gageiro, 2008; Marôco, 2011). Relembramos a logaritmização de algumas variáveis para corrigir problemas de distribuição assimétrica e as especificações dos modelos sem a inclusão do município de Lisboa face à eventualidade deste representar um *outlier*. Adicionalmente, todos os modelos de regressão foram estimados com a opção “*robust*”, disponível no *software* estatístico *Stata*, e que permite evitar problemas de heterocedasticidade. Para a validação do pressuposto de multicolinearidade entre as variáveis independentes, consideramos o cálculo do *Variance Inflation Fator* (VIF), cujos resultados constam no apêndice E. Como os resultados se encontram abaixo do limite máximo admissível (10), podemos concluir que a presença de problemas de multicolinearidade não é debilitante para os modelos econométricos apresentados.

Tabela 9.34
Modelo de Regressão Completo, Grupos de Instrumentos

| Modelo de estimação: Regressão linear múltipla | |
|---|-----------------------------------|
| Variável | Variável dependente: IDTL2 |
| | Modelo1 |
| Promoção_MHA | .033 (.046) |
| Promoção_R | -.016 (.022) |
| Promoção_MPM | -.012 (.020) |
| Infraestruturas_MHA | .076*** (.029) |
| Infraestruturas_ST | -.058* (.038) |
| Coordenação/planeamento_MHA | -.013 (.048) |
| Coordenação/planeamento_MPM | .050*** (.018) |
| Coordenação/planeamento_R | .021 (.038) |
| Externalidades_R | -.010 (.017) |
| Externalidades_ST | -.069 (.056) |
| Assimetria_MHA_PD | -.014 (.075) |
| Assimetria_MHA_FH | -.025 (.039) |
| Golfe | .014** (.008) |
| Funcionários_turismo | .003** (.002) |
| Entidades externas_promoção | .052** (.031) |
| População | -.038*** (.011) |
| Poder de compra <i>per capita</i> | -.052 (.087) |
| População secundário | -.000 (.003) |
| Litoral/Interior | .015 (.019) |
| Governo Local_ PCP-PEV | -.026 (.024) |
| Constante | .638** (.350) |
| N.º observações | 184 |
| Prob > F | 0.000 |
| R-Squared | 0.250 |
| Root MSE | .099 |

Finalizada esta segunda análise, resta-nos apresentar a síntese da informação relativa à validação das hipóteses de investigação formuladas neste âmbito (tabela 9.35). Conforme podemos verificar, e como já mencionamos, estas hipóteses são na sua maioria parcialmente suportadas pelos resultados aqui analisados. Uma vez que findamos os propósitos definidos para esta investigação, o último capítulo apresenta as principais conclusões desta investigação, fazendo referência ao contributo teórico deste estudo, bem como às implicações, a nível municipal, da utilização dos instrumentos de políticas públicas do turismo, quer no contexto da mitigação das falhas de mercado, quer na promoção do desenvolvimento turístico local.

Tabela 9.35
Validação das Hipóteses de Investigação, Segunda Questão de Investigação

| Hipóteses de investigação | Validação |
|---|------------------------|
| <i>Hipótese Geral 2: Os instrumentos de políticas públicas do turismo afetam o desenvolvimento turístico local</i> | Parcialmente suportada |
| <i>Hipótese Operacional 2a: Os mecanismos hierárquicos de atuação utilizados no contexto dos bens públicos turísticos são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> | Parcialmente suportada |
| <i>Hipótese Operacional 2b: As taxas utilizadas no âmbito dos problemas associados às externalidades negativas provocadas pela atividade turística constituem o instrumento de política pública que produz melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> | Não suportada |
| <i>Hipótese Operacional 2c: Os instrumentos de tipo provisão direta (mecanismos hierárquicos de atuação) utilizados no âmbito dos problemas de assimetria de informação turística são os que produzem melhores resultados no desenvolvimento turístico local</i> | Parcialmente suportada |

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Market failure” forms the basic rationale for public-sector support programs. In tourism, the case for intervention arises when private markets fail to provide public goods, when externalities are created, or when information asymmetries occur.

— Aliza Fleischer e Daniel Felsenstein. 2000. Support for Rural Tourism

In many countries the continued expansion of the tourism industry has raised interest in the formal and informal policy processes through which tourism development decisions are made – within the industry and within the institutional fabric of state and international policy-making.

— Malcolm Cooper e Michael Flehr. 2006. Government Intervention in Tourism Development

10.1 CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho fomos antecipando algumas considerações sobre a importância dos instrumentos de políticas públicas e da sua aplicação à área do turismo, bem como a análise do seu impacto no desenvolvimento turístico local, destacando para o efeito a realidade turística dos municípios portugueses. Nesta secção, procuramos sintetizar as principais conclusões deste estudo, considerando que estas, além do seu contributo original, devem constituir também um ponto de partida para aprofundar o conhecimento desta área de investigação.

Nesse sentido, e atendendo ao alcance dos nossos objetivos, começamos por analisar as falhas de mercado tradicionalmente referenciadas na literatura, explicando as principais razões pelas quais os mercados não conseguem atingir o ótimo de *Pareto* e que, em termos económicos, fundamentam a intervenção dos governos, de modo a aumentar os níveis de eficiência na afetação daqueles bens e serviços públicos. No contexto desta intervenção, destacamos, enquanto resposta àquelas falhas de mercado e após uma breve exposição da relevância da abordagem instrumental, a tipologia de instrumentos de políticas públicas definida por Weimer e Vining (2005), caracterizando os cinco grupos de instrumentos que, segundo os autores, os governos podem adotar na resolução dos problemas públicos decorrentes daquelas falhas. Desta primeira análise, concluímos que a abordagem instrumental tem conquistado importância no contexto das falhas de mercado, sendo a sua aplicação generalizada a várias áreas de interesse, das quais privilegiamos a área do turismo.

De seguida, constatamos que a comunidade científica considera que as razões que justificam a intervenção governamental são igualmente aplicáveis à área do turismo, pelo que descrevemos e explicamos as principais falhas de mercado existentes na atividade turística, atendendo ao critério da eficiência. Seguindo as tipologias de políticas públicas propostas por Musgrave (1939) e Peterson (1981), entendemos que a intervenção governamental na atividade turística pode ser considerada como uma função de alocação, pelo que os governos intervêm nesta atividade porque o mercado turístico não consegue assegurar uma alocação eficiente dos bens e serviços turísticos. Vimos, neste contexto, que a literatura identifica como falhas de mercado da atividade turística os bens públicos, em particular, a promoção turística, as infraestruturas turísticas e a coordenação/planeamento da atividade turística, as externalidades turísticas de carácter económico, sociocultural e ambiental (positivas e negativas), as situações de monopólios naturais no contexto da atividade turística e a assimetria de informação turística. Verificada a racionalidade para a intervenção governamental nesta atividade, identificamos e analisamos para cada uma daquelas falhas os instrumentos

de políticas públicas referenciados na literatura, sendo que esta identificação foi enquadrada, sempre que possível, na tipologia de instrumentos de políticas públicas de Weimer e Vining (2005). Daqui concluímos que os grupos de instrumentos identificados e que correspondem à tipologia de Weimer e Vining (2005) são os mecanismos puros de mercado, os incentivos (subsídios e taxas), a regulação e os mecanismos hierárquicos de atuação. Observamos assim que os instrumentos de políticas públicas do turismo ajustam-se aos grupos daquela tipologia. Posteriormente, verificamos ainda que vários estudos têm enfatizado a atuação dos governos no sentido de estimular o desenvolvimento turístico local, sendo que muitas dessas iniciativas estão relacionadas com a resolução das próprias falhas de mercado. Confirmamos assim que a intervenção dos governos, através dos vários meios de atuação, é fundamental para assegurar uma provisão eficiente dos bens e serviços turísticos, contribuindo de igual modo para o desenvolvimento turístico dos respetivos destinos turísticos. Por uma questão de coerência, entendemos analisar o desenvolvimento turístico local apenas numa perspetiva económica e acrescentamos, no seguimento da tipologia de políticas públicas de Peterson (1981), que a intervenção dos governos locais na atividade turística também pode ser vista como uma política de desenvolvimento. Uma vez que estas políticas visam melhorar a situação económica de uma dada cidade, tal enquadra-se no argumento de que o turismo é considerado um importante fator de desenvolvimento económico dos destinos turísticos.

Após o estudo detalhado do estado da arte, e atendendo à nossa unidade de análise, procedemos a uma breve contextualização do desenvolvimento do turismo em Portugal, fazendo referência à evolução histórica do turismo e à atual estrutura da organização política-administrativa do turismo, tendo sempre presente a intervenção dos municípios portugueses na área do turismo. De facto, vimos que a participação dos governos locais é um facto incontornável na história do turismo português e que a literatura identifica precisamente como áreas estratégicas de intervenção municipal as falhas de mercado na atividade turística documentadas no estado da arte. Observamos assim que os municípios portugueses têm competências ao nível da criação ou participação em estabelecimentos de promoção turística; da construção de equipamentos/infraestruturas com interesse para o turismo; da elaboração de estratégias de planeamento do turismo; da coordenação da atividade turística; da avaliação dos impactos criados pelo turismo a nível local, designadamente impactos económicos, socioculturais e ambientais; da provisão de informação turística; entre outras. Chegados a este ponto, consideramos que estavam reunidas as condições para prosseguirmos empiricamente com os objetivos desta investigação, pelo que terminamos este enquadramento teórico-conceptual com a esquematização do modelo de análise subjacente a este trabalho, onde identificamos os conceitos, as variáveis e os indicadores, articulados entre si, com base em hipóteses de investigação.

Decorrente da elaboração do modelo de análise, iniciamos a parte empírica desta tese com a apresentação das diferentes opções metodológicas tomadas no âmbito deste estudo, justificando as estratégias de investigação adotadas e descrevendo as principais técnicas usadas na recolha e análise de dados. Uma vez que a literatura não evidencia nenhum estudo prévio suficientemente abrangente sobre instrumentos de políticas públicas do turismo, entendemos que a aplicação de um inquérito por questionário constituía a ferramenta mais adequada para obter dados primários sobre a realidade turística municipal. No entanto, consideramos que para uma melhor preparação deste questionário devíamos explorar a realidade do turismo em Portugal, de modo a avaliar a perceção dos municípios portugueses relativamente à problemática das falhas de mercado existentes na atividade turística e, ao mesmo tempo, analisar as suas formas de intervenção neste âmbito. Para o efeito, optamos por realizar um determinado número de entrevistas a um conjunto de municípios criteriosamente selecionados, assegurando que estes apresentassem diferenças em termos de regiões de turismo, de dimensão dos municípios e de perspetivas quanto à importância do turismo como fator de desenvolvimento. Da aplicação destas entrevistas evidenciamos a atuação de cinco municípios, sendo que estes reflectem, de forma abrangente e diferenciada, a atuação dos restantes municípios entrevistados.

Esta análise exploratória permitiu assim comprovar que os municípios, além de reconhecerem a problemática das falhas de mercado na atividade turística, adotam diferentes instrumentos de políticas públicas, no sentido de colmatar essas mesmas falhas. Com efeito, verificamos que algumas dessas falhas como, por exemplo, a promoção turística, as infraestruturas turísticas, as externalidades turísticas negativas ou a divulgação de informação turística, merecem uma atenção especial da parte dos municípios. Em contraste, a coordenação/planeamento da atividade turística e as externalidades turísticas positivas são reconhecidas como falhas de mercado pelos municípios, mas não são alvo de qualquer instrumento de intervenção. Além disso, constatamos ainda que grande parte dos instrumentos de políticas públicas do turismo identificados no estado da arte é utilizada pelos municípios portugueses na mitigação das falhas de mercado, existindo situações em que a própria intervenção municipal acrescenta instrumentos de políticas públicas aos que decorrem da literatura. São os casos da regulação no âmbito da promoção turística e dos mecanismos hierárquicos de atuação no contexto das externalidades turísticas. Em síntese, esta análise exploratória revelou-se fundamental para compreender e interpretar a realidade da atividade turística a nível municipal, pelo que estes resultados foram devidamente considerados e complementados pela revisão da literatura na elaboração do inquérito por questionário. Este questionário foi posteriormente aplicado aos responsáveis políticos e técnicos pela área do turismo dos 308 municípios portugueses.

No seguimento da parte empírica desta tese, consideramos agora as principais conclusões decorrentes da aplicação dos diversos procedimentos estatísticos utilizados para responder às perguntas de investigação, dando cumprimento aos nossos objetivos.

1. Quais os instrumentos de políticas públicas do turismo mais usados pelos municípios portugueses?

A primeira pergunta de investigação pressupõe a descrição e explicação dos instrumentos de políticas públicas do turismo que são preferencialmente utilizados pelos municípios portugueses na resolução dos problemas decorrentes das falhas de mercado na atividade turística. Em relação aos bens públicos turísticos, mais concretamente, à promoção turística, os resultados obtidos revelam que os municípios privilegiam a provisão direta como principal instrumento de intervenção, seguida da regulação e dos mecanismos puros de mercado, não evidenciando, em termos da dimensão dos municípios, nenhuma distinção quanto à preferência destes instrumentos. Em concreto, e como principais exemplos, verificamos que os municípios portugueses demonstram um papel bastante interventivo na elaboração de materiais de indução promocional, no recurso a fundos comunitários, no apoio logístico concedido aos agentes turísticos locais de natureza privada, bem como na participação em feiras nacionais e/ou internacionais de promoção turística. Estes resultados sugerem que a atuação dos municípios portugueses é coerente com a posição vertida na literatura científica que, em virtude da institucionalização do problema do *free rider*, advoga que devem ser os governos a prover diretamente as atividades de promoção turística (Mak e Miklius, 1989; Rigall-I-Torrent, 2008; Hall, Müller e Saarinen; 2009). Verificamos, de igual modo, que a regulação (por via da elaboração de planos de *marketing* e de promoção turística) se assume como um instrumento complementar à intervenção direta e que os mecanismos puros de mercado, embora referenciados por alguns municípios, não constituem a solução mais adequada para resolver esta falha de mercado. Muito provavelmente esta opção resulta das restrições orçamentais que têm surgido no nosso país ou até mesmo da existência de uma maior colaboração entre os agentes turísticos privados e os municípios portugueses. Todavia, e relembrando a posição de alguns entrevistados aquando da análise exploratória, esta solução não impedirá o surgimento de comportamentos do tipo *free rider*. Os entrevistados chegaram mesmo a referir que um dos problemas das associações de promoção com caráter voluntário consiste em beneficiar os agentes turísticos que não são associados e que não participam como tal. Deste modo, somente um sistema de participação obrigatória, conforme propõem Blake e Sinclair (2007), em que seja artificialmente criado um “mercado de promoção turística”, poderá

resolver ou minimizar a ausência de contribuição financeira dos agentes para a promoção turística poderem ainda assim beneficiar dessa mesma promoção.

À semelhança da promoção turística, os resultados relativos às infraestruturas turísticas também são coerentes com a posição da comunidade científica, que pela questão da institucionalização de comportamentos do tipo *free rider* considera, mais uma vez, que devem ser os governos a assegurar a provisão e o financiamento das infraestruturas e equipamentos de interesse turístico (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair, 2007). Os resultados obtidos indicam que os municípios preferem a provisão direta ao uso de subsídios e taxas. O investimento municipal, o recurso a fundos comunitários e a existência de estruturas específicas para a promoção do investimento turístico constituem os principais exemplos de ações desenvolvidas no âmbito da provisão direta. Ainda assim, estes resultados sugerem, numa primeira análise, que os municípios de grande dimensão privilegiam a cobrança de taxas de utilização e de entrada, bem como a atribuição de incentivos financeiros e de isenções fiscais, em contraste com os municípios de pequena e média dimensão que elegem a provisão direta. No entanto, estas diferenças não se confirmaram, pelo que podemos concluir que efetivamente os municípios optam pela provisão direta e que, independentemente da sua dimensão, não se distinguem na sua utilização. Parece-nos assim que o uso de subsídios e taxas se assume como um instrumento complementar à intervenção direta dos municípios, o que vai de encontro à perspetiva de Weimer e Vining (2005) ao considerar este grupo de instrumentos como uma solução secundária.

No que diz respeito à coordenação/planeamento da atividade turística, os resultados obtidos demonstram que os municípios portugueses elegem a regulação como principal instrumento de atuação política. Considerando que a coordenação/planeamento possui características de bem público, podemos concluir que estes resultados contradizem parcialmente os principais argumentos teóricos da literatura científica que sugere a intervenção direta dos governos (Fayos-Sola, 1996; Jeffries, 2001; Candela, Figini e Scorcu, 2008). No entanto, se atendermos que a falta de estruturas internas especificamente vocacionadas para a coordenação da atividade turística potencia a dificuldade dos municípios portugueses em coordenar os diversos agentes turísticos envolvidos na atividade turística local, torna-se compreensível que a regulação (via planos) se assuma como o instrumento mais adequado para enfrentar problemas de coordenação. A propósito destes planos, os resultados indicam ainda que os municípios de grande dimensão privilegiam o desenvolvimento de planos estratégicos especificamente orientados para a área do turismo, ao contrário dos municípios de pequena e média dimensão que elegem o PDM. Estas diferenças, muito provavelmente

resultam da própria estrutura, interesse e impacto da atividade turística nos municípios de grande dimensão. Em resultado da aprovação da Lei de Bases das Políticas Públicas do Turismo (2009) e do PENT (2007), e que incrementaram a importância do turismo como área estratégica de desenvolvimento local, muitos municípios passaram a definir na sua agenda a conceção de um plano específico para a área do turismo, no qual é definida a orientação estratégica do desenvolvimento da atividade turística e que serve de suporte à gestão municipal. Quanto aos restantes municípios, a preferência pelo PDM também não é de estranhar, havendo municípios que consideram o PDM como o principal instrumento de gestão da atividade turística municipal. Isto porque, e contrariamente à maior tradição do PDM, o plano de desenvolvimento do turismo/plano estratégico constitui uma novidade relativamente recente para a grande parte dos municípios. Em termos gerais, podemos concluir que o PDM se assume como o principal instrumento no âmbito da coordenação/planeamento da atividade turística. Ainda no contexto da coordenação/planeamento, é de notar que a própria existência de estruturas constituídas por agentes turísticos locais e independentes do poder local demonstra uma melhor atuação no contexto da coordenação da atividade turística do que a dos próprios municípios portugueses. Perante estes resultados, torna-se evidente que as insuficiências que os municípios evidenciam podem ser colmatadas com a minimização de um comportamento *ad hoc* e com a adoção de outras formas de intervenção. Recordamos aqui os trabalhos de Fernandes e Sousa (2008) e de Benner (2013) que, para além de sugerirem várias estruturas de coordenação⁷³, consideram que os agentes públicos devem adotar uma visão comum de que o desenvolvimento de um destino turístico tem que envolver obrigatoriamente a participação da maioria ou de todos os agentes turísticos públicos e privados relevantes.

Em relação às externalidades turísticas, os resultados obtidos apontam para uma preferência, ainda que de forma reduzida, na conceção de regulamentos e posturas municipais, em vez do uso de subsídios e taxas. Ainda que tivéssemos a expectativa teórica de que os municípios de grande dimensão privilegiariam o uso destas taxas, por oposição aos municípios de pequena e média dimensão, os resultados não confirmaram a nossa expectativa, sugerindo a não inexistência de diferenças na escolha dos instrumentos entre municípios de diferentes dimensões. Estes resultados revelam-se contrários aos argumentos teóricos decorrentes da literatura científica. Apesar da regulação da atividade turística constituir um modo de atuação política reconhecido pela literatura, o instrumento mais comum é, sem dúvida, a imposição de taxas à indústria turística e/ou aos visitantes (Palmer e Riera, 2003; Rinaldi, 2012). Estes resultados são, todavia, coerentes com as principais conclusões apresentadas pela Confederação do Turismo Português (2013) que reconhece,

⁷³ Relembramos que Fernandes e Sousa (2008) propõem três tipos de estruturas de coordenação da atividade turística: o gabinete do turismo, as associações e as sociedades de economia mista. Em particular, os autores defendem que o gabinete de turismo presente nas estruturas dos municípios deve constituir-se como o grande agente do turismo local, devendo possuir uma estrutura especificamente criada para a gestão do desenvolvimento turístico e funcionar com legislação adequada às suas funções.

contrariamente ao que se sucede na Europa, que o nosso país e os municípios, em particular, primam pela não adesão às taxas turísticas. Para o efeito basta lembrar as várias tentativas que alguns municípios desenvolveram no sentido de criar taxas turísticas e que foram pautadas pela contestação política e de grupos de interesse ligados aos setores hoteleiros e da restauração, levando à sua eliminação. Porém, gostaríamos de reforçar a ideia de que estas taxas constituem um importante instrumento na mitigação de problemas relativos às externalidades, principalmente nas áreas cuja intensidade da atividade turística é mais evidente (Jensen e Wanhill, 2002; Goroochurn e Sinclair, 2005; Sheng e Tsui, 2009; Schubert, 2010; Pazienza, 2011). Não obstante as controvérsias que este tipo de tributação sugere, a literatura defende que se o desenho destas taxas for concretizado de forma adequada, taxar efetivamente quem produz a externalidade pode contribuir para a melhoria do bem-estar social.

Relativamente à assimetria de informação turística, os diversos canais de divulgação da informação turística correspondem única e exclusivamente às diferentes categorias dos mecanismos hierárquicos de atuação (provisão direta e formas híbridas). Os resultados obtidos indicam que os municípios portugueses optam, preferencialmente, pela provisão direta da informação turística, em detrimento das formas híbridas. Por outras palavras, os resultados sugerem que os municípios privilegiam a elaboração de mapas, roteiros e brochuras turísticas, disponibilizados em diversas línguas estrangeiras, bem como um correta sinalização turística, em termos direcionais e informativos. Ainda que, à semelhança das externalidades turísticas, tivéssemos a expectativa de que as formas híbridas fossem utilizadas mais frequentemente pelos municípios de grande dimensão, em oposição aos municípios de pequena e média dimensão, os resultados revelam a inexistência de diferenças entre as dimensões de municípios. Perante estes resultados, e contrariamente ao que prevíamos, podemos concluir que os municípios não se distinguem na preferência pela provisão direta de informação turística e que a sua atuação é coerente com os argumentos teóricos propostos pela comunidade científica, tornando-se evidente que a provisão direta se assume como o principal instrumento de ação política (Clerides, Nearchou e Pashardes, 2008; Liang and Wang, 2010).

Em suma, os resultados desta investigação permitem-nos concluir que, numa perspetiva geral, os municípios portugueses desempenham um papel bastante ativo na provisão da promoção turística, das infraestruturas turísticas e da divulgação da informação turística, papel esse que se revela coerente com os argumentos teóricos da literatura científica. Por outro lado, estes resultados sugerem insuficiências ao nível da coordenação/planeamento da atividade turística, carecendo esta falha de mercado de outras formas de intervenção mais eficientes e consistentes com as recomendações da comunidade científica. Nesse sentido,

também os problemas associados aos efeitos externos decorrentes da atividade turística requerem uma análise mais cuidada. É importante considerar que a criação de taxas turísticas constitui um instrumento válido e que se corretamente desenhado e aplicado pode contribuir efetivamente para a melhoria do bem-estar social. Por fim, podemos concluir também que a dimensão dos municípios não influencia a escolha dos instrumentos de políticas públicas. A única exceção prende-se com os municípios de grande dimensão que, no âmbito da coordenação/planeamento, optam pelo desenvolvimento de planos específicos na área do turismo, contrariamente aos municípios de pequena e média dimensão que preferem o PDM. Na sua essência, estes resultados revelam-se consistentes com os resultados apresentados na análise exploratória, evidenciando quer os aspetos similares, quer as peculiaridades da atuação municipal já destacadas, justificando assim a adoção de um plano multimétodos. Deste modo, e conjugando a literatura com a atuação dos municípios portugueses, podemos apresentar, com base na tipologia de instrumentos de Weimer e Vining (2005), a tipologia de instrumentos de políticas públicas específicas do turismo (tabela 10.1) e que representa o contributo original deste estudo.

Tabela 10.1
Tipologia de Instrumentos de Políticas Públicas do Turismo

| Falhas de Mercado | Grupo de instrumentos | Categoria de instrumentos |
|---|--|--|
| Bens públicos turísticos Promoção turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Provisão direta de promoção turística |
| | Regulação | Planos de marketing e de promoção turística |
| | Mecanismos puros de mercado | Participação dos agentes turísticos privados no financiamento da promoção turística |
| | Subsídios e taxas | Taxas cobradas à atividade turística |
| Infraestruturas turísticas | Mecanismos hierárquicos de atuação | Provisão direta de infraestruturas turísticas |
| | Subsídios e taxas | Incentivos financeiros |
| | | Isenções fiscais |
| | | Taxas de utilização |
| Mecanismos puros de mercado | Taxas de entrada | |
| Coordenação/planeamento da atividade turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Financiamento por parte dos agentes turísticos privados |
| | | Provisão direta de coordenação/planeamento da atividade turística |
| | Mecanismos puros de mercado | Estruturas de coordenação da atividade turística criadas pelos governos e que funcionam mais próximas da lógica do mercado |
| | | Estruturas de coordenação da atividade turística independentes do poder local |
| Regulação | Planos que regulam a atividade turística | |
| Externalidades turísticas Positivas/negativas | Subsídios e taxas | Taxa de entrada |
| | | Taxa de utilização |
| | Regulação | Taxa turística |
| | | Taxas cobradas à indústria turística de âmbito local |
| Mecanismos puros de mercado | Posturas e regulamentos da atividade turística | |
| | Mecanismos hierárquicos de atuação | Definição dos direitos de propriedade |
| Monopólios naturais no contexto da atividade turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Provisão direta na internalização das externalidades (reforço da recolha dos resíduos sólidos urbanos, limpezas das praias e zonas de lazer, criação de suporte logístico) |
| | | Provisão direta da atração turística com característica de monopólio natural |
| | Regulação | Regulação dos preços |
| | Mecanismos puros de mercado | Tributação dos lucros dos agentes turísticos |
| Assimetria de informação turística | Mecanismos hierárquicos de atuação | Ausência de regulação ou intervenção direta |
| | | Provisão direta de informação turística |
| | Regulação | Criação de redes de divulgação de informação turística (formas híbridas) |
| | | Posto de turismo não municipal (formas híbridas) |
| Mecanismos puros de mercado | Regulação da informação turística (por parte dos municípios) | |
| | | Regulação da informação turística (por parte dos privados) |

2. Em que medida a adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo promove o desenvolvimento turístico local?

No seguimento da questão anterior, esta segunda pergunta de investigação pretendia avaliar o impacto dos instrumentos de políticas públicas do turismo no desenvolvimento turístico local. Perante os argumentos da literatura científica, é expectável que a adoção dos instrumentos de políticas públicas, para além de assegurar uma provisão mais eficiente dos bens e serviços turísticos, também deve promover o desenvolvimento turístico dos destinos. Nesse sentido, os resultados indicam que a intervenção direta dos municípios portugueses no âmbito da promoção turística constitui um preditor do desenvolvimento turístico local. Se atendermos que estes instrumentos representam a principal forma de intervenção municipal e que, em termos teóricos, é tida como a mais adequada, podemos igualmente concluir que esta forma de intervenção é a que permite um maior desenvolvimento turístico local. Ainda neste contexto, observamos que a regulação não constitui um instrumento promotor do desenvolvimento turístico. Uma vez que a regulação prevê a imposição de limites à atuação dos agentes turísticos, esta poderá estar a ser encarada como um obstáculo ao desenvolvimento turístico. Quanto aos mecanismos puros de mercado, os resultados sugerem que também não são os que mais concorrem para o desenvolvimento turístico.

Em relação às infraestruturas turísticas, os resultados suportam a ideia de que a provisão direta promove o desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. À semelhança da promoção turística, podemos concluir que esta categoria de instrumentos, para além de constituir a forma mais adequada na provisão de infraestruturas e equipamentos de interesse turístico, também contribui para um maior desenvolvimento turístico. Contrariamente, os resultados indicam que a intervenção municipal compatível com a atuação dos mercados (uso de subsídios e taxas) não se assume como um preditor do desenvolvimento turístico local.

Ainda no âmbito dos bens públicos turísticos, os resultados relativos à coordenação/planeamento da atividade turística permitem retirar algumas conclusões interessantes. Em primeiro lugar, não foi possível comprovar o impacto positivo dos mecanismos hierárquicos de atuação no desenvolvimento turístico. Tal como evidenciamos previamente, estes resultados não confirmam os argumentos sugeridos pela comunidade científica quanto à importância da intervenção direta nos bens públicos turísticos. A aparente falta de estruturas vocacionadas para a coordenação da atividade turística explica a dificuldade dos municípios portugueses em coordenar esta atividade, limitando naturalmente o seu desenvolvimento turístico. Em segundo lugar, também não conseguimos comprovar a importância dos instrumentos de regulação no âmbito

da coordenação da atividade turística. De igual modo, a regulação da coordenação/planeamento da atividade turística não se assume como um preditor do desenvolvimento turístico dos municípios portugueses, pelo que apesar dos municípios privilegiarem este tipo de intervenção indireta, tal não induz um maior desenvolvimento turístico. Em terceiro lugar, podemos concluir que, no que concerne à coordenação, são os mecanismos puros de mercado que conduzem a um maior desenvolvimento turístico, sendo este grupo de instrumentos que apresenta os resultados mais relevantes. A presença de estruturas constituídas por agentes turísticos locais e independentes do poder local estimula o desenvolvimento turístico. Atendendo que estes instrumentos constituem uma segunda escolha por parte dos municípios, consideramos que os municípios devem incentivar os agentes turísticos locais a criar e/ou participar neste tipo de estruturas. Sendo o turismo uma atividade com características tão *sui generis*, e que implica a natural existência de problemas de coordenação, reforçamos o argumento de Benner (2013) de que a coordenação da atividade turística deve envolver obrigatoriamente a participação da maioria ou de todos os agentes turísticos públicos e privados relevantes.

Quanto às externalidades turísticas, e considerando simultaneamente os efeitos externos e os instrumentos de políticas públicas, os resultados obtidos sugerem que os efeitos negativos de natureza económica, sociocultural e ambiental produzem um impacto negativo no desenvolvimento turístico local, ao passo que os efeitos económicos positivos influenciam positivamente aquele desenvolvimento. Atendendo que os efeitos positivos são reconhecidos pelos municípios, mas estes não desenvolvem qualquer forma de intervenção, parece-nos evidente que seria uma mais-valia para o desenvolvimento turístico que os municípios atuassem no sentido de incentivar ou potenciar os impactos positivos daqueles efeitos. Do mesmo modo, comprovamos que os efeitos dos fatores relativos aos impactos ambientais, socioculturais e económicos (de natureza negativa) justificam a intervenção dos municípios portugueses; no entanto, não conseguimos comprovar a importância, nem da regulação, nem do uso de subsídios e taxas na promoção do desenvolvimento turístico local. Os resultados não confirmam os argumentos teóricos. Sendo, a imposição de taxas à indústria turística e/ou aos visitantes o instrumento mais comum no contexto da mitigação desta falha de mercado, seria expectável que este instrumento contribuisse para um maior desenvolvimento turístico. No entanto, tal não se verifica, até porque em Portugal a aplicação de taxas turísticas (taxa de pernoite) é praticamente inexistente.

Considerando, por fim, a assimetria de informação turística, os resultados obtidos sugerem uma atuação municipal contrária à promoção do desenvolvimento turístico local. O facto de os municípios privilegiarem a provisão direta como instrumento principal de intervenção é coerente com os argumentos da literatura

científica; no entanto, este não é o conjunto de instrumentos de políticas públicas que permite um maior desenvolvimento turístico. É o recurso às formas híbridas que aparenta promover um melhor desenvolvimento turístico dos municípios portugueses. Deste modo, defendemos que os municípios portugueses devem considerar a utilização desta categoria, sem descurar obviamente o seu papel, enquanto principal interveniente na divulgação da informação turística.

Em síntese, os resultados desta segunda parte da investigação permitem-nos concluir que os municípios portugueses revelam uma intervenção adequada, quer no contexto da promoção turística, quer nas infraestruturas turísticas. Nesse sentido, entendemos que os municípios portugueses devem assegurar de forma direta a promoção turística dos seus concelhos e devem prover as infraestruturas necessárias àquele desenvolvimento turístico. Contrariamente, observamos que a intervenção dos municípios no âmbito da coordenação/planeamento da atividade turística não é a mais adequada. Apesar dos municípios privilegiarem a elaboração de planos de desenvolvimento turístico a longo prazo/plano estratégico, os resultados indicam que são os mecanismos puros de mercado que promovem um maior desenvolvimento turístico local. Neste contexto, consideramos que os municípios devem incentivar os agentes turísticos locais a criarem ou fazerem parte dessas estruturas, aproveitando assim as vantagens que o funcionamento dos mercados proporcionam, não limitando a sua ação somente à regulação e à intervenção direta que, como vimos, parece não contribuir para uma melhor coordenação no âmbito do desenvolvimento turístico. No contexto da assimetria de informação, a atuação municipal também se revela incoerente com a promoção do desenvolvimento turístico local. Ainda que a opção pela provisão direta seja a esperada, não é a que mais contribui para o desenvolvimento turístico, pelo que somos levados a considerar que os municípios portugueses devem utilizar e privilegiar o recurso às formas híbridas, sem obviamente negligenciar o seu papel, enquanto principal interveniente na divulgação da informação turística. Em relação às externalidades turísticas, e apesar da atuação municipal ser contrária à posição da comunidade científica e de não conseguirmos demonstrar a importância, nem da regulação, nem do uso de subsídios e taxas na promoção do desenvolvimento turístico local, acreditamos na relevância do uso das taxas turísticas enquanto instrumento válido e promotor do bem estar-social. Em termos gerais, e de forma conclusiva, os resultados sugerem que a intervenção municipal na área do turismo assenta principalmente no uso da provisão direta. No entanto, e como podemos verificar, estes resultados indicam que esta intervenção não deve restringir-se à provisão direta. Mediante uma adequada adaptação às especificidades das situações, os municípios devem promover outros instrumentos de políticas públicas como alternativas igualmente válidas.

10.2 CONTRIBUTOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aquando da apresentação desta investigação, foram expostos dois grandes contributos. Por um lado, a pretensão em propor uma tipologia de instrumentos de políticas públicas específica da área turística, tendo como ponto de partida a tipologia definida por Weimer e Vining (2005). E, por outro lado, analisar a relação entre estes instrumentos de políticas públicas e o desenvolvimento turístico local. Em ambas as situações, verificamos que os estudos existentes na comunidade científica não evidenciavam uma análise detalhada e abrangente da realidade existente, justificando-se assim a originalidade desta investigação. Em relação ao primeiro contributo, verificamos que a tipologia proposta para a área do turismo apesar de se enquadrar, na sua essência, com as tipologias de instrumentos de políticas públicas existentes na literatura, em particular, com a tipologia de Weimer e Vining (2005), apresenta alguns elementos inovadores que a diferencia dessa mesma tipologia. Conforme tivemos oportunidade de observar, a atuação dos municípios portugueses acrescenta grupos de instrumentos aos que decorrem da revisão de literatura. São os casos da regulação no âmbito da promoção turística e dos mecanismos hierárquicos de atuação no contexto das externalidades turísticas (rever tabela 10.1). Ainda relativamente a este primeiro contributo, também tivemos oportunidade de verificar que a intervenção dos municípios portugueses na área do turismo assenta essencialmente no uso da provisão direta. Esta representa o principal, e por vezes o único, conjunto de instrumentos de políticas públicas que é utilizado na resolução das falhas de mercado na atividade turística. Todavia, e em conjugação com o segundo contributo desta investigação, foi possível verificar que, para além da provisão direta e em circunstâncias muito específicas, existem outras alternativas de governação que permitem resolver os problemas do mercado e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento turístico local. Deste modo, sugerimos um conjunto de recomendações com o intuito de melhorar a intervenção dos municípios portugueses na atividade turística.

Assim sendo, uma primeira recomendação prende-se com os problemas de coordenação/planeamento do turismo. Entendemos que os municípios portugueses têm potencial para agir como intermediários e estimular os agentes turísticos locais a criar e/ou participar em estruturas do turismo ou *networks* que reúnem os diversos agentes turísticos locais presentes no mercado.

Uma segunda recomendação está relacionada com a forma de divulgação da informação turística. Neste contexto, consideramos que os municípios devem privilegiar a utilização de formas híbridas, mais concretamente, a criação de redes oficiais de informação turística que congreguem os vários agentes

turísticos locais. A utilização desta forma alternativa tem-se revelado importante, quer para a promoção do desenvolvimento turístico local, quer como um instrumento complementar na difusão da informação turística.

Uma terceira recomendação prende-se com a adoção de taxas turísticas. Ainda que a intervenção dos municípios se caracterize pela não adesão às taxas turísticas, é importante enfatizar a posição da comunidade científica quanto à relevância destes instrumentos na mitigação das externalidades, principalmente nas áreas cuja intensidade da atividade turística é mais evidente. Assim sendo, e apesar da contestação que este tipo de tributação tem gerado no nosso país, os representantes locais devem estar conscientes de que uma adequada conceção e implementação das taxas turísticas pode constituir um instrumento eficaz na minimização das externalidades e contribuir para a melhoria do bem-estar social.

Por fim, salientamos como última recomendação, a importância de reforçar a área do turismo ao nível municipal com profissionais com formação específica. Conforme verificamos, a maior parte dos funcionários pela atividade turística possui formação noutras áreas, pelo que consideramos relevante que as estruturas municipais sejam compostas por funcionários capazes de lidar com uma atividade tão complexa quanto é a atividade turística.

Naturalmente, a utilização destes instrumentos tem implicações na gestão pública do turismo a nível municipal, gestão essa que não se deve restringir à provisão direta. Os municípios devem, mediante uma adequada adaptação às especificidades das situações, promover outras formas de governação como alternativas igualmente válidas.

10.3 PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DO TRABALHO

Ao longo da realização desta tese de doutoramento deparamo-nos com algumas limitações inerentes à própria investigação em si. A primeira limitação está relacionada com a especificidade do tema que integra um vasto conjunto de termos técnicos como, por exemplo, bens públicos, externalidades, monopólios naturais ou assimetria da informação, e que exigiram da nossa parte uma atenção especial, no sentido de os tornar mais perceptíveis junto daqueles que colaboraram neste estudo. Estes cuidados adicionais na elaboração da informação foram considerados, quer na realização das entrevistas, quer na construção e aplicação dos questionários, atendendo assim à natureza do nosso público-alvo: os presidentes ou vereadores com o pelouro do turismo e os responsáveis técnicos pela área do turismo.

Ainda no seguimento da especificidade do tema, existe uma outra limitação que decorre da inexistência de questionários com os mesmos objetivos e que dificultou a construção do mesmo. Por este motivo, entendemos que a realização de uma análise exploratória à realidade turística dos municípios constituiria uma mais-valia na compreensão do trabalho desenvolvido pelos municípios, quer na perceção das falhas de mercado na atividade turística, quer na análise das diferentes formas de intervenção municipal.

Uma outra limitação, inclusive já documentada no decurso desta tese, prende-se com a falha de mercado sob a forma de monopólios naturais e que levou à não formulação de nenhuma hipótese de investigação sobre os monopólios naturais no contexto da atividade turística. Ainda que não descurando a especificidade do conceito, verificamos que os municípios tenderam a orientar as suas respostas mais no sentido de apresentar as atrações turísticas que caracterizam e diferenciam turisticamente o seu concelho, do que propriamente identificar as atrações turísticas cujas características possam resultar numa situação de monopólio natural. De igual modo, observamos ainda, aquando da realização das entrevistas, que as externalidades positivas decorrentes da atividade turística, embora reconhecidas pelos municípios, não suscitam qualquer intervenção governamental no sentido de as resolver. Em virtude da precariedade dos dados obtidos, optamos por não efetuar qualquer consideração sobre estas duas falhas de mercado, pelo que entendemos que esta limitação constitui, em si mesma, um ponto de partida para investigações futuras.

Uma outra limitação, resultante de uma ideia abandonada ao longo desta tese, prende-se com a avaliação dos determinantes da adoção dos instrumentos de políticas públicas do turismo. Além de identificar os instrumentos preferencialmente utilizados pelos municípios era nossa intenção avaliar que fatores concorriam para essa preferência. No entanto, a estimação dos modelos de regressão revelou resultados desoladores, pelo que optamos por não incluir esta análise. Mais uma vez, consideramos que esta limitação pode constituir um outro ponto de partida para investigações futuras.

No âmbito da construção do índice composto de desenvolvimento turístico local, destacamos como principal limitação desta investigação, a dificuldade sentida no acesso a informação estatística desagregada a nível municipal. O facto da informação solicitada por nós ser entendida pelo INE como “segredo estatístico” e como tal não ser possível a sua divulgação, reduziu em muito o número de observações que conseguimos obter aquando da recolha dos questionários. Ainda que da aplicação dos questionários tenhamos obtido uma considerável taxa de resposta, o número de observações para esta segunda parte da investigação foi drasticamente reduzida para 89 municípios. Deste modo, e no sentido de ultrapassar esta limitação,

aumentando assim o número de municípios em que pudéssemos avaliar o desenvolvimento turístico, recorreremos aos registos oficiais sobre os empreendimentos turísticos disponibilizados pelo Turismo de Portugal, I.P. e recolhemos, mediante a informação estatística disponível, os dados possíveis para construir um índice alternativo do desenvolvimento turístico local. No entanto, e tal como já mencionamos, a maior parte desta informação não corresponde na sua essência à informação divulgada pelo INE, além de que o preenchimento por parte dos empreendimentos turísticos não tem carácter obrigatório, revelando assim a eventual existência de dados incompletos. Apesar destes inconvenientes, não podemos deixar de frisar uma situação que, no nosso entender, é no mínimo estranha e limita, claramente, a investigação. O indicador relativo ao número de quartos por município constitui o único indicador que é divulgado por ambas as entidades acima enunciadas. Seria coerente que a política de divulgação de dados, e sendo eles confidenciais, fosse a mesma. Porém, verificamos que, enquanto o INE considera esta informação como um “dado confidencial”, no Turismo de Portugal, I.P. é perfeitamente possível ter acesso a esta informação, ainda que possivelmente incompleta. De facto, achamos que estas situações deveriam ser evitadas pelas limitações que colocam ao desenvolvimento da investigação científica.

Por fim, destacamos como limitação o facto do impacto dos instrumentos de políticas públicas do turismo no desenvolvimento turístico local ser avaliado apenas na ótica dos *policymakers* (políticos e técnicos dos governos locais), colocando de parte as perspetivas, quer dos visitantes, quer da população local, entre outras. No entanto, entendemos que esta limitação constitui, em si mesma, um ponto de partida para investigações futuras.

10.4 LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS

No decurso deste trabalho foram surgindo outras possíveis linhas de investigação futuras, que decorrem da natural continuidade do trabalho desenvolvido, incluindo as limitações encontradas e já mencionadas, e de propostas interligadas com a presente investigação. Naturalmente, uma primeira linha de investigação futura está relacionada com os bens semipúblicos, mais concretamente os bens não-exclusivos e rivais. Por uma questão de opção, esta tese analisou apenas os bens públicos puros, mas no decurso deste trabalho defrontamo-nos com a questão da tragédia dos comuns, inicialmente identificada por Hardin (1968), e posteriormente discutida por Ostrom (1990). A utilização de instrumentos voluntários para gerir os recursos comuns tem aplicação na área do turismo, pelo que seria interessante investigar, no contexto dos municípios portugueses, a existência de atrações turísticas ou recursos turísticos que fossem suscetíveis de uma utilização excessiva por parte dos visitantes e analisar os instrumentos de políticas públicas adotados. Ainda

no âmbito desta linha de investigação, e pela sua importância no contexto do turismo, entendemos que seria pertinente estudar a gestão das aldeias comunitárias sob a perspetiva teórica de Elinor Ostrom.

Uma outra proposta de investigação futura prende-se com a questão do desenvolvimento turístico sustentável. Por uma questão de coerência com a análise do ótimo de *Pareto* e de uma alocação eficiente dos bens e serviços turísticos, consideramos nesta tese analisar o desenvolvimento turístico numa perspetiva económica. No entanto, verificamos ao longo deste trabalho que tem havido uma certa consciencialização sobre a necessidade de garantir que o desenvolvimento turístico seja feito de forma sustentável, de modo a minorar os efeitos negativos e a maximizar os efeitos positivos desta atividade. Assim sendo, entendemos que seria de todo relevante analisar esta temática no âmbito dos municípios portugueses, avaliando as práticas que estes municípios adotam na prossecução do turismo sustentável.

Por fim, uma última linha de investigação futura está relacionada com a monitorização e avaliação da implementação dos instrumentos de políticas públicas do turismo. Nesse sentido, consideramos que não é suficiente identificar apenas quais os instrumentos que promovem um melhor desenvolvimento turístico local, justificando-se igualmente a pertinência em analisar a atuação dos municípios portugueses, quer na monitorização, quer na avaliação das políticas públicas do turismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGISLAÇÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akerlof, George. 1970. "The Markets for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500.
- Akis, Sevgin, Nicos Peristianis, e Jonathan Warner. 1996. "Residents' Attitudes to Tourism Development: The Case of Cyprus". *Tourism Management* 17 (7): 481-94.
- Alves, André Azevedo, e José Manuel Moreira. 2004. *O que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política*. Cascais: Principia.
- Andereck, Kathleen L., Karin M. Valentine, Richard C. Knopf, e Christine A. Vogt. 2005. "Residents' Perceptions of Community Tourism Impacts". *Annals of Tourism Research* 32 (4): 1056-76.
- Andersson, Tommy D., e Donald Getz. 2009. "Tourism as a Mixed Industry: Differences between Private, Public and Not-for-Profit Festivals". *Tourism Management* 30 (6): 847-56.
- Andrews, Clinton J. 2007. "Rationality in Policy Decision Making". In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. Frank Fischer, Gerald Miller, e Mara S. Sidney. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis, 161-71.
- Antunes, Joaquim. 2009. "O Turismo de Saúde e Bem-estar como Factor de Desenvolvimento: Estudo da Região Dão Lafões (NUTS III)". Atas do 15º Congresso APDR, *Redes e Desenvolvimento Regional*, Cabo Verde, 1281-302.
- Ap, John, e John L. Crompton. 1998. "Developing and Testing a Tourism Impact Scale". *Journal of Travel Research* 37 (2): 120-30.
- Ap, John. 1992. "Residents' Perceptions on Tourism Impacts". *Annals of Tourism Research* 19 (4): 665-90.
- Araújo, Joaquim Filipe. 2012. "Os Conceitos como Blocos Integrantes das Teorias e Elementos Básicos do Método Científico". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 63-78.
- Archer, Brian, Chris Cooper, e Lisa Ruhanen. 2005. "The Positive and Negative Impacts of Tourism". In *Global Tourism*, ed. William F. Theobald. 3th Edition. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann, 79-102.
- Arrow, Kenneth. 1963. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care". *American Economic Review* 53 (5): 941-73.
- Asero, Vincenzo, e Sebastiano Patti. 2009. "Asymmetric Information, Tourist Satisfaction and Quality in Tourism". *Annals of the University of Petroșani, Economics* 9 (3): 5-16.
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses. 2004. "Turismo e Poder Local". Apresentado no XIV Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Funchal, 2-3 abril.

- Ayuso, Silvia. 2007. "Comparing Voluntary Policy Instruments for Sustainable Tourism: The Experience of the Spanish Hotel Sector". *Journal of Sustainable Tourism* 15 (2): 144-59.
- Baggio, Rodolfo, e Jacopo A. Baggio. 2011. "Experiencing Information Asymmetries in Tourism". Apresentado na 4th *Advances in Tourism Marketing Conference*, Eslovénia, 6-9 setembro.
- Baggio, Rodolfo, e Jane E. Klobas. 2011. *Quantitative Methods in Tourism: A Handbook*. Bristol, UK: Channel View Publications.
- Bailey, Eric, e Robert Richardson. 2010. "A new Economic Framework for Tourism Decision Making". *Tourism and Hospitality Research* 10 (4): 367-76.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, e Martin Lodge. 2012. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bardach, Eugene. 1989. "Social Regulation as a Generic Policy". In *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, eds. Lester M. Salamon, e Michael S. Lund. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 197-229.
- Bardin, Laurence. 2013. *Análise de Conteúdo*. 4.ª Edição. Lisboa: Edições 70.
- Baumol, William J. 1977. "On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry". *The American Economic Review* 67 (5): 809-22.
- Beam, David R., e Timothy J. Conlan. 2002. "Grants". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 340-80.
- Beeton, Sue. "The Case Study in Tourism Research: a Multi-method Case Study Approach". In *Tourism Research Methods: Integrating Theory with Practice*, eds. Brent W Ritchie, Peter Burns, e Catherine Palmer. Wallingford, Oxfordshire, UK: CABI Publishing, 37-48.
- Benner, Maximilian. 2013. "Towards a Policy to Promote Tourism Clusters". MPRA Paper n.º 43924.
- Berg, Sanford V., e John Tschirhart. 1988. *Natural Monopoly Regulation: Principles and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biagi, Bianca, e Claudio Detotto. 2012. "Crime as Tourism Externality". *Regional Studies* 48 (4): 693-709.
- Bird, Richard Miller. 1992. "Taxing Tourism in Developing Countries". *World Development* 208: 1145-58.
- Blaikie, Norman. 1993. *Approaches to Social Enquiry*. Cambridge: Polity Press.
- Blair, Robert. 2002. "Policy Tools Theory and Implementation Networks: Understanding State Enterprise Zone Partnerships". *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (2): 161-90.
- Blake, Adam, e Thea Sinclair. 2007. "The Economic Rationale for Government Intervention in Tourism". Report for the Department for Culture, Media and Sport.
- Blancas, Francisco Javier, Mercedes González, Macarena Lozano-Oyola, e Fátima Pérez. 2010. "The Assessment of Sustainable Tourism: Application to Spanish Coastal Destinations". *Ecological Indicators* 10 (2): 484-92.

- Bonham, Carl, e James Mak. 1996. "Private Versus Public Financing of State Destination Promotion". *Journal of Travel Research* 35 (2): 3-10.
- Boyd, Neil, e John Lowman. 1998. "The Politics of Prostitution and Drug Control". In *The Politics of Crime Control*, eds. Kevin Stenson, e David Cowell. London: Sage Publications, 109-26.
- Bradford, David F., e Daniel N. Shaviro. 1999. "The Economics of Vouchers". Working Paper n.º 7092. Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- Bramwell, Bill, e Angela Sharman. 1999. "Collaboration in Local Tourism Policymaking". *Annals of Tourism Research* 26 (2): 392-415.
- Bramwell, Bill. 2005. "Interventions and Policy Instruments for Sustainable Tourism". In *Global Tourism*, ed. William F. Theobald. 3th Edition. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann, 406-25.
- Brida, Juan Gabriel, Giacomo Del Chiappa, Marta Meleddu, e Manuela Pulina. 2012. "Cruise Tourism Externalities and Residents Support: a Mixed Approach". *Economics: The Open-Assessment E-Journal* 6: 1-26.
- Bruijn, Hans, e Hans A. Hufen. 1998. "The Traditional Approach to Policy Instruments". In *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, eds. B. Guy Peters, e Frans K. M. Van Nispen. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 11-32.
- Brunt, Paul, e Paul Courtney. 1999. "Host Perceptions of Sociocultural Impacts". *Annals of Tourism Research* 26 (3): 493-515.
- Bryman, Alan. 1984. "The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology?". *The British Journal of Sociology* 35 (1): 75-92.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, Adrian. 2006. "Industrial Economics and Pricing Issues within Tourism Enterprises and Markets". In *International Handbook on the Economics of Tourism*, eds. Larry Dwyer, e Peter Forsyth. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 138-54.
- Butler, Richard. 2008. "The Relevance of the Tourism Area Life Cycle (TALC) to Sustainable Destinations". Apresentado no *II Congresso Internacional de Turismo de Leiria e Oeste*, Peniche, 26-27 de novembro.
- Cacomo, Jean-Louis, e Bernardi Solonandrasana. 2001. "Tourism Activities and Price Differences: Imperfect Information and Asymmetric Competition". Apresentado na *28th Annual Conference of the European Association for Research in Industrial Economics*, Irlanda, 30 agosto-2 setembro.
- Camões, Pedro J. 2012. "O Design de Investigação". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 103-19.
- Candela, Guido e Paolo Figini. 2012. *The Economics of Tourism Destinations*. Berlin: Springer.
- Candela, Guido, Massimiliano Castellani, e Roberto Dieci. 2008. "Economics of Externalities and Public Policy". *International Review of Economics* 55 (3): 285-311.
- Candela, Guido, Paolo Figini, e Antonello E. Scorcu. 2008. "The Economics of Local Tourist Systems". In *Tourism and Sustainable Economic Development: Macroeconomic Models and Empirical Methods*, eds. Rinaldo Brau, Alessandro Lanza, e Stefano Usai. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 72-88.

- Carvalho, João, Maria José Fernandes, Pedro Camões, e Susana Jorge. 2013. Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Castellani, Valentina, e Serenella Sala. 2010. "Sustainable Performance Index for Tourism Policy Development". *Tourism Management* 31 (6): 871-80.
- Chen, Yong, Barry Mak e, Zhou Li. 2013. "Quality Deterioration in Package Tours: The Interplay of Asymmetric Information and Reputation". *Tourism Management* 38: 43-54.
- Cherry, Barbara. 1999. *The Crisis in Telecommunications Carrier Liability Historical Regulatory Flaws and Recommended Reform*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Choy, Dexter. 1991. "Tourism Planning: The Case for "Market Failure". *Tourism Management* 12 (4): 313-30.
- Clerides, Sofronis, Paris Nearchou, e Panos Pashardes. 2008. "Intermediaries as Quality Assessors: Tour Operators in the Travel Industry". *International Journal of Industrial Organization* 26 (1): 372-92.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Coccosis, Harry, e Mary Constantoglou. 2008. "The Use of Typologies in Tourism Planning: Problems and Conflicts". In *Regional Analysis and Policy: The Greek Experience*, eds. Harry Coccosis, e Yannis Psycharis. Heidelberg: Physica-Verlag, 273-95.
- Cohen, E. 1978. "The Impact of Tourism on the Physical Environment". *Annals of Tourism Research* 5 (2): 215-37.
- Concu, Nanni, e Gianfranco Atzeni. 2012. "Conflicting Preferences Among Tourists and Residents". *Tourism Management* 33 (6): 1293-300.
- Confederação do Turismo Português. 2013. Fiscalidade no Turismo Português. Lisboa: Confederação do Turismo Português.
- Cooper, Chris, e Colin Michael Hall. 2008. *Contemporary Tourism: An International Approach*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Cooper, Malcolm, e Michael Flehr. 2006. "Government Intervention in Tourism Development: Case Studies from Japan and South Australia". *Current Issues in Tourism* 9 (1): 69-85.
- Corder, Gregory W., e Dale I. Foreman. 2014. *Nonparametric Statistics: A Step-by-Step Approach*. 2th edition. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Cordes, Joseph J. 2002. "Corrective Taxes, Charges, and Tradable Permits". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 255-81.
- Cornes, Richard, e Todd Sandler. 1999. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa, Carlos. 1998. "O Turismo e os Municípios – Porquê e que Relação?" In *Turismo: Horizontes Alternativos – Atas do encontro realizado na E.S.E. de Portalegre*, coord. Joaquim Pintassilgo, e Maria Adelaide Teixeira. Lisboa: Edições Colibri, 191-212.

- Costa, Carlos. 2001. "An Emerging Tourism Planning Paradigm? A Comparative Analysis between Town and Tourism Planning". *International Journal of Tourism Research* 3: 425-41.
- Costa, Dália. 2012. "A Recolha de Dados: Técnicas Utilizadas". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 141-70.
- Coutinho, Clara Pereira. 2011. *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas - Teoria e Prática*. 2ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Cruse, Lin, e Julie Jackson. 2000. "Assessing the Effects of Information Asymmetry in Tourism Destinations". *Tourism Economics* 6 (4): 321-34.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Cunha, Licínio, e António Abrantes. 2013. *Introdução ao Turismo*. 5ª Edição. Lisboa: Lidel Edições Técnicas.
- Cunha, Licínio. 2006. *Economia e Política do Turismo*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Cunha, Licínio. 2010. "Desenvolvimento do Turismo em Portugal: Os Primórdios". *Fluxos & Riscos* 1: 127-49.
- Daniel, Ana, e Paulo Rodrigues. 2009. "O Turismo em Portugal: Evolução Histórica, Caracterização e Perspectivas". In *Avanços em Economia e Gestão do Turismo – Novas Tendências, Sustentabilidade e Desenvolvimento Regional*, eds. Álvaro Matias, e Raul Sardinha. Instituto Piaget, 61-78.
- De Vaus, D. A. 2002. *Surveys in Social Research*. 5th edition. London: Routledge.
- Denzin, Norman K., e Yvonna S. Lincoln. 2005. "The Discipline and Practice of Qualitative Research". In *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, eds. Norman K. Denzin, e Yvonna S. Lincoln. Thousand Oaks: Sage Publications, 1-32.
- Depoorter, Ben. W. 2000. "Regulation of Natural Monopoly". In *Encyclopedia of Law and Economics*, eds. Boudewijn Bouckaert, e Gerrit de Geest. Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 498-532.
- Doern, G. Bruce, e Richard W. Phidd. 1983. *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*. Toronto: Methuen.
- Dolan, Edwin G., e David Earl Lindsey. 1987. *Economics*. Chicago: Dryden Press.
- Dredge, Dianne, e John Jenkins. 2011. "New Spaces of Tourism Planning and Policy". In *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning*, eds. Dianne Dredge, e John Jenkins. Aldershot: Ashgate Pub. Group, 1-12.
- Dredge, Dianne. 2001. "Local Government Tourism Planning and Policy-Making in New South Wales: Institutional Development and Historical Legacies". *Current Issues in Tourism* 4 (2-4): 355-80.
- Duncan, Ian. 1995. *Tourism Development: The Role of Local Government*. Wellington: New Zealand Institute of Economic Research.
- Dwyer, Larry, Alison Gill, e Neelu Seetaram. 2012. *Handbook of Research Methods in Tourism: Quantitative and Qualitative Approaches*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Dwyer, Larry, e Chulwon Kim. 2003. "Destination Competitiveness: Determinants and Indicators". *Current Issues in Tourism* 6 (5): 369-414.
- Dwyer, Larry, e Peter Forsyth. 1992. "The Case for Tourism Promotion: an Economic Analysis". *Tourism Review* 47 (3): 16-26.
- Dwyer, Larry, e Peter Forsyth. 1993. "Government Support for Inbound Tourism Promotion: Some Neglected Issues". *Australian Economic Papers* 32 (61): 355-74.
- Dwyer, Larry, Peter Forsyth e Wayne Dwyer. 2010. *Tourism Economics and Policy*. Bristol, UK: Channel View Publications.
- Eisenhardt, Kathleen. 1989. "Building Theories from Case Study Research". *Academy of Management Review* 14 (4): 532-51.
- Elliott, James. 2002. *Tourism Politics and Public Sector Management*. London: Routledge.
- European Commission, and Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators Methodology and User Guide*. Paris: OECD.
- Faulkner, B., e C. Tideswell. 1997. "A Framework for Monitoring Community Impacts of Tourism". *Journal of Sustainable Tourism* 5 (1): 3-28.
- Faulkner, Bill H. 2005. "Developing Strategic Approaches to Tourism Destination Marketing: the Australian Experience". In *Global Tourism*, ed. William F. Theobald. 3th Edition. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann, 326-45.
- Fayos-Solá, Eduardo. 1996. "Tourism Policy: a Midsummer Night's Dream?". *Tourism Management* 17 (6): 405-12.
- Fazenda, Nuno, Fernando Nunes da Silva, e Carlos Costa. 2008. "Política e Planeamento Turístico à Escala Regional. O Caso da Agenda Regional de Turismo para o Porte de Portugal". *Estudos Regionais* 18: 77-100.
- Feldman, Ron J. 2002. "Government Insurance". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 186-216.
- Fernandes, Abel L. Costa. 2011. *Economia Pública: Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernandes, André, e João Figueira de Sousa. 2008. "Parcerias e Lógicas de Cooperação nos Processos de Desenvolvimento da Náutica de Recreio". Apresentado no *II Seminário Internacional de Recreio e Desenvolvimento Local*, Seixal, 25-27 outubro.
- Fernández-Barcala, Marta, Manuel González-Díaz, e Juan Prieto-Rodríguez. 2010. "Hotel Quality Appraisal on the Internet: a Market for Lemons?" *Tourism Economics* 16 (2): 345-60.
- Field, Barry C. 1997. *Environmental Economics: An Introduction*. New York: McGraw-Hill.
- Figini, Paolo, Massimiliano Castellani, e Laura Vici. 2007. "Estimating Tourist External Effects on Residents: a Choice Modelling Application to Rimini". Working Paper n.º 76. Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Fleischer, Aliza, e Daniel Felsenstein. 2000. "Support for Rural Tourism: Does it Make a Difference?". *Annals of Tourism Research* 27 (4): 1007-24.

- Forsyth, Peter, e Larry Dwyer. 2002. "Market Power and the Taxation of Domestic and International Tourism". *Tourism Economics* 8: 377-99.
- Foster, Kathryn Ann. 1997. *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Friedman, Lee S. 2002. *The Microeconomics of Public Policy Analysis*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Fullerton, Don, e Ann Wolverton. 2005. "The Two-Part Instrument in a Second-Best World". *Journal of Public Economics* 89 (9-10): 1961-75.
- Gabrielian, Vache, Kaifeng Yang, e Susan Spice. 2008. "Qualitative Research Methods". In *Handbook of Research Methods in Public Administration*, eds. Gerald J. Miller, e Kaifeng Yang. Boca Raton, London, New York: CRC Press, 141-68.
- Girod-Sévilhe, Martine, e Véronique Perret. 2001. "Epistemological Foundations". In *Doing Management Research a Comprehensive Guide*, ed. Raymond Alain Thiétart. London: Sage Publications, 13-30.
- Goeldner, Charles R., e J. R. Brent Ritchie. 2011. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. 12th Edition. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Gooroochurn, Nishaal, e Thea Sinclair. 2005. "Economics of Tourism Taxation: Evidence from Mauritius". *Annals of Tourism Research* 32 (2): 478-98.
- Gunn, Clare A. 1994. *Tourism Planning: Basics, Concepts, Cases*. Washington, D.C.: Taylor & Francis.
- Hall, Colin Michael, Dieter K. Müller, e Jarkko Saarinen. 2009. *Nordic Tourism: Issues and Cases*. Bristol, UK: Channel View Publications.
- Hall, Colin Michael. 1999. "Rethinking Collaboration and Partnership: a Public Policy Perspective". *Journal of Sustainable Tourism* 7 (3-4): 274-89.
- Hall, Colin Michael. 2005. "The Role of Government in the Management of Tourism: The Public Sector and Tourism Policies". In *The Management of Tourism*, eds. Lesley Pender, e Richard Sharpley. London: Sage Publications, 217-31.
- Hall, Colin Michael. 2008. *Tourism Planning: Policies, Processes and Relationships*. 2nd Edition. Harlow, England: Pearson/Prentice Hall.
- Haralambopoulos, Nicholas, e Abraham Pizam, 1996. "Perceived Impacts of Tourism: the Case of Samos". *Annals of Tourism Research* 23 (3): 503-26.
- Hepburn, Cameron. 2006. "Regulation Prices, Quantities, or Both: a Review of Instrument Choice". *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 226-47.
- Hill, Manuela Magalhães, e Andrew Hill. 2008. *Investigação por Questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hillman, Arye L. 2003. *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hojman, David E., e Julia Hiscock. 2010. "Interpreting Suboptimal Business Outcomes in Light of the Coase Theorem: Lessons from Sidmouth International Festival". *Tourism Management* 31: 240-9.

- Holcombe, Randall. 1997. "A Theory of the Theory of Public Goods". *Review of Australian Economics* 10 (1): 1-22.
- Holden, Andrew. 2000. *Environment and Tourism*. 2nd Edition. London: Routledge.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. London: Palgrave Macmillan.
- Howard, Christopher. 2002. "Tax Expenditures". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 410-44.
- Howlett, Michael. 1991. "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation". *Policy Studies Journal* 19 (2): 1-21.
- Howlett, Michael. 2005. "What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles". In *Designing Government: from Instruments to Governance*, eds. F. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, e Michael Howlett. Montreal: McGill-Queen's University Press, 31-50.
- Ibert, Jérôme, Philippe Baumard, Carole Donada, e Jean-Marc Xuereb. 2001. "Data Collection and Managing the Data Source". In *Doing Management Research a Comprehensive Guide*, ed. Raymond Alain Thiétart. London: Sage Publications, 172-95.
- Jacobs, Michael. 1991. *The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*. London: Pluto Press.
- Jamal, Tazim B., e Donald Getz. 1995. "Collaboration Theory and Community Tourism Planning". *Annals of Tourism Research* 22 (1): 186-204.
- Jamieson, Walter. 2001. *Promotion of Investment in Tourism Infrastructure*. New York: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Jeffries, David. 2001. *Governments and Tourism*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Jennings, Gayle R. 2012. "Qualitative Research Methods". In *Handbook of Research Methods in Tourism: Quantitative and Qualitative Approaches*. eds. Larry Dwyer, Alison Gill, e Neelu Seetaram. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 309-23.
- Jensen, Thomas, e Stephen Wanhill. 2002. "Tourism's Taxing Times: Value-added Tax in Europe and Denmark". *Tourism Management* 23: 67-79.
- Joskow, Paul L. 2007. "Regulation of Natural Monopoly". In *Handbook of Law and Economics*, eds. A. Mitchell Polinsky, e Steven Shavell. Volume II. Amsterdam: Elsevier, 1227-348.
- Kelman, Ron J. 2002. "Contracting". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 282-318.
- Kennell, James. 2011. "New Developments in the Relationship between Tourism Policy and Local Economic Development in the United Kingdom". In *Proceedings of the 13th International Research and Practice Conference of the Russian State University for Tourism and Service, Tourism and Service: Education, Challenges and Prospects*. Moscow: Russian State University for Tourism and Service, 186-202.
- Kerr, William. 2003. *Tourism Public Policy, and the Strategic Management of Failure*. Oxford: Pergamon Press.

- King, Brian, Abraham Pizam, e Ady Milman. 1993. "Social Impacts of Tourism: Host Perceptions". *Annals of Tourism Research* 20 (4): 650-65.
- Kleiman, Mark A., e Steven M. Teles. 2006. "Market and Non-Market Failures". In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran, Martin Rein, e Robert E. Goodin. Oxford: Oxford University Press, 624-50.
- Kraft, Michael E., e Scott R. Furlong. 2007. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Krozer, Yoram. 2011. "An Essay on Tourism and Natural Resources: a Cause of Political Conflicts". *Teoría Y Praxis* 10: 99-110.
- Kuvan, Yalçın, e Perran Akan. 2005. "Residents' Attitudes Toward General and Forest-Related Impacts of Tourism: the Case of Belek, Antalya". *Tourism Management* 26 (5): 691-706.
- Laureano, Raul M.S., e Maria do Carmo Severino Duarte Grilo Botelho. 2012. *SPSS – O meu Manual de Consulta Rápida*. 2ª edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Leman, Christopher K. 2002a. "Direct Government". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 48-79.
- Leman, Christopher K. 2002b. "The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of Direct Government". In *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, eds. Lester M. Salamon, e Michael S. Lund. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 53-92.
- Levine, Marc V. 2003. "Tourism-based Redevelopment and the Fiscal Crisis of the City: the Case of Montreal". *Canadian Journal of Urban Research* 12: 102-23.
- Levy, John M. 1995. *Essential Microeconomics for Public Policy Analysis*. Westport. Conn: Praeger.
- Liang, Mingzhu, e Wei Wang. 2010. "Study on Government Regulation of Public Tourist Attraction Developing and Protecting". School of Management, Jinan University, Guangzhou, P. R. China.
- Lickorish, Leonard J., e Carson L. Jenkins. 1997. *An Introduction to Tourism*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Lindberg, Kreg, Benedict G.C. Dellaert e Charlotte Rømer Rassing. 1999. "Resident Tradeoffs: a Choice Modeling Approach". *Annals of Tourism Research* 26 (3): 554-69.
- Lindberg, Kreg, e Rebecca L. Johnson. 1997a. "The Economic Values of Tourism's Social Impact". *Annals of Tourism Research* 24 (1): 90-116.
- Lindberg, Kreg, e Rebecca L. Johnson. 1997b. "Modeling Resident Attitudes Toward Tourism". *Annals of Tourism Research* 24 (2): 402-24.
- Liu, Juanita C., e Turgur Var. 1986. "Resident Attitudes Toward Tourism Impacts in Hawaii". *Annals of Tourism Research* 13 (2): 193-214.
- Logar, Ivana. 2010. "Sustainable Tourism Management in Crikvenica, Croatia: An Assessment of Policy Instruments". *Tourism Management* 48 (1): 125-35.
- Lundtorp, Svend. 2003. "Free Riders in Tourism". Working Paper n.º 18. Denmark: Centre for Regional and Tourism Research.

- Machado, Virgílio. 2006. “Associações de Municípios e Organização Territorial do Turismo”. *Dos Algarves: A Multidisciplinary e-Journal* 14: 48-57.
- Machado, Virgílio. 2009. “Direito, Turismo e Poder – Os Territórios Turísticos”. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Mak, James, e Walter Miklius. 1989. “State Government Financing of Tourism Promotion in the U.S”. Working Paper n.º 89-21. Honolulu HI: Department of Economics, University of Hawaii at Manoa.
- Mak, James. 2004. *Tourism and the Economy: Understanding the Economics of Tourism*. Honolulu HI: University of Hawaii Press.
- Mak, James. 2006. “Taxation of Travel and Tourism”. In *International Handbook on the Economics of Tourism*, eds. Larry Dwyer, e Peter Forsyth. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 251-65.
- Mangorrinha, Jorge. 2012. “História de uma Viagem. 100 Anos de Turismo em Portugal (1911-2011)”. Lisboa e Ponta Delgada: Comissão Nacional do Centenário do Turismo em Portugal e Publiçor.
- Mankiw, Gregory. 2009. “Smart Taxes: an Open Invitation to Join the Pigou Club”. *Eastern Economic Journal* 35 (1): 12-23.
- Marôco, João, e Teresa Garcia-Marques. 2006. “Qual a Fiabilidade do Alfa de Cronbach? Questões Antigas e Soluções Modernas?”. *Laboratório de Psicologia* 4 (1): 65-90.
- Marôco, João. 2003. *Análise Estatística - Com Utilização do SPSS*. 3ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Marôco, João. 2011. *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 5ª Edição. Lisboa: Reporter Number.
- Mason, Peter. 2003. *Tourism Impacts, Planning and Management*. Amsterdam: Elsevier Butterworth Heinemann.
- Mathieson, A., e G. Wall. 1982. *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*. New York, London: Longman.
- Matos, Ana Cardoso, Maria Ana Bernardo, e Maria Luisa Santos. 2011. “A Sociedade Propaganda de Portugal e o Congresso de Turismo de 1911”. Apresentado no *Congresso Internacional I República e Republicanismo*, Lisboa, 29 setembro-2 outubro.
- May, Peter J. 2002. “Social Regulation”. In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 156-85.
- Mayer, AL. 2008. “Strengths and Weaknesses of Common Sustainability Indices for Multidimensional Systems”. *Environment International* 34 (2): 277-91.
- McDonnell, Lorraine, e R. Elmore. 1987. “Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments”. *Education Evaluation and Policy Analysis* 9: 133-52.
- McElroy, Jerome, e Klaus de Albuquerque. 1998. “Tourism Penetration Index in Small Caribbean Islands”. *Annals of Tourism Research* 25 (1): 145-68.
- McField, Melanie e Patricia Kramer. 2007. “Healthy Reefs for Healthy People: a Guide to Indicators of Reef Health and Social Well-being in the Mesoamerican Reef Region”. With contributions by Maya Gorrez and Matthew McPherson. The Smithsonian Institution, Miami.

- McNabb, David E. 2013. *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Mendes, Sílvia, e Pedro J. Camões. 2012. "Medição: Propriedades e Problemas". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 121-40.
- Mendes, Sílvia. 2012. "Teorias, Hipóteses e a Revisão de Literatura". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 79-101.
- Michael, Ewen J. 2001. "Public Choice and Tourism Analysis". *Current Issues in Tourism* 4 (2): 308-30.
- Michael, Ewen J. 2006. *Public Policy: The Competitive Framework*. New York: Oxford University Press.
- Milheiro, Eva, e Jorge Santos. 2005. "O Turismo em Portugal: Que Passado? Que Futuro?". *Aprender* 30: 119-25.
- Milne, Simon, e Irena Ateljevic. 2001. "Tourism, Economic Development and the Global-Local Nexus: Theory Embracing Complexity". *Tourism Geographies* 3 (4): 369-93.
- Mo, Chul-min, Dennis R. Howard, e Mark E. Havitz. 1993. "Testing an International Tourist Role Typology". *Annals of Tourism Research* 20 (2): 319-35.
- Moreira, João Manuel. 2004. *Questionários: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Vital. 2005. "As Regiões de Turismo e a Administração Regional do Estado". *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 81: 21-56.
- Munger, Michael C. 2000. *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W.W. Norton & Company.
- Murphy, Peter, Mark P. Pritchard, e Brock Smith. 2000. "The Destination Product and its Impact on Traveller Perceptions". *Tourism Management* 21 (1): 43-52.
- Murphy, Peter. 2013. *Tourism: A Community Approach*. Volume 4. London: Routledge.
- Musgrave, Richard. 1939. "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy". *The Quarterly Journal of Economics* 53 (2): 213-37.
- Nardo, Michela, Michaela Saisano, Andrea Saltelli, e Stefano Tarantola. 2005. "Tools for Composite Indicators Building". EUR 21682 EN Report, Ispra: European Commission, Joint Research Centre.
- Nel, Etienne, e Tony Binns. 2002. "Place Marketing, Tourism Promotion, and Community-Based Local Economic Development in Post-Apartheid South Africa: the Case of Still Bay-The "Bay of Sleeping Beauty"". *Urban Affairs Review* 38 (2): 184-208.
- Nicolau, Juan Luis, e Ricardo Sellers. 2010. "The Quality of Quality Awards: Diminishing Information Asymmetries in a Hotel Chain". *Journal of Business Research* 63 (8): 832-9.
- Nunez-Serrano J.A., Jaime Turrión, e Francisco J. Velázquez. 2014. "Are Stars a Good Indicator of Hotel Quality? Asymmetric Information and Regulatory Heterogeneity in Spain". *Tourism Management* 42: 77-87.

- O'Fallon, Carolyn. 1993. "Government Involvement in New Zealand Tourism: A Public Choice Perspective". *GeoJournal: An International Journal on Human Geography and Environmental Sciences* 29 (3): 271-80.
- Okazaki, Etsuko. 2008. "A Community-Based Tourism Model: its Conception and Use". *Journal of Sustainable Tourism* 16 (5): 511-29.
- Olson, Mancur. 1965. *A Lógica de Acção Colectiva*. Oeiras: Celta Editora.
- Ostrom, Vicente, e Elinor Ostrom. 1999. "Public Goods and Public Choices". In *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, ed. Michael D. McGinnis. Ann Arbor: University of Michigan Press, 75-103.
- Palmer, Adrian. 1996. "Linking External and Internal Relationship Building in Networks of Public and Private Sector Organizations: a Case Study". *International Journal of Public Sector Management* 9 (3): 51-60.
- Palmer, Teresa, e Antoni Riera. 2003. "Tourism and Environmental Taxes. With Special Reference to the Balearic Ecotax". *Tourism Management* 24 (6): 665-74.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3th edition. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pazienza, Pasquale. 2011. "Should we Tax Tourism? Theoretical Justifications from the Economics of Non-Renewable Resource Use". *Environmental Economics* 2 (1): 8-16.
- Pearce, Douglas G. 1992. *Tourist Organizations*. Harlow, Essex, England: Longman Scientific & Technical.
- Pearce, Douglas G. 2011. "Tourism, Trams and Local Government Policy-Making: a Longitudinal Perspective". In *Stories of Practice: Tourism Planning and Policy*, eds. Dianne Dredge, e John Jenkins. Aldershot: Ashgate Pub. Group, 57-78.
- Peaudeau, Pierre, e Renaud Richebe. 2002. *Le Tourisme Nautique: Pour un Développement Local Coordonné*. Paris: AFIT.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso, Manuela Arcanjo, José Carlos Gomes Santos, e Vítor Constâncio. 2007. *Economia e Finanças Públicas*. 2.ª Edição. Lisboa: Escolar Editora.
- Perry, David C. 2003. "Urban Tourism and the Privatizing Discourses of Public Infrastructure". In *The Infrastructure of Play: Building the Tourist City*, ed. Dennis R. Judd. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 19-49.
- Pestana, Maria Helena, e João Nunes Gageiro. 2008. *Análise de Dados para Ciências Sociais: a Complementaridade do SPSS*. 5.ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Peters, B. Guy, e Frans K. M. Van Nispen. 1998. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1-8.
- Peters, B. Guy. 2000. "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 35-47.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Petrakis, Emmanuel, Eftichios Sartzetakis, e Anastasios Xepapadeas. 2005. "Environmental Information Provision as a Public Policy Instrument". *Contributions to Economic Analysis & Policy* 4 (1): 1-31.

- Piga, Claudio A. G. 2003. "Pigouvian Taxation in Tourism". *Environmental and Resource Economics* 26 (3): 343-59.
- Pina, Paulo. 1988. *Portugal, o Turismo no século XX*. Lisboa: Lucidus Publicações.
- Pirttilä, Jukka, e Matti Tuomala. 1997. "Income Tax, Commodity Tax and Environmental Policy". *International Tax and Public Finance* 4: 379-93.
- Pizam, Abraham, e A. Milman. 1984. "The Social Impacts of Tourism". *Journal Industry and Environment* 7(1): 11-4.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Posner, Richard A. 1999. *Natural Monopoly and its Regulation*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Quivy, Raymond, e Luc Van Campenhoudt. 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rauchhaus, Robert W. 2009. "Principal-Agent Problems in Humanitarian Intervention: Moral Hazards, Adverse Selection, and the Commitment Dilemma". *International Studies Quarterly* 53: 871-84.
- Reis, Elisabeth. 2001. *Estatística Multivariada Aplicada*. 2.^a Edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Richins, Harold, e Philip Pearce. 2000. "Influences on Tourism Development Decision Making: Coastal Local Government Areas in Eastern Australia". *Journal of Sustainable Tourism* 8 (3): 207-31.
- Rigall-I-Torrent, Ricard. 2008. "Sustainable Development in Tourism Municipalities: The Role of Public Goods". *Tourism Management* 29 (5) 883-97.
- Riker, William H., e Peter Ordeshook. 1973. "Markets, Pareto Optimality, and Externalities". In *An Introduction to Positive Political Theory*, Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, 240-71.
- Rinaldi, Azzurra. 2012. "Externalities and Tourist Tax: Evidence from Italy". *Rivista di Science del Turismo* 2: 79-91.
- Ritchie, Brent W., Peter Burns, e Catherine Palmer, 2005. "Introduction: Reflections on the Practice of Research". In *Tourism Research Methods: Integrating Theory With Practice*, eds. Brent W Ritchie, Peter Burns, e Catherine Palmer. Wallingford, Oxfordshire, UK: CABI Publishing, 1-8.
- Ritchie, J. R. Brent, e Geoffrey I. Crouch. 2003. *The Competitive Destination: A Sustainable Tourism: Perspective*. Oxon, UK: CABI Publishing.
- Ritchie, Jane, Jane Lewis, Carol McNaughton Nicholls, e Rachel Ormston. 2014. *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Los Angeles, California: Sage Publications.
- Rodrigues, Miguel, António Fernando F. Tavares, e Filipe Araújo. 2012. "Municipal Service Delivery: the Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms". *Local Government Studies* 38 (5): 615-38.
- Rodrigues, Miguel. 2012. "O Tratamento e Análise de Dados". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 171-210.

- Rodriguez, A. E., e J. Murdy. 2006. "Anti-Competitive Practices in the Tourism Industry: the Case of Small Economies". *Journal of Business & Economics Research* 4 (10): 43-9.
- Rolph, Elizabeth S. 1983. "Government Allocation of Property Rights: Who Gets What?" *Journal of Policy Analysis and Management* 3 (1): 45-61.
- Ross, Glenn F. 1992. "Resident Perceptions of the Impact of Tourism on an Australian City". *Journal of Travel Research* 30 (3): 13-7.
- Rosselló, Jaume. 2012. "Regression Analysis". In *Handbook of Research Methods in Tourism: Quantitative and Qualitative Approaches*. eds. Larry Dwyer, Alison Gill, e Neelu Seetaram. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 31-46.
- Rubin. Paul H. 2005. "Legal Systems as Framework for Market Exchange". In *Handbook of New Institutional Economics*, eds. Claude Ménard e, Mary M. Shirley. Dordrecht: Springer, 205-28.
- Ruhanen, Lisa. 2004. "Strategic Planning for Local Tourism Destinations: an Analysis of Tourism Plans". *Tourism and Hospitality Planning & Development* 1 (3): 239-53.
- Ryan, Peter e Pongsak Hoontrakul. 2004. "An Economic Analysis of the Tourism Industry: Implications of the Online Travel Intermediary". *Chulalongkorn Journal of Economics*.
- Saisana, Michaela, e Fernando Cartwright. 2007. "Composite Indicators: Science or Artifacts?". Apresentado na *Biannual Conference of European Survey Research Association*, Praga, 25-29 junho.
- Saisana, Michaela, e Stefano Tarantola. 2002. "State-of-the-art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development". EUR 20408 EN Report, Ispra: European Commission, Joint Research Centre.
- Sakai, Marcia. 2006. "Public Sector Investment in Tourism Infrastructure". In *International Handbook on the Economics of Tourism*, eds. Larry Dwyer, e Peter Forsyth. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 266-79.
- Salamon, Lester M. 1981. "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action". *Public Policy* 29 (3): 255-75.
- Salamon, Lester M. 1989. "The Changing Tools of Government Action". In *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, eds. Lester M. Salamon, e Michael S. Lund. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 3-22.
- Salamon, Lester M. 2002a. "The New Governance and the Tools of Public Action". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 1-47.
- Salamon, Lester M. 2002b. "Economic Regulation". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 117-55.
- Saltelli, Andrea. 2007. "Composite Indicators between Analysis and Advocacy". *Social Indicators Research* 81 (1): 65-77.
- Samuelson, Paul. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-89.

- Santos, José Albano. 2012. *Economia Pública*. 2.^a Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Schubert, Stefan Franz. 2010. "Coping with Externalities in Tourism: A Dynamic Optimal Taxation Approach". *Tourism Economics* 16 (2): 321-43.
- Schwartz, Zvi. 2007. "Revenues and Asymmetric Information". *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism* 7 (4): 1-22.
- Scott, Noel. 2011. *Tourism Policy: a Strategic Review*. Woodeaton, Oxford: Goodfellow Publishers.
- Sharpley, Richard. 2014a. "Tourism: a Vehicle for Development?". In *Tourism and Development: Concepts and Issues*, eds. Richard Sharpley, e David J. Telfer. 2th Edition. Aspects of Tourism, Bristol, UK: Channel View Multi Matter, 3-30.
- Sharpley, Richard. 2014b. "Host Perceptions of Tourism: a Review of the Research". *Tourism Management* 42: 37-49.
- Sheng, Li, e Yanming Tsui. 2009. "Taxing Tourism: Enhancing or Reducing Welfare?". *Journal of Sustainable Tourism* 17 (5): 627-35.
- Shi, Hui. 2012. "The Efficiency of Government Promotion of Inbound Tourism: the Case of Australia". *Economic Modelling* 29 (6): 2711-18.
- Sidali, Katia, Holger Schulze, e Achim Spiller. 2009. "The Impact of Online Reviews on the Choice of Holiday Accommodations". In *Information and Communication Technologies in Tourism 2009: Proceedings of the International Conference in Amsterdam*, eds. Wolfram Höpken, Ulrike Gretzel e Rob Law. New York: Springer, 87-98.
- Siegel, Sidney. 1956. *Nonparametric Statistics for the Behavioral Sciences*. New York: McGraw-Hill.
- Simpson, Ken. 2001. "Strategic Planning and Community Involvement as Contributors to Sustainable Tourism Development". *Current Issues in Tourism* 4 (1): 3-41.
- Sinclair, M. Thea, e Mike Stabler. 1997. *The Economics of Tourism*. London: Routledge.
- Sinclair, M. Thea. 1998. "Tourism and Economic Development: A Survey". *Journal of Development Studies* 34 (5): 1-51.
- Singh, Ram. 2002. "Characterization of Efficient Product Liability Rules: When Consumers are Imperfectly Informed". Working Paper n.º 110. Delhi School of Economics: Centre for Development Economics.
- Smeral, Egon. 1998. "The Impact of Globalization on Small and Medium Enterprises: New Challenges for Tourism Policies in European Countries". *Tourism Management* 19 (4): 371-80.
- Smeral, Egon. 2006. "Aspects to Justify Public Tourism Promotion: An Economic Perspective". *Tourism Review* 61 (3). 6-14.
- Smith, Stephen L. J. 1994. "The Tourism Product". *Annals of Tourism Research* 21 (3): 582-95.
- Song, Haiyan, e Lindsay Turner. 2006. "Tourism Demand Forecasting". In *International Handbook on the Economics of Tourism*, eds. Larry Dwyer, e Peter Forsyth. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 89-114.

- Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stake, Robert E. 2010. *Qualitative Research: Studying How Things Work*. New York: Guilford Press.
- Stanton, Thomas H., e Ronald C. Moe. 2002. "Government Corporations and Government-Sponsored Enterprises". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 80-116.
- Steuerle, C. Eugene, e Eric C. Twombly. 2002. "Vouchers". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 445-65.
- Stone, Deborah A. 1997. "Efficiency". In *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, 61-84.
- Tavares, António Fernando F. 2012. "Programas de Investigação nas Ciências Sociais". In *Metodologia para a Investigação Social*, coord. Hugo Consciência Silvestre, e Joaquim Filipe Araújo. Lisboa: Escolar Editora, 9-34.
- Tietenberg, Tom. 2002. *The Tradable Permits Approach to Protecting the Commons: What Have We Learned?* Milano: Fondazione ENI Enrico Mattei.
- Torres-Delgado, Anna, e Jarkko Saarinen. 2014. "Using Indicators to Assess Sustainable Tourism Development: a Review". *Tourism Geographies* 16 (1): 31-47.
- Torres, Carlos. 2013. "O Progressivo Esvaziamento do Estruturante Poder Regional do Turismo". *Jornal Planeamento e Cidades* 28.
- Tosun, Cevat, e Dallen J. Timothy. 2003. "Arguments for Community Participation in the Tourism Development Process". *Journal of Tourism Studies* 14 (2): 2-15.
- Tosun, Cevat. 2002. "Host Perception of Impacts: A Comparative Tourism Study". *Annals of Tourism Research* 29 (1): 231-53.
- Treuren, Gerry, e David Lane. 2003. "The Tourism Planning Process in the Context of Organized Interests, Industry Structure, State Capacity, Accumulation and Sustainability". *Current Issues in Tourism* 6 (1): 1-22.
- Tribe, John. 2011. *The Economics of Recreation, Leisure and Tourism*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Turismo de Portugal I.P. 2011. "Plano Estratégico Nacional do Turismo: Propostas para Revisão no Horizonte 2015 – versão 2.0". Relatórios e Documentos Estratégicos. Lisboa: Turismo de Portugal I.P.
- Van Nispen, Frans K. M., e Arthur B. Ringeling. 1998. "On Instruments and Instrumentality: a Critical Assessment". In *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, eds. B. Guy Peters, e Frans K. M. Van Nispen. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 204-17.
- Van Thiel, Sandra. 2014. *Research Methods in Public Administration and Public Management: an Introduction*. London: Routledge.
- Vanhove, Norbert. 2005. *The Economics of Tourism Destinations*. Amsterdam: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Vasques, Sérgio. 1999. *Os Impostos do Pecado: o Álcool, o Tabaco e o Fisco*. Coimbra: Almedina.

- Vasques, Sérgio. 2008. *Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário*, Coimbra: Almedina.
- Veal, Anthony J. 2003. *Leisure and Tourism Policy and Planning*. Wallingford, Oxon, UK: CABI Publishing.
- Veal, Anthony J. 2006. "Economics of Leisure". In *A Handbook of Leisure Studies*, eds. Chris Rojek, Susan M. Shaw, e Anthony J. Veal. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 140-61.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories". In *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, eds. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, e Evert Vedung. New Brunswick, N.J., U.S.A.: Transaction Publishers, 21-58.
- Wanhill, Stephen. 2005. "Role of Government Incentives?" In *Global Tourism*, ed. William F. Theobald. 3th Edition. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann, 367-90.
- Weimer, David L., e Aidan R. Vining. 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 4th Edition. Upper Saddle River. New Jersey: Prentice Hall.
- Weiss, Janet A. 1999. "Theoretical Foundations of Policy Intervention". In *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*, eds. H. George Frederickson, e Jocelyn M. Johnston. Tuscaloosa, Ala: University of Alabama Press, 37-69.
- Weiss, Janet A. 2002. "Public Information". In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, eds. Lester M. Salamon, e Odus Elliott. Oxford: Oxford University Press, 217-54.
- Wolf, Charles. 1994. *Markets or Governments? Choosing Between Imperfect Alternatives*. 2nd Edition. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Yang, Kaifeng, Yahong Zhang, e Marc Holzer. 2008. "Dealing with Multiple Paradigms in Public Administration Research". In *Handbook of Research Methods in Public Administration*, eds. Gerald J. Miller, e Kaifeng Yang. Boca Raton, London, New York: CRC Press, 25-43.
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. 5th edition. Los Angeles: Sage Publications.
- Zanella, Andreia, Ana Camanho, e Teresa Dias. 2011. "Countries Environmental Performance Assessment". Apresentado no 15.º Congresso da Associação Portuguesa de Investigação Operacional, Coimbra: 18-20 abril.
- Zeng, Yingying, e Zining Jin. 2013. "A Study into Solutions to Negative Environmental Externalities of Rural Tourism". Apresentado na *International Conference on Applied Social Science Research*, Xangai, 20-21 junho.

Lei n.º 1:152, de 23 de abril de 1921 – Cria as Comissões de Iniciativa.

Decreto n.º 1:121, de 2 de dezembro de 1924 – Concede determinadas vantagens às empresas que dentro de cinco anos construírem edifícios próprios para a instalação e exploração de hotéis.

Decreto n.º 16:643, de 3 de dezembro de 1927 – Cria o Conselho de Administração de Jogos.

Decreto n.º 16:999, de 21 de julho de 1929 – Cria na dependência do Ministério do Interior o Conselho Nacional de Turismo.

Decreto-Lei n.º 27:424, de 31 de dezembro de 1936 – Aprova o Código Administrativo.

Decreto n.º 34:134, de 24 de novembro de 1944 – Promulga o regulamento dos serviços do Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo.

Lei n.º 2082, de 4 de junho de 1956 – Incumbe o Estado, por intermédio dos órgãos centrais competentes e em colaboração com os órgãos locais, de promover a expansão do turismo nacional – Cria o Fundo de Turismo e extingue o Fundo dos Serviços de Turismo, criado pelo Decreto n.º 14890.

Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de agosto – Define regiões de turismo e estabelece normas relativas à sua criação e área da sua jurisdição.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 17-B/86, de 14 de fevereiro – Aprova o Plano Nacional de Turismo a vigorar para o período de 1986-1989.

Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de agosto – Estabelece o novo regime jurídico das regiões de turismo.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto – Constituição da República Portuguesa. Sétima Revisão Constitucional.

Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro – Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril – Aprova os objetivos e principais linhas de desenvolvimento do Plano Estratégico Nacional de Turismo.

Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de abril – Aprova o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental e dos pólos de desenvolvimento turístico, a delimitação e características, bem como o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das respetivas entidades regionais de turismo.

Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto – Estabelece as bases das políticas públicas de turismo e define os instrumentos para a respetiva execução.

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53 -F/2006, de 29 de dezembro e 55/2011, de 15 de novembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril - Aprova o Plano Estratégico Nacional para o Turismo para o desenvolvimento do turismo no período 2013-2015 e cria a Comissão de Orientação Estratégica para o Turismo.

Lei n.º 33/2013, de 16 de maio – Estabelece o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, a sua delimitação e características, bem como o regime jurídico da organização e funcionamento das entidades regionais de turismo.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Decreto-Lei n.º 15/2014, de 23 de janeiro – Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, que estabelece o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos.

Regulamento n.º 569-A/2014 – Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa.

APÊNDICES

APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS

GUIÃO DE ENTREVISTAS INDIVIDUAIS

(Dirigidas ao vereador com o pelouro do turismo e ao responsável técnico da área do turismo)

1ª Parte

Objetivos: Explorar o conhecimento do município sobre os produtos turísticos definidos no Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT).

Questões:

1. Tem conhecimento da classificação prevista no PENT relativa aos produtos turísticos?
2. De acordo com aquela classificação, quais os produtos turísticos que constituem aposta do município?
3. O município considera outros produtos turísticos que não estejam previstos na atual classificação do PENT? Se sim:
 - 3.1. Quais são esses produtos turísticos e qual a sua importância para a atividade turística do município?

2ª Parte

Objetivos: Averiguar se a atividade turística do município possui características de bem público, mais concretamente, investigar se o município desempenha um papel ativo na promoção turística, no desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico e na coordenação/planeamento da atividade turística.

Questões:

1. O município desenvolve ações de promoção turística? Se sim:
 - 1.1. Quais são as principais ações de promoção?
 - 1.2. A promoção é feita unicamente pelo município ou existem outros agentes turísticos envolvidos?
 - 1.3. Qual a principal razão que leva o município a participar na promoção turística?
 - 1.4. Se não: Qual a principal razão para o município não desenvolver ações de promoção turística?
2. O município concretiza ações relacionadas com o desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico? Se sim:
 - 2.1. Quais são as principais ações de desenvolvimento dessas infraestruturas?
 - 2.2. Quais são as infraestruturas turísticas e qual a razão de tal investimento?
 - 2.3. Existe a preocupação, por parte do município, em investir numa determinada infraestrutura em que a principal razão seja o desenvolvimento do turismo no município?
 - 2.4. Se não: Qual a principal razão para o município não desenvolver ações relacionadas com o desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico?

3. O município promove a coordenação da atividade turística entre as diversas entidades e agentes turísticos com intervenção no município? Se sim:
 - 3.1. Quais as diferentes entidades e agentes turísticos que atuam a nível municipal?
 - 3.2. Quais as estruturas de coordenação da atividade turística existentes a nível municipal?
 - 3.3. Quais as competências e campos de atividades?
 - 3.4. Qual a natureza do orçamento?
 - 3.5. Em que moldes é feita a coordenação? Porquê?
 - 3.6. Qual a finalidade dessa coordenação?
 - 3.7. Se não: Qual a principal razão para o município não promover a coordenação da atividade turística entre as diversas entidades e agentes turísticos?

4. O município promove estratégias de planeamento turístico a longo-prazo? Se sim:
 - 4.1. Qual a principal razão para o município se envolver no planeamento turístico a longo-prazo?
 - 4.2. Existe o envolvimento das diversas entidades e agentes turísticos que atuam a nível municipal?
 - 4.3. O município dispõe de planos que regulam a atividade turística?
 - 4.4. Se não: Qual a principal razão para o município não promover estratégias de planeamento turístico a longo-prazo?

3ª Parte

Objetivos: Investigar se o município tem em consideração os impactos económicos, sociais ou ambientais provocados pela atividade turística, sejam eles benéficos ou danosos.

Questões:

1. O município tem em consideração os impactos provocados pela atividade turística? Se sim:
 - 1.1. Quais os principais impactos sentidos?
 - 1.2. Quais os principais meios que o município adota para reduzir os impactos negativos provocados pela atividade turística?
 - 1.3. Se não: Qual a principal razão para o município não considerar os impactos provocados pela atividade turística?

4ª Parte

Objetivo: Explorar a perceção do município sobre as atrações turísticas de carácter único, ou seja, atrações caracterizadas pela escassez, unicidade, imobilidade e diferenças regionais e que implicam a exclusividade da existência dessas atrações turísticas no município em causa.

Questões:

1. O município comporta na sua área de circunscrição atrações turísticas de carácter único? Se sim:
 - 1.1. Quais são e qual o papel do município na gestão dessas atrações turísticas?

5ª Parte

Objetivo: Investigar se o município utiliza canais de divulgação de informação turística.

Questões:

1. O município utiliza canais de divulgação de informação turística? Se sim:
 - 1.1. Quais são os canais de divulgação de informação turística? Porquê?
 - 1.2. A divulgação de informação turística é geral ou específica a algumas atrações turísticas/produtos turísticos?
 - 1.3. A divulgação de informação turística é feita unicamente pelo município ou existem outros agentes turísticos envolvidos?
 - 1.4. Qual a principal razão que leva o município a participar na divulgação de informação turística?
 - 1.5. Se não: Qual a principal razão para o município não utilizar canais de divulgação de informação turística?

APÊNDICE B – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão



INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA
Escola Superior de Comunicação,
Administração e Turismo

POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

Este questionário é parte integrante de uma Tese de Doutoramento em Ciências da Administração da Universidade do Minho e tem como principal objetivo identificar as principais políticas públicas do turismo adotadas pelos municípios portugueses enquanto impulsionadoras de um maior desenvolvimento turístico municipal.

Face à importância académica e prática deste estudo, apelamos ao seu rigor nas respostas, estimando-se um tempo total de preenchimento de aproximadamente 30 minutos. Os dados recolhidos serão tratados de forma agregada e totalmente anónima, garantindo-se a confidencialidade da informação.

Quaisquer esclarecimentos adicionais poderão ser obtidos via e-mail (claudia@ipb.pt).

AGRADECEMOS A SUA COLABORAÇÃO!

I – PRODUTOS TURÍSTICOS

1. De acordo com a classificação de produtos turísticos prevista no Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) avalie o seu atual grau de importância para o município:

(Para cada produto turístico considere uma escala de 5 pontos de importância, em que 1 é Nada Importante e 5 é Totalmente Importante)

| | Nada Importante | Pouco Importante | Importante | Muito Importante | Totalmente Importante |
|--|-----------------|------------------|------------|------------------|-----------------------|
| i. Sol & Mar | | | | | |
| ii. Turismo Náutico | | | | | |
| iii. Turismo de Negócios | | | | | |
| iv. Gastronomia e Vinhos | | | | | |
| v. Circuitos Turísticos Religiosos e Culturais | | | | | |
| vi. Turismo de Natureza | | | | | |
| vii. Turismo Residencial | | | | | |
| viii. Golfe | | | | | |
| ix. Turismo de Saúde | | | | | |
| x. Estadias de Curta Duração em Cidade | | | | | |

2. O município considera a existência de outros produtos turísticos para além dos que estão previstos na atual classificação do PENT?

- i. Não
- ii. Sim. Identifique-os por ordem de importância:

II – PROMOÇÃO TURÍSTICA

3. No contexto da promoção turística assinale se o município desenvolve (ou não) as seguintes ações:

| | Sim | Não |
|---|-----|-----|
| i. O município prevê no orçamento municipal uma rubrica específica para a promoção turística | | |
| ii. O município recorre a fundos comunitários | | |
| iii. O município elabora materiais de indução promocional (e.g. campanhas publicitárias, brochuras) | | |
| iv. O município possui plano de marketing turístico | | |
| v. O município possui plano de promoção turística | | |
| vi. O município possui marca turística | | |
| vii. O município participa em feiras nacionais de promoção turística | | |
| viii. O município participa em feiras internacionais de promoção turística (e.g. BTL – Feira Internacional de Turismo, FITUR – Feira Internacional de Turismo em Espanha) | | |
| ix. Os agentes turísticos locais de natureza privada financiam de forma regular a promoção turística | | |
| x. O município fornece apoio logístico aos agentes turísticos locais de natureza privada para as diferentes ações promocionais | | |
| xi. Especifique outra(s) ação(ões) de promoção turística desenvolvida pelo município: | | |

4. No contexto da promoção turística interna do município avalie o atual grau de importância dos seguintes intervenientes:

(Deve seleccionar a coluna “não aplicável” nas entidades que não têm qualquer intervenção na promoção turística interna do município)

| | Nada Importante | Pouco Importante | Importante | Muito Importante | Totalmente Importante | Não aplicável |
|---|-----------------|------------------|------------|------------------|-----------------------|---------------|
| i. Respetiva Entidade Regional de Turismo | | | | | | |
| ii. Estrutura interna do município | | | | | | |
| iii. Estrutura externa criada pelo municípios (ex. Empresa Municipal) | | | | | | |
| iv. Outra estrutura que garanta a promoção turística interna | | | | | | |
| Especifique a designação da estrutura identificada no ponto iv (quando aplicável) | | | | | | |

5. No contexto da promoção turística externa do município avalie o atual grau de importância dos seguintes intervenientes:

(Deve selecionar a coluna “não aplicável” para as entidades que não têm qualquer intervenção na promoção turística externa do município)

| | Nada Importante | Pouco Importante | Importante | Muito Importante | Totalmente Importante | Não aplicável |
|---|-----------------|------------------|------------|------------------|-----------------------|---------------|
| i. Agência Regional de Promoção Turística | | | | | | |
| ii. Estrutura interna do município | | | | | | |
| iii. Estrutura externa criada pelo municípios (ex. Empresa Municipal) | | | | | | |
| iv. Outra estrutura que garanta a promoção turística externa | | | | | | |
| Especifique a designação da estrutura identificada no ponto iv (quando aplicável) | | | | | | |

III – IMPACTOS ECONÓMICOS, SOCIOCULTURAIS E AMBIENTAIS

6. No contexto da atividade turística do município seleccione os meses que compreendem o período de época alta:

Meses: De A

7. Tendo por referência o período de época alta acima identificado, avalie o atual grau de alteração provocado pela atividade turística nos seguintes impactos:

(Para cada impacto considere uma escala de 5 pontos de intensidade, em que 1 é Diminuição Significativa e 5 é Aumento Significativo. Deve selecionar a coluna “sem alteração” nos impactos que não sofrem qualquer alteração com a atividade turística)

| | Diminuição Significativa | Diminuição Moderada | Sem Alteração | Aumento Moderado | Aumento Significativo |
|--|--------------------------|---------------------|---------------|------------------|-----------------------|
| i. Economia local | | | | | |
| ii. Criação de oportunidades de emprego | | | | | |
| iii. Criação de oportunidades de negócio | | | | | |
| iv. Arrecadação de receitas de impostos sobre a propriedade (ex. Impostos Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis) | | | | | |
| v. Especulação dos preços de bens e serviços | | | | | |
| vi. Especulação dos preços da habitação | | | | | |
| vii. Conhecimento de novas culturas | | | | | |
| viii. Incentivo à preservação do património histórico e monumentos | | | | | |
| ix. Incentivo à preservação da identidade cultural | | | | | |
| x. Número de instalações de lazer | | | | | |
| xi. Procura do sistema de saúde pública | | | | | |
| xii. Consumo de álcool | | | | | |
| xiii. Prostituição | | | | | |
| xiv. Consumo de drogas | | | | | |
| xv. Criminalidade | | | | | |
| xvi. Tráfego rodoviário | | | | | |
| xvii. Congestionamento dos transportes públicos | | | | | |
| xviii. Ruído | | | | | |
| xix. Resíduos | | | | | |
| xx. Consumo de água <i>per capita</i> | | | | | |
| xxi. Emissões de dióxido de carbono | | | | | |
| xxii. Degradação dos recursos naturais | | | | | |
| xxiii. Resíduos nas praias (costeiras e fluviais) | | | | | |
| xxiv. Resíduos nas zonas de lazer | | | | | |
| xxv. Incentivo à preservação dos sistemas naturais | | | | | |
| xxvi. Especifique outro(s) impacto(s), bem como o respetivo grau de alteração, provocado(s) pela atividade turística: | | | | | |

8. Selecione o(s) instrumento(s) adotado(s) pelo município para minimizar os impactos negativos provocados pelo atual nível de atividade turística:

(Considere todos os instrumentos que se apliquem)

- i. Regulação da atividade turística através de regulamentos/posturas municipais
- ii. Cobrança de taxa de entrada
- iii. Cobrança de taxa de utilização
- iv. Cobrança de taxa turística (taxa de pernoite)
- v. Cobrança de taxas à indústria turística de âmbito local
- vi. O município não adota qualquer instrumento
- vii. Especifique outro(s) instrumento(s) adotado(s) pelo município:

IV – INFRAESTRUTURAS/EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS

9. Atendendo às infraestruturas/equipamentos de interesse turístico a seguir apresentados, assinale a natureza da sua prestação. Para cada infraestrutura/equipamento considere todas as formas de que se apliquem, sendo que:

Municipal/Municipalizado = Serviços Municipais/Serviços Municipalizados

Setor Empresarial Local = Empresas Municipais, Intermunicipais, metropolitanas e outras Entidades Empresariais Locais

Privado com fins lucrativos = Contratação e Concessão de serviços públicos

Privado sem fins lucrativos = Setor Social

Não existe prestação = Não existe prestação da infraestrutura/equipamento

| | Municipal/ Municipalizado | Setor Empresarial Local | Privado com fins lucrativos | Privado sem fins lucrativos | Não existe prestação |
|--|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| i. Rede viária municipal | | | | | |
| ii. Rede de transportes urbanos | | | | | |
| iii. Rede de transportes urbanos locais | | | | | |
| iv. Estrutura de apoio aos transportes rodoviários | | | | | |
| v. Aeródromo municipal | | | | | |
| vi. Heliporto municipal | | | | | |
| vii. Abastecimento de energia elétrica de baixa tensão | | | | | |
| viii. Iluminação pública | | | | | |
| ix. Abastecimento de água | | | | | |
| x. Tratamento de águas residuais urbanas | | | | | |
| xi. Recolha de resíduos sólidos urbanos | | | | | |
| xii. Tratamento de resíduos sólidos urbanos | | | | | |
| xiii. Espaços verdes (ex. parques públicos) | | | | | |
| xiv. Espaços verdes (ex. jardins públicos) | | | | | |
| xv. Centros culturais | | | | | |
| xvi. Bibliotecas | | | | | |
| xvii. Teatros | | | | | |
| xviii. Museus municipais | | | | | |
| xix. Parques de campismo (e/ou caravanismo) | | | | | |
| xx. Equipamentos desportivos (e.g. pavilhão gimnodesportivo, piscinas) | | | | | |
| xxi. Equipamentos termais | | | | | |
| xxii. Especifique outra(s) infraestrutura(s)/equipamento(s) de interesse turístico, bem como a natureza da sua prestação, existentes no município: | | | | | |

10. No contexto do desenvolvimento de infraestruturas/equipamentos de interesse turístico assinale se o município adota (ou não) as seguintes ações:

| | Sim | Não |
|---|-----|-----|
| i. O município concede incentivos financeiros (e.g. subvenções, venda de lotas a preços acessíveis) | | |
| ii. O município concede isenções fiscais (e.g. isenção do pagamento de taxas de licenciamento, redução de impostos municipais) | | |
| iii. O município prevê no orçamento municipal uma rubrica específica para investimento em infraestruturas/equipamentos de interesse turístico | | |
| iv. O município recorre a fundos comunitários | | |
| v. O município possui protocolos bancários com instituições financeiras | | |
| vi. O município procede à cobrança de taxa de entrada (ex. museus municipais) | | |
| vii. O município procede à cobrança de taxa de utilização (ex. piscinas municipais) | | |
| viii. O município prevê uma estrutura vocacionada para o apoio ao promotor de investimento turístico | | |
| ix. O município elabora e disponibiliza guias e manuais de apoio ao promotor de investimento turístico | | |
| x. Especifique outra(s) ação(ões) adotada(s) pelo município: | | |

V – ATRAÇÕES TURÍSTICAS DE CARÁTER ÚNICO

11. O município possui alguma atração turística que seja específica e única (e.g. existe apenas um Templo Romano em Évora, uma Ilha da Berlenga em Peniche ou os Caretos de Podence em Macedo de Cavaleiros)? *(caso não identifique nenhuma atração turística com as características solicitadas prossiga para a questão 13)*

- i. Não
- ii. Sim. Especifique a atração turística:

12. Considerando a atração turística acima identificada, assinale o(s) instrumento(s) adotado(s) pelo município para assegurar a sua preservação:

(Considere todos os instrumentos que se apliquem)

- i. Agentes privados e o município não adota qualquer forma de intervenção
- ii. Agentes privados, cuja atividade turística é regulada pelo município
- iii. Estrutura interna do município
- iv. Estrutura externa criada pelos municípios (ex. Empresa Municipal)
- v. O município não adota qualquer instrumento
- vi. Especifique outro(s) instrumento(s) adotado(s) pelo município:

VI – PLANEAMENTO DO TURISMO

13. O município possui, no contexto do planeamento da atividade turística, plano de desenvolvimento turístico a longo prazo ou plano estratégico? *(em caso de resposta negativa à questão prossiga para a questão 15)*

- i. Não
- ii. Sim

14. Relativamente ao processo de elaboração do plano de desenvolvimento turístico a longo prazo/plano estratégico assinale se este foi elaborado:

(Considere todas as opções que se apliquem)

- i. De acordo com as orientações estratégicas do PENT
- ii. Pela estrutura interna do município
- iii. Por uma entidade externa. Especifique a sua designação:

15. O Plano Diretor Municipal constitui o principal instrumento do processo de planeamento do turismo?

- i. Não
- ii. Sim
- iii. Especifique outro(s) instrumento(s) adotado(s) pelo município:

VII – ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

16. No contexto da coordenação da atividade turística assinale se no município existem (ou não) as seguintes estruturas:

| | | Sim | Não |
|------|--|--------------------------|--------------------------|
| i. | O município possui um órgão consultivo de coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada (e.g. Comissão, Conselho) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ii. | O município possui uma estrutura vocacionada para a coordenação da atividade turística que envolve a participação dos vários agentes turísticos locais de natureza pública e privada | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| iii. | O município coordena a atividade turística de forma <i>ad hoc</i> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| iv. | O município possui uma estrutura externa criada por si (ex. Empresa Municipal) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| v. | Existe no município alguma estrutura constituída por agentes turísticos locais e que seja independente do poder local (ex. Associação) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| vi. | Especifique outra(s) estrutura(s) de coordenação adotada(s) pelo município: | | |

17. Avalie a coordenação da atividade turística entre o município e os seguintes intervenientes:

(Para cada entidade considere uma escala de 5 pontos de coordenação, em que 1 é Coordenação muito baixa e 5 é Coordenação muito elevada. Deve selecionar a coluna "não aplicável" quando considerar que o município é a única entidade de caráter público interveniente)

| | Coordenação muito baixa | Coordenação baixa | Coordenação moderada | Coordenação elevada | Coordenação muito elevada | Não aplicável |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| i. Turismo de Portugal, I.P. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ii. Respetiva Entidade Regional de Turismo | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| iii. Respetiva Agência Regional de Promoção Turística | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| iv. Agentes turísticos locais de natureza pública (ex. Parque Natural) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| v. Agentes turísticos locais de natureza privada | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

VIII – DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO TURÍSTICA

18. O município possui posto de turismo municipal?

- i. Não
- ii. Sim. Especifique o número de postos:

19. No contexto da divulgação da informação turística especifique se:

(Considere uma única opção)

- i. O município disponibiliza informação turística apenas em português
- ii. O município disponibiliza informação turística em português e nas seguintes línguas:

20. Assinale se o município utiliza (ou não) os canais de divulgação de informação turística a seguir apresentados:

| | | Sim | Não |
|-------|---|-----|-----|
| i. | O município possui pontos de informação turística complementares e que se encontram distribuídos pelos principais pontos de interesse turístico | | |
| ii. | O município possui posto de turismo não municipal (e.g. Entidade Regional de Turismo, posto de turismo privado) | | |
| iii. | O município possui guias turísticos | | |
| iv. | O município possui mapas turísticos | | |
| v. | O município possui brochuras turísticas | | |
| vi. | O município possui roteiros turísticos | | |
| vii. | O município aposta nas Tecnologias de Informação e Comunicação no turismo (e.g. Aplicações móveis, <i>Qr. Codes</i> , <i>Welcome guides</i>) | | |
| viii. | O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza privada | | |
| ix. | O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação dos agentes turísticos locais de natureza pública | | |
| x. | O município possui uma rede oficial de informação turística que envolve a participação de entidades não turísticas (ex. segurança pública) | | |
| xi. | O município possui sinalização turística (sinais direcionais e informativos) | | |
| xii. | O município utiliza as redes sociais virtuais (e.g. <i>facebook</i> , <i>twitter</i>) | | |
| xiii. | O município utiliza o <i>website</i> institucional | | |
| xiv. | O município utiliza um <i>website</i> especificamente dedicado ao turismo | | |
| xv. | Especifique outro(s) canal(ais) de divulgação de informação turística adotado(s) pelo município: | | |

IX – PERFIL DO INQUIRIDO

21. Cargo que ocupa no município:

- i. Cargo político
- ii. Cargo técnico
- iii. Outro. Especifique:

22. Sexo:

- i. Feminino
- ii. Masculino

23. Idade:

24. Número de anos que desempenha o atual cargo:

25. Habilitações académicas

- i. Ensino Básico
- ii. Ensino Secundário
- iii. Bacharelato/Licenciatura
- iv. Mestrado
- v. Doutoramento
- vi. Outra. Especifique:

26. Área de Formação:

- i. Administração Pública
 - ii. Economia/Gestão
 - iii. Turismo
 - iv. Arquitetura
 - v. Direito
 - vi. Sociologia
 - vii. História
 - viii. Geografia
 - ix. Letras, Línguas
 - x. Outra. Especifique:
-

X – DADOS TURÍSTICOS

27. No contexto da atividade turística do município especifique:

- i. O montante (em euros) previsto no orçamento municipal de 2012 para a área do turismo (aproximadamente)
- ii. O montante (em euros) previsto no orçamento municipal de 2012 para o principal evento turístico do município (aproximadamente)
- iii. O número de funcionários, a tempo integral, afetos à área do turismo
- iv. O número de funcionários, a tempo integral, afetos à área do turismo que possuem formação na área

XI – SÍNTESE DO ESTUDO

28. Identifique o seu município:

29. Pretende receber por email uma síntese do estudo (gratuito)?

- i. Não
 - ii. Sim. Endereço de email:
-

30. Gostaria de acrescentar algum caract relacionado com a atuação do município e que não teve oportunidade de expor?

AGRADECEMOS A SUA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE C – IDTL

| Municípios | IDTL | Municípios | IDTL | Municípios | IDTL |
|----------------------------|--------------|------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| Albufeira | 0.703 | Faro | 0.244 | Montijo | 0.186 |
| Lagoa (Algarve) | 0.593 | Mortágua | 0.241 | Lamego | 0.186 |
| Funchal | 0.578 | Mafra | 0.239 | Vila Real | 0.184 |
| Porto Santo | 0.567 | Amares | 0.236 | Beja | 0.183 |
| Ponta do Sol | 0.542 | Horta | 0.235 | Marinha Grande | 0.181 |
| Santa Cruz (Madeira) | 0.497 | Santa Cruz das Flores | 0.233 | Reguengos de Monsaraz | 0.180 |
| Calheta (Madeira) | 0.490 | Oeiras | 0.231 | Terras de Bouro | 0.179 |
| Vila Real de Santo António | 0.481 | Almada | 0.229 | Fundão | 0.179 |
| Câmara de Lobos | 0.471 | Sines | 0.228 | Arganil | 0.178 |
| Vila do Bispo | 0.465 | Vila Nova de Gaia | 0.226 | Alcochete | 0.177 |
| Loulé | 0.456 | Amarante | 0.225 | Chaves | 0.176 |
| Portimão | 0.428 | Sesimbra | 0.225 | Penafiel | 0.175 |
| São Vicente | 0.393 | Loures | 0.224 | Póvoa de Varzim | 0.174 |
| Lagos | 0.392 | Vila do Conde | 0.224 | Setúbal | 0.173 |
| Olhão | 0.385 | Coimbra | 0.219 | Braga | 0.173 |
| Cascais | 0.384 | Ourém | 0.218 | Santo Tirso | 0.173 |
| Castro Marim | 0.381 | Lourinhã | 0.218 | Montalegre | 0.173 |
| Lisboa | 0.379 | Angra do Heroísmo | 0.215 | Odemira | 0.172 |
| Povoação | 0.363 | Marvão | 0.213 | Idanha-a-Nova | 0.169 |
| Silves | 0.352 | Seia | 0.213 | São João da Madeira | 0.167 |
| Arruda dos Vinhos | 0.346 | Matosinhos | 0.211 | Melgaço | 0.167 |
| Sintra | 0.345 | Guimarães | 0.211 | Alcácer do Sal | 0.167 |
| Machico | 0.327 | Aveiro | 0.209 | Castelo de Vide | 0.166 |
| Tavira | 0.324 | Peso da Régua | 0.207 | Tondela | 0.164 |
| Óbidos | 0.314 | Esposende | 0.206 | Batalha | 0.164 |
| Porto Moniz | 0.303 | Vila Nova de Cerveira | 0.204 | Figueira da Foz | 0.161 |
| Ponta Delgada | 0.299 | Peniche | 0.203 | Leiria | 0.160 |
| Vale de Cambra | 0.291 | Madalena | 0.203 | Palmela | 0.160 |
| Monchique | 0.290 | Manteigas | 0.203 | Nelas | 0.160 |
| Lagoa (Açores) | 0.289 | Torres Vedras | 0.202 | Tomar | 0.160 |
| São Pedro do Sul | 0.283 | Santa Cruz da Graciosa | 0.202 | Mealhada | 0.159 |
| Porto | 0.282 | Mira | 0.201 | Ovar | 0.158 |
| Santana | 0.282 | Vieira do Minho | 0.199 | Viseu | 0.153 |
| Évora | 0.275 | Murtosa | 0.195 | Santiago do Cacém | 0.153 |
| Grândola | 0.268 | Espinho | 0.190 | Viana do Castelo | 0.153 |
| Nazaré | 0.259 | Alijo | 0.189 | Ferreira do Alentejo | 0.152 |
| Ribeira Brava | 0.254 | Alcobaça | 0.186 | Barcelos | 0.152 |

| Municípios | IDTL | Municípios | IDTL | Municípios | IDTL |
|------------------------|--------------|----------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
| Ílhavo | 0.152 | Alandroal | – | Coruche | – |
| Castelo Branco | 0.151 | Alcoutim | – | Corvo | – |
| Entroncamento | 0.150 | Alenquer | – | Covilhã | – |
| Vila Nova de Famalicão | 0.148 | Alfândega da Fé | – | Crato | – |
| Serpa | 0.148 | Aljezur | – | Estarreja | – |
| Vila do Porto | 0.146 | Aljustrel | – | Fafe | – |
| Águeda | 0.146 | Almeirim | – | Ferreira do Zêzere | – |
| Ponte de Lima | 0.145 | Almodôvar | – | Figueira de Castelo Rodrigo | – |
| Arcos de Valdevez | 0.144 | Alpiarça | – | Figueiró dos Vinhos | – |
| Guarda | 0.139 | Alter do Chão | – | Fornos de Algodres | – |
| Praia da Vitória | 0.137 | Alvaiázere | – | Freixo de Espada à Cinta | – |
| Anadia | 0.131 | Alvito | – | Fronteira | – |
| Caminha | 0.131 | Amadora | – | Gavião | – |
| Redondo | 0.129 | Ansião | – | Góis | – |
| Mangualde | 0.129 | Armamar | – | Golegã | – |
| Almeida | 0.128 | Arouca | – | Gondomar | – |
| Valença | 0.126 | Arraiolos | – | Lajes das Flores | – |
| Santarém | 0.125 | Arronches | – | Lajes do Pico | – |
| Maia | 0.124 | Avis | – | Lousã | – |
| Pedrogão Grande | 0.122 | Azambuja | – | Lousada | – |
| Albergaria-a-Velha | 0.119 | Baião | – | Mação | – |
| Miranda do Douro | 0.119 | Barreiro | – | Macedo de Cavaleiros | – |
| Caldas da Rainha | 0.115 | Belmonte | – | Marco de Canaveses | – |
| Abrantes | 0.114 | Benavente | – | Mêda | – |
| Celorico da Beira | 0.113 | Borba | – | Mértola | – |
| Estremoz | 0.111 | Boticas | – | Mesão Frio | – |
| Paredes | 0.109 | Cabeceiras de Basto | – | Miranda do Corvo | – |
| Mirandela | 0.094 | Cadaval | – | Moimenta da Beira | – |
| Bragança | 0.092 | Calheta (Açores) | – | Moita | – |
| Felgueiras | 0.091 | Campo Maior | – | Monção | – |
| Alcanena | 0.089 | Cantanhede | – | Mondim de Basto | – |
| Gouveia | 0.086 | Carraceda de Ansiães | – | Monforte | – |
| Trofa | 0.080 | Carregal do Sal | – | Montemor-o-Novo | – |
| Vila Verde | 0.079 | Cartaxo | – | Montemor-o-Velho | – |
| Elvas | 0.078 | Castanheira de Pera | – | Mora | – |
| Mogadouro | 0.063 | Castelo de Paiva | – | Moura | – |
| Constância | 0.062 | Castro Daire | – | Mourão | – |
| Valpaços | 0.061 | Castro Verde | – | Murça | – |
| Bombarral | 0.048 | Celorico de Basto | – | Nisa | – |
| Cuba | 0.035 | Chamusca | – | Nordeste | – |
| Barrancos | 0.034 | Cinfães | – | Odivelas | – |
| Aguiar da Beira | – | Condeixa-a-Nova | – | Oleiros | – |

| Municípios | IDTL | Municípios | IDTL | Municípios | IDTL |
|--------------------------|-------------|------------------------|-------------|-------------------|-------------|
| Oliveira de Azeméis | – | Soure | – | | |
| Oliveira de Frades | – | Sousel | – | | |
| Oliveira do Bairro | – | Tabua | – | | |
| Oliveira do Hospital | – | Tabuaço | – | | |
| Ourique | – | Tarouca | – | | |
| Paços de Ferreira | – | Torre de Moncorvo | – | | |
| Pampilhosa da Serra | – | Torres Novas | – | | |
| Paredes de Coura | – | Trancoso | – | | |
| Penacova | – | Vagos | – | | |
| Penalva do Castelo | – | Valongo | – | | |
| Penamacor | – | Velas | – | | |
| Penedono | – | Vendas Novas | – | | |
| Penela | – | Viana do Alentejo | – | | |
| Pinhel | – | Vidigueira | – | | |
| Pombal | – | Vila de Rei | – | | |
| Ponte da Barca | – | Vila Flor | – | | |
| Ponte de Sor | – | Vila Franca de Xira | – | | |
| Portalegre | – | Vila Franca do Campo | – | | |
| Portel | – | Vila Nova da Barquinha | – | | |
| Porto de Mos | – | Vila Nova de Foz Côa | – | | |
| Póvoa de Lanhoso | – | Vila Nova de Paiva | – | | |
| Proença-a-Nova | – | Vila Nova de Poiares | – | | |
| Resende | – | Vila Pouca de Aguiar | – | | |
| Ribeira de Pena | – | Vila Velha de Rodão | – | | |
| Ribeira Grande | – | Vila Viçosa | – | | |
| Rio Maior | – | Vimioso | – | | |
| Sabrosa | – | Vinhais | – | | |
| Sabugal | – | Vizela | – | | |
| Salvaterra de Magos | – | Vouzela | – | | |
| Santa Comba Dão | – | | | | |
| Santa Maria da Feira | – | | | | |
| Santa Marta de Penaguião | – | | | | |
| São Brás de Alportel | – | | | | |
| São João da Pesqueira | – | | | | |
| São Roque do Pico | – | | | | |
| Sardoal | – | | | | |
| Satão | – | | | | |
| Seixal | – | | | | |
| Sernancelhe | – | | | | |
| Sertã | – | | | | |
| Sever do Vouga | – | | | | |
| Sobral de Monte Agraço | – | | | | |

APÊNDICE D – IDTL2

| Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 |
|-----------------------------|--------------|----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| Albufeira | 0.652 | Figueiró dos Vinhos | 0.257 | Monção | 0.202 |
| Vila do Bispo | 0.539 | Vale de Cambra | 0.254 | Praia da Vitória | 0.201 |
| Terras de Bouro | 0.512 | Porto Santo | 0.250 | Ponte da Barca | 0.200 |
| Porto Moniz | 0.410 | Loulé | 0.250 | Vimioso | 0.200 |
| Penedono | 0.397 | Póvoa de Lanhoso | 0.249 | Boticas | 0.198 |
| Castanheira de Pera | 0.393 | Lagoa (Algarve) | 0.243 | Monforte | 0.198 |
| Pampilhosa da Serra | 0.380 | Penela | 0.242 | Vila Flor | 0.198 |
| Penamacor | 0.376 | Alfândega da Fé | 0.239 | Arganil | 0.196 |
| Nordeste | 0.371 | Bombarral | 0.238 | Nisa | 0.195 |
| Castelo de Vide | 0.368 | Ourém | 0.237 | Nazaré | 0.195 |
| Idanha-a-Nova | 0.366 | São Vicente | 0.234 | Valença | 0.195 |
| Almodôvar | 0.358 | Ponta Delgada | 0.234 | Arraiolos | 0.193 |
| Aljustrel | 0.355 | Aljezur | 0.233 | Mealhada | 0.193 |
| Angra do Heroísmo | 0.355 | Lagos | 0.229 | Monchique | 0.191 |
| Vila Franca do Campo | 0.352 | Oliveira de Azeméis | 0.228 | Macedo de Cavaleiros | 0.191 |
| Grândola | 0.351 | Mirandela | 0.228 | Proença-a-Nova | 0.190 |
| Vendas Novas | 0.349 | Lamego | 0.228 | Covilhã | 0.190 |
| Cartaxo | 0.341 | Mortágua | 0.228 | Castelo de Paiva | 0.189 |
| Óbidos | 0.339 | Carraceda de Ansiães | 0.226 | Lousã | 0.189 |
| Vila Real de Santo António | 0.338 | Alcobaça | 0.224 | Trancoso | 0.189 |
| Lousada | 0.337 | Baião | 0.224 | Odemira | 0.189 |
| Vila Velha de Ródão | 0.335 | Borba | 0.224 | Chaves | 0.188 |
| Lagoa (Açores) | 0.335 | Alter do Chão | 0.223 | Sabugal | 0.185 |
| Gavião | 0.334 | Castro Marim | 0.222 | Resende | 0.185 |
| Pinhel | 0.334 | Castelo Branco | 0.220 | Tavira | 0.184 |
| Salvaterra de Magos | 0.333 | Castro Verde | 0.219 | Calheta (Madeira) | 0.183 |
| Miranda do Douro | 0.319 | Vila Viçosa | 0.218 | Castro Daire | 0.182 |
| Manteigas | 0.296 | Penalva do Castelo | 0.216 | Vizela | 0.182 |
| Sever do Vouga | 0.294 | Marco de Canaveses | 0.209 | Paredes de Coura | 0.181 |
| São Pedro do Sul | 0.286 | Albergaria-a-Velha | 0.208 | Silves | 0.181 |
| Fornos de Algodres | 0.285 | Vieira do Minho | 0.208 | Alcanena | 0.181 |
| Melgaço | 0.275 | Mangualde | 0.207 | Estremoz | 0.179 |
| Sabrosa | 0.273 | Anadia | 0.207 | Penafiel | 0.179 |
| Marvão | 0.270 | Sertã | 0.205 | Alcochete | 0.177 |
| Figueira de Castelo Rodrigo | 0.269 | Tabuaço | 0.205 | Cinfães | 0.177 |
| Barrancos | 0.268 | Moura | 0.204 | Portimão | 0.176 |
| Porto de Mos | 0.258 | Mira | 0.202 | Vila Nova de Cerveira | 0.175 |

| Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 |
|--------------------------|--------------|----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| Fafe | 0.175 | Abrantes | 0.132 | Alcácer do Sal | 0.088 |
| Montemor-o-Velho | 0.174 | Montalegre | 0.131 | Portel | 0.085 |
| Fundão | 0.171 | Oliveira de Frades | 0.130 | Cascais | 0.085 |
| Arouca | 0.171 | Batalha | 0.129 | Alenquer | 0.084 |
| Valongo | 0.170 | Mesão Frio | 0.128 | Ferreira do Zêzere | 0.083 |
| Arcos de Valdevez | 0.169 | Bragança | 0.126 | Montijo | 0.082 |
| Vinhais | 0.169 | Cantanhede | 0.126 | Vila Real | 0.081 |
| Condeixa-a-Nova | 0.169 | Nelas | 0.125 | Alvito | 0.081 |
| Sousel | 0.168 | Almeida | 0.123 | Montemor-o-Novo | 0.079 |
| Sardoal | 0.168 | Mogadouro | 0.122 | Alandroal | 0.079 |
| Chamusca | 0.168 | Santiago do Cacém | 0.120 | Rio Maior | 0.076 |
| Gondomar | 0.168 | Faro | 0.120 | Elvas | 0.074 |
| Cabeceiras de Basto | 0.167 | Seia | 0.120 | Póvoa de Varzim | 0.073 |
| Avis | 0.167 | Mora | 0.120 | Ponte de Lima | 0.073 |
| Peniche | 0.166 | Aguiar da Beira | 0.119 | Reguengos de Monsaraz | 0.071 |
| Sines | 0.166 | Celorico da Beira | 0.119 | Caldas da Rainha | 0.070 |
| Évora | 0.166 | São Roque do Pico | 0.119 | Torre de Moncorvo | 0.069 |
| Amares | 0.164 | Gouveia | 0.118 | Figueira da Foz | 0.065 |
| Amarante | 0.162 | Serpa | 0.118 | Paredes | 0.065 |
| Tondela | 0.162 | Funchal | 0.117 | Lourinhã | 0.065 |
| Vila Nova da Barquinha | 0.161 | Armamar | 0.117 | Palmela | 0.064 |
| Mondim de Basto | 0.161 | Loures | 0.114 | Santarém | 0.064 |
| Portalegre | 0.160 | Tarouca | 0.113 | Viseu | 0.063 |
| Caminha | 0.153 | Pombal | 0.112 | Fronteira | 0.061 |
| Vila Verde | 0.152 | Santa Comba Dão | 0.112 | Santo Tirso | 0.061 |
| Ovar | 0.151 | Góis | 0.109 | Barcelos | 0.061 |
| Meda | 0.151 | Beja | 0.107 | Aveiro | 0.060 |
| Ourique | 0.148 | Oliveira do Hospital | 0.106 | Coimbra | 0.047 |
| Arronches | 0.146 | Moimenta da Beira | 0.104 | Vagos | 0.044 |
| Sernancelhe | 0.144 | Guimarães | 0.102 | Setúbal | 0.044 |
| Viana do Castelo | 0.143 | Vila Pouca de Aguiar | 0.101 | Esposende | 0.042 |
| Horta | 0.143 | Mafra | 0.099 | Oleiros | 0.042 |
| Penacova | 0.143 | Lisboa | 0.097 | Braga | 0.039 |
| Tomar | 0.142 | Vila Nova de Foz Côa | 0.096 | Velas | 0.039 |
| Freixo de Espada à Cinta | 0.140 | Porto | 0.095 | Ílhavo | 0.038 |
| Ferreira do Alentejo | 0.138 | Alijó | 0.095 | Povoação | 0.036 |
| Santa Marta de Penaguião | 0.137 | Marinha Grande | 0.092 | Vila Nova de Paiva | 0.036 |
| Torres Novas | 0.137 | Crato | 0.092 | Belmonte | 0.034 |
| Golegã | 0.136 | Santa Cruz (Madeira) | 0.090 | Vila Nova de Gaia | 0.032 |
| Peso da Régua | 0.136 | Felgueiras | 0.090 | Espinho | 0.032 |
| Celorico de Basto | 0.135 | Machico | 0.090 | Redondo | 0.029 |
| Valpaços | 0.134 | Santa Maria da Feira | 0.088 | Leiria | 0.029 |

| Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 | Municípios | IDTL2 |
|------------------------|-------|------------------------|---------------|------------|-------|
| Mértola | 0.029 | Carregal do Sal | 0.001 | | |
| Ribeira de Pena | 0.027 | Vouzela | 0.001 | | |
| Sintra | 0.026 | Cadaval | 0.0003 | | |
| Ponte de Sor | 0.025 | Ansião | 0.0001 | | |
| Torres Vedras | 0.025 | Vila do Porto | 0.0000 | | |
| Ponta do Sol | 0.025 | Alpiarça | – | | |
| Sesimbra | 0.022 | Alvaiázere | – | | |
| Campo Maior | 0.022 | Arruda dos Vinhos | – | | |
| Murtosa | 0.021 | Barreiro | – | | |
| São João da Madeira | 0.020 | Calheta (Açores) | – | | |
| Olhão | 0.020 | Corvo | – | | |
| Tabua | 0.018 | Lajes das Flores | – | | |
| Matosinhos | 0.017 | Lajes do Pico | – | | |
| Ribeira Brava | 0.016 | Madalena | – | | |
| Guarda | 0.015 | Moita | – | | |
| Miranda do Corvo | 0.014 | Murça | – | | |
| Benavente | 0.013 | Odivelas | – | | |
| Águeda | 0.012 | Pedrogão Grande | – | | |
| Cuba | 0.012 | Ribeira Grande | – | | |
| Câmara de Lobos | 0.011 | Santa Cruz da Graciosa | – | | |
| Almada | 0.011 | Santa Cruz das Flores | – | | |
| Oeiras | 0.011 | São Brás de Alportel | – | | |
| Vila do Conde | 0.010 | Seixal | – | | |
| Entroncamento | 0.010 | Sobral de Monte Agraço | – | | |
| Mourão | 0.009 | Soure | – | | |
| Maia | 0.009 | Trofa | – | | |
| Constância | 0.009 | Viana do Alentejo | – | | |
| Almeirim | 0.008 | Vila de Rei | – | | |
| Azambuja | 0.008 | Vila Nova de Poiares | – | | |
| Oliveira do Bairro | 0.008 | | | | |
| Estarreja | 0.008 | | | | |
| Paços de Ferreira | 0.006 | | | | |
| Vila Nova de Famalicão | 0.004 | | | | |
| Amadora | 0.003 | | | | |
| Vidigueira | 0.002 | | | | |
| Vila Franca de Xira | 0.002 | | | | |
| Coruche | 0.002 | | | | |
| Santana | 0.001 | | | | |
| São João da Pesqueira | 0.001 | | | | |
| Satão | 0.001 | | | | |
| Alcoutim | 0.001 | | | | |
| Mação | 0.001 | | | | |

APÊNDICE E – VARIANCE INFLATION FACTOR (VIF)

Cálculo do Variance Inflation Factor (VIF), Análise Fatorial

| Variável | Variável dependente: IDTL | Variável dependente: IDTL2 |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | VIF | VIF |
| PromoçãoF1 | 1.53 | 1.19 |
| PromoçãoF2 | 1.41 | 1.13 |
| InfraestruturasF1 | 1.28 | 1.14 |
| ExternalidadesF1 | 1.27 | 1.11 |
| ExternalidadesF2 | 1.24 | 1.36 |
| ExternalidadesF3 | 1.16 | 1.04 |
| ExternalidadesF4 | 1.27 | 1.14 |
| ExternalidadesF5 | 1.59 | 1.16 |
| ExternalidadesF6 | 1.23 | 1.10 |
| AssimetriaF1 | 1.69 | 1.36 |
| Golfe | 1.47 | 1.47 |
| Funcionários_turismo | 1.32 | 1.28 |
| Entidades externas_promoção | 1.35 | 1.19 |
| População | 2.19 | 2.16 |
| Poder de compra <i>per capita</i> | 7.16 | 6.05 |
| População secundário | 7.35 | 6.02 |
| Litoral/Interior | 1.81 | 1.71 |
| Governo Local_ PCP-PEV | 1.28 | 1.14 |
| Mean VIF | 2.09 | 1.82 |

Cálculo do Variance Inflation Factor (VIF), Grupos de Instrumentos

| Variável | Variável dependente: IDTL | Variável dependente: IDTL2 |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | VIF | VIF |
| Promoção_MHA | 1.77 | 1.48 |
| Promoção_R | 1.60 | 1.24 |
| Promoção_MPM | 1.27 | 1.17 |
| Infraestruturas_MHA | 1.59 | 1.38 |
| Infraestruturas_ST | 1.36 | 1.28 |
| Coordenação/planeamento_MHA | 1.43 | 1.44 |
| Coordenação/planeamento_MPM | 1.25 | 1.16 |
| Coordenação/planeamento_R | 1.27 | 1.11 |
| Externalidades_R | 1.47 | 1.30 |
| Externalidades_ST | 1.23 | 1.14 |
| Assimetria_MHA_PD | 1.57 | 1.43 |
| Assimetria_MHA_FH | 1.67 | 1.44 |
| Golfe | 1.42 | 1.45 |
| Funcionários_turismo | 1.54 | 1.37 |
| Entidades externas_promoção | 1.47 | 1.33 |
| População | 2.43 | 2.42 |
| Poder de compra <i>per capita</i> | 7.92 | 6.57 |
| População secundário | 7.18 | 6.08 |
| Litoral/Interior | 1.45 | 1.63 |
| Governo Local_ PCP-PEV | 1.37 | 1.17 |
| Mean VIF | 2.11 | 1.88 |