

# FALHAS DE MERCADO NA ATIVIDADE TURÍSTICA: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

## TOURISM MARKET FAILURES: AN EXPLORATORY ANALYSIS OF PORTUGUESE MUNICIPALITIES INTERVENTIONS

*Cláudia Cristina S. Costa*<sup>1</sup>

---

### Abstract

This paper presents an exploratory analysis of Portuguese municipalities interventions to solve tourism market failures (public goods, externalities, natural monopolies and asymmetric information). With this purpose, and considering the use of interviews as data collection technique, a case study with five municipalities are carefully examined. The results suggest that Portuguese municipalities used the most policy tools identified in state of the art to mitigate the tourism market failures. Additionally, the results also suggest that Portuguese municipalities increases policy tools to typology specifically aimed at tourism policy.

KEY WORDS: market failures, tourism market failures, public policy tools, tourism policy

---

### 1. INTRODUÇÃO

A evolução da Administração Pública, em geral, e das Políticas Públicas, em particular, tem demonstrado profundas alterações na forma como os diferentes governos atuam na resolução dos problemas públicos. Atualmente, a comunidade científica reconhece que os governos têm à sua disposição um vasto conjunto de instrumentos de políticas públicas 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<sup>2</sup> 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 tida como uma das mais importantes na 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. De facto, e face à notável relevância da atividade turística que claramente é indissociável do contexto de mercado, é possível encontrar na literatura argumentos teóricos que consideram a atividade turística como uma atividade particularmente sujeita às falhas de mercado, salientando, ao mesmo tempo, a necessária intervenção governamental, de modo a proporcionar uma alocação mais eficiente dos bens e serviços públicos turísticos.

---

<sup>1</sup> claudia@ipb.pt, Instituto Politécnico de Bragança

<sup>2</sup> A abordagem instrumental representa uma nova linha de investigação que tem como 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).

Perante esta breve contextualização, o presente trabalho tem como principal 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. Assim sendo, e de modo a compreender mais facilmente o trabalho desenvolvido pelos municípios, apresentamos, em primeiro lugar e de modo sucinto, os principais argumentos teóricos relativos às falhas de mercado no âmbito da atividade 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.

## 2. ATIVIDADE TURÍSTICA: FALHAS DE MERCADO E JUSTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sob o ponto de vista económico, o mercado turístico 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 e a coordenação/planeamento<sup>3</sup> da atividade turística (Blake & Sinclair, 2007; Rigall-I-Torrent, 2008). 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 & Miklius, 1989; Dwyer and Forsyth, 1993; Bonham & Mak, 1996; Mak, 2006; Blake & Sinclair, 2007; Cooper & Hall, 2008; Hall, 2008; Hall, Müller & Saarinen, 2009). Tal significa que os recursos financeiros que as empresas privadas usam na promoção de um destino beneficiam todas as empresas desse destino, independentemente de estas colaborarem ou não nessa promoção (não rivalidade). Deste modo, as empresas tendem a minimizar ou a não depender qualquer investimento financeiro em promoção na expectativa do investimento de outras empresas e, consequentemente, as empresas promotoras não têm capacidade para impedir que essas empresas beneficiem da promoção turística – não exclusividade (Cooper & Hall, 2008). Mesmo que algumas empresas participem financeiramente na promoção, existem outras empresas que tenderão a adotar comportamentos do tipo free rider (Mak & Miklius, 1989; Dwyer & Forsyth, 1992 e 1993; Pearce, 1992; Lundtorp, 2003; Mak, 2004 e 2006; Hall, 2005; Blake & Sinclair, 2007; Cooper & Hall, 2008; Hall, 2008; Shi, 2012). Este tipo de comportamento resulta, assim, numa incorreta afeção dos recursos económicos, dado o subfinanciamento da promoção turística (Mak, 2006), sendo 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 & Mak, 1996; Cunha & Abrantes, 2013). Nesse sentido, a literatura tem sugerido 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 & Mak, 1996; Mak, 2006; Blake & Sinclair, 2007; Shi, 2012).

De igual modo, a provisão de infraestruturas turísticas<sup>4</sup> constitui um outro exemplo, perfeitamente documentado, de bem público (Perry, 2003; Wanhill, 2005; Sakai, 2006; Blake e Sinclair,

<sup>3</sup> Embora a coordenação e o planeamento da atividade turística constituam conceitos distintos, dada a sua complementaridade, optamos por tratar estas falhas de mercado de forma conjunta.

2007). De facto, 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). No entanto, e 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 & 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 & Sinclair, 2007; Hall, Müller & Saarinen, 2009; Benner, 2013).

À semelhança da promoção turística e da provisão de infraestruturas turísticas, a coordenação/planeamento da atividade turística também evidencia características de bem público (Blake & 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 envolve uma multiplicidade de agentes públicos, privados, entre outros (Jeffries, 2001; Blake & Sinclair, 2007; Candela & Figini, 2012; Cunha & Abrantes, 2013), é muito comum encontrar problemas de coordenação no seio da atividade turística ((Jamal & Getz, 1995; Blake & Sinclair, 2007; Cooper & Hall, 2008; Okazaki, 2008; Hall, Müller & Saarinen, 2009; Candela & Figini, 2012; Cunha & Abrantes, 2013). A falta de coordenação constitui um fenómeno tão característico da atividade turística (Jamal & Getz, 1995; Okazaki, 2008), que muitas das vezes ocorre de forma não planeada e sem qualquer arranjo institucional (Hall, 2008). 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 & 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 & Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Candela & Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha & Abrantes, 2013). Nesse sentido, 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, nomeadamente a existência de estruturas de coordenação criadas pelos próprios governos e que funcionam numa lógica mais próxima do mercado ou de estruturas de coordenação independentes do poder público (Jamal & Getz, 1995; Fayos-Sola, 1996; Faulkner, 2005; Blake & Sinclair, 2007; Candela, Figini & Scorcu, 2008; Candela & Figini, 2012; Benner, 2013; Cunha & Abrantes, 2013).

Subjacente a esta ação de coordenação, alguns autores sublinham a importância que um processo de planeamento também assume no contexto desta atividade (Costa, 2001; Simpson, 2001; Ruhanen, 2004; Cooper & Hall, 2008; Hall, 2008; Dredge & Jenkins 2011). Ao constituir um processo de preparação de um conjunto de decisões para a ação futura, direcionadas para alcançar metas estrategicamente identificadas, estabelecendo profundas inter-relações e interdependências com diversos setores de atividade, o planeamento de um dado destino não consegue ser assegurado por empresas privadas (Mason, 2003; Blake & Sinclair, 2007; Cooper e Hall, 2008; Hall, Müller & 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 in-

<sup>4</sup> No âmbito desta matéria, a literatura costuma distinguir entre infraestruturas turísticas e superestruturas turísticas (Porter, 1990; Ritchie & 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 & Kim, 2003; Levine, 2003; Ritchie & Crouch, 2003; Sakai, 2006; Dwyer, Forsyth & Dwyer, 2010; Candela & Figini, 2012; Cunha & 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 & Crouch, 2003).

vestimentos 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 perspectiva 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 & Sinclair, 2007; Hall, 2008; Hall, Müller & Saarinen, 2009). Com efeito, muitos governos têm desenvolvido 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 depende (Bramwell & Sharman, 1999; Simpson, 2001; Hall, 2005; Blake e Sinclair, 2007; Cooper & Hall, 2008; Cunha & Abrantes; 2013).

Para além da existência de bens públicos turísticos, vários estudos têm reconhecido que a importância e amplitude da atividade turística arrasta consigo uma série de impactos, que a literatura vulgarmente designa por externalidades ou efeitos externos (Mathieson & Wall, 1982; Ap e Crompton, 1998; Mason, 2003; Palmer e Riera, 2003; Veal, 2003; Schubert, 2010; Concu e Atzeni, 2012; Candela & Figini, 2012). Estas externalidades resultam da influência de uma atividade, positiva ou negativa, sobre terceiros, sem que haja uma contrapartida direta (Mathieson & Wall, 1982; Ap & 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 & Wall, 1982; Lindberg & Johnson, 1997; Ap & Crompton, 1998; Lindberg, Dellaert & Rassing, 1999; Biagi & Detotto, 2012; Sharpley, 2014). 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 & Sinclair, 2007; Figini, Castellani & Vici, 2007; Candela, Castellani & Dieci, 2008; Schubert, 2010; Rinaldi, 2012; Candela & 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 & 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 & Riera, 2003; Piga, 2003; Blake & Sinclair, 2007; Candela, Castellani & 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 & Dieci, 2008; Hojman & Hiscock, 2010; Candela & Figini, 2012; Zeng & 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 & Dieci, 2008; Santos, 2012).

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 & 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 & 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 & Dwyer, 2002; Gooroochurn & Sinclair, 2005). Confor-

me 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. De acordo com a teoria económica, e uma vez que não é possível impor concorrência<sup>5</sup>, os monopólios tendem a proporcionar lucros excessivos, pelo que estas situações só são minimizadas se a atração turística for propriedade do Estado, se este regular o preço praticado pelos agentes privados ou ainda se este retiver parte dos lucros aos agentes privados, a favor da comunidade local (Veal, 2006). 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 & Hoontrakul, 2004; Rodriguez & Murdy, 2006; Blake & Sinclair, 2007; Liang & Wang, 2010).

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 (Crase & Jackson, 2000; Bull, 2006; Smeral, 2006; Schwartz, 2007; Asero & Patti, 2009; Liang & Wang, 2010; Baggio & Baggio, 2011; Candela & Figini, 2012; Núñez-Serrano, Turrión & 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 & 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 (Cacomo & Solonandrasana, 2001; Bull, 2006; Cunha, 2006). De acordo com Baggio & 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 & Patti, 2009; Liang & Wang, 2010; Nicolau & Sellers, 2010; Chen, Mak e & Li, 2013; Núñez-Serrano, Turrión & 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 & Wang, 2010; Núñez-Serrano, Turrión & Velázquez, 2014). Complementarmente, Nicolau & 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 & 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 & 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 & Spiller, 2009; Fernández-Barcala, González-Díaz e Prieto-Rodríguez, 2010; Baggio & Baggio, 2011).

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 & Sinclair, 2007). Nesse sentido, a tabela 1 sintetiza os instrumentos de políticas

<sup>5</sup> 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).

públicas do turismo propostos pela comunidade científica e enquadrados na sua totalidade com a tipologia de instrumentos de políticas públicas de Weimer e Vining (2005).

**Tabela 1.** 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)   |
|--|---|--|
| <b>Bens públicos turísticos</b>                        |   |  |
| 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<br>Isenções fiscais<br>Taxas turísticas<br>Taxas de utilização ou de entrada | Subsídios e taxas  |
|  | Financiamento por parte dos agentes turísticos privados   | Mecanismos puros de mercado  |
|  | Coordenação/planeamento da atividade turística  | Provisão direta de coordenação/<br>/planeamento da atividade turística<br>Estruturas de coordenação da atividade turística criadas pelos governos e que funcionam mais próximas da lógica de mercado |
|  | Estruturas de coordenação da atividade turística independentes do poder público                     | Mecanismos puros de mercado  |
|  | Planos que regulam a atividade turística  | Regulação  |
| <b>Externalidades turísticas</b>                       |   |  |
| 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<br>Criação de redes de divulgação de informação turística<br>Uso das tecnologias de informação e comunicação<br>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. O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA ÁREA DO TURISMO

As considerações teóricas previamente apresentadas demonstram que a atuação dos governos é crucial para a resolução das falhas de mercado existentes na atividade turística. Tal como defendem Cunha & Abrantes (2013) existem vários domínios de interesse para o turismo que escapam à ação do mercado ou em relação aos quais a subordinação a este 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), não é de estranhar que a história do turismo em Portugal evidencie a relevância que os municípios portugueses 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 Plano Estratégico Nacional do Turismo (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, alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março e n.º 69/2015, de 16 de julho). 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 se encontram 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 artigo, 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.

#### 4. ESTUDO DE CASO

Uma vez que o tema em análise constitui um tópico ainda pouco explorado pela comunidade científica, mas cujo estado da arte é bastante pertinente, consideramos oportuno utilizar o estudo de caso como técnica para tentar descobrir evidências empíricas sobre os municípios portugueses (Eisenhardt, 1989; Bryman, 2012). Deste modo, pretendeu-se 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<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup> pouco acrescentaria aos conteúdos a seguir expostos. Deste modo, a tabela 2 identifica os municípios criteriosamente selecionados para o estudo de caso, bem como alguns detalhes das entrevistas realizadas. A análise do estudo de caso teve por base os princípios da análise categorial e 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 2.** Caracterização das Entrevistas Semiestruturadas

| Municípios                 | N. de<br>entrev. | 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 |

<sup>6</sup> No total foram realizadas 16 entrevistas (23 entrevistados), entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2013.

<sup>7</sup> Foram ainda entrevistados os seguintes municípios: Alcoutim, Alijó, Braga, Bragança, Chaves, Évora e Reguengos de Monsaraz.



#### 4.1. Atividade Turística e Bens Públicos

No que diz respeito à promoção turística, os cinco municípios revelam-se grandes impulsores 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<sup>8</sup>. 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 se assume 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 caráter 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, consequentemente, 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,

<sup>8</sup> A promoção turística interna corresponde à promoção efetuada no mercado interno alargado e a promoção turística externa refere-se à promoção internacional.

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 3 resume as principais entidades responsáveis pela promoção turística interna e externa destes municípios, demonstrando uma acentuada importância da atuação municipal e a tabela 4 as principais ações desenvolvidas no âmbito da promoção turística.

**Tabela 3.** Principais Entidades Responsáveis pela Promoção Turística Interna e Externa

| Municípios | Promoção interna  | Promoção externa  |
|------------|---|---|
| Albufeira  | Estrutura interna do Município<br>Entidade Regional de Turismo do Algarve<br>APAL | APAL<br>Agência Regional de Promoção Turística do Algarve<br>Estrutura interna do Município |
| Amares     | Estrutura interna do Município<br>Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte   | Estrutura interna do Município  |

|                                   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>Odemira</b>                    | Entidade Regional de Turismo do Alentejo<br>Estrutura interna do Município      | Agência Regional de Promoção Turística do Alentejo                                  |
| <b>Porto</b>                      | Estrutura interna do Município<br>Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte | Agência Regional de Promoção Turística do Porto e Norte                             |
| <b>Vila Real de Santo António</b> | Estrutura interna do Município<br>Entidade Regional de Turismo do Algarve       | Estrutura interna do Município<br>Agência Regional de Promoção Turística do Algarve |

**Tabela 4.** Principais Ações Desenvolvidas na Promoção Turística

| <b>Municípios</b>                 | <b>Ações</b>   |
|-----------------------------------|--|
| <b>Albufeira</b>                  | 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  |
| <b>Amares</b>                     | 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  |
| <b>Odemira</b>                    | ---  |
| <b>Porto</b>                      | 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  |
| <b>Vila Real de Santo António</b> | 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 Va-

lorização 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 georreferenciação. 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 5 descreve as ações desenvolvidas pelos municípios no desenvolvimento de infraestruturas turísticas.

**Tabela 5.** 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 muni-

cípios 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 Plano Estratégico Nacional do Turismo. 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 6 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 6.** Principais Ações de Coordenação/Planeamento da Atividade Turística

| Municípios                 | Ações  |
|----------------------------|--|
| Albufeira                  | Ad Hoc   Associações locais dos diversos agentes turísticos de natureza privada   Plano Diretor Municipal                      |
| Amares                     | Ad Hoc   Plano Diretor Municipal   |
| Odemira                    | Ad Hoc   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 | Ad Hoc   Plano de marketing  |

## 4.2. 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 descalços 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 Reconversão 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 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.** 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                                 |

### 4.3. Atividade Turística e Monopólios Naturais

Relativamente à existência de situações de monopólios naturais ou, mais concretamente, a identificação de atrações turísticas com carácter 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 8 sintetiza as ações desenvolvidas pelos municípios para assegurar a preservação destes monopólios naturais.

**Tabela 8.** 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 | -  |

#### 4.4. 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 9 sintetiza os diversos canais de divulgação de informação turística utilizados por estes municípios.

**Tabela 9.** 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   App móveis   Qr. Codes   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   Qr. Codes   Redes sociais virtuais   Website institucional   <i>Website</i> especificamente dedicado ao turismo   |

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Porto</b>                      | 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 |
| <b>Vila Real de Santo António</b> | 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  |

## 5. 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 Plano Diretor Municipal.

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. Reparámos 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. Foi possível 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 & Vining (2005), estas situações são perfeitamente possíveis e ambas são tidas como soluções secundárias. 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. Dada a inexistência de estudos prévios abrangentes sobre a temática em estudo, os resultados desta análise foram/são cruciais para o desenvolvimento de trabalhos futuros, nomeadamente a elaboração de inquéritos por questionário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ap, J., & Crompton, J. (1998). Developing and testing a tourism impact scale. *Journal of Travel Research*, 37(2), 120-130.
- Asero, V., & Patti, S. (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, abril). *Turismo e poder local*. XIV Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Funchal, 2-3.
- Baggio, R., & Baggio, J. (2011, setembro). Experiencing information asymmetries in tourism. 4th *Advances in Tourism Marketing Conference*, Eslovénia, 6-9.
- Beeton, S. (2005). The case study in tourism research: a multi-method case study approach. In B. W. Ritchie, P. Burns, & C. Palmer (Ed.). *Tourism Research Methods: Integrating Theory with Practice* (pp. 37-48). Wallingford, Oxfordshire, UK: CABI Publishing.
- Benner, M. (2013). *Towards a policy to promote tourism clusters*. [MPRA Paper n.º 43924].
- Biagi, B., & Detotto, C. (2012). Crime as tourism externality. *Regional Studies* 48(4), 693-709.
- Blair, R. (2002). Policy tools theory and implementation networks: understanding state enterprise zone partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(2), 161-190.
- Blake, A., & Sinclair, T. (2007). *The economic rationale for government intervention in tourism*. Report for the Department for Culture, Media and Sport.
- Bonham, C., & Mak, J. (1996). Private versus public financing of state destination promotion. *Journal of Travel Research* 35(2), 3-10.
- Bramwell, B. (2005). Interventions and policy instruments for sustainable tourism. In W. F. Theobald (Ed.). *Global Tourism* (pp. 406-425). Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.

- Bramwell, B., & Sharman, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research* 26(2), 392-415.
- Brujin, H., & Hufen, H. A. (1998). The traditional approach to policy instruments. In B. G. Peters, & F. K. M. Van Nispen (Ed.). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 11-32). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4th Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Bull, A. (2006). Industrial economics and pricing issues within tourism enterprises and markets. In L. Dwyer, & P. Forsyth (Ed.). *International Handbook on the Economics of Tourism* (pp. 138-154). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Cacomo, J., & Solonandrasana, B. (2001, setembro). Tourism activities and price differences: imperfect information and asymmetric competition. *28th Annual Conference of the European Association for Research in Industrial Economics*, Irlanda, 30-2.
- Candela, G. & Figini, P. (2012). *The economics of tourism destinations*. Berlin: Springer.
- Candela, G., Castellani, M., & Dieci, R. (2008). Economics of externalities and public policy. *International Review of Economics* 55(3), 285-311.
- Candela, G., Figini, P., & Scorcu, A. E. (2008). The economics of local tourist systems. In R. Brau, A. Lanza, & S. Usai. *Tourism and Sustainable Economic Development: Macroeconomic Models and Empirical Methods* (pp. 72-88). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Chen, Y., Mak, B., & Li, Z. (2013). Quality deterioration in package tours: the interplay of asymmetric information and reputation". *Tourism Management* 38, 43-54.
- Choy, D. (1991). Tourism planning: the case for "Market Failure". *Tourism Management* 12(4), 313-330.
- Clerides, S., Nearchou, P., & Pashardes, P. (2008). Intermediaries as quality assessors: tour operators in the travel industry". *International Journal of Industrial Organization* 26(1): 372-392.
- Concu, N., & Atzeni, G. (2012). Conflicting preferences among tourists and residents. *Tourism Management* 33(6): 1293-1300.
- Cooper, C. & Hall, C. M. (2008). *Contemporary Tourism: An International Approach*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Costa, C. (1998). O turismo e os municípios – Porquê e que relação?" In J. Pintassilgo, & M. A. Teixeira (Coor.) *Turismo: Horizontes Alternativos – Atas do encontro realizado na E.S.E. de Portalegre* (pp. 191-212). Lisboa: Edições Colibri.
- Costa, C. (2001). An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning". *International Journal of Tourism Research* 3, 425-441.
- Crane, L., & Jackson, J. (2000). Assessing the effects of information asymmetry in tourism destinations". *Tourism Economics* 6(4), 321-334.
- Cunha, L. (2006). *Economia e política do turismo*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Cunha, L. & Abrantes, A. (2013). *Introdução ao turismo*. (5ª Edição). Lisboa: Lidel Edições Técnicas.
- Depoorter, B. W. (2000). Regulation of natural monopoly. In B. Bouckaert, & G. de Geest (Ed.). *Encyclopedia of Law and Economics* (volume III, pp. 498-532). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Dredge, D., & Jenkins, J. (2011). New spaces of tourism planning and policy. In D. Dredge, & J. Jenkins (Ed.). *Stories of Practice: Tourism Policy and Planning* (pp. 1-12). Aldershot: Ashgate Pub. Group.
- Dwyer, L., & Forsyth, P. (1992). The case for tourism promotion: an economic analysis. *Tourism Review* 47(3): 16-26.
- Dwyer, L., & Forsyth, P. (1993). Government support for inbound tourism promotion: some neglected issues. *Australian Economic Papers* 32(61): 355-374.
- Dwyer, L., & Kim, C. (2003). Destination competitiveness: determinants and indicators. *Current Issues in Tourism* 6(5): 369-414.

- Dwyer, L., Forsyth, P., & Dwyer, W. (2010). *Tourism economics and policy*. Bristol, UK: Channel View Publications.
- Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review* 14(4), 532-551.
- Faulkner, B. H. (2005). Developing strategic approaches to tourism destination marketing: the sustralian experience". In W. F. Theobald (Ed.). *Global Tourism* (pp. 326-345). Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Fayos-Solá, E. (1996). Tourism policy: a midsummer night's dream?. *Tourism Management* 17(6), 405-412.
- Fernández-Barcala, M., González-Díaz, M., & Prieto-Rodríguez, J. (2010). "Hotel quality appraisal on the internet: a market for lemons?" *Tourism Economics* 16(2), 345-60.
- Figini, P., Castellani, M., & Vici, L. (2007). *Estimating tourist external effects on residents: a choice modelling application to Rimini*. [Working Paper n.º 76]. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.
- Forsyth, P., & Dwyer, L. (2002). Market power and the taxation of domestic and international tourism". *Tourism Economics* 8, 377-399.
- Gooroochurn, N., & Sinclair, T. (2005). Economics of tourism taxation: evidence from Mauritius. *Annals of Tourism Research* 32(2), 478-498.
- Hall, C. M. (2005). "The role of government in the management of tourism: The public sector and tourism policies". In L. Pender, & R. Sharpley (Ed.). *The Management of Tourism* (pp. 217-231). London: Sage Publications.
- Hall, C. M., Müller, D.K. & Saarinen, J. (2009). *Nordic tourism: issues and cases*. Bristol, UK: Channel View Publications.
- Hall, C.M. (2008). *Tourism planning: policies, processes and relationships*. (2nd Edition). Harlow, England: Pearson/Prentice Hall.
- Hojman, D. E., & Hiscock, J. (2010). Interpreting suboptimal business outcomes in light of the Coase Theorem: lessons from Sidmouth international festival. *Tourism Management* 31, 240-249.
- Jamal, T. B., & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research* 22(1), 186-204.
- Jamieson, W. (2001). *Promotion of investment in tourism infrastructure*. New York: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Jeffries, D. (2001). *Governments and tourism*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Krozer, Y. (2011). An essay on tourism and natural resources: a cause of political conflicts. *Teoria Y Praxis* 10, 99-110.
- Levine, M. V. (2003). Tourism-based redevelopment and the fiscal crisis of the city: the case of montreal". *Canadian Journal of Urban Research* 12, 102-23.
- Liang, M., & Wang, W. (2010). *Study on government regulation of public tourist attraction developing and protecting*. School of Management, Jinan University, Guangzhou, P. R. China.
- Lindberg, K., & Johnson, R. L. (1997). The economic values of tourism's social impact. *Annals of Tourism Research* 24(1), 90-116.
- Lindberg, K., Dellaert, B. G.C., & Rassing, C. R. (1999). Resident tradeoffs: a choice modeling approach. *Annals of Tourism Research* 26(3), 554-569.
- Lundtorp, S. (2003). *Free riders in tourism*. [Working Paper n.º 18]. Centre for Regional and Tourism Research, Denmark.
- Mak, J. (2004). *Tourism and the economy: understanding the economics of tourism*. Honolulu HI: University of Hawaii Press.
- Mak, J. (2006). Taxation of travel and tourism. In L. Dwyer, & P. Forsyth (Ed.). *International Handbook on the Economics of Tourism* (pp. 251-265). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Mak, J., & Miklius, W. (1989). *State government financing of tourism promotion in the U.S.* [Working Paper n.º 89-21]. Department of Economics, University of Hawaii at Manoa, Honolulu HI.
- Mason, P. (2003). *Tourism impacts, planning and management*. Amsterdam: Elsevier Butterworth Heinemann.
- Mathieson, A., & Wall, G. (1982). *Tourism: economic, physical and social impacts*. New York, London: Longman.
- Michael, E. J. (2001). Public choice and tourism analysis. *Current Issues in Tourism* 4(2), 308-330.
- Nicolau, J. L., & Sellers, R. (2010). The quality of quality awards: diminishing information asymmetries in a hotel chain. *Journal of Business Research* 63(8), 832-839.
- Nunez-Serrano J.A., Turrión, J., & Velázquez, F.J. (2014). Are stars a good indicator of hotel quality? Asymmetric information and regulatory heterogeneity in Spain. *Tourism Management* 42, 77-87.
- Okazaki, E. (2008). A Community-based tourism model: its conception and use. *Journal of Sustainable Tourism* 16(5), 511-529.
- Palmer, T., & Riera, A. (2003). Tourism and environmental taxes. With special reference to the Balearic Ecotax. *Tourism Management* 24(6), 665-674.
- Pazienza, P. (2011). "Should we tax tourism? Theoretical justifications from the economics of non-renewable resource use. *Environmental Economics* 2(1), 8-16.
- Pearce, D. G. (1992). *Tourist organizations*. Harlow, Essex, England: Longman Scientific & Technical.
- Perry, D. C. (2003). Urban tourism and the privatizing discourses of public infrastructure. In D. R. Judd (Ed.). *The Infrastructure of Play: Building the Tourist City* (pp. 19-49). Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Peters, B. G. (2000). Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1), 35-47.
- Peters, B. G., & Van Nispen, F. K. M. (1998). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1-8.
- Piga, C. A. (2003). Pigouvian taxation in tourism. *Environmental and Resource Economics* 26(3), 343-359.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Rigall-I-Torrent, R. (2008). Sustainable development in tourism municipalities: the role of public goods. *Tourism Management* 29(5), 883-897.
- Rinaldi, A. (2012). Externalities and tourist tax: evidence from Italy. *Rivista di Scienze del Turismo* 2, 79-91.
- Ritchie, J. R., & Crouch J. I. (2003). *The competitive destination: a sustainable tourism perspective*. Oxon, UK: CABI Publishing.
- Rodrigues, M., Tavares, A., & Araújo, F. (2012). "Municipal service delivery: the role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms. *Local Government Studies* 38(5), 615-638.
- Rodriguez, A. E., & Murdy, J. (2006). Anti-Competitive practices in the tourism industry: the case of small economies". *Journal of Business & Economics Research* 4(10), 43-49.
- Ruhanen, L. (2004). Strategic planning for local tourism destinations: an analysis of tourism plans. *Tourism and Hospitality Planning & Development* 1(3), 239-253.
- Ryan, P., & Hoontrakul, P. (2004). An economic analysis of the tourism industry: implications of the online travel intermediary. *Chulalongkorn Journal of Economics*.
- Sakai, M. (2006). "Public sector investment in tourism infrastructure. In L. Dwyer, & P. Forsyth (Ed.). *International Handbook on the Economics of Tourism* (pp. 266-279). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Santos, J. A. (2012). *Economia pública*. (2.ª Edição). Lisboa: Instituto Superior de Ciências So-



- ciais e Políticas.
- Schubert, S. F. (2010). Coping with externalities in tourism: a dynamic optimal taxation approach. *Tourism Economics* 16(2), 321-343.
- Schwartz, Z. (2007). Revenues and asymmetric information. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism* 7(4), 1-22.
- Sharpley, R. (2014). Host perceptions of tourism: a review of the research. *Tourism Management* 42, 37-49.
- Shi, H. (2012). The efficiency of government promotion of inbound tourism: the case of Australia. *Economic Modelling* 29(6), 2711-2718.
- Sidali, K., Schulze, H., & Spiller, A. (2009). The impact of online reviews on the choice of holiday accommodations. In W. Höpken, U. Gretzel e R. Law (Ed.). In *Information and Communication Technologies in Tourism 2009: Proceedings of the International Conference in Amsterdam* (pp. 87-98). New York: Springer.
- Simpson, K. (2001). Strategic planning and community involvement as contributors to sustainable tourism development. *Current Issues in Tourism* 4(1), 3-41.
- Smeral, E. (1998). The impact of globalization on small and medium enterprises: new challenges for tourism policies in european countries. *Tourism Management* 19(4), 371-380.
- Smeral, E. (2006). Aspects to justify public tourism promotion: an economic perspective. *Tourism Review* 61(3), 6-14.
- Tribe, J. (2011). *The economics of recreation, leisure and tourism*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Veal, A. J. (2003). *Leisure and tourism policy and planning*. Wallingford, Oxon, UK: CABI Publishing.
- Veal, A. J. (2006). Economics of leisure. In C. Rojek, S. M. Shaw, & A. J. Veal (Ed.). *A Handbook of Leisure Studies* (pp.140-161). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wanhill, S. (2005). Role of government incentives? In W. F. Theobald (Ed.). *Global Tourism* (pp. 367-390). Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: concepts and practice*. (4th Edition). Upper Saddle River. New Jersey: Prentice Hall.
- Zeng, Y., & Jin, Z. (2013, junho). A study into solutions to negative environmental externalities of rural tourism. *International Conference on Applied Social Science Research*, Xangai, 20-21.

## LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 191/2009*, de 17 de agosto (2009). Estabelece as bases das políticas públicas de turismo e define os instrumentos para a respetiva execução.
- Lei n.º 75/2013*, de 12 de setembro (2013). 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.