



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Políticas públicas e projetos no setor do turismo:
o caso dos investimentos na Ilha do Príncipe**

Osana Leal Afonso Fernandes

Orientador: Adão António Nunes Carvalho

Co-orientador: Gerhard Seibert

Mestrado em Políticas Públicas e Projetos

Dissertação

Évora, 2014



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Políticas públicas e projetos no setor do turismo:
o caso dos investimentos na Ilha do Príncipe**

Osana Leal Afonso Fernandes

Orientador: Adão António Nunes Carvalho

Co-orientador: Gerhard Seibert

Mestrado em Políticas Públicas e Projetos

Dissertação

Évora, 2014

“Como não exclamar: Ilha do Príncipe,
Raiz do mar, promessa, angústia,
Um horizonte?” Ruy Cinatti, 1979

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Adão Carvalho pelo seu apoio determinante no acompanhamento do trabalho, motivação e incentivo transmitidos nos momentos de incerteza e insegurança. Para o avanço do trabalho contei sempre com a sua ajuda e compreensão.

Ao Prof. Seibert, que aceitou de pronto fazer a co-orientação do trabalho, e às suas sugestões sempre fundamentais na execução do mesmo. Muito agradeço a confiança em mim depositada.

À empresa HBD, na pessoa do Dr. Nuno Rodrigues, pela ajuda técnica e material prestadas para a realização do trabalho de campo, em particular subsidiando a minha deslocação e permanência na Ilha do Príncipe. Estou muito grata pelos apoios prestados e pela constante prontidão e disponibilidade com que o fizeram.

Aos responsáveis pelos diversos departamentos do governo regional, pela atenção e disponibilidade prestadas, salientando o Sr. Presidente do Governo Regional, Dr. José Cassandra, bem como o Dr. Rodrigo Cassandra, a Dr.^a Plácida Lima, o Dr. Marcelo Santos, o Dr. Silvano Palmer, o Dr. Daniel Ramos e o Dr. Júlio Mendes.

Ao Diretor Geral de Hotelaria e Turismo Dr. José António Vera Cruz e, da Direção do Ambiente, ao Dr. Arlindo Carvalho ao Sr. Lourenço de Jesus, pelas importantes informações e contributos prestados em São Tomé.

Ao pessoal da HBD na Ilha do Príncipe, em particular à Ester Costa Alegre que se revelou uma grande amiga, à D. Teresa Pires, ao Tiago Cid, ao Manuel Gomes e ao Francisco Fernandes.

À Professora Brígida Brito e à Professora Rosário Borges pelo apoio prestado e pelos documentos disponibilizados.

Aos entrevistados e a todos aqueles que, direta ou indiretamente, me apoiaram na realização deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação analisa o turismo e as políticas públicas de turismo enquanto fatores de desenvolvimento da Ilha do Príncipe. Seguindo uma metodologia de estudo de caso, pretende-se compreender de que modo as políticas públicas estão a estruturar o desenvolvimento sustentável desta região tomando o turismo como fator central, no contexto dos investimentos turísticos em curso e da classificação da ilha como Reserva da Biosfera pela UNESCO. A análise do fenómeno teve por base os instrumentos de políticas públicas de turismo vigentes na região, cuja evolução positiva assinalável culmina com o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável, que materializa uma visão global nas várias dimensões da sustentabilidade. Os desafios estão em superar os problemas inerentes a um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento, capacitando as instituições e a população, coordenando as ações locais, integrando as políticas de turismo com outras áreas de intervenção e fomentando a participação conjunta dos intervenientes nos processos de planeamento e implementação dos projetos.

Palavras-chave: Turismo sustentável, Política de turismo, Reserva da Biosfera, Ilha do Príncipe.

ABSTRACT

The present work examines tourism and tourism policies as factors of development of the island of Príncipe. Based on a case study methodology, we seek to understand how public policies are structuring the sustainable development of the region, taking tourism as a key factor and in the context of the ongoing tourism investments and the classification of Príncipe Island as a Biosphere Reserve by UNESCO. The analysis of the phenomenon was based on the tourism public policies instruments of the region, whose noticeable evolution resulted in the Plan and Agenda for Sustainable Development, which embodies a global vision on the various dimensions of sustainability. The challenges are to overcome the problems related to a Small Island Developing State, namely the capacity building of institutions and the population, coordinating local actions, integrating tourism policies with other public policies and fostering the joint participation of stakeholders in the projects' planning and implementation processes.

Key words: Sustainable tourism, Tourism policies, Biosphere Reserve, Príncipe Island.

ÍNDICE

	Pág.
Agradecimentos-----	IV
Resumo-----	V
Abstract-----	VI
Índice-----	VII
Índice de Figuras e Quadros-----	X
Listagem de Abreviaturas-----	XII
Capítulo 1 – INTRODUÇÃO	
1.1 Motivação e âmbito do estudo-----	1
1.2 Objetivos e metodologia-----	3
1.3 Importância do estudo-----	4
1.4 Estrutura do estudo-----	4
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	
Capítulo 2 – TURISMO	
2.1 Definições de turismo-----	6
2.2 Importância e potencialidades-----	8
2.3 Impactos do turismo-----	10
Capítulo 3 – TURISMO E SUSTENTABILIDADE	
3.1 Novas tendências do turismo-----	16
3.2 Dimensões da sustentabilidade-----	18
Dimensão económica-----	19
Dimensão ambiental-----	19
Dimensão social-----	19
Outras dimensões-----	19
3.3 Turismo sustentável-----	21
3.3.1 Turismo sustentável em áreas classificadas-----	23
Capítulo 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO	
4.1 Importância das políticas públicas em turismo-----	27

4.2 Evolução das políticas públicas de turismo -----	30
4.3 Articulação das políticas públicas -----	31
4.3.1 Contexto internacional -----	31
4.3.2 Contexto nacional -----	41
4.3.3 Contexto regional e local -----	47
PARTE II – ESTUDO DE CASO	
Capítulo 5 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO -----	50
5.1 Fontes de informação primária -----	51
5.2 Fontes de informação secundária -----	55
5.3 Limitações da pesquisa -----	56
Capítulo 6 – CARACTERIZAÇÃO DA ILHA DO PRÍNCIPE	
História -----	58
Geografia, demografia e clima -----	58
Economia -----	59
Política administrativa -----	60
Áreas naturais -----	60
Outros aspectos -----	63
Capítulo 7 – TURISMO NA ILHA DO PRÍNCIPE -----	65
Capítulo 8 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SUSTENTÁVEL NA ILHA DO PRÍNCIPE	
8.1 Compromissos internacionais -----	72
8.2 Instrumentos nacionais e legislação nacional -----	74
PNADD -----	76
PEDT -----	77
ENRP -----	78
ENPAB -----	80
PDT -----	80
ENRP II -----	81
8.3 Instrumentos regionais e legislação regional -----	82
PRADD -----	84

PDR-----	84
PADS-----	86
8.4 Propostas estruturantes do PADS-----	90
8.4.1 Infraestruturas-----	90
8.4.2 Dimensão ambiental-----	92
8.4.3 Dimensão económica-----	95
8.4.4 Dimensão social-----	96
8.5 A política de turismo-----	101
8.6 Um caminho em construção-----	103
Capítulo 9 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES-----	108
BIBLIOGRAFIA-----	116
ANEXOS	
Anexo I – Quadro A1 – O que é Reserva da Biosfera-----	123
Anexo II – Quadro A2 – Guião de entrevista do trabalho de campo-----	125
Anexo III – Quadro A3 – Ações legislativas de proteção do ambiente em STP-----	130
Anexo IV – Quadro A4 – Propostas estruturantes do PADS-----	131
Anexo V – Quadro A5 – Principais referências ao turismo nos instrumentos de políticas públicas nacionais e regionais em análise-----	152
Anexo VI – Quadro A6 – Ponto de situação da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em STP-----	155

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

	Pág.
Quadro 2.1 – Possíveis impactos Positivos do turismo nos países recetores -----	11
Quadro 2.2 – Possíveis impactos negativos do turismo nos países recetores -----	14
Quadro 3.1 – Algumas tipologias turísticas que se enquadram numa filosofia de sustentabilidade-----	18
Quadro 3.2 – 12 metas para uma agenda de turismo sustentável num dado destino -----	23
Quadro 4.1 – Papéis típicos dos setores público e privado no turismo em áreas protegidas--	29
Quadro 4.2 – Alguns fóruns políticos de âmbito internacional com relevância na área do turismo sustentável -----	33
Quadro 4.3 – 10 orientações da Estratégia de Sevilha-----	40
Quadro 4.4 – Algumas funções do governo no turismo-----	42
Quadro 4.5 – Categoria de instrumentos de intervenção do Estado em turismo-----	43
Quadro 5.1 – Entrevistas realizadas -----	53
Figura 6.1 – Zonação da Reserva da Biosfera da Ilha do Príncipe-----	62
Quadro 7.1 – Indicadores de turismo de São Tomé e Príncipe -----	66
Quadro 7.2 – Estabelecimentos hoteleiros da Ilha do Príncipe em 2014 -----	68
Figura 7.1 – Entrada de turistas em São Tomé e Príncipe 2002-2011-----	69
Quadro 7.3 – Análise SWOT do turismo em STP -----	70
Quadro 8.1 – Principais incentivos ao investimento privado em STP-----	75
Quadro 8.2 – Algumas políticas públicas nacionais com relevância no turismo-----	76
Quadro 8.3 – Exemplo de obrigações e benefícios do investidor – caso do contrato de investimento “Média empresa Praia Boi” -----	83
Quadro 8.4 – Políticas públicas regionais com relevância no turismo -----	84
Figura 8.1 – Número de propostas estruturantes por áreas de intervenção -----	99
Figura 8.2 – Distribuição do investimento global do PADS -----	99
Figura 8.3 – Número de propostas nas quais a entidade é identificada como promotora e respetivas áreas de intervenção -----	100
Quadro A1 – O que é Reserva da Biosfera? -----	123
Quadro A2 – Guião de entrevista do trabalho de campo -----	125
Quadro A3 – Ações legislativas de proteção do ambiente em STP -----	130
Quadro A4 – Propostas estruturantes do PADS -----	131
Quadro A5 – Principais referências ao turismo nos instrumentos de políticas públicas nacionais e regionais em análise-----	152

Quadro A6 – Ponto de situação da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do
Milênio em STP ----- 155

LISTAGEM DE ABREVIATURAS

CST – Companhia São-tomense de Telecomunicações
DGTH – Direção Geral de Turismo e Hotelaria
ENPAB – Estratégia Nacional e Plano de Ação para a Biodiversidade
ENRP – Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
FMI – Fundo Monetário Internacional
HBD – Empresa de Investimentos Turísticos Unipessoal Lda. (Here Be Dragons)
ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGE – Orçamento Geral do Estado
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONG – Organização Não Governamental
PADS – Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Ilha do Príncipe
PAMRB – Plano de Ação de Madrid para as Reservas da Biosfera
PDR – Plano de Resenvolvimento Regional da Ilha do Príncipe
PDT – Plano diretor de turismo de São Tomé e Príncipe
PEDT – Plano Estratégico de Desenvolvimento de Turismo de São Tomé e Príncipe
PEID – Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNADD – Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável
PNOP – Parque Natural Obô do Príncipe
PNUD – (UNDP) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRADD – Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável
PVD – Países em Vias de Desenvolvimento
RAP – Região Autónoma do Príncipe
RB – Reserva da Biosfera
SMF – Serviço de Migração e Fronteiras
STP – São Tomé e Príncipe

TAP – Transportes Aéreos Portugueses

UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

WTO – World Tourism Organization

WTTC – World Travel and Tourism Council

Capítulo 1 – INTRODUÇÃO

1.1. Motivações e âmbito de estudo

O presente estudo sobre as políticas públicas de turismo na Ilha do Príncipe é o culminar do meu percurso de mestrado em Políticas Públicas e Projetos na Universidade de Évora. A realização desta dissertação surge da conjugação de motivações pessoais várias. Para além da exigência académica concreta de produzir uma dissertação, existiu a vontade de conjugar duas temáticas de interesse: o turismo – a minha área de formação do primeiro ciclo de estudos superiores – e as políticas públicas. Pesou também a constatação de dois aspectos relativos a São Tomé e Príncipe (STP), país de que sou natural, que me despertaram a atenção: os investimentos turísticos em curso na Ilha do Príncipe, e a classificação desta região como Reserva Mundial da Biosfera pela UNESCO em 2012. Pareceu-me então que estes dois aspectos trariam novos desafios ao desenvolvimento da Ilha, tendo-me surgido algumas questões:

- De que forma o turismo pode atuar como eixo potenciador do desenvolvimento nesta região?
- Que políticas públicas estarão a ser implementadas?
- Como é que estas políticas perspetivam um desenvolvimento sustentável?
- Quais serão as motivações e aspirações regionais em relação a estes processos?

Iniciou-se então esta investigação através de pesquisas bibliográficas preliminares, tendo-se constatado o potencial que a atividade turística pode ter para países em desenvolvimento como STP. O turismo é atualmente uma das maiores indústrias mundiais e das que apresenta maior crescimento, sendo visto como uma importante fonte de rendimento e de potenciação do nível de vida das comunidades locais nos destinos. Verificou-se ainda que nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), como o caso de STP, a importância do turismo é amplificada devido ao contexto socioeconómico que apresentam, bem como aos aspectos naturais e culturais característicos que lhes servem de base para o desenvolvimento turístico.

São Tomé e Príncipe, ainda em luta por alcançar os objetivos de desenvolvimento do milénio¹, tem vindo a dar alguns passos no setor turístico, reconhecendo-o enquanto motor da

1 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) são uma estratégia acordada na Cimeira do Milénio em 2000, que pretende contribuir para a melhoria das condições de vida das populações, com especial atenção às problemáticas das crianças e das mulheres. Os países signatários da Declaração do Milénio, que incluem São Tomé e Príncipe, assumiram deste modo um compromisso de combate à pobreza, de desenvolvimento sustentável e de promoção de um mundo mais igualitário. Pretende-se concretizar as seguintes metas até 2015: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome, 2. Atingir um ensino básico universal, 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher, 4. Reduzir a mortalidade infantil, 5. Melhorar a saúde materna, 6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças, 7. Garantir a sustentabilidade ambiental, 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Para mais informações consultar <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

mudança. Por ser uma atividade económica humana integradora que interage com múltiplas outras áreas, o turismo pode então exercer efeitos multiplicadores positivos noutros campos, constituindo-se assim como um eixo ou vetor para o desenvolvimento sustentável, nas suas várias dimensões, como a económica, a ambiental ou a social. Pela sua complexidade, o turismo deverá ser enquadrado através de instrumentos de políticas públicas, quer de âmbito setorial, quer de âmbito regional.

O reconhecimento do paradigma do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas de turismo em países como os PEID tem vindo a ganhar importância. Para muitos destinos com características naturais de excelência como a Ilha do Príncipe, surge ainda o desafio de integrar o turismo em unidades de conservação aí existentes. A classificação de uma área enquanto Reserva da Biosfera (RB) pode constituir-se como uma grande oportunidade, mas também como um desafio. Uma grande oportunidade para desenvolver um turismo atrativo e competitivo e um desafio na medida em que se pretende que seja sustentável. Mas como é que uma região com vulnerabilidades características dos PEID², como carências infraestruturais graves, falta de meios materiais e humanos e com uma forte dependência externa na satisfação das necessidades básicas da população pode encarar esta oportunidade e responder a este desafio?

O estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado estrangeiro surge deste modo como uma via para o desenvolvimento desta região. Destas parcerias já resultou um instrumento de política pública concreto – o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma do Príncipe (PADS), um plano abrangente que busca a potenciação da região não só na dimensão económica, através do turismo, como também nas dimensões ambiental e social.

A integração das políticas públicas desta região, que tomam o turismo como vetor do desenvolvimento sustentável, no contexto particular de uma área protegida é o tema central deste estudo.

² Em Inglês SIDS – *small island development states*, os PEID compreendem os estados insulares membros da ONU e das suas agências especializadas, cerca de 51 (e.g. Bahamas, Barbados, Cabo Verde, Comores, Ilhas de Cook, Cuba, Chipre, Dominica, República Dominicana, Fidji, Haiti, Jamaica, Maldivas, Malta, Ilhas Marshall, Maurícias, Micronésia, Samoa, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Singapura, Trinidad y Tobago). Estes possuem características como: a fragilidade dos ecossistemas e a vulnerabilidade face a catástrofes naturais, a inexistência de uma base produtiva sustentada anterior à independência, ausência de um espaço económico regional envolvente evidenciando dinamismo, o aumento dos custos da produção destinada ao consumo, originado pela distância em relação aos principais centros de comércio internacionais e pela dependência externa, fragilidade da rede de comunicações e a precariedade da rede de transportes, o que resulta num certo isolamento.

1.2. Objetivos e metodologia

O presente estudo procura analisar a importância do turismo enquanto eixo central do desenvolvimento da Ilha do Príncipe, as políticas públicas existentes nesta área, bem como as perspectivas dos intervenientes nestes processos. Espera-se, portanto, que este trabalho de investigação contribua para o debate sobre os temas abordados e para a reflexão sobre as políticas públicas de turismo e de desenvolvimento sustentável, quer em termos académicos, quer em termos dos processos de decisão política ou ainda para a implementação de projetos turísticos futuros nesta região.

No âmbito deste estudo, formulou-se a seguinte questão de investigação: de que modo as Políticas Públicas de Turismo (PPT) na Região Autónoma do Príncipe (RAP) estruturam o desenvolvimento sustentável tomando o turismo como vetor central? Para dar resposta a esta questão, formularam-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar de que modo o setor do turismo pode contribuir para as metas do desenvolvimento sustentável na RAP.
- Analisar as principais ações propostas pelo PADS que intervêm nas várias dimensões da sustentabilidade.
- Analisar as intervenções do setor público e do setor privado na implementação e no desenvolvimento de políticas públicas de turismo na RAP.
- Analisar a relação do PADS da RAP com outros instrumentos de políticas públicas.
- Analisar de que forma o PADS integra as recomendações internacionais sobre o turismo no contexto de áreas protegidas como as Reservas da Biosfera.
- Contrastar os diferentes pontos de vista dos vários intervenientes no processo de desenvolvimento em curso.
- Contribuir para a reflexão sobre o desenvolvimento das PPT na RAP.

Perante estes objetivos, procurou-se rever a bibliografia relativa aos temas em estudo, procedendo a uma análise crítica dos principais conceitos relevantes para a temática em estudo de modo a melhor contextualizar a pesquisa. Preparou-se um guião de entrevistas que foi o ponto de partida do nosso trabalho de campo. Com base em entrevistas semi-diretivas recolheram-se testemunhos e expectativas dos principais atores, que se procuraram interpretar à luz das teorias vigentes e orientações internacionais sobre o desenvolvimento do turismo sustentável. Procurou-se realizar ainda uma análise do mais recente e mais abrangente instrumento de políticas públicas da RAP – o seu PADS, tentando compreender de que forma se integra com outros documentos, quer de nível regional, nacional ou internacional. No capítulo 5 serão expostos mais detalhadamente os processos de investigação implementados.

1.3. Importância do estudo

Com este estudo pretende-se entender melhor a integração das políticas públicas de turismo no contexto particular da RAP, procurando fomentar o debate, e na esperança que esta análise possa fornecer algumas pistas ou linhas de intervenção úteis para os atores envolvidos, desde os investidores ao governo regional.

Espera-se que o presente estudo possa trazer alguns contributos para uma discussão crítica sobre o desenvolvimento do turismo sustentável, contribuindo para colmatar a escassez de estudos sobre a RAP – uma das dificuldades enfrentadas ao longo da investigação – e que possa servir de fonte para pesquisas futuras sobre estes temas. Em última análise, que algumas destas reflexões possam contribuir para o próprio processo de gestão, planeamento e desenvolvimento do turismo no contexto da RAP, em particular no sentido da melhoria das condições de vida das populações e do desenvolvimento sustentável da região.

1.4. Estrutura geral do trabalho

Este trabalho está estruturado em duas partes. Na parte I são apresentadas as principais linhas teóricas sobre os conceitos e temas em estudo, enquadrando-os sempre que possível no contexto dos Países em Desenvolvimento, dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento ou ainda do turismo em áreas protegidas. Assim, no capítulo 2 abordam-se algumas noções e características gerais do fenómeno turístico, a importância e potencialidades que pode ter no desenvolvimento, em particular em Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), o seu potencial efeito multiplicador, trazendo impactos positivos e negativos. No capítulo 3 dá-se destaque ao conceito de sustentabilidade, conceito multidisciplinar e multidimensional, na sua relação com o turismo, e procura-se identificar de que modo o turismo pode ser um vetor deste novo paradigma de desenvolvimento. A terminar, o capítulo 4 pretende analisar a importância das políticas públicas para o turismo, os seus níveis de operacionalização e instrumentos aplicáveis ao nível internacional, nacional e regional, no contexto de classificações como reserva da biosfera ou tendo em conta problemas particulares relacionados com as políticas públicas de turismo no contexto dos PVD ou PEID.

Na parte II apresentam-se os resultados do estudo empírico realizado no contexto do desenvolvimento sustentável na Ilha do Príncipe. No capítulo 5 explicita-se a metodologia e técnicas de investigação utilizadas na execução deste trabalho. O capítulo 6 é dedicado à caracterização geral da Ilha do Príncipe em termos geográficos, económicos e demográficos, salientando aspectos como as suas áreas naturais ou as suas infraestruturas. A caracterização do

turismo atual na Ilha do Príncipe, com destaque para a sua contribuição para a economia, o tipo de oferta e de procura, será abordada no capítulo 7. O capítulo 8 aborda as orientações internacionais e analisa os planos governamentais e regionais na área do turismo. Faz-se referência à integração das políticas públicas e analisam-se as políticas regionais vigentes, nomeadamente o Plano Regional do Ambiente, o Plano de Desenvolvimento Regional e o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável. Em relação ao PADS refere-se a sua origem, o contexto em que surge, e os grandes pontos que o norteiam. Destacam-se os processos participativos e cooperativos necessários à implementação e desenvolvimento das políticas públicas de turismo sustentável. Analisam-se as propostas estruturantes do PADS, que abrangem dimensões como ambiente, turismo e outras transversais à sociedade do Príncipe, como as infraestruturas territoriais ou a educação e a formação, referindo-nos à importância da conservação da natureza, quer para as populações quer para o desenvolvimento do setor turístico. Analisam-se ainda as propostas estruturantes no domínio económico, em particular do setor turístico, e preocupações e expectativas dos atores sobre a dimensão social, em particular no que concerne à capacitação das populações, às áreas da educação e formação e à saúde. O capítulo 9 apresenta as principais conclusões deste trabalho e algumas recomendações.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Capítulo 2 – TURISMO

Este capítulo aborda conceitos teóricos relevantes aos temas em estudo, pretendendo-se fazer um enquadramento do fenómeno do turismo, a importância e potencialidades que pode ter para o desenvolvimento sustentável, em particular nos países em vias de desenvolvimento, a sua interrelação direta ou indireta com outros setores e os seus impactos positivos e negativos. Sendo o turismo um dos setores económicos com maior crescimento a nível mundial, e considerando o turismo um fenómeno multissetorial, é fundamental que o seu desenvolvimento seja planeado e indispensável que se tenham em conta todos estes aspectos nas políticas públicas que a ele dizem respeito.

2.1. Sobre a noção de turismo

O turismo é uma atividade económica integradora e multissetorial, polifacetada e complexa, relacionando-se praticamente com todos os organismos produtivos da economia bem como com os agentes sociais (Urry, 1996; Cunha, 2006; Scott, 2011). Por essa mesma razão, torna-se então difícil, mesmo em termos conceituais, conceber o turismo apenas como uma atividade económica autónoma, como o é a agricultura ou qualquer outra atividade produtora de bens físicos. Geralmente, diferentes escolas propõem diferentes definições de turismo, consoante a sua área do conhecimento (e.g. se utilizam uma análise económica ou social) (Cunha, 2006). Deste modo há muitas maneiras de estudar o turismo (Burns, 2005), não sendo então possível encontrar uma definição que seja universalmente aceite³. Solá e Gee (2003) propõem como definição de turismo o conjunto de atividades praticadas pelos indivíduos durante as suas viagens e permanência em locais situados fora do seu ambiente habitual, por um período contínuo que não ultrapasse um ano, por motivos de lazer, negócios e outros. Esta definição vai ao encontro da definição proposta por Burkart e Medlik (1974), que nos parece adequada para o presente contexto e onde os autores apontam cinco características do turismo, que estão presentes em muitas das definições encontradas:

- Constitui uma amálgama de fenómenos e relações, em vez de um só;
- Esses fenómenos e relações surgem a partir de um movimento de pessoas, para vários

³ Como exemplo, Burns (2005: 27-28) apresenta uma variedade de definições de turismo por autores como Jafar Jafari, Mathieson e Wall, ou Urry, salientando que as definições destes autores estão voltadas para as suas áreas de interesse.

- destinos – há um elemento dinâmico (viagem) e um elemento estático (permanência);
- A viagem e a estadia são para e em destinos fora do local habitual de residência e de trabalho;
 - O turismo dá origem a atividades que são distintas das atividades das populações residentes e trabalhadoras nos destinos;
 - O movimento para os destinos é de caráter temporário, de curto prazo; os destinos são visitados para fins não ligados ao trabalho remunerado.

Um dos elementos do turismo que nos parece relevante nas definições encontradas é o facto de ser espacialmente definido, implicando uma deslocação e uma permanência num dado destino, tornando-se uma das práticas sociais mais genuinamente territorial em comparação com as outras, segundo Leite (2008). Por outras palavras, o turismo é um fenómeno geográfico (Vieira, 2007). Ou como diz Urry (1996: 64), “parte daquilo que é consumido se refere ao lugar no qual se localiza o produtor do serviço”. Ou ainda, como refere Fratucci (2005), na sua essência ele produz e consome espaços.

São portanto várias as abordagens a este “fenómeno mundial” que culminam em formulações científicas e teóricas multidisciplinares. Para além da económica, o turismo possui na sua complexidade outras dimensões como a social, ambiental e cultural. Não nos cabe a tarefa de eleger no presente trabalho uma definição como a mais correta, nem ter a pretensão de discutir o conceito em mais profundidade, mas sim de constatar a sua heterogeneidade, como refere Cunha (2006).

Procurar definir o turismo com base nos serviços turísticos ou nos seus produtos não simplifica a tarefa, e as definições continuam a ser problemáticas e complexas. Por exemplo, se tentarmos definir o turismo como tudo o que é consumido pelos turistas, verifica-se que não há uma reciprocidade: nem todos os que consomem esses mesmos bens e serviços podem ser classificados como turistas (Cunha, 2006). De facto, os serviços turísticos são predominantemente intangíveis (Urry, 1996: 103; Vanhove, 2005: 12) e o produto turístico é composto⁴ na sua natureza (Berno e Bricker, 2001). Daí que sejam portanto difíceis de encontrar definições plenamente satisfatórias nas múltiplas dimensões deste fenómeno complexo. Ainda assim, o turismo poderá ser considerado, juntamente com o processo migratório, “o grande veículo atual

⁴ Podem ser considerados três produtos turísticos distintos (Berno e Bricker, 2001): a experiência turística (tudo o que o turista experiencia, vê e usa), o local-produto (o destino como ponto de consumo de certos componentes da experiência turística), e os produtos turísticos propriamente ditos (produtos individuais como alojamento, atrações, restaurantes e souvenirs). O fornecimento de serviços turísticos é, muitas vezes, complexo “ao ponto de ficar pouco claro qual é exatamente o produto que está sendo adquirido” (Urry, 1996: 96).

do contacto de culturas, o instrumento privilegiado das relações interpessoais, [...] o elo potenciador da ligação com estranhos, forasteiros, hóspedes e estrangeiros”, como referem Ramos e Marujo (2008: 21). No limite poderíamos tomar em consideração definições mais holísticas – o turismo é um sistema aberto que, de certo modo, pode ser considerado “um microcosmos da sociedade”, como nos sugere Scott (2011: 4). Ou ainda, nas palavras de Cunha (2006: 311), “dadas as interdependências e inter-relações que estabelece, o turismo é uma atividade horizontal que influencia e é influenciada pela generalidade das atividades humanas qualquer que seja a sua natureza [...]. Poder-se-á dizer que nada lhe é alheio e que tudo tem a ver com ele por se definir como uma atividade humana total”.

2.2. Importância e potencialidades

O turismo é um fenómeno de importância crescente ao nível mundial, em particular em termos económicos. Nas últimas seis décadas o turismo tem tido uma contínua expansão e diversificação (UNWTO, 2013b), tendo superado em 2012 os restantes setores económicos ao crescer mais rápido que outras indústrias como a manufatura, os serviços financeiros e as vendas a retalho (WTTC, 2013).

Verifica-se, a nível mundial, um crescimento praticamente ininterrupto nas chegadas internacionais de turistas desde os anos de 1950⁵. Numa análise regional do ano 2012 da UNWTO (2013b), a África registou o segundo maior crescimento, com um aumento de 3 milhões de turistas (6%), atingindo os 50 milhões de chegadas pela primeira vez, atrás da Ásia e Pacífico (7% de crescimento). A UNWTO (2013b) prevê que em 2013 tenha havido um crescimento global de 3% a 4% nas chegadas de turistas internacionais, e as perspetivas são consideradas boas para as regiões da Ásia e Pacífico (com mais 5 a 6%) e para África (mais 4 a 6%). No período 2010-2030, esta organização perspetiva um crescimento médio global nas chegadas de 3,3% ao ano, o que atingirá um total de 1800 milhões de chegadas anuais nesse horizonte. Nesse mesmo período, espera-se um aumento de 4,4% ao ano nas chegadas em destinos emergentes o que reflete a atual participação crescente das economias emergentes⁶. Em particular no continente africano, espera-se que as chegadas atinjam os 134 milhões em 2030.

A contribuição das viagens e do turismo para o PIB mundial⁷ em 2012 cresceu pelo terceiro ano consecutivo. O turismo internacional contribuiu em 2012 com 2700 milhões de euros por dia para os ganhos globais de exportações. Em relação às receitas provenientes do turismo, a UNWTO

⁵ 25 milhões em 1950, 278 milhões em 1980, 520 milhões em 1995 e 1035 milhões em 2012 (UNWTO, 2013a).

⁶ Esta taxa de crescimento representa o dobro do ritmo de aumento das economias avançadas (2,2% ao ano) (UNWTO, 2013a).

⁷ Representava 9% do PIB global em 2012, segundo a UNWTO (2013a).

(2013b) refere que cresceram 4% em termos reais em 2012, atingindo o valor de 837 mil milhões de euros. A região da Europa possui a maior parcela de receitas do turismo mundial (43%), muito maior que a de África (3%). Já no que diz respeito ao emprego, este setor foi responsável por 1 em cada 11 empregos no mundo (o que corresponde a 260 milhões de postos de trabalho), promovendo a criação de mais de 10% de todos os novos empregos criados em 2012 (o que corresponde à criação de mais de 4 milhões de postos de trabalho) (WTTC, 2013).

Os dados acima expostos podem ajudar-nos a compreender o facto de haver um número crescente de destinos a investir no turismo, “transformando-o num dos principais impulsionadores do progresso económico, através das receitas de exportação, da criação de emprego e de empresas, e do desenvolvimento de infraestruturas” (UNWTO, 2013b: 2). A atividade turística, como já foi referido, tem tido um dos maiores índices de crescimento, e contribui de forma inquestionável para as economias locais dos destinos. Este aumento é um “reflexo da proliferação dos destinos de viagens, da diversificação das práticas turísticas e de lazer e da multiplicação das oportunidades” (Brito, 2013: 13). De facto, muitos países estruturam as suas estratégias de desenvolvimento em torno do turismo, orientando as suas políticas públicas no sentido de melhorar a qualidade de vida das populações locais, revalorizando aspectos socioeconómicos, culturais, ambientais (De Kadt, 1979; Wearing e Neil, 1999; Brito, 2010 *et al.*), patrimoniais ou ainda com finalidades territoriais, contribuindo para compensar ou atenuar desequilíbrios regionais (Cunha, 2006).

Já desde a década de sessenta do século passado alguns países menos desenvolvidos julgaram ver no turismo uma salvação para o desenvolvimento económico, apoiados pelas visões da OCDE, Banco Mundial, World Trade and Tourism Council ou do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (De Kadt, 1979). Desde então o setor do turismo tem vindo a adquirir uma importância crescente nos países em desenvolvimento, sendo um importante aliado no processo do desenvolvimento económico, em particular, nas pequenas ilhas dadas as potencialidades existentes (como a riqueza da fauna e da flora) e a saturação dos principais mercados do turismo (Europa e América) (Brito, 2010 e Lima, 2011). Nestes países, tal como em São Tomé e Príncipe, o turismo parece carregar consigo um enorme potencial para proporcionar formas de desenvolvimento económico ou de alívio da pobreza: mediante a criação de emprego, a capacidade de gerar divisas, aumentando receitas nacionais, e pelo impulso que proporciona ao desenvolvimento regional (De Kadt, 1979; Wearing e Neil, 1999; Harms, 2010; UNESCO, 2013).

Se é geralmente aceite que o turismo pode desempenhar um papel crucial no desenvolvimento de um país, Vanhove (2005: 243) alerta-nos para a necessidade de existirem algumas condições prévias: “a disponibilidade de atrações turísticas, as infraestruturas necessárias e acessibilidades”. Nos PEID, se muitas vezes existem atrações turísticas naturais, nem

sempre existem as infraestruturas ou as acessibilidades adequadas, o que gera grandes desafios.

Salienta-se desde já que as potencialidades reconhecidas ao turismo não se resumem a aspectos económicos, como se poderá verificar ao longo do presente trabalho. Sendo uma atividade que procura corresponder à “satisfação de necessidades múltiplas de ordem intelectual, física, psicológica, cultural, social e profissional, [...] poucas atividades humanas se encontram em tão estreita ligação com o processo de transformação e desenvolvimento das sociedades modernas como o turismo” (Cunha, 2006: 311). Neste sentido mais holístico, alguns autores reconhecem inclusive um potencial transformador do turismo no ser humano, enquanto “mecanismo de aproximação entre os povos” (Harms, 2010: 111).

2.3. Impactos do turismo

O conhecimento dos impactos do turismo, bem como das suas causas, é importante no planeamento desta atividade. Os impactos referidos são muitas vezes amplificados nos países em desenvolvimento, agravados pelas situações de extrema pobreza, nas quais a sobrevivência social e económica a curto prazo se sobrepõe à conservação do património natural e cultural e ao turismo nele baseado. Isto significa que nestes países é geralmente dada prioridade às necessidades básicas das populações em detrimento da conservação das atrações turísticas, o que gera grandes desafios para a possibilidade de desenvolvimento através do turismo.

O turismo, pela sua natureza, envolve necessariamente a introdução de um elemento exógeno à cultura local – o turista – e provoca modificações socioculturais, ambientais e económicas. Todos os turistas, sejam eles mais ou menos adaptáveis às normas locais, causam sempre impactos socioculturais nas comunidades locais (Cooper *et al.*, 2005). Como sugere Marujo (2008: 15), “tudo ou quase tudo é influenciado pelo turismo, as formas de vida [...] os estilos de vida coletivos, os níveis de segurança, a conduta moral e política, a cultura tradicional, a estrutura demográfica, a estrutura social, o trabalho, o incremento das necessidades quotidianas”. O “turismo [...] impõe a sua lógica de apropriação do espaço e do (re)ordenamento do território” (Fratucci, 2005: 81), e o seu desenvolvimento implica sempre alterações ambientais e sociais, sejam estas alterações ou impactos positivos (Quadro 2.1) ou negativos (Quadro 2.2). Em particular quando explorado de forma intensa, provoca um conjunto de efeitos (custos e benefícios) que, segundo Cunha (2006: 324), “exigem uma avaliação integral que permita potenciar uns e atenuar os outros”. Mas “os efeitos do turismo são extremamente complexos e contraditórios” (Urry, 1996: 92), dado o seu carácter multissetorial e polifacetado, e determinar com precisão esses mesmos efeitos é uma tarefa complexa pois não há “nenhum instrumento específico de análise que permita obter uma avaliação integral do fenómeno” (Cunha, 2006: 324).

Contudo, devido a essa mesma natureza de atividade económica integradora de múltiplos

setores, à atividade turística é-lhe reconhecido, de um modo geral, um efeito multiplicador com impactos positivos noutros setores económicos (Cunha, 2006; Ferreira, 2006; Vieira, 2008).

Quadro 2.1 – Possíveis impactos positivos do turismo nos países recetores

Área	Impactos
Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Cria capacidade de gerar receitas que se refletem no PIB de um país, superando por vezes a entrada de divisas externas através da exportação tradicional; - Possibilita um aumento de receitas para o Estado, através de impostos; - Estimula outras atividades económicas, em particular de produtos de consumo imediato de outros setores que não poderiam ser exportados, promovendo uma diferenciação; - Permite a criação de empresas turísticas locais; - Favorece a criação de emprego, a reconversão dos postos de trabalho e a (re) qualificação profissional da mão-de-obra, independentemente do género, da idade e da origem étnica⁸; - Melhora as infraestruturas locais (e.g. vias de transporte, redes elétricas); - Poderá trazer benefícios indiretos a proprietários de terras.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Valoriza os recursos naturais, podendo gerar receitas para a sua conservação; - Aumenta a consciência, tanto nos visitantes como nas populações locais, da necessidade de preservar a qualidade ambiental e seus valores sociais, culturais e económicos; - Aumenta as iniciativas para proteger os recursos naturais.
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta as oportunidades e desenvolve estruturas que melhoram a qualidade de vida das populações (e.g. instalações médicas, educacionais e outras); - Possibilita a utilização da população local como mão-de-obra direta ou indireta; - Contribui para o desenvolvimento das comunidades locais, gerando benefícios económicos a partir da prestação de serviços, da gastronomia, do alojamento, de guias turísticos ou da venda de artesanato; - Aumenta as ações e apoios direcionados para a preservação do património e da cultura tradicional; - Ajuda a identificar e a promover culturas diferentes e aumentar a consciência das tradições autóctones.

Fonte: Adaptado de De Kadt (1979), Wearing e Neil (1999), Solá e Gee (2003), Cunha (2006), PNUD (2008), WTO (2012).

Podem referir-se, como ilustra o Quadro 2.1, os seguintes efeitos socioeconómicos diretos da atividade turística: a criação de emprego; a reconversão profissional e a aquisição de competências por via da formação. Estes efeitos desencadeiam um aumento dos rendimentos dos

⁸ O emprego pode ser considerado como um dos impactos mais importantes do turismo. Segundo De Kadt (1979) as questões que se devem então ter em conta são quantos empregos gera e que tipo de trabalhador e de qualificações são requeridos.

agentes locais e, conseqüentemente, do consumo. A atividade turística é frequentemente encarada como um vetor de aumento da qualidade de vida das populações locais, pela via indireta da construção de infraestruturas como é o caso de redes viárias ou elétricas (Wearing e Neil, 1999 e WTO, 2012). De facto, é fundamental que na formulação e implementação de políticas públicas em turismo sejam promovidas de modo integrado as infraestruturas (Vieira, 2007), quer das redes básicas (água, eletricidade, saneamento), quer das redes viárias de transporte (estradas, aeroportos, portos) e ainda das redes de comunicações (telefones, internet). Em particular, e dada a importância do transporte aéreo no turismo⁹, “a formulação e implementação de uma política de transporte aéreo que dê resposta às necessidades da indústria turística é de importância crítica para os pequenos estados insulares”¹⁰ (WTO, 2012: 49).

A atividade turística pode potenciar o ambiente, fornecendo fundos para a conservação, preservando a cultura e história, estabelecendo limites de uso sustentáveis e protegendo atrações naturais (Goeldner e Ritchie, 2002; Brito, 2004; WTO, 2012). Mais recentemente, o reconhecimento de serviços ecossistémicos¹¹ tem vindo a criar interessantes modelos de financiamento, relacionando os sistemas económicos com os sistemas ambientais. Desta forma, o turismo pode ser encarado “como a atividade por excelência que pode recolher fundos para a conservação do ecossistema, através de mecanismos de Pagamento por Serviços Ambientais” (Pérez e Síria, 2010: 192).

São muito variadas as potenciais fontes de rendimento para a conservação a partir do turismo. Eagles *et al.* (2002: 121) identificam fontes de rendimento para áreas protegidas como:

- Taxas de entrada;
- Taxas de serviços especiais, de recreação ou de eventos;
- Acomodação;
- Aluguer de equipamento;
- Vendas de produtos (equipamento, roupa ou souvenirs);
- Venda de direitos de imagem;

⁹ O número de chegadas aos destinos por via aérea tem vindo a aumentar. Em 2012, significava 52% das chegadas, por oposição aos meios rodoviários (40%), aquáticos (6%) e ferroviários (2%) (UNWTO, 2013a).

¹⁰ Este é um exemplo de como as políticas públicas devem avaliar cautelosamente as dinâmicas presentes e equilíbrios que se pretendem no futuro pois “poucas chegadas de turistas podem gorar os objetivos de desenvolvimento, enquanto muitas chegadas podem trazer o desenvolvimento de um turismo de massas que, por seu turno, pode desestabilizar o frágil equilíbrio ambiental e social existente em ilhas” (WTO, 2012).

¹¹ Segundo o Serviço de Publicações da Comissão Europeia (2010), os ecossistemas fornecem uma grande variedade de benefícios, que podem ser designados como serviços ecossistémicos. Podem categorizar-se em: serviços de fornecimento (de bens como alimentos, água ou madeira), de regulação (regulando o clima, os resíduos ou inundações); culturais (que abrangem a beleza, inspiração e recreação); e de apoio (que incluem a formação de solo, a fotossíntese ou a renovação de nutrientes).

– Parqueamento.

Existe também um reconhecimento crescente de práticas de negócios “baseadas em valores éticos”, particularmente sociais e ambientais, por parte de grandes empresas. Estes compromissos são incluídos na definição das missões dessas mesmas empresas através de Planos de Responsabilidade Corporativa (UNEP e WTO, 2005). Para além da incorporação de algum tipo de projeto ou programa de responsabilidade social, que a maioria das grandes empresas hoje em dia já realiza.

Se por um lado o turismo é encarado como potenciador de benefícios em várias dimensões, por outro, nem sempre tem estado à altura das expectativas criadas. Por vezes os avanços socioeconómicos constroem “perceções de prosperidade social e económica” ilusórias nas comunidades de destino, pois muitas das mudanças “podem levar à dependência, representada por um desenvolvimento económico que deixa a estrutura social subdesenvolvida ou reforça e intensifica injustiças sociais existentes” (Murphy, 1985)¹². Como realça Urry (1996: 94), nos PVD grande parte dos investimentos turísticos é realizado por empresas multinacionais. Deste modo muitas das receitas geradas serão distribuídas de modo desigual. Este autor refere ainda que “boa parte da mão-de-obra exigida pelos serviços relacionados com o turismo é relativamente mal preparada”. Muitos dos impactos negativos referidos na bibliografia associam-se frequentemente ao turismo massificado, agravando-se nos casos de grandes concentrações das atividades turísticas.

¹² Murphy, P. (1985), *Tourism: a community approach*, Methuen, New York, citado por Marujo (2008: 14).

Quadro 2.2 – Possíveis impactos negativos do turismo nos países recetores

Área	Impactos
Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da dependência regional da atividade turística em detrimento de outras atividades; - Envio de muitas receitas geradas para fora da comunidade recetora; - Possibilidade de o turismo não atrair visitantes suficientes rapidamente de modo a gerar receitas necessárias às expectativas da comunidade, resultante da natureza competitiva do turismo ou da qualidade dos recursos disponíveis; - Agravamento de estratificação socioeconómica, devido à distribuição não equitativa dos lucros, em particular em populações dispersas no território; - A distribuição de benefícios económicos pode estar dependente de relações de poder locais; - A vulnerabilidade associada à sazonalidade de alguns destinos; - Aumento dos preços e de importações para o consumo turístico; - Muitas vezes as empresas turísticas e os hotéis não recorrem a guias locais.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento urbanístico não controlado e não planeado; - Aumento dos níveis de poluição e de pressão de utilização dos recursos naturais como a água ou recursos energéticos; - Perda de qualidade da água (e.g. detritos orgânicos, agentes patogénicos, turbidez); - Perda de biodiversidade (e.g. vegetação) e perturbações devido à observação da vida selvagem; - Formação de resíduos e impactos nos solos (compactação e erosão).
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Perda de identidade através da descaracterização dos traços culturais das comunidades de acolhimento; - Mudança nas atividades tradicionais para se adequarem à produção para turistas; - Pressões para prover os locais com estruturas para turistas em detrimento das oportunidades para os residentes locais; - Crescimento da população, gerando problemas de superlotação; - Surgimento de fenómenos sociais de exclusão, prostituição, toxicodependências e criminalidade; - Criação de expectativas de enriquecimento rápido; - Dependência de um único setor, no que diz respeito ao emprego; - A sazonalidade poderá criar empregos temporários que podem vir a competir com outros, como os agrícolas, não gerando um saldo positivo para a comunidade; - Conflitos resultantes da distribuição desigual dos benefícios do turismo, em particular quando as disparidades são grandes, aumentando as desigualdades sociais; - Nem todas as atividades turísticas apresentam potencial idêntico para envolver a comunidade (algumas atividades mais sofisticadas exigem treino de competências específicas antes da comunidade poder ser envolvida); - Perda de controlo de exploração ou acesso aos recursos locais, como praias; - Mais contaminações em termos de saúde pública; - O desenvolvimento económico a partir do turismo pode não se traduzir diretamente numa participação da comunidade em ações de conservação e proteção.

Fonte: Adaptado de De Kadt (1979), Brohman (1996), Wearing e Neil (1999), Pedersen (2002), Solá e Gee , (2003), Graça (2007), PNUD (2008), PNUD (2010) e WTO (2012).

Embora o turismo possa trazer vários impactos negativos, muitos países em desenvolvimento não têm “muitas alternativas ao turismo enquanto estratégia de desenvolvimento” (Urry, 1996: 94). As políticas públicas de turismo devem portanto ponderar os potenciais impactos positivos e negativos, diretos ou indiretos, na delineação das suas estratégias, encorajando o envolvimento de todos os atores Marujo e Carvalho (2010). De referir, no entanto, que com a tomada de consciência dos impactos que o turismo pode causar, em particular os negativos, as políticas públicas de turismo têm vindo gradualmente a integrar o planeamento turístico como uma forma de intervir na redução destes impactos, promovendo o desenvolvimento sustentável a longo prazo, como se verá mais adiante.

Capítulo 3 – TURISMO E SUSTENTABILIDADE

Este capítulo aborda as novas tendências do turismo e analisa o conceito de sustentabilidade, que tem uma natureza multidimensional na sua relação com o turismo. Considera também o modo pelo qual o turismo se pode constituir como vetor do desenvolvimento sustentável e, simultaneamente, o modo como a sustentabilidade é uma abordagem necessária ao turismo, de modo a compreender melhor estas questões que se colocam atualmente na RAP. O presente capítulo identifica ainda os princípios orientadores e metas fundamentais nas práticas de gestão de um turismo sustentável, bem como os principais desafios da sua operacionalização no contexto particular dos PVD ou de áreas classificadas, como no caso da região em estudo.

3.1. Novas tendências do turismo

Com a revolução industrial, a necessidade de matérias-primas e de novas fontes energéticas aumentou exponencialmente no mundo ocidental, e a sua extração e utilização levaram à destruição de amplas áreas naturais e ao aumento da poluição (Alves, 2010). À medida que as consequências do uso desregrado dos recursos naturais se foram sentindo, as sociedades industrializadas tomaram consciência da importância do estabelecimento de medidas que abrandassem esta degradação. Foram então surgindo instrumentos legislativos de proteção dos recursos naturais e desde então muitas áreas protegidas foram criadas por todo o mundo, com maior ou menor dimensão, e com estatuto de conservação variado. Baptista (2010: 29) considera que “as áreas protegidas correspondem ao primeiro esforço sistematizado e congruente de transcrever as preocupações de ordem ambiental da administração governamental, tendo por objetivo a defesa dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”. Para além dos benefícios ecológicos e de preservação da biodiversidade, o estabelecimento de áreas protegidas é justificado por um diversificado leque de benefícios sociais e económicos. Atualmente, incluem valores mais intangíveis como os valores de lazer, espirituais, culturais, de identidade, artísticos, estéticos ou de potencialidades futuras (e.g. medicinais) (Primack, 1993).

Esta gradual tomada de consciência no mundo ocidental tem sido uma longa caminhada no último século, de tal modo que Solá e Gee (2003: 171) defendem que o conceito de sustentabilidade “surgiu do reconhecimento de que os recursos limitados do planeta não poderiam suportar indefinidamente o crescimento populacional e industrial associado às atuais abordagens do desenvolvimento, e que estas não estavam funcionando para reduzir a pobreza ou elevar os padrões de vida nos diversos países”. Surge então o conceito de desenvolvimento

sustentável, que “tem como base atender às necessidades do presente sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras” (Cunha, 2006: 406). Este, tem-se tornado, nos últimos anos, o paradigma vigente para a “forma como as comunidades pensam sobre seu padrão de vida, a igualdade social e a manutenção de recursos naturais” (Solá e Gee, 2003: 171).

Se outrora estas preocupações surgiam maioritariamente associadas aos debates sobre a indústria e os seus impactos ambientais, atualmente estes conceitos tornam-se fundamentais também em áreas como o turismo (Solá e Gee, 2003; Harms, 2010: 111), estando presentes nos debates mais recentes sobre o seu desenvolvimento e gestão (Cooper *et al.*, 2005). O conceito de desenvolvimento sustentável é bastante abrangente sendo, à semelhança do fenómeno turístico, difícil de definir, relacionando-se com problemas económicos, ambientais e socioculturais (Cooper *et al.*, 2005). Mais ainda, estes autores referem que é difícil “avaliar o quanto [...] seria alcançável pelo turismo”. Deste modo os atores envolvidos no turismo encontram-se agora numa posição de repensar “o modo como o mercado turístico pode ser usado para preservar o ambiente e mudar a vida das pessoas” (Harms, 2010: 111).

O turismo estrutura-se para atender a diferentes motivações na sociedade, o que tem levado os principais agentes económicos do turismo a procurar um grau de especialização que dê resposta a cada tipo de necessidade e gostos do turista. As práticas turísticas têm evoluído, transformando a consciência, motivações e comportamentos dos atores. Desta forma têm surgido tipologias de turismo cada vez mais diversificadas, como o turismo cultural, religioso, agroturismo, ambiental, científico, etc. Esta diversificação da oferta turística procura corresponder às novas necessidades e preocupações dos turistas (Solá e Gee, 2003). Assim foram emergindo, formas de turismo que procuram a sustentabilidades em várias dimensões. Em particular a partir dos anos 70 do século XX têm surgido formas de turismo ditas alternativas ao turismo de massa. Entre estas, muitas denotam preocupações com o ambiente e exploram de forma direta ou indireta o património natural. Tentando minimizar os impactos, estas novas formas de turismo valorizam os serviços e atividade personalizados, individuais ou em pequenos grupos e procuram dar ênfase à viagem enquanto experiência nas culturas de acolhimento e na manutenção de valores e sociedades tradicionais (Medlik, 2003; Machado, 2005; Brito, 2010 *et al.*).

A partir de várias fontes, apresenta-se no Quadro 3.1 as principais tipologias turísticas que se integram numa filosofia de sustentabilidade, de valorização dos recursos ambientais, ou realizadas em contexto natural. Não sendo uma classificação fechada, poderá clarificar alguns dos conceitos usados nestas várias atividades e os seus tipos, permitindo uma planificação e gestão mais eficiente entre os diversos atores responsáveis.

Quadro 3.1 – Algumas tipologias turísticas que se enquadram numa filosofia de sustentabilidade

-
- **Turismo cultural** – aquele cujo objetivo é visitar os recursos históricos, arquitetónicos, artísticos e étnicos de uma zona;
 - **Turismo rural** – aquele cujo objetivo é a visita e o lazer no meio rural;
 - **Turismo de natureza** – aquele cujo objetivo é o relaxamento e prazer no ambiente ou áreas naturais;
 - **Ecoturismo ou turismo ecológico** – aquele cujos objetivos são a realização de atividades recreativas de apreciação dos espaços naturais e o conhecimento do ambiente visitado de modo amplo, muitas vezes aliado a atividades de consciencialização para a conservação dos ecossistemas;
 - **Turismo de aventura** – aquele cujo objetivo é a prática de atividade física na natureza ou de desportos radicais;
 - **Turismo eco-científico** – aquele cujo objetivo é adquirir um conhecimento mais aprofundado ou técnico do ambiente e de áreas naturais;
-

Fonte: Adaptado de Wearing e Neil (1999), Solá e Gee (2003), Machado (2005).

As novas tendências de turismo, também designadas por turismo alternativo, anteriormente referidas, enquadram-se assim numa lógica de sustentabilidade. Contudo, segundo PNUD (2008), têm persistido conceções erróneas sobre o turismo sustentável, considerando-o um tipo particular de turismo. Se podemos considerar o *ecoturismo* ou o *turismo de natureza* como nichos particulares de mercado conforme descrito no Quadro 3.1, o turismo sustentável não o será. O turismo sustentável é, sim, “um objetivo fundamental a que devem tender todos os tipos de turismo [...] assim como todos os setores implicados na sua realização: alojamento, transporte, agentes de viagens, guias”, etc. Neste sentido, “o turismo de grande volume bem gerido pode, e deveria ser, tão sustentável como o turismo de interesse particular, disperso e de menor volume” (PNUD, 2008: 20). Como refere Medlik (2003: 158) o termo “turismo sustentável” poderá ser aplicado a quaisquer formas de turismo que, para além de atenderem às lógicas económicas, “estejam em harmonia com os seus ambientes físicos, sociais e culturais a longo prazo”.

3.2. Dimensões da sustentabilidade

De um modo geral, a sustentabilidade tem sido definida “com base na conjugação de várias dimensões – humana, sociodemográfica, económica, ambiental e política” (Brito, 2004: 53). Este conceito requer pois uma abordagem holística. Este trabalho seguirá uma análise tridimensional do desenvolvimento sustentável aplicado ao turismo – em termos económicos, ambientais e sociais – em conformidade com o que a Solá e Gee (2003) e muitos outros autores defendem. Estas dimensões constituem três eixos que podem e deverão nortear as políticas públicas de desenvolvimento de turismo sustentável.

– **Dimensão económica.** Quando se fala em sustentabilidade económica é tido em conta o desenvolvimento económico que se processa de modo eficiente, gerando lucros, emprego e benefícios e que se rege pela gestão racional dos recursos, que garantam uma continuidade de utilização para as gerações futuras (Solá e Gee, 2003: 172). Implica uma “prosperidade nos diferentes níveis da sociedade” e “a viabilidade das empresas e da sua capacidade de manter-se a longo prazo” (PNUD, 2008: 16). Nenhum turismo terá viabilidade ou será sustentável se não for rentável.

– **Dimensão ambiental.** Quando se fala em sustentabilidade ambiental ou ecológica pressupõe-se uma lógica de desenvolvimento que seja compatível com a manutenção dos ciclos biogeoquímicos essenciais, da biodiversidade e de outros recursos naturais como os geológicos, gerindo o seu uso de modo a que as gerações vindouras possam ainda beneficiar deles (Solá e Gee, 2003; Cunha, 2006). A sustentabilidade ambiental implica a conservação e gestão adequada dos recursos, em particular dos não renováveis e dos que são fundamentais para a subsistência, procurando reduzir os impactos das atividades humanas no ambiente. Porque o património natural se constitui como uma oportunidade para o setor turístico, o turismo que se pretenda sustentável “tem que colaborar na proteção e conservação do ambiente em que se desenvolve pois dele depende” (PNUD, 2008: 17).

– **Dimensão social.** A sustentabilidade social “garante que o desenvolvimento aumente o controlo das pessoas sobre as suas próprias vidas” (Solá e Gee, 2003: 171). Em termos sociais, a sustentabilidade baseia-se nas ideias de uma distribuição e acesso aos recursos mais justos, diminuindo as desigualdades sociais, permitindo uma melhoria da qualidade de vida das comunidades locais. Permitirá ainda a defesa dos direitos humanos, e a satisfação das necessidades fundamentais das sociedades. Um turismo sustentável deve portanto ajudar a reforçar valores de relação, evitando qualquer forma de exploração (PNUD, 2008).

– **Outras dimensões.** Embora se tenha optado por dar ênfase à sustentabilidade nas suas vertentes económica, ambiental e social, vale a pena referir que outros autores consideram importante outras dimensões. É referida por vezes a dimensão espacial ou geográfica da sustentabilidade, que pressupõe um ordenamento territorial mais harmonioso, a descentralização e democratização do poder regional e local, e a desconcentração espacial de atividades e da população evitando aglomerações excessivas e as disparidades inter-regionais. Apesar de não a termos individualizado expressamente numa secção no nosso estudo, a dimensão espacial ou geográfica é-lhe transversal, dado que a nossa pesquisa se foca na RAP, e consequentemente

todas as dimensões da sustentabilidade consideradas no campo das políticas públicas desta região procuram sempre atenuar as diferenças de desenvolvimento entre esta ilha e a Ilha de São Tomé.

Outra dimensão também referida na bibliografia consultada é a sustentabilidade cultural¹³. Esta assegura que o desenvolvimento “seja compatível com a cultura e valores dos povos que afeta e que mantenha e fortaleça a identidade da comunidade” (Solá e Gee, 2003: 172). Para além disso, usando o património cultural “proativamente como um mecanismo para o desenvolvimento mais amplo” (Robinson e Picard, 2006: 48) e procurando o “enriquecimento cultural tanto dos visitantes como dos habitantes do local” (PNUD, 2008: 17), é desejável que haja reforma de valores em busca do entendimento entre culturas diferentes, promovendo o intercâmbio de experiências.

Para além das dimensões já abordadas também se torna necessário referir a político-institucional. Esta dimensão remete-nos para a importância da governança na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na articulação entre instituições públicas e privadas e também com a população. A sustentabilidade na dimensão político-institucional remete-nos para a importância da participação da sociedade na definição dos seus próprios problemas. Esta participação é particularmente fundamental nos processos de desenvolvimento de projetos turísticos, acrescentando vantagens no que respeita ao conhecimento da problemática local, o que se mostra fundamental para a sua sustentabilidade (Saviolo, Delamaro e Bartholo, 2005)

As dimensões da sustentabilidade referidas estão inter-relacionadas e dependem, em certo grau, umas das outras. As políticas públicas que procuram intervir numa delas interagem frequentemente com as outras dimensões. Deste modo, as políticas públicas podem, e devem, delinear estratégias integradas numa visão global que abarque todas as dimensões¹⁴.

No âmbito do turismo é difícil conjugar na prática os interesses de preservação ambiental e de justiça social com noções de desenvolvimento económico baseadas na exploração de recursos finitos (e.g. petróleo) ou na perspetiva de lucros sempre crescentes (Rizzo, 2010: 139). Este autor afirma que viabilizar esse conceito na prática implica mudança de comportamento pessoal e social, e transformações nos processos de produção e de consumo. Posto isto, torna-se claro que

¹³ A dimensão cultural da sustentabilidade é também reconhecida em alguns dos documentos orientadores de nível internacional para os PEID, como na Estratégia das Maurícias.

¹⁴ Como exemplo de integração das várias dimensões da sustentabilidade, neste caso ambiental e social, Robinson e Picard (2006) referem um dos princípios chave do Programa do Ambiente das Nações Unidas – a capacitação de recursos humanos – princípio este que pode ser identificado também na dimensão social, dado que se refere a ações que procuram desenvolver e fortalecer os recursos humanos e as capacidades institucionais de modo a implementar um turismo sustentável, tornando as comunidades locais responsáveis pela sua gestão e desenvolvimento.

há uma reciprocidade nas relações entre o turismo e os fatores naturais, sociais e económicos e que uma visão holística de sustentabilidade requer processos construtivos de comprometimento e envolvimento de toda a sociedade.

3.3. Turismo sustentável

A ideia de um turismo sustentável não é nova. Como já referido anteriormente, uma variedade de tipologias e modalidades de turismo têm vindo a emergir desde há mais de trinta anos como alternativas ao turismo tradicional. Contudo, estas modalidades emergentes nem sempre tiveram em conta, por exemplo, as “necessidades de desenvolvimento e sustentabilidade da população local”, como refere Harms (2010: 111). Atualmente, o turismo sustentável enquadra-se no seio de um paradigma mais abrangente e global que é o desenvolvimento sustentável, por oposição a modelos de desenvolvimento meramente economicistas (Machado, 2005) e é considerado como o ideal a ser desenvolvido pelos destinos em geral.

Cada vez mais se toma consciência de que, em muitos casos, “o ambiente é o coração do produto turístico” (Vanhove, 2005: 240) e que, portanto, a rentabilidade depende da manutenção da atratividade do destino que o turista quer experienciar. Harms (2010: 112) chega mesmo a afirmar que “abraçar completamente o turismo sustentável é o único caminho a seguir, e o único caminho através do qual negócios mais fortes podem emergir”.

Consideremos o objetivo fundamental do turismo sustentável proposto pelo PNUD (2008: 17):

“O objetivo fundamental do turismo sustentável é permanecer no tempo, necessitando para isso manter a sua rentabilidade, protegendo os recursos naturais que o sustentam e respeitando e envolvendo a população; ou seja, aplicando ao desenvolvimento turístico as três dimensões da sustentabilidade, devendo estabelecer-se um equilíbrio entre elas para garantir a sua viabilidade a longo prazo.”

Para que o turismo seja sustentável, terá então que ter em conta não só as dimensões atrás referidas mas a competitividade que advém de um mercado no qual os consumidores estão cada vez mais conscientes, refletindo uma “onda crescente de preocupação social sobre a qualidade do ambiente natural e os efeitos do turismo” (Eagles *et al.*, 2002: 13). Segundo Harms (2010: 116), “a viabilidade a longo prazo de qualquer indústria está cada vez mais dependente da avaliação do seu impacto ambiental e social”. Para esta autora, o produto turístico, como qualquer outro, deverá procurar obter uma opinião pública favorável. Deste modo o turismo sustentável torna-se uma necessidade para a indústria do turismo, uma vez que “satisfazer as exigências do consumidor não é certamente apenas uma coisa boa, é uma necessidade de sobrevivência do

negócio” (Harms, 2010: 113). Esta autora chega mesmo a afirmar que os negócios que compreendam “as correntes de valores sustentáveis [...] estarão numa melhor posição para competir num consumo em evolução”.

Goeldner e Ritchie (2002) salientam a importância da competitividade e da sustentabilidade na gestão de sucesso do setor turístico. Sendo que a competitividade se refere à capacidade de competir eficientemente e com rentabilidade no mercado turístico e a sustentabilidade de um destino se refere à sua capacidade de manter a qualidade dos seus recursos, sejam eles físicos, sociais ou ambientais, enquanto compete no mercado turístico. No setor do turismo, o conceito de sustentabilidade implica uma nova forma de exercer e gerir a atividade, procurando aliar esses dois princípios de forma a “proteger e fomentar oportunidades para o futuro” (PNUD, 2008: 17).

No sentido de alcançar a sustentabilidade desta atividade a longo prazo, são necessárias novas abordagens a diversos níveis no planeamento. Para conseguir manter um destino turístico competitivo deve-se apostar na qualificação quer da oferta, quer da população, quer do território e na melhoria do desempenho das empresas turísticas. Estas, por sua vez, devem estar integradas em sistemas turísticos locais sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e económico (APM e AAP, 2001).

Nesta linha de pensamento outros autores consideram que um turismo verdadeiramente sustentável deve permitir a maximização dos benefícios sociais e económicos para as comunidades locais, a redução dos impactos negativos sobre o património cultural, a redução dos danos nos ambientes locais e o planeamento para uma sustentabilidade a longo prazo (Harms, 2010: 115). Estas considerações tornam evidente que o desenvolvimento do turismo sustentável implica uma planificação integrada, de modo a “gerar benefícios para o desenvolvimento global das comunidades e não apenas efeitos setoriais” (Brito, 2004: 117).

No Quadro 3.2 são identificadas as 12 metas estabelecidas pelas UNEP e WTO (2005) que fornecem uma agenda para implementar o turismo sustentável num dado destino e que devem portanto ser tomadas em consideração na definição das políticas públicas de turismo. Estas metas fornecem assim linhas mestras que, para além de orientar a implementação de um turismo sustentável, propõem acima de tudo um modelo amplo de desenvolvimento sustentável e integrado.

No caso do presente estudo, constitui uma preocupação fundamental procurar determinar como assegurar o desenvolvimento através do turismo sustentável tendo em conta as características e necessidades especiais dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento – PEID (WTO, 2012).

Quadro 3.2 – 12 metas para uma agenda de turismo sustentável num dado destino

1. **Viabilidade económica** – Assegurar a viabilidade e a competitividade dos destinos turísticos e empresas, para que sejam capazes de continuar a prosperar e trazer benefícios a longo prazo;
2. **Prosperidade local** – Maximizar a contribuição do turismo para a prosperidade económica do destino, incluindo a proporção de gastos dos visitantes que é retida localmente;
3. **Qualidade do emprego** – Fortalecer o número e a qualidade dos postos de trabalho locais criados e apoiados pelo turismo, incluindo o nível de remuneração, condições de trabalho e disponibilidade para todos, sem discriminação por sexo, raça, deficiência, ou por outras formas;
4. **Equidade social** – Procurar uma ampla e justa distribuição de benefícios económicos e sociais do turismo em toda a comunidade de destino, incluindo a melhoria de oportunidades, rendimentos e serviços disponíveis para os pobres;
5. **Satisfação do visitante** – Proporcionar uma experiência segura, satisfatória e gratificante para os visitantes, disponível para todos, sem discriminação por sexo, raça, deficiência, ou por outras formas;
6. **Controlo local** – Envolver e capacitar as comunidades locais no planeamento e na tomada de decisão sobre a gestão e o desenvolvimento futuro do turismo na sua área, consultando outros atores ou partes interessadas;
7. **Bem-estar comunitário** – Manter e reforçar a qualidade de vida nas comunidades locais, incluindo as estruturas sociais e acesso a recursos, instalações e sistemas de suporte de vida, evitando qualquer forma de degradação ou exploração social;
8. **Riqueza cultural** – Respeitar e valorizar o património histórico, a cultura autêntica, tradições e distinção das comunidades de acolhimento;
9. **Integridade física** – Manter e melhorar a qualidade das paisagens, urbanas e rurais, e evitar a degradação física e visual do ambiente;
10. **Diversidade biológica** – Apoiar a conservação de áreas naturais, de habitats e vida selvagem, e minimizar os danos para eles;
11. **Eficiência dos recursos** – Minimizar o uso de recursos escassos e não-renováveis no desenvolvimento e operação de instalações de serviços turísticos;
12. **Pureza ambiental** – Minimizar a poluição do ar, da água e da terra e a geração de resíduos pelas empresas de turismo e pelos visitantes;

Fonte: UNEP e WTO (2005).

3.3.1. Turismo sustentável em áreas classificadas

Uma das formas mais interessantes de turismo sustentável é o turismo sustentável no contexto de áreas protegidas. As áreas protegidas são zonas geográficas enquadradas por algum regime ou estatuto de proteção, onde se encontram valores de biodiversidade elevados, quer em termos de ecossistemas, quer em termos de espécies de seres vivos. Estas zonas são classificadas

pelas suas características biofísicas particulares e únicas, que importa conservar. Para além disso, é nelas que se encontram cenários mais apetecíveis para o segmento de turismo sustentável que procura um contacto direto com os ecossistemas e paisagens menos intervencionadas. Esta é uma das potencialidades mais fortes que os PEID tipicamente apresentam (WTO, 2012). Existe uma procura de destinos turísticos inovadores e de qualidade por parte de visitantes cada vez mais exigentes e mais conscientes dos problemas sociais e ambientais. Isto torna as áreas protegidas como uma alternativa interessante, como sugerem alguns autores (Eagles *et al.*, 2002 e Martins, 2007), na medida em que incorporam esses mesmos valores e preocupações. Também Lahaye (2007: 46) refere que “se os espaços naturais protegidos têm como primeira vocação a preservação da natureza, também se constituem como lugares altamente atrativos para o turismo”. Na realidade estes lugares são “zonas especiais do território onde coexiste uma multiplicidade de funções” (Baptista, 2010: 38), e a atividade turística é com certeza uma delas.

Provavelmente um dos casos mais interessantes do turismo em áreas protegidas será o turismo integrado no contexto de uma Reserva da Biosfera. São locais ideais para desenvolver modelos inovadores de turismo (ver anexo I, Quadro A1). Segundo o Programa “Homem e a Biosfera”¹⁵, as Reservas da Biosfera são estabelecidas e geridas com três funções básicas, complementares: uma função de conservação, dos ecossistemas, das espécies e da variabilidade genética, uma função de desenvolvimento humano, económico, social, cultural e ecologicamente sustentável, e uma função logística, que forneça um suporte para a investigação, monitorização¹⁶, educação e troca de informação relativa aos assuntos de conservação e desenvolvimento. As Reservas da Biosfera podem constituir-se deste modo como modelos na promoção da conservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável (Gebhard, Meyer e Roth, 2007: 10), ao promoverem uma abordagem ecossistémica que procura “reconciliar o desenvolvimento económico das comunidades locais com a conservação da biodiversidade” (Makenzi, 2013: 10). A classificação de um dado local como Reserva da Biosfera e a sua consequente divulgação fornecem claramente um reconhecimento internacional de uma marca. Esta marca tem obviamente uma influência positiva na procura desses destinos¹⁷, na medida em que se encontra

¹⁵ Ver <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

¹⁶ A monitorização é um componente essencial de qualquer processo de gestão ou planeamento e consiste na medição sistemática e periódica de indicadores das condições biofísicas, sociais ou económica (Eagles *et al.*, 2002: 151).

¹⁷ Veja-se o caso do Parque Nacional Torres del Paine, no Chile, declarado como Reserva da Biosfera desde 1978, que viu ao longo de 23 anos um aumento médio anual de visitantes na ordem dos 14%, exibindo a mais alta taxa de crescimento no número de visitantes entre todas as áreas protegidas nesse país (cerca de três vezes mais a média destas) (Rosas, 2010). Estes autores explicam este aumento não só pelas ações da administração do parque, mas também pelos investimentos públicos e privados na sua envolvente.

bem posicionada para dar resposta às novas tendências de consumo turístico ambiental e socialmente conscientes. Contudo, a classificação de uma dada região como área protegida não é isenta de desafios. McLaughlin (2011) realça que, quando se delimita uma área protegida, os seguintes aspectos conflituosos ou problemáticos podem surgir:

- As populações locais e indígenas podem ser sujeitas a injustiças sociais e marginalização económica;
- A oposição das comunidades locais a respeito do uso dos recursos pode contribuir para o fracasso generalizado das metas de conservação;
- Podem ocorrer deslocações forçadas da população, com poucas ou nenhuma compensações;
- Pode ser impedido o acesso aos recursos e meios de subsistência;
- Pode aumentar o risco de empobrecimento;
- Os conflitos locais podem estender-se às regiões vizinhas, pela competitividade pelos recursos sobranes.

Assim, o desenvolvimento de projetos turísticos em espaços protegidos deve obedecer aos estatutos de conservação dessa mesma área, bem como aos restantes instrumentos de políticas públicas de turismo em vigor. Por outro lado, é necessário um esforço de inclusão dos valores da conservação do património natural nos modelos de planeamento, bem como ter em conta as problemáticas acima referidas. Marujo e Carvalho (2010: 158) lembram-nos que “o turismo é um consumidor intensivo [...] do território e, portanto, este facto exige o planeamento do seu desenvolvimento numa ótica que evidencie de forma clara os objetivos sociais e económicos que se pretende alcançar, bem como os espaços que devem ser explorados e os que devem ser protegidos”. Neste sentido, evidencia-se a necessidade de um planeamento adequado do turismo para um desenvolvimento sustentável e harmonioso, em particular no contexto de áreas protegidas. Segundo Goeldner e Ritchie (2002: 412), os principais parâmetros a considerar na implementação das políticas públicas de turismo, no contexto particular das áreas protegidas, são “a crescente competição entre os destinos emergentes e estabelecidos, por um lado, e por outro a pressão para manter a integridade ecológica das regiões turísticas”. Contudo, uma abordagem integrada que favoreça simultaneamente o turismo e a valorização dos recursos naturais requer uma mudança significativa nos modos como a governação é realizada, quer nos países desenvolvidos quer nos países em vias de desenvolvimento (Robinson e Picard, 2006: 48), o que ainda é, segundo estes autores, uma abordagem emergente. A abordagem integrada das Reservas da Biosfera admite a implementação e desenvolvimento do turismo sustentável, que “fornece

oportunidades de uso dos recursos naturais onde for possível e, por outro lado, ajuda a conservar valores naturais onde for necessário” (Gebhard, Meyer e Roth, 2007: 11).

Mas muitas destas áreas protegidas localizam-se em países que simplesmente não têm recursos financeiros nem técnicos para garantir uma conservação eficiente dos seus recursos ou património à luz dos padrões internacionais (Hall, 2000: 123). Nesses casos, talvez fosse interessante seguir o modelo sugerido pelo ICOMOS para o desenvolvimento do turismo em zonas classificadas (Locais Património Mundial) de países menos desenvolvidos:

“Mesmo quando há uma consciência nacional [da importância desses recursos...], há prioridades de ação nas agendas governativas destes países. Estes países necessitam de estabelecer um plano que inicie os passos básicos da conservação. Deverão conjugar este plano com o plano turístico que promova as suas zonas classificadas como polos de atração de turismo limitado. Tal plano de ação conservará os locais para as futuras gerações, permitindo o seu usufruto no presente [...], ajudando a gerar lucros para a economia nacional sem pôr em causa o património nacional. No futuro, estes sítios Património Mundial poderão tornar-se atrações turísticas altamente valorizadas, exclusivas e atraentes”.

(ICOMOS, 1993: 3-4, cit. por Hall, 2000: 123)

Investida com um novo estatuto e uma proteção adicional, uma zona considerada como Reserva da Biosfera poderá criar tensões substanciais entre os objetivos da conservação e os do turismo, bem como entre instituições ou atores a diferentes escalas de intervenção (internacional/nacional/local). É então fundamental a coordenação das estratégias definidas entre os atores e os níveis de intervenção. Só com uma integração estratégica do planeamento se poderão esperar ações frutíferas.

Capítulo 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

Neste capítulo analisa-se a importância das políticas públicas para o turismo, a sua evolução até à atual integração do paradigma de desenvolvimento sustentável, a necessidade da sua integração estratégica com outras políticas e diretrizes internacionais e os seus níveis de operacionalização.

Assim, ao nível internacional das políticas públicas para o turismo, realça-se o papel das organizações internacionais e dos principais fóruns políticos, conferências e respetivas declarações. Ao nível nacional salientam-se as formas de envolvimento do setor público e privado no turismo, bem como algumas funções que os governos podem assumir e instrumentos de intervenção que podem utilizar. Ao nível regional e local do desenvolvimento e implementação de políticas públicas de turismo, realça-se a necessidade de uma avaliação contínua das políticas de turismo e a monitorização de indicadores como ferramentas de planificação e gestão do turismo sustentável.

4.1. Importância das políticas públicas em turismo

As políticas públicas de turismo enquadram-se em planos ou políticas mais gerais que os governos procuram executar e expressam os modos de atingir os objetivos globais pretendidos para o turismo de um país ou região. O turismo não é de todo uma atividade neutra na atividade política, devendo portanto ser “integrado numa conceção global de desenvolvimento, não podendo ser considerado isoladamente” (Cunha, 2006: 322). Desde logo uma das características mais relevantes das políticas públicas de turismo e dos seus instrumentos é o seu grau de interdependência com outras políticas, a todos os níveis (internacional, nacional, regional e local) (Solá e Gee, 2003). O desenho de planos de turismo deverá procurar uma harmonização e integração com os restantes instrumentos de políticas públicas aplicáveis à região ou setores em causa (Gebhard, Meyer e Roth, 2007). Muita da literatura especializada olha para o turismo como uma estratégia integrada de promoção e desenvolvimento dos destinos. As políticas de turismo inserem-se assim numa rede complexa de outras políticas públicas como a educativa, fiscal, económica, tecnológica, etc., que no seu conjunto afetam e são afetadas pela “atratividade, competitividade e sustentabilidade de um destino turístico” (Goeldner e Ritchie, 2002: 420).

De um modo geral, uma política pública é “uma ação concertada de meios, por parte de quem detém o poder político, para alcançar um resultado planeado” (Firmino, 2007: 211). As políticas públicas de turismo podem ser definidas, segundo Goeldner e Ritchie (2002), como o

conjunto de regulamentação, linhas orientadoras ou diretrizes, objetivos de desenvolvimento e estratégias que fornecem uma estrutura na qual as decisões coletivas e individuais são tomadas. Estas decisões afetam diretamente o desenvolvimento do turismo a longo prazo ou as atividades cotidianas. Outros autores, ao definirem as políticas de turismo, colocam a tónica no exercício de tomada de decisões, a partir da análise racional das alternativas possíveis (Gomes, 2007). Estas perspectivas partem do pressuposto que o capital, os recursos naturais e humanos são limitados, e a política deve discernir qual a melhor alocação desses recursos, determinando assim quais as prioridades de ação para cada momento.

Uma política pública de turismo eficiente envolve competências de gestão tradicionais (económicas) equilibradas com capacidades de gestão ou conservação ambiental bem como práticas que contemplem as dimensões sociais e culturais, de modo a contribuir para a preservação da identidade do destino turístico (Goeldner e Ritchie, 2002: 414). Estes autores defendem que as políticas públicas de turismo devem assim “criar, suportar e facilitar um clima de colaboração entre os diversos atores envolvidos”. Nesse sentido, cabe ao Estado um papel fulcral, procurando criar condições para a cooperação e para as parcerias entre eles (Gomes, 2007). Por exemplo, no contexto de uma área protegida com alto potencial turístico como as Reservas da Biosfera, Paz (2010) recomenda uma planificação eficaz coordenada com todos os atores envolvidos: investidores ou agentes turísticos, autoridades locais, que conte com a participação da população local, para além dos gestores da Reserva¹⁸.

Para além da gestão de recursos, é importante este aspecto da relação entre os atores. O tipo de atores e intervenientes envolvidos nas áreas das políticas públicas, do turismo e do desenvolvimento sustentável é amplo. Estes apresentam múltiplos interesses¹⁹ e representam diferentes relações de poder. Os atores podem ser do setor público ou privado, podem ser organizações não-governamentais (de nível nacional ou internacional), instituições de investigação como as universidades, mas também organizações intergovernamentais (OIG). No âmbito de áreas protegidas, Eagles *et al.* (2002: 125-6) identificam os papéis típicos desempenhados pelos setores público e privado (Quadro 4.1)

¹⁸ Potter (2005: 7) refere mesmo uma “necessidade de se prestar atenção ao envolvimento dos membros da comunidade nos processos educacionais e de geração de renda [...], desde empregos para funcionários dos alojamentos a uma ampla gama de outros serviços incluindo gerentes de recursos (guardas-florestais e monitores de recursos naturais), guias e intérpretes de campo e em museus e centros de visitantes”.

¹⁹ Sobre o conflito de interesses na área do turismo, Mishan (1969: 140) exemplifica: “de um lado, os turistas, as agências de turismo, as indústrias de tráfego e os serviços de hotelaria, para não mencionar os governos ansiosos por aumentar suas reservas de moedas estrangeiras, e, de outro lado, aqueles que se preocupam em preservar a beleza natural” (Mishan, E. (1969), *The Costs of Economic Growth*, Harmonds Worth, Penguin, citado por Urry (1996: 65)).

Quadro 4.1 – Papéis típicos dos setores público e privado no turismo em áreas protegidas

Setor	Papeis típicos
Público	<ul style="list-style-type: none">- Proteção ambiental- Infraestruturas (estradas, aeroportos, ferrovias, eletricidade, saneamento)- Segurança- Monitorização de impactos, avaliação da qualidade- Alocação de acesso- Limites de mudança aceitáveis- Informação (interpretação, centros de visitantes)- Resolução de conflitos- Acomodações e alimentação
Privado	<ul style="list-style-type: none">- Transporte (autocarros, carros, aviões)- Informação (guias, publicidade)- Media (filmes, livros, vídeos)- Promoção e publicidade do local- Produtos de consumo (roupa, souvenirs, equipamento)- Serviços pessoais (entretenimento)

Fonte: Adaptado de Eagles *et al.*, 2002.

Do lado do setor privado, nos atores relacionados com o turismo incluem-se desde grandes empresas multinacionais (como cadeias de hotéis) até micro empresas locais (como pequenos negócios familiares). Dentro do setor público, num contexto nacional, os atores podem incluir departamentos governamentais envolvidos com o turismo, mas também com a cultura, com a economia e com o planeamento, entre outras áreas.

Torna-se claro que o sucesso a longo prazo do turismo em áreas protegidas, tal como noutros casos, requer a cooperação entre os setores público e privado (Eagles *et al.*, 2002: 125). Se por um lado muitos dos seus interesses podem ser comuns, existem também interesses que podem entrar em conflito. As políticas públicas de turismo podem portanto ser ainda encaradas como processos de resolução pacífica de conflitos, gerindo a presença humana quer da comunidade residente, quer da comunidade visitante, e definindo as atividades e comportamentos aceitáveis no âmbito das diferentes exigências do planeamento e dos programas de desenvolvimento (Vieira, 2007). Deste modo, o planeamento “representa, na atualidade, uma opção indispensável de consenso social e económico, bem como um instrumento para a harmonização territorial” e será imprescindível que tenha em conta “os diferentes usos do espaço, os diversos atores sociais e a existência de zonas especialmente vulneráveis à ação antrópica” (Clavé e Reverté, 2005: 15).

Dadas as inter-relações entre estas áreas e a diversidade de atores envolvidos a diferentes níveis, só a “colaboração é amplamente reconhecida como mecanismo de operacionalização dos princípios de sustentabilidade e dos imperativos do desenvolvimento” (Robinson e Picard, 2006: 54).

4.2. Evolução das políticas públicas de turismo

Durante muito tempo as políticas públicas não deram tanta atenção ao setor do turismo como a outros setores. Deste modo, o turismo não foi uma prioridade para o desenvolvimento de políticas públicas, em particular nos países desenvolvidos (Hall, 2000: 106), e muito menos ainda nos países em vias de desenvolvimento. Mais tarde (no período 1955-1970, segundo Hall (2000)), surgiu uma visão do turismo como motor do desenvolvimento económico e social, fomentando o seu crescimento que, muito rapidamente em alguns locais se tornou exponencial. Neste período o turismo era entendido por alguns como uma panaceia socioeconómica, em particular nos países menos desenvolvidos (De Kadt, 1979). Posteriormente, durante o período 1970-1985 houve um certo “envolvimento governamental no fornecimento de infraestruturas para o turismo e no uso do turismo como ferramenta de desenvolvimento regional” (Hall, 2000: 16). Após uma fase de crescimento mais ou menos desregulado do turismo, nas décadas de 60 e 70 do século XX, algumas políticas e ações do setor público foram sendo desenhadas de modo a produzir uma redistribuição espacial do turismo, de modo a descongestionar áreas que já se consideravam saturadas (Jeffries, 2001: 239). Autores como Hall (2000: 16) notam um aumento do envolvimento direto dos governos nos países desenvolvidos, desde os meados dos anos 80 do século XX, no desenvolvimento regional, na regulação ambiental e na promoção e marketing do turismo. Mais recentemente, tem ocorrido segundo este autor uma diminuição do envolvimento dos governos no fornecimento de infraestruturas para o turismo, uma maior ênfase no desenvolvimento de parcerias público-privadas e da autorregulação do setor.

Ao rever a literatura académica sobre turismo, autores como Scott (2011) afirmam que até a literatura tem vindo a evoluir de uma visão simplista do desenvolvimento através do turismo para visões macroeconómicas de governos centrais que almejam um desenvolvimento sustentável. Este autor ressalva, contudo, que as práticas nem sempre têm acompanhado a teoria. Assim se explica que, no discurso de governos ou de investidores, possamos encontrar até ao presente “uma proclamação eufórica do crescimento como uma das metas fundamentais do turismo” (Jeffries, 2001: 240). Contudo, mesmo sendo suscetível a diferentes interpretações, o conceito ou paradigma da sustentabilidade pressupõe sempre uma otimização do turismo, por oposição a

uma maximização (Jeffries, 2001: 240)²⁰. Segundo Goeldner e Ritchie (2002: 413), a grande meta das políticas públicas de turismo atualmente é então “fornecer aos visitantes experiências de alta qualidade que sejam, em simultâneo, rentáveis para os grupos de interesse do destino turístico, preservando a integridade deste em termos ambientais, sociais e culturais”.

4.3. Articulação das políticas públicas

Abordar-se-ão de seguida as principais orientações que, tendo em conta o contexto particular dos PEID ou de áreas classificadas como Reservas da Biosfera, podem orientar o desenvolvimento do turismo sustentável na Região Autónoma do Príncipe. É fundamental a coordenação das estratégias definidas entre os níveis internacional, nacional e regional, numa perspetiva de planeamento de políticas públicas integradas.

4.3.1. Contexto internacional

O turismo, pela sua natureza, é uma das componentes significativas das relações e da atividade diplomática entre as nações. Apesar de não existir muita regulação direta do turismo ao nível internacional, há uma rede significativa de instituições que estabelece políticas e planeia a este nível (Hall, 2000). É o caso do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, da Organização Mundial do Comércio, ou, com ações mais diretas no turismo, da Organização Mundial do Turismo, pertencente ao sistema de organizações das Nações Unidas²¹. Organizações como a UNESCO²² lideram o processo de implementação de políticas públicas ao nível internacional, promovendo inúmeros projetos que reconhecem o potencial do turismo na prossecução dos princípios do desenvolvimento sustentável. Cada vez mais estas organizações se constituem como fóruns políticos entre países que podem partilhar informações e aprender a partir da experiência comum, influenciando deste modo as políticas nacionais de cada um. Esta influência é, regra geral, indireta e de natureza consultiva uma vez que “a soberania do Estado-nação faz com que o

²⁰ Assume-se geralmente, de modo mais ou menos implícito, que o crescimento e a sustentabilidade são bastante compatíveis, desde que sejam realizadas intervenções corretas (Jeffries, 2001).

²¹ O sistema de organizações das Nações Unidas é de particular importância devido ao seu âmbito global, funcionamento democrático e independência. Para além da UNESCO e dos seus corpos consultivos (como o ICOMOS e a IUCN), também o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) ou a Organização Mundial de Saúde (OMS) têm um papel importante quer no estabelecimento de políticas públicas para o turismo, quer noutros domínios do desenvolvimento humano.

²² A UNESCO apoia os PEID no desenho e implementação de políticas culturais inovadoras para fortalecer o património e a criatividade. Isto envolve, entre outros aspetos, proteger e salvaguardar o património tangível e intangível ou a promoção do turismo responsável, dando especial atenção às comunidades locais e à juventude (UNESCO, 2013).

envolvimento internacional dos governos dependa da cooperação voluntária” (Solá e Gee, 2003: 196). O poder da sua influência reside maioritariamente na partilha de saberes acumulados e da troca de experiências, muitas vezes entre países em diferentes estádios de desenvolvimento.

A participação das organizações de nível supranacional tem vindo a aumentar consideravelmente, no que diz respeito à política e planeamento do turismo (Hall, 2000: 124), sendo evidente “o consenso alcançado a nível mundial quanto à necessidade de propiciar o benefício de um turismo sustentável” (PNUD, 2008: 17), com a participação de autoridades, representantes de ONG e do setor académico no seio destas organizações.

No nível internacional, a Organização Mundial do Turismo²³ (OMT) é decerto a organização que mais influência tem na organização da política internacional sobre o turismo (Hall, 2000; Solá e Gee, 2003; Robinson e Picard, 2006). Segundo Hall (2000: 109), a OMT é particularmente influente nos países menos desenvolvidos, como é o caso de São Tomé e Príncipe (membro desde 1985). Atuando como agência executante do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, tem vindo a contribuir para o seu desenvolvimento, cooperando por exemplo na elaboração do primeiro Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo deste país, em 2001. Deste modo, o quadro de políticas públicas de turismo nos países menos desenvolvidos tem sido influenciado em grande parte pelos esforços da comunidade internacional para colocar o turismo nas suas agendas de desenvolvimento e de redução da pobreza²⁴. No Quadro 4.2 apresentam-se exemplos de políticas ao nível internacional, que afetam o desenvolvimento do turismo por todo o mundo.

²³ A OMT é uma agência das Nações Unidas que possui 156 estados membros. Tem como missão a promoção e o desenvolvimento do turismo como meio importante para estimular o crescimento económico e a criação de emprego, fornecer incentivos para a proteção do ambiente e património dos destinos, e promover a paz e a compreensão entre todas as nações do mundo. Para cumprir essa missão a OMT envolve-se também em atividades projetadas especificamente para PVD em áreas como: elaboração de inventários de recursos turísticos potenciais e existentes; planos-mestre de desenvolvimento turístico; formulação de políticas, planos e programas para o turismo doméstico; planeamento e desenvolvimento de metas nacionais, sociais e culturais para o turismo; desenvolvimento de regiões, de novos locais e de produtos turísticos específicos (Solá e Gee, 2003: 206). Para mais informações ver o site <http://www2.unwto.org/>.

²⁴ É o caso de um projeto piloto promovido pela Delegação Permanente da UNESCO no Senegal (cit. por Robinson e Picard, 2006), e que reconhece que “os desafios do desenvolvimento em África só podem ser encarados através duma abordagem integrada para a erradicação da pobreza baseada na capacitação humana, na construção e consolidação da paz, no acesso à informação e às tecnologias de informação e ao reforço da cooperação regional”. Este projeto focou-se em estratégias que permitem a preservação e usufruto dos recursos físicos, a integração equitativa e respeitadora das populações nos processos dinâmicos do turismo, e a preservação do espírito comunitário.

Quadro 4.2 – Alguns fóruns políticos de âmbito internacional, com relevância na área do turismo sustentável

Temas	Data – Título (local)
Desenvolvimento sustentável Turismo sustentável PEID/PVD/	1992 - Conferência e Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (Rio de Janeiro);
	1994 - Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos PEID e seu correspondente programa de ação e declaração (Barbados);
	2005 - Reunião Internacional nas Ilhas Maurícias (Declaração das Maurícias) para analisar a execução do Programa de Ação de Barbados;
	1998 - Conferência Internacional sobre o Turismo Sustentável nos PEID e outras Ilhas (Lanzarote);
	2001 - Declaração das Ilhas Canárias sobre turismo nos PVD (Ilhas Canárias);
Turismo/ turismo sustentável	1963 - Conferência das Nações Unidas sobre Turismo e Viagens Internacionais (Roma);
	1972 - Conferência e Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (Estocolmo);
	1980 - Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial (OMT);
	1987 - Relatório <i>O Nosso Futuro Comum</i> – “Relatório Brundtland” apelo para um turismo alternativo;
	1989 - Declaração de Haia sobre Turismo;
	1992 - Cimeira da Terra UNCED (1992) Agenda 21 para o turismo;
	1995 - Conferência Mundial de Turismo Sustentável (Lanzarote) – Carta do Turismo Sustentável, organizado por OMT, PNUMA, UNESCO;
	1996 - Programa de Ação da Agenda 21 para o Sector das Viagens e do Turismo;
	1997 - Declaração de Malé sobre turismo sustentável (Maldivas);
	1997 - Declaração de Berlim sobre a diversidade biológica e turismo sustentável;
	1999 - Código de Ética Mundial para o Turismo (Santiago – Chile);
Reserva da Biosfera	2002 - Declaração de Joanesburgo (elaborada na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (joanesburgo);
	2004 - Declaração de Lisboa sobre o Turismo Sustentável para o Desenvolvimento;
	2005 - Declaração sobre o Turismo e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio;
	1970 - Programa Homem e a Biosfera;
	1995 - Estratégia de Sevilha;
	2008 - Plano de ação de Madrid para as RB;

Fonte: Autora.

Foram selecionadas, em particular, algumas políticas que orientam o desenvolvimento do turismo no contexto do desenvolvimento sustentável, no âmbito de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, Países em Vias de Desenvolvimento e áreas classificadas como Reservas da

Biosfera. Apesar do seu caráter de convenções ou declarações, não apresentando a mesma força legal que tratados, apontam normas de conduta para os países signatários. No entanto, muitas vezes acabam por tomar a dianteira no estabelecimento de medidas legais mais concretas entre os países, como refere Hall (2000: 104-5).

Salientam-se de seguida alguns aspectos de orientações internacionais, úteis nos processos de formulação de políticas e planeamento do turismo em países menos desenvolvidos que parecem relevantes para os temas em estudo. Muitas destas orientações apresentam relações interessantes entre a conservação dos recursos naturais e o turismo ou entre o turismo e o desenvolvimento sustentável em PEID, reconhecendo por um lado as potencialidades do turismo no contexto de áreas protegidas e por outro as potencialidades do turismo em PEID.

Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos PEID em Barbados 1994 e seu correspondente programa de ação e declaração

Foi realizada em Bridgetown, capital da República dos Barbados, em 1994. Desta conferência resultou o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, bem como uma declaração final do encontro. O seu programa de ação continua a ser um modelo internacional para os PEID, fornecendo orientações sobre o desenvolvimento económico, ambiental e social, aspectos fulcrais na abordagem do desenvolvimento sustentável. Este programa estabelece princípios básicos e ações específicas em 14 áreas, considerados necessários aos níveis regional, nacional e internacional para apoiar o desenvolvimento sustentável nestes países. Neste programa de ação, o turismo é reconhecido como uma das poucas opções de desenvolvimento para os PEID, enfatizando contudo a necessidade deste ser cuidadosamente integrado dentro das restrições e oportunidades culturais e ambientais presentes nos PEID. O desenvolvimento do turismo deverá ser cuidadosamente planeado, particularmente em relação aos usos compatíveis da terra, à gestão da água, à gestão da zona costeira e no desenvolvimento de parques e áreas protegidas.

Está presente a necessidade de reforço institucional dos PEID, para avaliação, gestão, absorção e utilização das novas tecnologias. Os PEID deverão cooperar entre si para fazê-lo, partilhando recursos de modo a evitar duplicações de esforços. No âmbito da Declaração de Barbados são feitas diversas recomendações com importância a diversos níveis incluindo:

- Promoção e reconhecimento do valor do turismo em PEID e da fragilidade dos recursos dos quais depende, e apoio internacional ao estabelecimento de mecanismos de troca de informação sobre o desenvolvimento do turismo sustentável;
- Planeamento e políticas integradas para garantir o desenvolvimento turístico sustentável, dando especial atenção ao ordenamento do território e à gestão de zonas costeiras, exigindo

- estudos e monitorização de impacto ambiental para todos os projetos de turismo;
- Desenvolvimento de diretrizes para a conceção e construção dos projetos turísticos, tendo em conta os recursos e a proteção das atrações e a capacidade de carga das áreas turísticas;
 - Adoção de medidas de proteção da integridade cultural e envolvimento da população local na identificação e gestão de áreas naturais protegidas nos PEID;
 - Fortalecimento da educação e formação, nomeadamente o acesso à educação básica e a sua melhoria de qualidade;
 - Fortalecimento dos meios de transporte, a atualização dos meios de comunicação nacionais para as comunidades rurais e insulares remotas. É sugerido que se desenvolvam soluções inovadoras de transporte eficientes em termos energéticos;
 - Priorização na melhoria do saneamento básico, da gestão dos resíduos, do acesso à água potável, bem como as melhorias de cuidados de saúde e planeamento familiar.

Conferência Internacional sobre o Turismo Sustentável nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e outras ilhas (1998)

Sob o patrocínio da OMT e do UNEP, esta conferência teve como objetivos analisar a evolução da indústria do turismo em PEID e ilhas, avaliar as recomendações contidas no anterior Programa de Ação de Barbados, e fornecer orientações e recomendações para a revisão desse plano. É afirmado que nos PEID que estão a iniciar ou a consolidar o desenvolvimento turístico predomina uma preocupação em superar os problemas limitantes da expansão turística a curto prazo, como a acessibilidade aérea, o capital ou as infraestruturas. É referido que ainda não se percebe como importante a necessidade de introduzir critérios preventivos de sustentabilidade que evitem no futuro o aparecimento de graves desequilíbrios socioculturais e ambientais nos sistemas insulares.

Desta conferência salienta-se as seguintes recomendações, que deverão ser consideradas:

- O turismo em PEID deve ser entendido como um elemento de desenvolvimento sustentável global, que deve ser integrado;
- O turismo sustentável nos PEID exige uma mudança de mentalidade de todos, sendo necessárias campanhas de sensibilização e programas educacionais para todos os participantes do processo. Todos os participantes na atividade turística, e em particular as comunidades locais devem intervir na definição, na planificação e na aplicação da política de um plano de desenvolvimento sustentável. Devem ser postos à disposição das comunidades locais meios apropriados para que participem no desenvolvimento do turismo e beneficiem dele e que se estabeleçam contactos entre os setores público e privado;

- É necessário definir desafios e oportunidades do desenvolvimento de turismo a médio prazo e os cenários possíveis a longo prazo;
- O planeamento deve basear-se no conhecimento profundo e exaustivo dos recursos naturais e culturais de cada ilha e dispor de medidas para a sua conservação. Deve-se ter uma atenção especial com os ecossistemas frágeis e de grande diversidade biológica, assim como os valores sociais das comunidades locais;
- O desenvolvimento turístico sustentável dos PEID exigirá a elaboração e adoção de novos desenhos de instalações turísticas, em função das características da ilha e com o fim de estabelecer um uso sustentável dos seus recursos naturais;
- É também necessário monitorizar e definir uma série de indicadores de turismo sustentável que favoreçam a avaliação da sustentabilidade;
- Pela sua reduzida dimensão e isolamento, a cooperação regional (supra-nacional) é uma das condições importantes para o desenvolvimento sustentável dos PEID. Em particular deve-se fomentar o intercâmbio de experiências e a difusão de práticas mais recomendadas sobre o ponto de vista ambiental, social e económico. Sempre que possível empreender campanhas de sensibilização e atividades de capacitação de alcance regional e unir forças para facilitar o financiamento de projetos e atividades de turismo sustentável;

Declaração das Ilhas Canárias sobre turismo nos Países em Vias de Desenvolvimento, 2001

Foi realizada em 2001, em Espanha, uma Reunião de Alto Nível sobre Turismo nos PVD, no âmbito da preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos (UNLDC III), realizada em Bruxelas em Maio de 2001. Desta reunião, surge a Declaração das Ilhas Canárias sobre Turismo nos Países Menos Desenvolvidos, adoptada por vinte e nove países menos desenvolvidos, bem como a UNCTAD e UNWTO.

Esta declaração enfatiza a importância do turismo como uma alternativa para fomentar o desenvolvimento sustentável e para aliviar a pobreza, e reforça as vantagens significativas existentes na maioria dos PVD no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo. Salaria obstáculos enfrentados pelos países menos desenvolvidos na promoção e desenvolvimento do turismo, tais como problemas infraestruturais e ausência de qualquer referência ou inclusão abrangente do turismo como motor de desenvolvimento nos programas de ação destes países. Reconheceu-se que os constrangimentos financeiros existentes e a fraca capacidade institucional do setor privado nos PVD exigem que as autoridades nacionais de turismo assumam um papel de liderança na conceção e implementação de uma estratégia de turismo.

A Declaração das Ilhas Canárias sobre o Turismo nos Países Menos Desenvolvidos

recomenda que as seguintes ações sejam tomadas pelos governos dos PVD:

- Tornar o turismo um setor prioritário nas políticas de desenvolvimento nacionais, e permitir uma participação eficaz das autoridades de turismo nacionais no processo de tomada de decisões;
- Determinar a especialização do produto turístico mais desejável de modo a guiar os potenciais investidores nas suas decisões;
- Promover o investimento doméstico e estrangeiro na indústria turística e nos setores relacionados;
- Tomar medidas que facilitem o acesso e a participação dos operadores locais de turismo nos sistemas de informação e distribuição globais;
- Formular estratégias para conseguir ligações de turismo aerotransportado mais benéficas.

No mesmo sentido esta Declaração recomenda que as seguintes ações sejam tomadas pelos parceiros de desenvolvimento, nos PVD:

- Fortalecer medidas que encorajem o investimento na indústria do turismo em particular, através do aumento do acesso a facilidades financeiras e ao desenvolvimento dos recursos humanos;
- Fornecer assistência para aumentar a eficiência económica, a competitividade e sustentabilidade das operações turísticas, em particular, através do acesso e participação nos sistemas de distribuição globais, e do uso de tecnologia apropriada;
- Dar assistência na formulação e implementação de políticas e estratégias para promover sinergias entre os transportes e o turismo, com uma referência particular para o transporte aéreo;
- Fornecer assistência financeira e técnica ao fortalecimento das capacidades nacionais de participação e negociação efetiva nos segmentos relevantes da rede multilateral de comércio.

Declaração das Maurícias (Ilhas Maurícias) 2005

Realizou-se nas Ilhas Maurícias, em 2005, um encontro internacional de revisão do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento que se havia realizado em Barbados (1994). Desse encontro surgiu a Estratégia das Maurícias, importante para a implementação e execução deste Programa de Ação, dando-lhe continuidade. Esta estratégia apresenta ações em 19 áreas prioritárias e tem um período de vigência de 10 anos, até 2015. Identifica a necessidade de uma maior cooperação e parceria nos

PEID, a nível nacional, regional e internacional, cooperação essa que deve ser ampla e garantir o envolvimento e participação das partes interessadas. Refere ainda que o desenvolvimento sustentável é melhor alcançado através de abordagens holísticas a todos os níveis.

A Estratégia das Maurícias reconhece a importância do turismo nos PEID no seu capítulo VIII, bem como os desafios a que está sujeito, quer através de choques exógenos aos países em causa, quer pelas dificuldades de equilibrar o desenvolvimento do turismo com outros setores económicos. No sentido de reter benefícios económicos gerados pelo turismo no país, esta estratégia sugere o fomento de sinergias intersectoriais, promovendo as cadeias de valor da agricultura (bens consumidos pelo turismo) ou de outros serviços como o agro-turismo.

A monitorização dos impactos do desenvolvimento do turismo é recomendada na Estratégia das Maurícias (ponto 46), no sentido de assegurar que o desenvolvimento do turismo e os aspectos sociais e ambientais se suportam mutuamente a todos os níveis. Nesse sentido a estratégia recomenda que os PEID devem constituir as parcerias que forem necessárias no sentido de obter o apoio logístico necessário ao apuramento das orientações ou práticas apropriadas e à avaliação da capacidade de carga dos destinos.

A Estratégia das Maurícias recomenda que os PEID devem:

“Encontrar meios eficientes para desenvolver e implementar planos de desenvolvimento de turismo sustentável, em parceria com todos os atores relevantes, em particular com o setor privado, e integrar estes planos nas suas estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável. [...] Para além disso, devem desenvolver e implementar iniciativas de turismo sustentável baseadas nas comunidades, e fomentar a capacitação da sociedade civil e dos atores locais necessária, enquanto protegem a cultura e as tradições e conservam e gerem eficientemente os recursos naturais”.

É recomendado ainda no seu capítulo IX que as seguintes ações sejam tomadas pelos PEID:

- Integrar a proteção da biodiversidade nas estratégias de desenvolvimento sustentável nacionais;
- Construir parcerias eficientes entre todos os atores relevantes e essenciais à conservação e ao uso sustentável dos recursos biológicos;
- Implementar as orientações da convenção sobre a biodiversidade e o desenvolvimento do turismo;
- Aumentar os esforços nacionais, dos governos ou outros atores, na implementação do programa de trabalho em áreas protegidas da Convenção;
- Controlar as principais vias de introdução de espécies alóctones invasoras;
- Desenvolver as capacidades locais para proteger e desenvolver o conhecimento tradicional dos grupos nativos para a partilha justa e equitativa dos benefícios que possam advir do uso

- dos recursos genéticos, assunto de particular importância nos PEID;
- Desenvolver a capacidade humana e institucional para a investigação sobre a biodiversidade, incluindo a taxonomia, ao nível nacional e regional nos PEID;
 - Apoiar os esforços dos PEID na capacitação das comunidades para a conservação de espécies, locais e habitats importantes.

Estratégia de Sevilha para as Reservas da Biosfera, 1995

Em março de 1995 a UNESCO organizou em Sevilha (Espanha) a Conferência Internacional sobre Reservas da Biosfera (RB), onde adotou e aprovou a “Estratégia de Sevilha” que contém recomendações sobre as medidas apropriadas para desenvolver as RB e o seu “Quadro Estatutário”, onde são estabelecidas as condições para o funcionamento da Rede de RB.

Um dos contributos destes documentos é o novo papel que as RB podem desempenhar na resposta a algumas das preocupações da Agenda 21 Local²⁵. Ao mesmo tempo, estes documentos sublinham a contribuição importante que as RB podem desempenhar na implementação da Convenção da Diversidade Biológica. As Reservas da Biosfera são chamadas então a desempenhar um novo papel. Para além de se constituírem como meios para as populações que vivem e trabalham nelas ou nas suas proximidades alcançarem uma relação equilibrada com o mundo natural, também contribuirão para as necessidades da sociedade em geral.

Dez orientações foram identificadas pela Conferência e são as bases da nova Estratégia de Sevilha (UNESCO, 1996: 5):

²⁵ Esta metodologia foi um dos produtos da Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro em 1992. De acordo com Vourc’h e Denman (2003: 8-9), uma Agenda Local 21 é uma abordagem na qual a comunidade local define uma estratégia de desenvolvimento sustentável e um programa de ação a ser implementado. Esta abordagem é geralmente iniciada pelas autoridades locais, liderando o processo. O seu sucesso baseia-se na cooperação próxima entre a população, as ONG, as empresas privadas e outros atores locais interessados. Normalmente este processo envolve cinco passos: estabelecer um fórum ou grupos de trabalho, discussão e análise das principais questões locais, identificação de objetivos e ideias num plano de ação Agenda 21 Local adotado pelas autoridades locais e outros atores, e implementação do plano de ação com o envolvimento de todos os atores relevantes.

Quadro 4.3 – 10 orientações da Estratégia de Sevilha

1. **Fortalecer** a contribuição que as RB dão à implementação de acordos internacionais que promovem a conservação e o desenvolvimento sustentável, especialmente a Convenção sobre a Diversidade Biológica e outros acordos sobre alterações climáticas, desertificação e florestas;
2. **Desenvolver** RB que incluam uma vasta variedade de situações ambientais, biológicas, económicas e culturais, desde regiões muito pouco perturbadas pela ação humana até cidades. Há um potencial particular, e uma necessidade, de aplicar o conceito de RB nos ambientes costeiros e marinhos;
3. **Fortalecer** as redes emergentes regionais, interregionais e temáticas de Reservas da Biosfera como componentes dentro da Rede Mundial de Reservas da Biosfera;
4. **Reforçar** a investigação científica, a monitorização, a formação e educação nas Reservas da Biosfera dado que a conservação e o uso racional dos recursos nestas áreas requer uma base sólida nas ciências naturais e sociais bem como nas humanidades. Esta necessidade é particularmente premente em países onde as Reservas da Biosfera carecem de recursos humanos e financeiros, e por isso deverão receber uma atenção prioritária;
5. **Assegurar** que todas as zonas das RB contribuem adequadamente para a conservação, desenvolvimento sustentável e conhecimento científico;
6. **Alargar** a área de transição para abarcar grandes áreas apropriadas para abordagens tais como a gestão de ecossistemas, e usar as RB para explorar e demonstrar abordagens ao desenvolvimento sustentável à escala regional. Para isso, deverá ser dada mais atenção à área de transição;
7. **Refletir** de modo mais amplo as dimensões humanas das RB. Deverão ser estabelecidas mais ligações entre a diversidade cultural e biológica. O conhecimento tradicional e os recursos genéticos deverão ser conservados e os seus papéis no desenvolvimento sustentável deverá ser reconhecido e encorajado;
8. **Promover** a gestão de cada RB essencialmente como um “pacto” entre a comunidade local e a sociedade como um todo. A gestão deverá ser aberta, evolutiva e adaptável. Tal abordagem ajudará a assegurar que as RB – e as suas comunidades locais – estarão melhor posicionadas para responder a pressões externas políticas, económicas e sociais;
9. **Reunir** todos os grupos de interesse e setores numa abordagem de parceria para com as RB quer ao nível do local, quer ao nível das redes. A informação deve fluir livremente entre todos os interessados;
10. **Investir** no futuro. As RB deverão ser usadas para melhorar a nossa compreensão da relação entre a humanidade e o mundo natural, através de programas de consciencialização pública, informação e educação formal e informal, baseados numa perspetiva intergeracional de longo prazo;

Fonte: Adaptado de UNESCO (1996).

Em suma, as RB deverão preservar e gerar valores naturais e culturais através duma gestão cientificamente correta, culturalmente criativa e operacionalmente sustentável.

Plano de ação de Madrid para as Reservas da Biosfera, 2008

No contexto das orientações internacionais sobre turismo e sustentabilidade, o Plano de Ação de Madrid²⁶ (PAMRB) é provavelmente um dos documentos mais relevantes para a gestão das Reservas da Biosfera. Através do seu Marco Estatutário da Rede de Reservas da Biosfera, este plano pode considerar-se um dos principais instrumentos internacionais para desenvolver e aplicar abordagens de desenvolvimento sustentável. No contexto local e regional, contribui para a prossecução dos Objetivos do Milénio, no que diz respeito, entre outros aspectos, à promoção de um desenvolvimento sustentável por meio do diálogo participativo, do intercâmbio de conhecimento, da melhoria do bem-estar e do respeito aos valores culturais (UNESCO, 2010).

Este plano de ação encara com positividade as atividades económicas, como o turismo, no seio das reservas, pois são contributos para o desenvolvimento económico local, bem como um potencial de geração de rendimento para a manutenção das áreas naturais, já existindo exemplos de benefícios económicos nestes contextos, garantindo a viabilidade da conservação e do desenvolvimento (UNESCO, 2010).

4.3.2. Contexto nacional

O nível nacional de políticas públicas sobre turismo detém uma posição importante no contexto do turismo internacional, pois “cada nação promove o turismo como uma potencial fonte de rendimento externo, uma marca de estatuto político baseada no seu capital cultural, bem como um meio de se legitimar enquanto entidade territorial” (Robinson e Picard, 2006: 50). É portanto ao nível nacional, em particular na ação dos governos, que em muitos países se encontram as maiores responsabilidades de tratar as questões do desenvolvimento do turismo, nomeadamente do turismo sustentável. Existem muitas formas de envolvimento do governo no turismo (Quadro 4.4). Mais ou menos diretas, as intervenções estatais no turismo fundamentam-se frequentemente nas perspetivas de criação de emprego e de geração de lucros económicos e portanto no seu potencial contributo para desenvolver e diversificar as economias nacionais e regionais.

De um modo geral, Hall (2000: 156) identifica uma tendência atual de mudança na atuação dos governos, de um papel de desenvolvimento para um papel promocional. Estas mudanças correspondem a alterações no papel do Estado central e no aumento de importância dos

²⁶ Acordado no III Congresso Mundial das Reservas da Biosfera em Madrid, o Plano de Ação de Madrid para as Reservas da Biosfera “pretende demonstrar e ajustar o papel desempenhado pelas reservas da biosfera como locais de aprendizagem para práticas de desenvolvimento sustentável local e regional” (UNESCO, 2010). Foram definidas 4 áreas de ação, com 31 objetivos e 65 ações importantes para o alcance da visão do Programa Homem e a Biosfera. Estas ações serviram de base para a implementação do plano no período de 2008-2013.

governos locais. Tal mudança implica também que seja dada uma maior atenção às relações com as organizações internacionais, por um lado, e por outro com as instituições locais, quando se trata de definir políticas ou o planeamento do turismo. Contudo, nem sempre o reconhecimento dos princípios de sustentabilidade propostos a nível internacional consegue encontrar correspondência às escalas nacional ou regional. Segundo Robinson e Picard (2006: 49), isto deve-se a “diferentes culturas públicas e administrativas, que se refletem em interpretações diferenciadas dos enquadramentos normativos internacionais e da sua implementação nos contextos nacionais e regionais”.

Quadro 4.4 – Algumas funções do governo no turismo

Função	Descrição
Coordenador	- Evitar duplicação de funções entre níveis institucionais - Implementar estratégias e objetivos comuns entre as várias instituições
Planeador	- Planos nacionais de turismo - Garantir a implementação dos planos
Legislador e regulador	- Política de fronteiras - Legislação ambiental - Legislação laboral
Empreendedor	- Desenvolvimento de redes de transportes - Desenvolvimento de infraestruturas - Parcerias com o setor privado
Incentivador	- Apoios financeiros - Apoio à investigação (estatística e análise para o planeamento) - <i>Marketing</i> e promoção
Formador	- Formação profissional

Fonte: Adaptado de Hall (2000), Solá e Gee (2003), Firmino (2007).

É através dos vários organismos do Estado e entidades oficiais ou governamentais que se desenvolvem as políticas públicas de turismo. O desenvolvimento destas pode ser mais ou menos centralizado ou descentralizado, através de ministérios, secretarias de Estado, direções gerais, institutos, etc. Se nem todos os países têm um ministério dedicado exclusivamente ao turismo, muitos apresentam secretarias de Estado e outras entidades com responsabilidades no setor. Mais ainda, pela sua complexidade, o setor turístico é também gerido, de forma mais ou menos direta, pelos ministérios da cultura, dos negócios estrangeiros, da economia, entre muitas outras entidades.

Jeffries (2001: 239) afirma que a coordenação interministerial e interagências ao nível

nacional é altamente problemática. Mas se o turismo continua a crescer massivamente tem de haver um esforço sério para melhorar o seu planeamento e coordenação ao nível nacional. O turismo é portanto um campo problemático para quem determina políticas públicas, dada a sua natureza multidimensional complexa, que interpenetra vários setores, tornando-se claramente importante que “o seu desenvolvimento seja bem governado, coordenado e monitorizado” (Robinson e Picard, 2006: 45), em particular a nível nacional. São vários os instrumentos de políticas públicas de turismo que um governo pode utilizar (Quadro 4.5).

Quadro 4.5 – Categoria de instrumentos de intervenção do Estado em turismo.

Categoria	Instrumentos
1. Instrumentos reguladores	<ul style="list-style-type: none"> - Leis - Licenças, permissões, consentimentos e critérios (e.g. restringindo certos usos nos padrões arquitetónicos ou propriedades) - Autorizações de comercialização - Direito de exploração de um negócio com contrapartidas para o estado - Alteração dos direitos de propriedade
2. Instrumentos voluntários	<ul style="list-style-type: none"> - Informação e educação junto dos turistas ou dos responsáveis pelas empresas do setor do turismo - Associações voluntárias e organizações não-governamentais (e.g. grupos de conservação do património) - Assistência técnica (e.g. planeamento e desenvolvimento de negócios) - Argumentação e persuasão junto dos vários intervenientes (fomentando certos padrões de comportamento que são do interesse geral ou do interesse dos vários intervenientes)
3. Instrumentos de despesa	<ul style="list-style-type: none"> - Despesas e contratos (compras, infraestruturas, aquisições ou encorajamento de negócios locais) - Investimento ou “procurement” (garantia de escoamento dos produtos) - Empresa pública (e.g. empresas de desenvolvimento regional) - Parcerias entre os setores público e privado - Monitorização e avaliação (do ambiente económico rural ou dos indicadores socioeconómicos) - Promoção
4. Incentivos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> - Política de preços para reduzir ou estimular a procura de certos bens e serviços - Impostos e taxas (e.g. taxas sobre a poluição, sobre os passageiros ou por cama, que poderão contribuir para a criação de fundos de apoio à promoção de regiões ou para a construção de aeroportos regionais) - Subvenções e empréstimos - Subsídios e incentivos nas taxas (e.g. na conservação do património e na conservação da paisagem) - Abatimentos, prémios e contratos como fiador - <i>Vouchers</i> (descontos)
5. Não intervenção	<ul style="list-style-type: none"> - Poderá ser considerada um instrumento, quando deliberadamente se opta por esta via, após uma análise de custo-benefício.

Fonte: Elaborado com base em Hall (2000), Jeffries (2001), Solá e Gee (2003), Firmino (2007).

Hall (2000: 156) salienta contudo que não há instrumentos perfeitos para avaliar ou resolver os problemas de planeamento e políticas públicas. Os instrumentos são muitas vezes usados em conjunto e mesmo assim resultam em soluções imperfeitas. Ou, como referem Robinson e Picard (2006: 45), “não há um sistema facilmente identificável ou reconhecido universalmente para a gestão, controlo e desenvolvimento do turismo [...], mas a aplicação de uma variedade de redes de trabalho existentes e de ideias emergentes”. Quando um governo almejar um maior crescimento económico através do desenvolvimento turístico, poderá criar, por exemplo, uma política de incentivos fiscais generosos para a implementação de *resorts* (Solá e Gee, 2003). Mas qualquer que seja a política do governo, desde o apoio ao crescimento e expansão do mercado livre até ao desenvolvimento muito seletivo de um turismo de qualidade, é necessário que o governo estabeleça uma estratégia bem pensada, coordenada, que abranja as áreas de maior influência no turismo, de preferência num só documento, como recomenda Jeffries (2001: 244). Este documento poderá então servir como uma estratégia setorial ou um plano nacional para o desenvolvimento do turismo.

A WTO (2012: 42) considera “um requisito chave da rede nacional de políticas públicas de turismo [...] o reconhecimento do turismo sustentável, não apenas nas políticas do setor mas também nos grandes planos e estratégias políticas gerais que cubram o desenvolvimento sustentável”. Isto remete-nos para a integração das políticas públicas de turismo anteriormente referida. Esta integração é particularmente importante no contexto de PVD, no sentido de “assegurar que as oportunidades que [o turismo] apresenta [sejam] plenamente reconhecidas e priorizadas pelo governo e pelas agências internacionais que apoiam programas de desenvolvimento nos países em questão” (WTO, 2012: 42). Contudo, as diferenças de desenvolvimento socioeconómico entre países geram desafios muito diferentes entre eles. Estes desafios refletem-se necessariamente em abordagens muito diferentes na implementação e desenvolvimento das políticas públicas em turismo. É certo que qualquer país, mais ou menos desenvolvido, depende sempre, em certa medida, de operadores estrangeiros para a comercialização das viagens (De Kadt, 1979), mas muitas vezes as comunidades locais em países mais pobres têm um turismo imposto por interesses estrangeiros (Jeffries, 2001: 242), sendo a sua presença frequentemente inevitável (De Kadt, 1979). A maioria dos PVD, que esperam obter benefícios de desenvolvimento através do turismo, “não tem um setor privado forte de propriedade nacional, uma classe empresarial nacional vigorosa, nem capacidade de gestão e de planificação disponível no setor público” (De Kadt, 1979: 64).

Agravando este quadro, o planeamento para o desenvolvimento do turismo em países em vias de desenvolvimento apresenta alguns problemas que se prendem com a instabilidade política. Ao mudarem as equipas governamentais muitos projetos em curso são esquecidos, como

refere Firmino (2007: 217). A instabilidade política, que se expressa por uma falta de estratégia e uma orientação excessiva para os interesses de curto prazo, influencia o ambiente económico, levando à diminuição da capacidade dos países em atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Nos PEID mais pobres há uma maior dependência de IDE para assegurar a quantidade e qualidade do turismo praticado, de modo a torná-lo internacionalmente competitivo (WTO, 2012). Tornam-se portanto imprescindíveis as políticas públicas de turismo que atraiam o IDE, de um modo geral. Em alguns casos, contudo, pode tornar-se importante adotar políticas e critérios para controlar a proporção de Investimento Direto Estrangeiro, de modo a garantir uma equidade em relação aos investidores nacionais (WTO, 2012).

Para além da dependência externa de financiamento, os países em vias de desenvolvimento apresentam também um défice de qualificações dos seus recursos humanos. Em contrapartida as empresas estrangeiras apresentam grandes potenciais de conhecimento, organização, comunicação e recursos humanos altamente qualificados, qualidades estas que podem promover e desenvolver o turismo nos países de destino. A presença de empresas estrangeiras torna-se então uma mais-valia incontornável no desenvolvimento do setor turístico em PVD. Contudo, é também importante assegurar o emprego de cidadãos locais, entre outras medidas, no processo de negociação entre os governos dos países em desenvolvimento e os investidores estrangeiros, pois não existe “um pacote normalizado e inalterável de contrato turístico que implique a concessão do controlo total a empresas estrangeiras” como salienta De Kadt (1979: 64). Mesmo operando sob restrições, De Kadt alerta que estes governos têm muito a ganhar se analisarem primeiro que serviços necessitam exatamente das empresas estrangeiras. A substituição gradual de especialistas estrangeiros e a preparação de um painel de técnicos locais é uma das medidas a seguir com persistência, especialmente em grandes projetos (De Kadt, 1979) e em PEID, em que existe uma proporção relativamente alta de trabalhadores estrangeiros no setor turístico (WTO, 2012).

Jeffries (2001: 242) defende que a participação intensa do Estado bem como do setor privado são imprescindíveis no planeamento e implementação de políticas públicas de turismo. O estabelecimento de parcerias público-privadas tem vindo a aumentar, como refere Hall (2000), mas o grau e o modo de envolvimento do setor público e do setor privado podem variar muito. Se o investimento em infraestruturas é visto tradicionalmente como responsabilidade do setor público (WTO, 2012), existem contudo exemplos atuais em PEID²⁷ em que o desenvolvimento de grandes infraestruturas, como as aeroportuárias, têm o envolvimento dos investidores turísticos.

No desenvolvimento do turismo, o setor público pode desempenhar variadas funções, como

²⁷ Como em Punta Cana (República Dominicana) (WTO, 2012), ou como atualmente na RAP.

já referido anteriormente, mas regra geral assume-se como defensor do interesse público a longo prazo, nomeadamente em abordagens comunitárias e sustentáveis, na “arbitragem entre os interesses competitivos dos atores” (Hall, 2000: 142). Muitas vezes as estruturas governativas têm representados os vários interesses do setor turístico, e inclusivamente algumas agências ou organismos estatais têm sido criados para proteger grupos específicos de interesses (Hall, 2000: 142). Mas outras vezes a colaboração entre os atores resume-se em “ganhar a aceitação da comunidade para decisões tomadas de antemão, tornando, para quem planeia, o processo consultivo um produto em si mesmo” (Robinson e Picard, 2006: 54). Na realidade, “o processo de colaboração implica, pelo menos a nível retórico, um nível de igualdade entre os atores que, na realidade, raramente existe, sendo mais provável que envolva formas de relações desiguais e de *lobbying* estratégico que refletem agendas políticas e ideológicas mais gerais” (Robinson e Picard, 2006: 54).

Jeffries (2001: 238) afirma que a partilha de recursos e poder entre as diferentes camadas geográficas da estrutura oficial de turismo tem sido objeto de grande debate e controvérsia. A longo prazo tem notado uma tendência para a descentralização. Mais ainda, “o envolvimento mais direto da população local nos processos de planeamento é um dos princípios cruciais do conceito de desenvolvimento sustentável” (Gebhard, Meyer e Roth, 2007: 18). Apesar das preocupações governamentais com o desenvolvimento regional e económico na definição de políticas públicas para o turismo, Hall (2000) refere que este planeamento tem sido frequentemente *top-down*, deixando as comunidades locais do lado de fora do controlo dos destinos que integram. Estes aspectos colocam-se no centro do debate sobre a natureza democrática do planeamento e a participação dos variados atores no estabelecimento das políticas públicas em turismo – a extensão na qual as decisões estão abertas ao escrutínio. Parece então pertinente a reflexão de Robinson e Picard (2006: 54):

“[As] desigualdades relacionadas com o acesso aos recursos e ao poder político estão infiltradas no turismo, tornando-se mais visíveis em casos extremos: entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento, entre os ricos e os pobres, entre os contextos urbanos e rurais, entre os naturais e não naturais, e refletem um desequilíbrio global que se observa nos vários níveis global, nacional e local, e na dependência estrutural dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos.”

O estabelecimento de metas coerentes e a integração das políticas públicas de turismo com outras políticas públicas, a coordenação entre organismos oficiais, o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado bem como a criação de dinâmicas cooperativas entre todos os

atores interessados constituem assim importantes eixos no campo das políticas públicas nacionais para o turismo sustentável. Não havendo instrumentos perfeitos para o planeamento das políticas públicas nacionais, parece razoável a conjugação de alguns desses mesmos instrumentos e o estabelecimento de planos de âmbito nacional para o turismo.

4.3.3. Contexto regional e local

Existe um reconhecimento crescente, globalmente aceite, da importância crítica de iniciativas locais no desenvolvimento de políticas públicas de turismo (Jeffries, 2001: 239). O desenvolvimento de políticas públicas a nível local ou regional pode ser motivado por vários fatores, segundo Jeffries (2001: 239): “o turismo pode ser a indústria dominante ao nível local, e raramente ao nível nacional; o seu impacto é altamente visível para a comunidade; a sua visibilidade pode ser aumentada quando há um forte elemento de especialização, o que ocorre muitas das vezes (e.g. uma estância balnear ou uma cidade histórica)”. Segundo este autor, o esforço e os recursos destinados ao desenvolvimento do turismo são proporcionalmente maiores a nível local. Esta ideia terá mais dificuldade de aceitação nos países em vias de desenvolvimento porque muitas vezes as autoridades locais, mesmo investidas com poderes legais de regulação dos efeitos do turismo, através da planificação, carecem de recursos humanos com capacidade de resposta para muitas das questões que o turismo coloca (De Kadt, 1979), em particular em PVD. O poder local também tem dificuldades na capacidade de fazer cumprir leis e regulamentos quando enfrenta as atividades de grandes grupos de interesses de fora das comunidades locais (De Kadt, 1979).

Uma ação local coordenada é determinante para o sucesso de um destino turístico, e a participação ou debate entre os atores a este nível “pode trazer uma coerência fundamental não só em termos de desenvolvimento e de marketing, mas na gestão e planeamento gerais do turismo” (Jeffries, 2001: 239), contrariando de certa forma os processos de planeamento *top-down*. Este autor acrescenta que a ação local é facilitada por uma escala relativamente pequena das ações, uma proximidade física dos principais atores, uma visibilidade dos principais problemas e oportunidades, uma relativa facilidade com que se agrupam pessoas com interesses comuns e interação. A WTO (2012: 100) reconhece também que “a pequena dimensão de muitos PEID tende a favorecer uma comunicação efetiva entre os atores, mas para alguns haverá a necessidade de introduzir ou fortalecer estruturas de modo a que esta seja alcançada”. Ao nível local é importante que as políticas públicas em turismo estejam integradas com as restantes áreas de intervenção dos governos locais, pois é ao nível local que o desenvolvimento é mais necessário e as pressões induzidas pelo turismo têm mais impacto. A atratividade de um destino resulta da coordenação harmoniosa duma complexidade de elementos, como a paisagem, serviços ou

infraestruturas.

Jeffries (2001: 242) afirma que geralmente a indústria turística está bem enquadrada em estruturas consultivas, mas as comunidades recetoras estão mal representadas, exceto em níveis locais, em países com fortes tradições democráticas e recursos administrativos adequados. Nesse sentido, Jeffries (2001: 241-2) realça que “o turismo, como nenhuma outra indústria, depende da boa vontade e cooperação das populações locais pois são parte integrante dos seus produtos. Onde o desenvolvimento e planeamento não encaixar nas aspirações e capacidades locais, a resistência e hostilidade aumentarão o custo do negócio ou destruirão por completo o potencial da indústria”. O uso que as populações farão destas áreas funcionará então como estabilizador ou fonte de coesão social. Em particular em áreas protegidas torna-se então importante “uma gestão integrada e participativa das áreas protegidas, com vista ao desenvolvimento sustentável. [...] Isso significa proporcionar condições para que elas mobilizem o seu próprio potencial, sejam agentes sociais em vez de sujeitos passivos, façam a gestão dos recursos, tomem decisões e controlem as atividades que afetam a sua vida”, nas palavras de Souza (2006: 59). Daí que “a incorporação da participação local na criação de áreas protegidas e formas mais inclusivas de gestão [sejam] possíveis soluções para resolver estes conflitos”, como refere McLaughlin (2011: 3). Se durante muito tempo “as áreas protegidas foram geridas apenas em função da conservação da natureza, esquecendo-se a vida das populações locais e sendo a regra dominante proibir, atualmente reconhece-se a necessidade de as manter nas áreas em função da conservação da natureza, mas também do seu desenvolvimento económico-social” (Gomes, 2003: 75).

É certo que a participação pública não é um processo fácil, como salientam Pedersen (2002) e Gomes (2003), pois formular ideias concisas a partir da consulta de diferentes grupos pode ser difícil. Muitas vezes as decisões já foram previamente tomadas, as discussões podem ser vistas como ameaças ao poder ou controlo, existe escassez de informação sobre as questões em jogo, a formação dos cidadãos pode ser deficiente, e ainda haver um desconhecimento dos seus direitos em matéria de participação pública. Mas só quando se procuram resolver estas questões se podem estabelecer processos participativos coerentes, “permitindo que as comunidades tenham autonomia sobre os seus territórios e lugares e conseqüentemente sobre suas vidas” (Fratucci, 2005: 83). Gebhard, Meyer e Roth (2007: 20) apresentam as seguintes razões que justificam o envolvimento dos atores quando se desenvolve um plano de gestão turística, no contexto particular de uma Reserva da Biosfera:

- Vivem na Reserva da Biosfera e são afetados pelo turismo e pelas medidas de conservação;
- Estão envolvidos (direta ou indiretamente) na indústria turística e portanto influenciam o desenvolvimento do turismo;
- Os seus negócios beneficiam geralmente dos recursos naturais e dos serviços na área;

- Podem ser chamados a desempenhar determinadas tarefas para atingir os objetivos de desenvolvimento do turismo sustentável;
- Podem provocar a degradação ou grave depleção dos recursos naturais;
- Podem sobreexplorar os recursos ameaçando a biodiversidade;
- Constituem parte das gerações futuras para as quais o património natural e cultural deve ser mantido.

Jeffries (2001: 242) perspectiva que neste século as comunidades locais “serão menos impressionadas por promessas de crescimento indefinido que por estratégias credíveis de gestão dos impactos ambientais, económicos e sociais”. Isto implicará uma maior seletividade na escolha de certas categorias e padrões de turismo em detrimento de outros. Os governos e as instituições com responsabilidade regional devem auscultar as comunidades locais mais atentamente, criando “organizações formais ou grupos informais de atores do turismo, incluindo representantes da comunidade, que trabalhem conjuntamente e implementem planos de gestão do destino num nível mais local, por exemplo em ilhas individuais ou em áreas localmente definidas” WTO (2012: 100).

A capacitação dos recursos humanos e das instituições é um dos processos-chave frequentemente referidos nas orientações internacionais sobre desenvolvimento sustentável no contexto de PEID. Muitos problemas só poderão ser solucionados a longo prazo com projetos que assentem na capacitação (*empowerment*) económica e social das comunidades locais como realça a Estratégia das Maurícias. Para além das questões da integração de mão-de-obra local, no que diz respeito à cadeia produtiva do turismo, a WTO (2012) considera importante reduzir a dependência da região face aos agentes externos, fortalecer a compra local de produtos pelo setor turístico, quer por venda direta, quer através da cadeia de fornecimento, não só de alimentos, mas de variados bens e serviços, potenciando assim a economia local e diminuindo as “fugas” de capital para o estrangeiro. Perante fenómenos de dupla insularidade, como custos de transporte, acesso limitado a mercados, inexistência de economias de escala, no contexto de um PEID, é fundamental que o desenvolvimento se realize tendo em conta as necessidades das populações e as características do território.

Segundo Goeldner e Ritchie (2002: 420), “o desafio para os gestores turísticos [e restantes atores envolvidos] é tentar influenciar as políticas globais até onde podem e adaptar-se a elas o melhor possível nos casos em que não podem”, particularmente a nível regional e local. Se as políticas públicas de turismo forem tomadas com seriedade, atendendo às questões que foram sendo assinaladas, o turismo pode vir a tornar-se de facto um eixo central no desenvolvimento dos PEID.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

Capítulo 5 – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A presente dissertação faz um estudo de caso sobre a implementação e desenvolvimento de políticas públicas de turismo na Ilha do Príncipe. É motivada pelos recentes projetos de investimentos turísticos, em particular do grupo HBD, bem como pelo contexto específico em que ocorrem – numa região autónoma de um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento, classificada recentemente como Reserva da Biosfera pela UNESCO.

Tendo em consideração o contexto particular da Ilha do Príncipe, nomeadamente investimentos recentes e novas políticas públicas de turismo em implementação, este trabalho tem como preocupação fundamental tentar avaliar de que modo as políticas públicas de turismo na RAP estão a estruturar o desenvolvimento sustentável tomando o turismo como vetor central.

Yin (1994: 13) considera que os estudos de caso são uma estratégia adequada para dar resposta a questões deste tipo, em particular “quando a investigação tem um controlo reduzido sobre os eventos e quando o foco é um fenómeno contemporâneo num contexto de vida real”. Optou-se por um estudo de caso, pois este tipo de estratégia de investigação é, segundo este autor, frequentemente usado em pesquisas sobre política, administração pública, pesquisa sobre planeamento regional, como o estudo de planos, dissertações e teses na área das ciências sociais. Este autor refere que “a necessidade distintiva para estudos de caso surge do desejo de compreender fenómenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite que uma investigação retenha as características holísticas e significativas de eventos da vida real” (Yin, 1994: 3).

Como já foi referido, os principais temas do presente trabalho são campos de pesquisa de carácter complexo e problemático, e podem ser abordados e analisados a partir de variadas disciplinas. Esta multiplicidade de abordagens possíveis implica outras tantas opções metodológicas, consoante a dimensão em estudo (social, económica ou ambiental) e a disciplina em que o investigador se move (e.g. economia, sociologia, ecologia). Procurou-se incluir contributos de variadas disciplinas científicas utilizando uma abordagem que, por isso, se considerou multidisciplinar. Surgem aqui integrados dados quantitativos (e.g. estatísticas sobre turismo), qualitativos (e.g. recomendações sobre práticas sustentáveis), objetivos (e.g. estatísticas) e subjetivos (e.g. a nossa própria interpretação das entrevistas).

O turismo é um fenómeno social complexo, e a implementação de políticas públicas com ele relacionadas ou o planeamento regional tornam-se também fenómenos complexos. Segundo Yin

(1994), o estudo de caso pode contribuir para o conhecimento de fenómenos “organizacionais, sociais e políticos”, pois investiga-os no seu contexto real, “especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são evidentes” (Yin, 1994: 2). Para além de se adequar ao estudo de fenómenos complexos, o estudo de caso permite-nos utilizar fontes de informação muito diferentes, desde a observação direta às entrevistas. A utilização de fontes de informação e estratégias de investigação variadas, bem como a falta de estudos prévios sobre os temas abordados levaram-nos a realizar um trabalho de campo, na Ilha do Príncipe.

5.1. Fontes de informação primária

No sentido de procurar dar resposta à questão de investigação e aos objetivos do presente trabalho, e tendo em conta os recursos disponíveis e a natureza das informações a obter, escolheu-se a entrevista semi-diretiva²⁸ como técnica privilegiada de recolha de dados. Segundo Savoie-Zajc (2003: 282), esta técnica “consiste numa interação verbal animada de forma flexível pelo investigador. Este deixar-se-á guiar pelo fluxo da entrevista com o objetivo de abordar, de um modo que se assemelha a uma conversa, os termos gerais sobre os quais deseja ouvir o respondente, permitindo assim extrair uma compreensão rica do fenómeno em estudo”. Esta abordagem metodológica permitiu recolher um conjunto de dados que nos revelaram algumas das preocupações, opiniões e aspirações dos atores, que não são expressas geralmente nos documentos escritos. Para além da subjetividade inerente ao método da entrevista, acresce ainda a própria subjetividade da nossa interpretação e análise. Ainda assim, a realização de entrevistas é uma metodologia adequada no sentido de gerar contributos para a reflexão e análise dos objetos em estudo, pois as entrevistas semi-diretivas permitem “tornar explícito o universo do outro [...], o que o outro pensa e que não pode ser observado” Savoie-Zajc (2003: 284). É também indicada para compreender o “mundo do outro [...], permitido compreender os comportamentos complexos” do indivíduo ou dos grupos, de acordo com Savoie-Zajc (2003: 285). Preferiu-se a técnica semi-diretiva nas entrevistas pois torna-as mais flexíveis que outro tipo de questionários. O entrevistador pode adaptar as questões ao seu interlocutor e à situação, permitindo “um acesso à experiência dos indivíduos, [...] os dados produzidos são ricos em detalhes, [e] o sentido da entrevista é mais negociado entre os respondentes enquanto o investigador tenta compreender bem a perspetiva do outro graças à relação interpessoal estabelecida” (Savoie-Zajc, 2003: 297).

²⁸ Segundo Pauzé (1986), “A entrevista semidirigida [ou semi-diretiva] situa-se a meio caminho entre a entrevista dirigida (denominada também padronizada, estruturada) e não dirigida (ou não estruturada). Na literatura encontram-se termos sinónimos da entrevista semi-dirigida: moderada, semi-estruturada, não directiva controlada”. Pauzé, É. (1986), *Techniques d’entretien et d’entrevue*, Mont-Royal, Modulp ed., 233p. Cit. por Savoie-Zajc (2003: 282)

Goeldner e Ritchie (2002) consideram que este método permite obter mais informações do que quando se recorre a questionários via telefone ou correio eletrónico, métodos esses pouco adequados à realidade da Ilha do Príncipe. Contrariamente ao questionário, “que padroniza as respostas e neutraliza a relação de pesquisa e os “ruídos” da comunicação entre indivíduos”, Beaud e Weber (2007: 120) referem que “uma entrevista aprofundada (gravada) de um entrevistado que fala bastante [...] nos permite avanços e descobertas que não são comparáveis a uma entrevista (não gravada)”, uma vez que “cada entrevista aprofundada [...] é uma relação pessoal em que cada um se empenha fortemente [...] diferentemente da distribuição do questionário” (Beaud e Weber, 2007: 119). Para além de tudo isto, as entrevistas permitem recolher dados a partir das questões formuladas, mas também do contexto e da situação, constituindo assim uma das melhores técnicas para Goeldner e Ritchie (2002). As maiores limitações desta metodologia são os custos, o tempo, e a eventual interferência do entrevistador (Goeldner e Ritchie, 2002) ou a credibilidade das informações, pois “o respondente pode ser movido pelo desejo de prestar um serviço ou de ser bem visto pelo investigador” (Savoie-Zajc, 2003: 298).

Preparou-se o trabalho de campo em STP, o que envolveu a preparação do guião de entrevistas, o estabelecimento de contactos, e as questões logísticas da deslocação e permanência em STP e na RAP. Nesta fase, foi crucial contactar investigadores com estudos realizados sobre STP com o intuito de melhor perceber a dinâmica e as dificuldades que sentiram no terreno, de forma a organizar melhor o trabalho de campo. Pelo exposto, elaborou-se um guião de entrevistas (ver anexo II) que serviu de base para as conduzir de modo semi-diretivo, ou seja, procurando colocar as questões para as quais se pretendia obter informações mas permitindo que o entrevistado pudesse, de forma mais ou menos livre, expressar os seus pontos de vista sobre os assuntos.

No que diz respeito ao número de entrevistas, seguiu-se a sugestão de Beaud e Weber (2007), que consideram que as entrevistas aprofundadas não visam produzir dados quantificados, e portanto, não precisam de ser numerosas. Deste modo, como refere Ruquoy (1997: 103) “o critério que determina o valor da amostra passa a ser a sua adequação aos objetivos da investigação, tomando como princípio a diversificação das pessoas interrogadas e garantindo que nenhuma situação importante foi esquecida”. Sendo este estudo maioritariamente qualitativo, entrevistou-se “um número limitado de pessoas, pelo que a questão da representatividade, no sentido estatístico do termo, não se coloca” Ruquoy (1997: 103).

O PADS identifica os principais intervenientes na RAP, potenciais atores de transformação e mudança no âmbito do desenvolvimento sustentável. De acordo com este documento, entre os principais atores (*stakeholders*) estão incluídos os agentes institucionais, os agentes privados e os

agentes sociais, bem como a população. Este documento foi-nos útil na seleção prévia dos alvos a entrevistar, quer de pessoas, quer de entidades envolvidas ou interessadas na implementação do turismo como atividade promotora do desenvolvimento na Ilha do Príncipe. O Quadro 5.1 identifica as entidades que aceitaram realizar uma entrevista e as funções desempenhadas.

Quadro 5.1 – Entrevistas realizadas

Código	Nome – Entidade/Função	Data (2013)
E1	Daniel Ramos – Diretor do Parque Natural Obô do Príncipe	11/02
E2	Rodrigo Cassandra – Secretaria dos Assuntos Financeiros e da Administração Pública	14/02
E3	Nuno Rodrigues e Tiago Cid – Empresa Here Be Dragons	01/04
E4	José Vera Cruz – Diretor de Turismo e Hotelaria de STP	25/ 01
E5	Ester Costa Alegre – Fundação Essentia Príncipe	09/02
E6	Plácida Lima – Diretora do Gabinete de Planeamento Estratégia e Comunicação e Responsável pela Reserva da Biosfera da Ilha do Príncipe	09/02
E7	Manuel Gomes – Funcionário da HBD	11/02
E8	Júlio Mendes – Diretor das Florestas da RAP	06/02
E9	Francisco Fernandes – Funcionário da HBD	15/02
E10	Marcelo Stock – Diretor Comércio Indústria e Turismo da RAP	08/02
E11	Lourenço de Jesus – Direção do Ambiente de STP	23/ 01
E12	Arlindo Carvalho – Direção do Ambiente de STP	01/02
E13	Silvino Palmer – Secretaria dos Assuntos Económicos da RAP	15/02

Fonte: Autora. E= entrevistado/a.

O trabalho de campo foi realizado entre os meses de janeiro a março de 2013, tendo-se optado, para facilitar o contacto com os entrevistados, por fazer uma primeira estadia em São Tomé, de 15 janeiro a 3 fevereiro de 2013. Posteriormente uma estadia na Ilha do Príncipe, de 4 a 17 de fevereiro de 2013, tendo os últimos contactos sido feitos em São Tomé até 12 de março, data do regresso a Portugal. Houve ainda outras entrevistas feitas em Portugal depois do fim do trabalho de campo em STP, como o caso da entrevista na sede da empresa HBD, em Lisboa. Esta abordagem foi condicionada por motivos financeiros e otimizar o tempo disponível.

Numa primeira fase foram realizados contactos exploratórios que permitiram identificar melhor as fontes de informação e facilitar a interação com os diferentes atores num contexto político e administrativo em permanente mudança. Depois de se ter identificado e selecionado o grupo alvo, iniciou-se a realização das entrevistas. Foram feitos agendamentos prévios por correio eletrónico, por telefone e pessoalmente, consoante o contexto, explicitando os objetivos da

pesquisa, de modo a conseguir a realização das mesmas. Na lista de entrevistados foram incluídos atores políticos pelo fato destes assumirem responsabilidades na elaboração e execução de políticas públicas de turismo. Incluiu-se ainda os principais investidores do setor privado, com o intuito de recolher informações mais precisas sobre os projetos e ações que estão a desenvolver. Nos contactos efetuados com a população procurou-se perceber o seu papel e envolvimento em toda a dinâmica territorial, de modo mais informal.

Procurou-se uma representação significativa do setor público, através dos representantes institucionais das áreas em estudo, do setor privado, neste caso os principais investidores atuais na RAP, bem como as ONG locais. Contudo, não se conseguiu obter entrevistas da parte de todos os atores contactados, como foi o caso do Secretário dos Assuntos Sociais, do representante da UNESCO em STP, do representante da Fundação Essentia, das ONG locais de âmbito social e de outros investidores locais, como o empresário holandês Rombout Swanborn. Apesar de terem sido estabelecidos vários contactos com a população, ninguém quis ser entrevistado formalmente. Ainda assim foi possível obter algumas informações relevantes, de modo informal, junto de algumas pessoas que recusaram a entrevista formal. Nestes casos foi atribuída a sigla “CI” aquando da sua referência no texto.

Em relação às entrevistas e contactos realizados, estes tiveram contextos diversificados, desde o local de trabalho dos próprios entrevistados até locais mais informais, para ir ao encontro da disponibilidade dos mesmos. As entrevistas concedidas duraram entre quinze minutos e uma hora e meia. Houve atores entrevistados em várias ocasiões, devido a interrupções das entrevistas por imprevistos, o que nos dificultou a recolha de informações. Nesses casos, foi reagendado o contacto, no sentido de concluir a entrevista. A maior parte das pessoas contactadas permitiu a gravação da entrevista, o que facilitou o registo de informações. Nos restantes casos tomaram-se notas, como recomendam Beaud e Weber (2007). Neste sentido e após o término de cada entrevista foi anotado todo o contexto da mesma e a sua síntese.

Durante as entrevistas procurou-se adequar as questões previstas no guião aos nossos interlocutores, de forma a torná-las o mais explícitas e compreensíveis possível. Tentou-se ainda manter uma neutralidade relativa aos pontos de vista manifestados pelos entrevistados, de modo a minimizar a nossa própria influência. Para além dos pontos de vista dos entrevistados, as entrevistas foram ainda fundamentais para obter dados sobre a realidade da RAP e do estado do território, uma vez que sobre ele não abundam fontes bibliográficas ou estatísticas.

Procedeu-se ainda à observação direta do contexto do estudo e à partilha de experiências com outros investigadores. Apesar de “nada nos dizer acerca das motivações que estão por detrás da ação” (Goeldner e Ritchie, 2002: 507), a observação direta tem a grande vantagem de cobrir o contexto dos fenómenos em estudo (Yin, 1994: 80).

Ao longo de toda a investigação, em particular durante o trabalho de campo, foi mantido um caderno de campo, onde se foi registando informações, desde os contatos efetuados aos diferentes factos que foram acontecendo.

5.2. Fontes de informação secundária

Procedeu-se a uma revisão bibliográfica preliminar no sentido de se contextualizar os temas em estudo. Esta foi feita através da consulta de livros, artigos, publicações científicas, legislação e jornais, no sentido de melhor se compreender o fenómeno do turismo, das políticas públicas e da sustentabilidade em regiões como a Ilha do Príncipe. Ao longo de todo o trabalho procurou-se informação o mais atual possível, através de pesquisas frequentes aos *sites* sobre turismo.

A análise documental adequa-se à variedade de suportes documentais consultados (Albarelo *et al.*, 1997) e apresenta, em relação aos métodos de entrevista (que são pela sua natureza interativos), a vantagem de não haver interferências entre o investigador e o objeto analisado, exceção feita, claro está, à própria interpretação subjetiva do investigador.

Dada a natureza da questão de investigação e dos objetivos do presente trabalho, procurou-se realizar uma análise documental, desde as orientações de nível internacional até aos planos estratégicos nacionais e regionais, bem como outros instrumentos de políticas públicas de turismo vigentes na RAP. Em particular realizou-se uma análise do PADS em relação aos restantes documentos, por ser o instrumento mais recente, abrangente e específico sobre os temas em estudo. Documentos como o PADS veiculam um conjunto de princípios e valores representativos dos atores e do contexto social que os produziram. Possuem um carácter orientador e ético e propõem-se estruturar as ações dos mesmos atores no presente e a longo prazo. Realizou-se uma análise de conteúdo a este tipo de documentos, bem como aos dados das entrevistas, conforme recomendam Quivy e Campenhoudt (1992), procurando enquadrar estas informações à luz das considerações teóricas recolhidas.

Dada a complexidade dos assuntos que este estudo aborda, partiu-se do princípio que todas as informações recolhidas através das entrevistas poderiam apresentar algum potencial no sentido da compreensão dos fenómenos em jogo. Posteriormente foram selecionadas as informações que nos pareceram relevantes, restringindo assim a nossa análise aos assuntos considerados pertinentes, que foram referidos de modo transversal pelos atores, ou que se relacionavam com as fontes documentais consultadas. De seguida procedeu-se à análise qualitativa das entrevistas realizadas. Procurou-se assim, compreender e articular os pontos de vista e papéis destes “agentes da mudança” – atores com papéis relevantes no âmbito da implementação e desenvolvimento de políticas públicas em turismo na RAP. Da análise, interpretação e síntese das informações recolhidas, em entrevistas e dos documentos

consultados, redigiu-se a presente dissertação.

5.3. Limitações da pesquisa

Se inicialmente se pensava investigar o ponto atual da situação dos investimentos turísticos em curso e o seu grau de concretização de medidas concretas de planeamento do turismo sustentável, rapidamente se percebeu que as grandes intervenções turísticas que se planeiam encontram-se ainda numa fase embrionária. Por outro lado, as informações ou os dados disponíveis, nomeadamente estatísticos, sobre o turismo em STP e em particular na RAP, são escassos e com problemas de fiabilidade. À distância, ainda na fase preliminar de pesquisa e de preparação do trabalho de campo, não foi possível ter acesso a parte substancial dos instrumentos de política pública de turismo, que posteriormente foi possível recolher no terreno, mas que teriam sido relevantes na preparação do trabalho de campo.

O processo de recolha de dados durante o trabalho de campo apresentou alguns constrangimentos devido às próprias dificuldades infraestruturais da ilha (e.g. acessibilidades rodoviárias), ao clima (época chuvosa), bem como à vicissitude da não existência de um meio de transporte público ou próprio. Inicialmente pretendia-se visitar todos os locais de intervenção dos investidores para compreender melhor o seu contexto. Porém, devido aos constrangimentos referidos, não foi possível chegar a todos os locais.

O contacto frequente com os agentes institucionais e com os representantes da empresa investidora HBD fez com que parte da população não identificasse o entrevistador claramente como investigador independente, apesar dos esclarecimentos fornecidos. Algumas pessoas terão certamente recusado a entrevista por este facto, e sentiu-se em alguns contactos informais um certo receio dos interlocutores se comprometerem com as suas próprias declarações.

A obtenção de dados sobre a situação real do turismo também foi particularmente difícil. Embora a Direção Geral de Turismo e Hotelaria (DGTH) de STP tenha facultado os dados existentes, estes revelaram-se insuficientes ou incongruentes no que diz respeito à RAP. Como exemplo, o registo de entradas de turistas em STP é feito pelos Serviços de Migração e Fronteiras, que nem sempre são sistemáticos na sua recolha. Também não se conseguiu obter dados estatísticos específicos sobre a RAP junto da DGTH.

Assistiu-se durante a investigação a reestruturações orgânicas das estruturas oficiais relacionadas com as áreas em estudo. A instabilidade das estruturas oficiais, para além de ter dificultado um pouco o trabalho de campo e a pesquisa bibliográfica, pode tornar-se contraproducente na medida em que poderá pôr em causa a continuidade das políticas. Será então importante que o Estado assuma uma estabilidade organizacional e governativa, de forma a coordenar a longo prazo, com eficácia, os processos de desenvolvimento sustentável.

Mesmo tratando-se de um estudo sobre o país de origem do investigador, houve dificuldade em conduzir a investigação com a profundidade a que inicialmente se aspirava, devido a várias condicionantes, como o hiato no acesso a um corpo de informação prévio, abrangente e aprofundado sobre esta região.

Ainda assim, ao longo de toda a pesquisa houve uma permanente preocupação em adaptar as estratégias metodológicas, adequando-as aos contextos e circunstâncias, de forma a não comprometer o trabalho. Através deste estudo académico espera-se contribuir para a reflexão sobre os temas abordados, fornecendo contributos que possam ajudar a enriquecer o desenvolvimento das políticas públicas de turismo na RAP.

Capítulo 6 – CARACTERIZAÇÃO DA ILHA DO PRÍNCIPE

Neste capítulo descrever-se-á brevemente São Tomé e Príncipe, dando ênfase à caracterização em termos históricos, geográficos, demográficos, económicos e políticos da Ilha do Príncipe, região em estudo.

História

A Ilha de São Tomé foi descoberta em 21 de dezembro de 1470 e a Ilha do Príncipe em 17 de janeiro de 1471, pelos navegadores portugueses João de Santarém e Pero Escobar. A população atual das duas ilhas resulta de longos processos de miscigenação que ocorreram desde a colonização portuguesa à povoação a partir de diversas proveniências africanas, em particular da costa oeste deste continente, dado que as ilhas foram utilizadas durante muito tempo enquanto entreposto comercial do tráfico português de escravos. Uma parte considerável da população atual descende de antepassados caboverdianos, consequência da mobilização de mão-de-obra desse país durante o período colonial. Para além do comércio de escravos, os portugueses introduziram ainda uma série de culturas agrícolas como a cana-de-açúcar (no séc. XV), o café (séc.XVIII) e o cacau (séc. XIX), em sistemas agrícolas monoculturais baseados em grandes propriedades (as roças) e em trabalho escravo. A colonização de São Tomé e Príncipe a partir de várias origens levou à integração de práticas culturais diversas, resultando na atual riqueza cultural do país, que se observa, por exemplo no seu conjunto de dialetos utilizados.

Geografia, demografia e clima

A Ilha do Príncipe em conjunto com a Ilha de São Tomé e alguns ilhéus formam a República Democrática de São Tomé e Príncipe. Arquipélago de origem vulcânica, situa-se a oeste do continente africano, no golfo da Guiné. A Ilha do Príncipe ocupa sensivelmente 14,2% do território emerso de STP, com uma área de 142 km². A distância entre as duas ilhas é de 140 km.

A população tem vindo a aumentar, e de acordo com os últimos dados do recenseamento realizado em 2012, a Ilha do Príncipe conta com cerca de 7, 324 habitantes. No total, as duas ilhas possuem 187, 356 habitantes (INE, 2012)

Existem duas estações climáticas anuais: a chuvosa (de outubro a maio), mais quente, e com um período de menor precipitação (janeiro a fevereiro – “Gravanito”); e a seca ou Gravana (de junho a setembro), com menores temperaturas. De um modo geral, a pluviosidade na Ilha do Príncipe é relativamente maior que na Ilha de São Tomé. O clima pode classificar-se como tropical húmido, com uma temperatura média de 22-28°C na Gravana, e de 30°C na época das chuvas.

Economia

A Ilha do Príncipe vem demonstrando, tal como todo o país, uma reduzida capacidade produtiva e baixos níveis de exportação. O seu desenvolvimento económico está muito dependente do Orçamento Geral do Estado (OGE), que, por sua vez, depende em grande parte de ajudas externas ao país, através da cooperação internacional²⁹. Tal como outros PEID, o país depende quase totalmente das importações para satisfazer as primeiras necessidades dos seus consumidores e a procura de bens e produtos industriais. Esta característica, aliada à dificuldade de acessibilidades (e.g. nos transportes e comunicações), coloca STP entre os PEID mais vulneráveis às condicionantes económicas externas (WTO, 2012). Apesar de STP ter vindo a enfrentar altas taxas de inflação, cujos efeitos são particularmente sentidos nos produtos alimentares e nos combustíveis, desde a introdução da taxa de câmbio fixa da Dobra relativamente ao Euro, em 2010, a inflação baixou para cerca de 7% em 2013, o nível mais baixo nos últimos 20 anos.

O mercado de trabalho na Ilha do Príncipe centra-se no setor primário, voltado essencialmente para a pecuária, agricultura e pesca³⁰ (PADS, 2012a). Este setor não apresenta grande diversificação e centra-se no consumo local. Na agricultura, destacam-se os cultivos de cacau e de café (agricultura de rendimento), banana-pão e banana-prata, limão, mandioca, matabala, coco, óleo de palma, batata-doce, fruta-pão e pimenta (agricultura de subsistência). O setor secundário da Ilha do Príncipe representou cerca de 22,9% do PIB em 2010 (PADS, 2011), existindo apenas alguma transformação do óleo de palma, secagem de peixe e produção de aguardente, mas são atividades de cariz artesanal que contribuem para a subsistência de muitas famílias. O setor terciário é o principal impulsionador da economia a nível nacional (62,4% do PIB), em particular as atividades ligadas com o turismo, o comércio, os transportes e os serviços (PADS, 2012a). Salienta-se uma “elevada preponderância do governo regional no que se refere à massa salarial do território³¹” (PADS, 2012a). A economia do país apresenta condicionantes estruturais que diminuem de certa forma a atratividade económica para o investimento estrangeiro. No entanto, abrem-se novas perspetivas, em termos de crescimento económico, pelo “aumento do investimento estrangeiro no sector petrolífero, na construção de um porto de águas profundas, no aumento das doações económicas internacionais e no incremento das receitas provenientes da atividade turística” (PADS, 2011).

²⁹ Segundo o PADS (2011) “em 2010 os donativos externos representaram 47,6% das receitas totais de STP (30,7 milhões dólares), o que se traduz em 17,6% do PIB”.

³⁰ Em 2010 a agricultura na Ilha do Príncipe empregava cerca de 500 trabalhadores; a pecuária 1206; e a pesca 250 (PADS, 2011).

³¹ Na RAP existiam 511 funcionários públicos em 2011, sendo 249 quadros profissionais e 262 contratados, concentrados na educação, saúde e assuntos sociais (PADS, 2011).

Política administrativa

A Ilha do Príncipe e seus ilhéus adjacentes constituíram-se como Região Autónoma em 1995, estatuto que a Assembleia Nacional do país aprovou em 1994. Neste ano foram instituídos os órgãos de soberania regional – o governo regional (órgão executivo) constituído por um presidente e por secretários regionais, e a assembleia regional (órgão legislativo).

Desde 2010, a Região Autónoma do Príncipe (RAP) adquiriu um estatuto próprio com uma única divisão administrativa – o Distrito de Pagué – que tem como capital a pequena cidade de Santo António. Destas alterações políticas e administrativas recentes resulta uma autonomia na negociação e atração de investimentos que o governo regional considere benéficos para a RAP.

Áreas naturais

O território tem uma presença imponente de áreas naturais, com cerca de 50% da superfície da ilha incluída no Parque Natural Obô. A Ilha do Príncipe apresenta uma grande biodiversidade³², quer em termos de ecossistemas, quer em termos de endemismos, e constitui-se como um autêntico património mundial natural, o que lhe valeu a classificação de Reserva Mundial da Biosfera, pelo Concelho Internacional Coordenador do Programa Homem e Biosfera da UNESCO, a 12 de julho de 2012. A Reserva da Biosfera do Príncipe possui uma área de cerca de 715,93 Km² cinco vezes a superfície da ilha, e compreende toda a superfície submersa da ilha, seus ilhéus (Portinho, Boné de Jóquei e ilhas Tinhosas³³) e a componente marinha. Este novo estatuto insere-se num programa mais vasto, *Man and Biosphere Program*, da UNESCO, que visa constituir uma rede de áreas protegidas onde a interação do Homem com a Biosfera é integrada numa visão de desenvolvimento sustentável. A Reserva da Biosfera do Príncipe é um membro efetivo da Rede de Reservas da Biosfera do Atlântico Este (REDBIOS), da Rede de Reservas da Biosfera de África (AfriMAB) e da recente Rede Mundial de Reservas da Biosfera Insulares e Costeiras (Abreu, 2013: 297-8).

A implementação de uma Reserva da Biosfera implica um sistema de zoneamento, e no caso do Príncipe foram definidas as seguintes (Abreu, 2013: 298):

- Áreas nucleares – integradas com o Parque Natural do Príncipe, e incluem as Ilhas Tinhosas,

³² Apesar de possuir uma área relativamente pequena, a Ilha do Príncipe detém uma riqueza biológica única, em particular de aves, anfíbios e plantas. Esta ilha é considerada como a segunda em toda a África, logo a seguir a Madagáscar, em biodiversidade, e é mais importante do que as Ilhas Galápagos em endemismo. As Ilhas Tinhosas contêm a maior comunidade de aves marinhas do Atlântico Este desde Marrocos até à Namíbia. Pensa-se que essa riqueza seja ainda muito maior, uma vez que ainda não é completamente conhecida. Para Potter (2005), a “densidade, riqueza e acessibilidade da flora e fauna locais e exclusivas de São Tomé e Príncipe” devem tornar-se “um instrumento poderoso de *marketing* para a promoção do turismo natural”.

³³ As ilhas Tinhosas estão desde 2006 classificadas como reserva especial pelo governo através da convenção RAMSAR sobre as zonas húmidas de interesse internacional.

classificadas como reservas e zonas húmidas de importância internacional sob a Convenção RAMSAR;

- Zonas tampão – incluem áreas do Parque Natural do Príncipe classificadas como reserva parcial e reguladas por diversos instrumentos de gestão dos recursos naturais e de planeamento do território existentes;
- Áreas de transição – incluem áreas urbanas públicas e privadas, áreas rurais e respetivas zonas de transição;

Figura 6.1 – Zonação da Reserva da Biosfera da Ilha do Príncipe



Legenda

 Zona Núcleo	 SUNDY	Localidades
 Zona Tampão		Estrada Principal
 Zona Transição		Outras Estradas

Fonte: Cassandra (2011).

Outros aspectos

Sofrendo de um fenómeno que se poderia designar de “dupla insularidade”, a RAP, no contexto de um PEID, apresenta carências multidimensionais em relação às infraestruturas, desde o abastecimento de água e de energia, saneamento, rede de transportes até à gestão de resíduos.

No caso da rede de energia elétrica, que abrange principalmente os sítios com maior densidade populacional, há uma necessidade de ser reforçada³⁴. Face a estas carências energéticas, a população recorre à floresta para a lenha (alimentação), bem como a formas alternativas de conserva dos alimentos (maioritariamente recorrendo à salga), e fechando os pequenos estabelecimentos comerciais cedo, procurando aproveitar as horas de luz natural, concentrando as suas atividades durante o dia.

A rede viária é insuficiente e caracteriza-se maioritariamente por estradas em piso de terra. A acessibilidade aérea³⁵ é condicionada pelo elevado preço das passagens, quer internacionais (e.g. Lisboa-São Tomé, única ligação direta com a Europa), quer domésticas (São Tomé-Príncipe). Estão em curso obras de ampliação da pista do aeroporto regional, o que permitirá receber voos internacionais. A acessibilidade marítima é realizada através de embarcações pequenas³⁶, não existindo na Ilha do Príncipe um porto com capacidade de atracar grandes navios. Estas carências infraestruturais são desde há muito reconhecidas em documentos como o PEDT ou a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2012/2016 (ENRP II, 2012).

A RAP caracteriza-se então como um território de forte expressão rural, com baixa densidade populacional, afetado na sua acessibilidade pela sua dupla insularidade (PADS, 2011). É na zona norte da ilha que se concentra a grande maioria da vida social e económica, com áreas humanizadas e agricultadas. A zona sul, maioritariamente englobada no Parque Natural Obô, criado em 2006, encontra-se muito despovoada (PADS, 2011). A RAP apresenta carências multidimensionais em termos infraestruturais, económicos e sociais. Podemos afirmar que a RAP apresenta elevados níveis de vulnerabilidades naturais, económicos e sociais, característicos dos PEID, mas neste caso agravados por uma “dupla insularidade”. Estas vulnerabilidades advêm das

³⁴ A energia elétrica é produzida por centrais térmicas e hidroelétricas. Nas centrais térmicas, o gásóleo é o principal combustível. Durante a semana existe energia elétrica das 7 às 15:30 e das 17 às 24 horas. Durante os fins-de-semana existe das 9 da manhã às 2 horas da madrugada.

³⁵ Existem dois aeroportos em STP, o internacional em São Tomé (permite receber aviões de grande porte) e o aeroporto da Ilha do Príncipe (destinado somente a voos domésticos). No aeroporto internacional de STP existem ligações aéreas com quatro países: Angola, Portugal, Gabão e Nigéria. Os voos de Lisboa (2 voos por semana) são operados pela TAP e pela STP Airways. As companhias aéreas que voam de São Tomé para a Ilha do Príncipe são a STP AIRWAYS e a companhia Africa's Connection STP (4 voos por semana). O aeroporto regional é utilizado para realização de operações de pequena escala (transporte de passageiros – disponibilidade para 16 –, evacuação médica, cargas e correio).

³⁶ A principal embarcação em uso é o navio “Príncipe”, adquirido em 2009 pelo estado saotomense com o objectivo de reduzir o isolamento entre as ilhas, garantir a intensificação de trocas comerciais e do turismo. Este navio tem capacidade para transportar 61 passageiros sentados e 30 toneladas de carga.

características que definem os PEID: o seu pequeno tamanho; a sua dependência de São Tomé; localização remota em relação aos grandes centros de desenvolvimento; vulnerabilidade a choques externos (relativamente à oferta e à procura económicas); reduzida base de recursos; e exposição a desafios ambientais globais (WTO, 2012).

Capítulo 7 – TURISMO NA ILHA DO PRÍNCIPE

Neste capítulo pretende-se caracterizar de forma sucinta o turismo atual na Ilha do Príncipe. Para o presente trabalho é importante conhecer a evolução da procura e da oferta do setor do turismo em STP e em particular na RAP, uma vez que tal análise nos permitirá verificar as “dinâmicas territoriais” fomentadas por este setor. Estas questões são importantes na definição de políticas de turismo, em particular para a definição de áreas prioritárias de investimento.

A par do que tem acontecido no contexto internacional, no continente africano e em particular em STP, o turismo vem adquirindo cada vez mais importância, disputando um lugar cimeiro, a par com outros setores da economia, sendo um setor promissor para o desenvolvimento económico e humano desta pequena ilha. Espera-se que o desenvolvimento do setor turístico possa potenciar o desenvolvimento de outros setores, necessários e interdependentes com a prática do turismo (Lima, 2011).

A Ilha do Príncipe apresenta enormes potencialidades turísticas, pois apesar de existir um elevado número de ilhas tropicais, a verdade é que grande parte delas já se encontra sobreexplorada, o que ainda não acontece com a Ilha do Príncipe. Como principais componentes atrativos do seu produto turístico, a ilha tem para oferecer a natureza, um sentimento geral de tranquilidade e segurança, a beleza das suas praias, a sua história e cultura. Estes elementos permanecem preservados pela reduzida exploração, que é uma marca da generalidade do território são-tomense. Este facto pode constituir-se como uma clara oportunidade, uma vez que o curso do desenvolvimento pode ainda ser direcionado para perspetivas sustentáveis, nas suas dimensões económica, social e ambiental. Tal como acontece na maioria dos PEID, em STP o turismo é a principal componente de exportação de serviços (exportações com visitantes) e atualmente a sua contribuição como fonte de divisas é superior à das exportações de outros produtos, historicamente dominadas pelo cacau. O Quadro 7.1 resume a importância do turismo face aos indicadores económicos mais importantes, apresenta a perspetiva de evolução desses indicadores até 2023 e compara-os com os valores para o continente africano e em termos globais. Em 2012, as receitas do turismo representaram cerca de 53,6% do total das exportações de STP, que é um valor muito acima da média de África e do mundo. STP encontra-se assim muito dependente do turismo enquanto principal contribuinte para o desenvolvimento e crescimento económico, em particular no que se refere às exportações quando comparadas com outras regiões (África 7,7% e Mundo 5,4%). Estes dados poderão indicar também uma necessidade de diversificação económica, devido à “alta volatilidade do crescimento das receitas do turismo” (UNDESA, 2010).

Quadro 7.1 – Indicadores de turismo de São Tomé e Príncipe

<i>Indicador</i>	<i>Região</i>	2012 (% total)	Crescimento 2013¹	2023 (%total)	Tcma 2013-2023²
PIB (direto) ³⁷	STP	4,0	1,3	2,4	5,6
	África	3,8	3,5	3,7	5,0
	Mundo	2,9	3,1	3,1	4,4
PIB (total) ³⁸	STP	9,4	2,2	5,7	5,4
	África	9,0	3,4	8,8	5,1
	Mundo	9,3	3,2	10,0	4,4
Emprego (direto)	STP	3,4	-0,1	2,4	-0,7
	África	3,0	2,2	3,0	2,3
	Mundo	3,4	1,2	3,7	2,0
Emprego (total)	STP	8,4	0,0	5,6	-1,2
	África	7,1	2,2	7,0	2,4
	Mundo	8,7	1,7	9,9	2,4
Exportações com visitantes ³⁹	STP	53,6	0,2	8,0	3,2
	África	7,7	3,4	8,7	4,9
	Mundo	5,4	3,1	4,8	4,2
Gastos domésticos ⁴⁰	STP	2,2	4,8	2,0	9,3
	África	3,6	3,7	3,6	5,1
	Mundo	4,2	3,2	4,7	4,6
Gastos em lazer ⁴¹	STP	2,6	1,6	1,4	4,8
	África	2,7	4,0	2,7	5,1
	Mundo	2,2	3,2	2,3	4,6
Gastos em viagem de negócios	STP	1,4	2,0	1,0	7,2
	África	1,0	2,3	1,0	4,7
	Mundo	0,7	3,1	0,7	4,1
Investimentos de capital ⁴²	STP	5,7	6,6	4,1	2,8
	África	6,5	3,0	6,1	4,8
	Mundo	4,7	4,2	4,9	5,3

Fonte: a partir de WTTC (2013). **Notas:** (1) Crescimento 2013 real ajustado à inflação (%). (2) TCMA – Taxa de crescimento médio anual (crescimento anual real no período 2013-2023, ajustado à inflação (%)).

O turismo assume assim um papel preponderante nas pouquíssimas exportações do país, daí que o governo o tenha definido como uma área prioritária de investimento e desenvolvimento,

³⁷ Neste indicador é expresso o peso das atividades turísticas para o PIB.

³⁸ Neste indicador é espessa a contribuição direta e indireta do turismo para o PIB.

³⁹ Um dos impactos de gastos diretos (*direct spending impacts*), as exportações com visitantes (*visitor exports*) correspondem aos gastos dos turistas internacionais no país de destino em viagens de negócios ou lazer, incluindo os gastos em transporte. Estas exportações com visitantes são apresentadas em relação percentual com a totalidade de exportações de bens e serviços (WTTC, 2013), ou seja, o peso das receitas do turismo nas exportações de um país.

⁴⁰ Os gastos domésticos em viagens e turismo (*domestic travel and tourism spending*) correspondem aos gastos efetuados pelos residentes num dado país.

⁴¹ Outro dos impactos de gastos diretos são os gastos em lazer (*leisure spending*) e gastos em viagens de negócios (*business spending*) são os gastos efetuados num país pelos residentes e visitantes internacionais no âmbito de viagens de lazer e negócios, respetivamente.

⁴² Os gastos de investimento de capital por todos os setores diretamente envolvidos na indústria de viagens e turismo. A WTTC (2013) considera este indicador uma das contribuições indiretas para o PIB, incluindo gastos de investimento por outras indústrias em assuntos específicos de turismo como novas acomodações de visitantes, equipamento de transporte de passageiros, bem como infraestruturas de restauração e lazer de uso específico para o turismo.

juntamente com os setores da agricultura e pesca. Segundo a WTTC (2013) terá ocorrido um aumento do investimento de capital em turismo em cerca de 6,6% em 2013. O crescente interesse e investimento estrangeiro no setor tem de certo modo contribuído para a revitalização da economia. Está em vista na Ilha do Príncipe a concretização de uma série de investimentos no setor turístico⁴³, nomeadamente na construção e reabilitação de infraestruturas. Estes novos investimentos receberam o apoio político do governo local, e foram planeados numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, tendo em conta a recente classificação da ilha como Reserva da Biosfera.

Como se pode ver no Quadro 7.1, a contribuição total das viagens e turismo para o PIB em 2012 (9,4%) é maior que a sua contribuição direta (4,0%), o que significa que uma parte substancial, mais de metade, advém de impactos indiretos e induzidos. Apesar de se prever uma diminuição da contribuição percentual direta do turismo para o PIB no futuro (2,4% em 2023), há que ter em conta na análise deste indicador o potencial aumento exponencial da contribuição da exploração petrolífera no país, o que fará diminuir substancialmente o contributo relativo do turismo no PIB, ainda que em termos de crescimento o cenário seja bastante animador nos próximos anos (com taxa de crescimento média anual positiva estimada de 5,6% até 2023).

De acordo com a WTTC (2013), haverá um decréscimo médio anual de 0,7% ao ano no emprego direto do setor ao longo dos próximos dez anos. Dadas as potencialidades do destino, consideramos que a contribuição do setor para a empregabilidade da população são-tomense é ainda reduzida (8,4% do emprego total em 2012 – cerca de 7000 empregos no setor turístico).

Em relação aos gastos, pode-se notar que em 2012 as viagens de lazer em STP correspondem a 65,8% dos gastos totais (WTTC, 2013), por oposição aos gastos em viagens de negócios (34,2%). Prevê-se que os gastos com viagens de negócios aumentem, com uma taxa média de crescimento anual de 7,2% até 2023, taxa bastante superior à taxas de crescimento previstas para África e para o mundo para o mesmo período.

Apesar da crise financeira mundial ter tido um impacto negativo no investimento direto estrangeiro no país, a WTTC previa para STP um aumento do investimento privado em 2013.

O Quadro 7.2 indica que existem 9 unidades de alojamento turístico na região, com um total de 74 quartos (dos cerca de 600 existentes no país) pouco dispersas pela ilha, e de reduzidas dimensões.

⁴³ Exemplo da roça Sundy e Paciência (agroturismo), ecoresort nas Praias Boi, Macaco e Uba (HBD); na roça Belo Monte está-se a desenvolver uma unidade de agroturismo (Rombout Swanborn).

Quadro 7.2 – Estabelecimentos hoteleiros da Ilha do Príncipe em 2014

Estabelecimento	Nº de quartos
Residencial Romar	3
Roça Ponta do Sol	4
Residencial Osório Umbelina	5
D&D	6
Pensão Residencial Arca do Noé	6
Roça Abade	6
Pensão Palhota	10
Roça Belo Monte	13
Bom Bom Island Resort	21

Fonte: Elaborado a partir dos dados da DGTH (2011) e Machado *et al.* (2013).

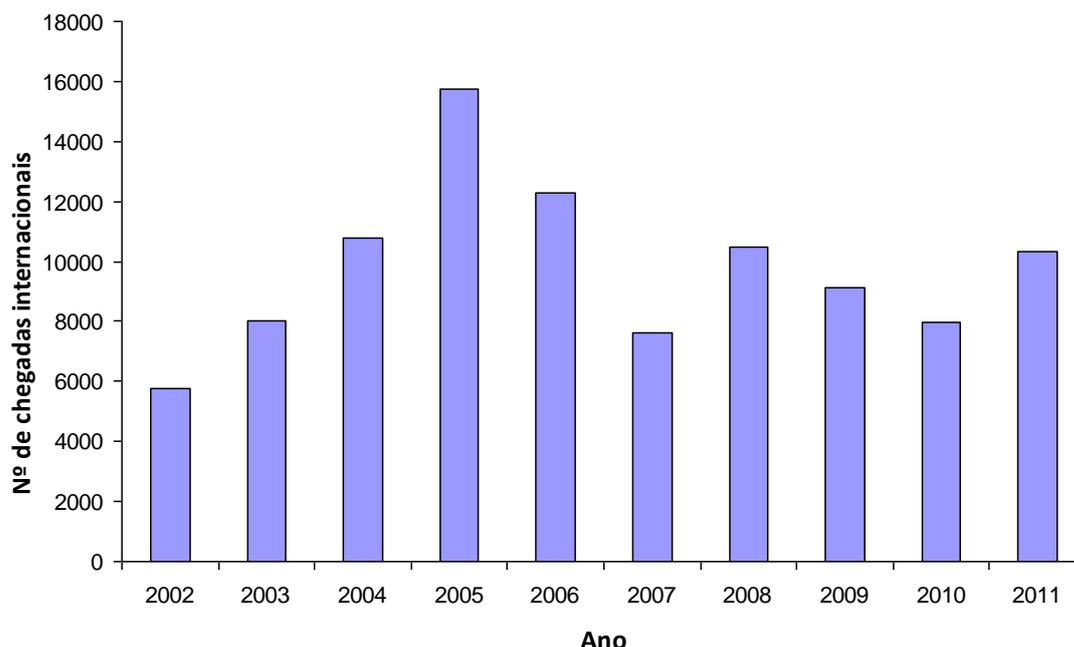
A WTO (2012) refere STP como um dos PEID com menos quartos disponíveis, ficando em antepenúltimo no universo global dos PEID. Salaria ainda que a falta de capacidade de acolhimento é um desafio para os PEID que procuram o aumento do setor do turismo nas suas economias, tal como STP. A taxa de ocupação destas unidades hoteleiras rondou os 40% a 50% em 2010. A maior parte destas unidades tem pouca visibilidade na Internet e não tem contratos com operadores turísticos (PADS, 2011).

No que diz respeito às chegadas internacionais (Figura 7.1), os dados da DGHT apotam para um aumento do número de chegadas de 2002 a 2005, tendo-se atingido neste ano o máximo de chegadas internacionais no período 2002-2011 com quase 16 000 chegadas. Após 2005 tem-se registado alguma oscilação nas chegadas internacionais, que superaram as 10 000 em 2011. Contudo, estes registos não são muito fiáveis e não é possível conhecer o número exato de turistas que visitou a Ilha do Príncipe ao longo deste período⁴⁴.

A procura de turismo em STP é essencialmente internacional, destacando-se como principais mercados emissores o português e o angolano. Segundo o PADS (2011), em 2010 o mercado português era responsável por 45% dos turistas no território. Seguiu-se o mercado emissor de Angola com 14%, sendo que nenhum dos restantes emissores excedia individualmente os 7%.

⁴⁴ Destas informações não se podem retirar conclusões específicas sobre a RAP, uma vez que nenhuma das fontes consultadas nos conseguiu fornecer dados estatísticos precisos sobre a deslocação de turistas à Ilha do Príncipe. A DGHT justificou esta falta de informação pela carência de meios financeiros e técnicos, sendo os dados recolhidos através do Serviço de Migração e Fronteira. Este serviço não consegue precisar quantos dos turistas que visitam São Tomé se deslocam à Ilha Príncipe, nem esclarecer qual o motivo das viagens.

Figura 7.1 – Entrada de turistas em São Tomé e Príncipe (2002- 2011)



Fonte: Elaboração a partir de DGTH⁴⁵.

Entre 2002 e 2011, Portugal aparece com a maior taxa de crescimento média anual, seguido de Angola (PADS, 2011). Brito (2004: 196) relaciona a entrada destes turistas com as “ligações históricas estabelecidas durante o período colonial, nomeadamente promovido pelas migrações de mão-de-obra contratada, particularmente angolana e cabo-verdiana que incentivou as deslocações por motivações familiares”. Muitos destes visitantes devem ser portugueses e angolanos de origem santomense, que visitam a sua terra e familiares. Apesar da localização geográfica de STP, os mercados de proximidade (Camarões, Gabão ou Nigéria), maioritariamente relacionados com a vertente de turismo de negócios, têm vindo a diminuir o número de turistas em São Tomé e Príncipe.

As atividades mais procuradas são passeios, caminhadas, pesca, ida à praia. As motivações associadas ao lazer representam cerca de 65% dos ingressos registados no país, enquanto as motivações associadas a negócios representam 24% das entradas. Referimos ainda cerca de 9% de entradas de santomenses residentes no estrangeiro, muitos deles em visita aos familiares (PADS, 2011). O período de maior procura é de julho a setembro, e fevereiro. O período de menor procura corresponde aos meses de maio, junho e novembro. Apesar disso não é evidente uma sazonalidade muito definida, sendo STP um destino procurado ao longo do ano de modo mais ou menos indiferente. Isso pode dever-se em parte às características climáticas constantes. A estada

⁴⁵ Em 2009 não foram recolhidos dados de janeiro. Em 2010 não foram recolhidos dados do mês de junho.

média na ilha oscila entre as 2 noites dos turistas nacionais e as estadas mais longas dos estrangeiros, entre 4 a 7 noites (PADS, 2011). Sendo o turismo enquadrado por elementos muito diversos, é inequívoco que as características biofísicas desta ilha irão tornar-se um fator determinante para “as tipologias de atividades a promover” bem como para a definição de um “turista-tipo” (Brito, 2013: 17). A análise SWOT de 2008 realizada pelo PDT e referente ao turismo em STP como um todo poderia aplicar-se facilmente à realidade atual da RAP (Quadro 7.3).

Quadro 7.3 – Análise SWOT do turismo em STP

Tipo	Fatores
Forças	<ul style="list-style-type: none"> - Abundância de recursos patrimoniais naturais e culturais; - Recursos ligados ao património industrial ferroviário e à produção agro-pecuária; - Existência do Parque Nacional Obô; - Situação geográfica do país; - Existência de alojamentos diferenciados;
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> - Imagem turística global de África; - Imagem turística da Ilha do Príncipe desconhecida; - Carência de legislação turística; - Escassa oferta de produtos de lazer especializados; - Falta de sinalização e informação turística; - Deficiências de infraestruturas e serviços ; - Deficiências organizativas, de produtividade, distribuição e abastecimento; - Escassez das ligações aéreas internas e internacionais; - Debilidade institucional da DGTH; - Inexistência de um sistema de informação estatística relativo ao turismo fiável; - Escassez de pessoal formado em turismo;
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> - Tendência de crescimento de turismo cultural e de natureza no mundo; - Busca permanente de novos destinos pelo turismo mundial; - Aumento da procura turística nos países emergentes próximos; - Possibilidades de melhoria da imagem ambiental e turística de STP; - Possibilidade de criação de destinos atrativos, muito qualificados e exclusivos; - Construção de hotéis integrados na paisagem; - Construção de porto de águas profundas;
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> - Chegada de investimentos não planificados em turismo; - Aumento da pressão sobre os ecossistemas; - Redução geral de viagens de longo curso pelo arrefecimento económico nos principais mercados emissores, altos preços de combustível e preocupações ambientalistas;

Fonte: Adaptado de PDT (2008).

Passados 13 anos desde a elaboração do primeiro plano de desenvolvimento turístico para STP e passados 6 anos da elaboração do segundo, muitos dos problemas identificados ainda se mantêm, havendo contudo investimentos no presente que podem contornar algumas das fraquezas e ameaças constantes desta análise.

Se é verdade que existe uma apetência pelo território que parte de investidores estrangeiros, por outro lado a necessidade de liderança, a baixa densidade de iniciativas privadas nacionais e o baixo nível de iniciativa e formação da população, dificultam a concretização dos projetos (PADS, 2011). Segundo o PADS (2011), a região apresenta uma falta de capacidade organizativa, onde as operações turísticas revelam problemas de produto, competitividade, de organização e planeamento.

Contudo e, tendo por base as características singulares da Ilha do Príncipe, o setor turístico parece ser uma alternativa importante. Espera-se que o turismo possa constituir-se como uma alternativa para o desenvolvimento integrado RAP, mormente em termos económicos, sociais, e mesmo ambientais. Um ponto forte que vai ao encontro deste desenvolvimento a partir do turismo é a recente classificação da Ilha do Príncipe como Reserva Mundial da Biosfera, aliada ao facto deste destino ainda estar pouco exposto ao turismo massificado.

Capítulo 8 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SUSTENTÁVEL NA ILHA DO PRÍNCIPE

Como acima referido, a Ilha do Príncipe tem quase metade do seu território classificada como Parque Natural⁴⁶. O estabelecimento do Parque Natural Obô em 2006 foi um marco nas políticas públicas de São Tomé e Príncipe em termos de conservação da natureza. Mais recentemente, a classificação da Ilha do Príncipe pela UNESCO como Reserva da Biosfera em 2012 veio trazer novos desafios para o desenvolvimento. Em 2011-2012 foi elaborado o PADS, um instrumento de políticas públicas que constitui o documento mais recente e mais abrangente até à data, em termos de planeamento do desenvolvimento desta região autónoma. Uma análise mais detalhada deste documento será feita na secção 8.3. Deste modo, estão criadas condições em termos estratégicos e de planeamento ao nível das políticas públicas muito interessantes, desafiadoras e carregadas de potencial para o desenvolvimento desta região.

Neste capítulo pretendemos analisar as políticas públicas que vigoram na Ilha do Príncipe, dando particular relevância ao PADS. Iremos confrontá-lo com orientações de nível internacional emanadas de organizações como a OMT ou a UNESCO sobre o turismo sustentável, o turismo em PEID ou o turismo em áreas classificadas, bem como a integração deste plano com outras políticas públicas de nível nacional, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo (PEDT, 2001) ou a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP, 2002; ENRP II, 2012). Adicionalmente iremos confrontá-lo com elementos recolhidos no trabalho de campo, bem como com algumas questões teóricas oriundas da bibliografia consultada que consideramos pertinentes sobre o desenvolvimento sustentável ou sobre o turismo em áreas protegidas.

Antes de nos debruçarmos sobre os níveis nacional e regional das políticas públicas de turismo, consideramos importante fazer uma reflexão sobre outros planos e instrumentos de políticas públicas internacionais que têm influência na área do turismo ou que nele reconhecem o seu potencial, na secção seguinte.

8.1. Compromissos Internacionais

Como foi referido no ponto 4.4.1, as organizações internacionais estabelecem um conjunto de orientações políticas que orientam as políticas públicas de STP. Fazendo parte de várias organizações internacionais, STP está comprometido em observar e integrar na legislação nacional as orientações de políticas públicas emanadas dessas organizações. Como exemplo desta

⁴⁶ O Parque Natural Obô do Príncipe tem 65km², que representa cerca de 45% da superfície emersa da Ilha do Príncipe.

relação entre o nível internacional e nacional de políticas públicas com influência nas áreas em estudo, referimos a participação de STP na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992 e também na conferência Rio +20, em 2012). O país apresentou em 1992 um relatório com o diagnóstico da situação ambiental nacional. Da participação nesta conferência resultou, anos mais tarde (1999), a implementação do Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável, que iremos abordar na secção 8.2 e que é representativo da integração das orientações internacionais no nível nacional das políticas públicas de turismo.

Noutra ocasião, em 1994, STP também se fez representar na Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, em Barbados, Caraíbas. Nesta conferência o país voltou a reforçar a existência do relatório que tinha sido preparado aquando da Conferência do Rio, manifestando também a intenção de implementar o Programa de Ação de Barbados, dado que muitos aspectos constantes neste programa já estavam previstos e inclusos no relatório apresentado em 1992. Em 2005 STP participou no Encontro Internacional para Revisão da Implementação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável de PEID (nas Ilhas Maurícias), tendo reafirmado a intenção de dar continuidade às orientações emanadas de Barbados e comprometendo-se a elaborar uma avaliação global sobre a sua implementação, avaliação esta que conseguiu concretizar alguns anos depois. Tal como outros PEID, São Tomé e Príncipe ratificou a Convenção sobre a Diversidade Biológica e já elaborou planos de ação estratégicos sobre a biodiversidade a nível nacional, nomeadamente através da implementação de áreas protegidas, como recomendava a Estratégia das Maurícias no seu capítulo IX (ponto 49).

Presentemente, STP tem ratificadas algumas convenções internacionais que permitem enquadrar o desenvolvimento sustentável em PEID, a conservação dos recursos naturais e o setor do turismo no país (ver anexo III – Ações legislativas de proteção do ambiente em STP). Como exemplo, STP ratificou a Convenção sobre a Diversidade Biológica e já elaborou planos e ações estratégicos sobre a biodiversidade a nível nacional, nomeadamente através da implementação de áreas protegidas. É necessário continuar os esforços de integração das orientações internacionais nos instrumentos de políticas públicas em STP, bem como a sua transposição para a legislação nacional, em particular nos instrumentos de políticas públicas com relevância no turismo.

8.2. Instrumentos nacionais e legislação nacional

As estruturas oficiais com responsabilidades diretas na área do turismo, como a Direção Geral do Turismo e Hotelaria (DGTH), na dependência do Ministério do Turismo, Comércio e Indústria, ou mesmo indiretas, têm vindo a reconhecer a importância deste setor para o desenvolvimento.

Sobre a crescente importância do setor turístico em STP, deve assinalar-se a evolução da própria designação do ministério responsável: primeiro a integração da expressão *turismo*, e mais recentemente o destaque desta expressão em primeiro lugar, rebatizando o *Ministério do Comércio, Indústria e Turismo* em *Ministério do Turismo, Comércio e Indústria*.

No caso da DGTH, este organismo tem como funções: a supervisão do setor turístico e hoteleiro (e.g. a regulamentação, classificação hoteleira, concessão de licenças de exploração); a planificação no campo do desenvolvimento turístico (e.g. elaboração dos planos de desenvolvimento do turismo, garantir a integração dos projetos com o meio ambiente); o fortalecimento do produto turístico (coordenação e promoção das ações de formação do setor, sinalização de locais com interesse turístico); e a promoção do setor e representação internacional do país.

Têm vindo a ser desenvolvidas diversas iniciativas de carácter promocional ou incentivador que revelam a crescente importância do setor, como a instituição do Dia Nacional de Turismo, a 24 de agosto, no âmbito da primeira semana do Turismo no país, de 22 a 29 de agosto de 2013, tendo sido realizada uma conferência sob o tema “O estado actual do turismo em São Tomé e Príncipe: Soluções e Perspetivas”. Está também prevista a realização de uma 1ª Feira Internacional de Turismo e Desenvolvimento em São Tomé e Príncipe, onde se pretendem abordar temas como o desenvolvimento do setor e a sua contribuição para o emprego e economia do país.

Para além das funções promocionais, os Estados utilizam uma grande variedade de instrumentos de políticas públicas em turismo, como já referido no ponto 4.2. No caso são-tomense, um dos instrumentos mais utilizado é a concessão de benefícios fiscais no âmbito de projetos de investimentos, no sentido de incentivar e incrementar o setor turístico. Estes tomam frequentemente a forma de reduções ou isenções de taxas alfandegárias, de impostos sobre transações ou propriedade, ou outros, o que permite atrair investimento direto estrangeiro. Com a Lei 7/2008, de 27 de agosto, foi criado um novo “Código de Investimentos”, que pretende incentivar os investimentos privados, define os requisitos para a realização de investimentos e regulamenta os benefícios para os investidores, quer nacionais, quer estrangeiros.

Com vista a atrair mais investimentos privados, no Código de Investimentos estão contemplados os benefícios fiscais (redução e isenções de impostos), tanto para os nacionais

como para os estrangeiros que desejam fazer investimentos, mas também “facilidades administrativas na concessão de terrenos para a construção e cedência de prédios rústicos ou urbanos do Estado adequados à realização do investimento” (Earth Institute, 2008). Este código de investimento estipula que apenas os investimentos iguais ou superiores a 250 mil euros são elegíveis para benefícios e garantias. Contudo, o governo pode estabelecer condições ou taxas diferentes, “sempre que o projeto de investimento se revista de um interesse excepcional para a economia nacional” (Earth Institute, 2008). Está ainda previsto que outros incentivos possam ser criados em legislação especial, o que deixa em aberto outras possibilidades. O Quadro 8.1 resume os principais incentivos ao investimento atualmente disponíveis em STP.

Quadro 8.1 – Principais incentivos ao investimento privado em STP

Incentivos	Exemplos
Incentivos concedidos pelo regime geral	<ul style="list-style-type: none"> - Redução em 75% do imposto sobre as transmissões de imóveis (SISA) devido à aquisição ou constituição de direitos de propriedade para o projeto de investimento; - Redução em 50% das taxas sobre o lucro empresarial nos sete primeiros anos de vida do projeto, incluindo o ano de arranque; - Isenção de todas as imposições aduaneiras devidas à importação de bens de equipamento para a implementação e execução do projeto; - Permissão de amortização, num período de três anos, de gastos suportados com a formação e aperfeiçoamento profissional do pessoal nacional envolvido no projeto de investimento; - Acesso a linhas especiais de crédito, a determinar pela entidade competente, até ao limite de cinquenta por cento do valor global do investimento;
Benefícios adicionais aos investidores estrangeiros	<ul style="list-style-type: none"> - Isenção da taxa sobre o lucro empresarial na parte dos lucros após impostos que, havendo sido objeto de autorização de transferência para o exterior, sejam mantidos como reserva da empresa; - Direito de transferência para o exterior de lucros após impostos, até uma percentagem anual de 15% do montante do capital estrangeiro investido; - Isenção de impostos sobre operações bancárias relativamente à entrada de capital estrangeiro para o projeto;

Fonte: Elaborado a partir do Guia do Investidor para STP (Earth Institute, 2008).

No estabelecimento de políticas públicas de turismo no âmbito do desenvolvimento sustentável, é imprescindível que o Estado desempenhe um papel ativo enquanto legislador (Hall, 2000). Cabe portanto ao Estado garantir uma *sustentabilidade legislativa*, que Brito (2013: 10) define como “a capacidade revelada pelos Estados de criar e rever legislação adequada em função das necessidades e de fazer cumprir a lei de forma regular e contínua”. No contexto africano,

Brito (2013: 10) é da opinião de que “o processo legislativo de enquadramento e regulação da problemática ambiental permanece moroso, mesmo no que diz respeito à regulamentação das áreas protegidas ou a proteger”. No caso de São Tomé e Príncipe, esta autora considera que, ainda que o país disponha de documentos legais para as áreas protegidas, requer ainda uma “maior adequabilidade em função das alterações contextuais, nomeadamente em resultado da classificação de Reserva da Biosfera”. Esta necessidade é reconhecida também pelas autoridades nacionais de turismo, na pessoa de José Vera Cruz, Diretor da DGTH, que nos afirmou que o país “precisa de ter uma política e estabelecer regras” nesse âmbito, enfatizando o papel legislador e regulador do Estado. Este dirigente reconheceu ainda a importância do caráter de interdependência dos instrumentos de política pública em turismo com outras áreas do desenvolvimento.

Cumprindo as funções de coordenador e planeador, vários planos estratégicos de âmbito nacional têm vindo a ser elaborados em STP pelo Estado, como é o caso do PEDT, PDT, Estratégia Nacional de Conservação da Biodiversidade ou a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, que analisaremos de seguida (Quadro 8.2).

Quadro 8.2 – Algumas políticas públicas nacionais com relevância no turismo

Ano	Nível nacional
Ca.1999	- Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PNADD)
2001	- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo de São Tomé e Príncipe (PEDT)
2002	- Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP)
2004	- Estratégia Nacional e Plano de ação para a Biodiversidade (ENPAB)
2008	- Plano Diretor de turismo (PDT)
2012	- Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP II)

Fonte: Autora.

Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PNADD)

Este plano surgiu na sequência do reconhecimento das falhas existentes nas anteriores ações de proteção do ambiente. Ao analisar as anteriores políticas ambientais, este plano referia a “ausência de uma estratégia nacional de utilização racional dos recursos naturais; ausência de abordagem multisetorial de integração dos aspectos ambientais noutros setores e políticas; concentração de decisão na administração central do Estado sem a participação comunitária; falta de sensibilização nacional” (PNADD, ca.1999), entre outras debilidades na proteção do ambiente. O principal objetivo do plano era o “reforço das capacidades nacionais com vista a integrar os conceitos de durabilidade e da gestão ambiental no processo de desenvolvimento nacional, assim

como uma melhor coordenação intersectorial no processo de desenvolvimento” (PNADD, ca.1999).

O PNADD fazia uma breve descrição da capacidade hoteleira do país e um diagnóstico dos constrangimentos do setor, demonstrando preocupação com a ausência de uma política de estímulo ao turismo, mas também com a falta de infraestruturas turísticas, pela fraca ligação como outros continentes ou visibilidade do país no exterior. Estes eram considerados aspectos limitantes ao desenvolvimento da atividade turística, “relegando para segundo plano a contribuição do sector turístico no desenvolvimento socio-económico nacional” (PNADD, ca.1999). Este plano reconhecia o potencial turístico de muitas zonas do país, considerando que STP possui condições naturais para o desenvolvimento do turismo ecológico, nomeadamente através da “visualização da fauna e flora endémicas”. Referia também o turismo rural como uma das atividades a serem desenvolvidas através do aproveitamento das antigas roças, “baseando-se numa política de créditos concessionais para reparação e apetrechamento das mesmas e no desenvolvimento integrado das regiões em que se encontram” (PNADD, ca.1999). Sugere-se o incentivo ao setor turístico e a criação de infraestruturas de saneamento para o desenvolvimento do mesmo. O PNADD foi elaborado através “de um processo participativo implicando, na sua elaboração, o conjunto de todas as sensibilidades e comunidades que integram a sociedade são-tomense” (PNADD, ca.1999), sendo composto por um Plano Nacional e seis Planos Distritais.

Plano Estratégico de Desenvolvimento de Turismo de São Tomé e Príncipe (PEDT)

O turismo em STP começou a ganhar mais atenção nas políticas públicas a partir de 2001, com o PEDT, que apresentou uma estratégia conjunta de orientação e planos de ação para o desenvolvimento do turismo no país. Este plano foi realizado com o apoio do PNUD, OMT e colaboração da DGTH.

O turismo já era considerado por este plano como setor prioritário dadas as suas vantagens potenciais económicas, sociais ou tecnológicas (PEDT, 2001). Fez uma contextualização do setor, referindo as políticas anteriores e tinha como objetivo a promoção e o incremento do setor, através da apresentação de medidas tendentes à modernização das infraestruturas e ao controlo das mais valias geradas. É composto por uma primeira parte que faz um diagnóstico e apresenta dois cenários de crescimento futuro, uma segunda parte que traça estratégias e orientações e uma terceira parte que trata do desenvolvimento e programa de ações. O PEDT (2001) estipulava objetivos específicos a atingir, apresentando como cenário de crescimento a chegada de 25 mil turistas em 2010. Na verdade, o número de turistas pretendido não foi alcançado, tendo sido registado nesse ano a entrada de 7963 turistas. Já Brito (2004: 326) referia atrasos na “implementação do PEDT, principalmente no que respeita à prossecução de medidas específicas

[...], resultantes, entre outros factores: da instabilidade governativa, traduzida nas crises políticas cíclicas vividas no arquipélago, do reduzido financiamento, das dificuldades sentidas no relacionamento entre os representantes do Estado e os diferentes atores intervenientes, nomeadamente no que respeita à constituição dos órgãos consultivos e ao consequente funcionamento”.

Este plano identificava quatro segmentos de mercado potencial no país, que implicariam alterações estratégicas nas práticas de turismo predominantes: Turismo Balnear⁴⁷, que sendo o segmento com maior procura, é também o que enfrenta maior concorrência de outros destinos, com melhores praias e menos chuva; Turismo Desportivo, onde se destaca o mergulho e a pesca desportiva; Turismo de Aventura, orientado sobretudo para destinos longínquos e pouco explorados; Ecoturismo e Turismo de Natureza, nomeadamente através de atividades como *trekking* e observação de espécies animais (tartarugas, pássaros, répteis, cetáceos) e flora endémica (PEDT, 2001). Foram definidos como mercados prioritários os mercados de proximidade africano⁴⁸ (Gabão, Nigéria e Angola por razões profissionais, e.g. empresas petrolíferas), e o mercado europeu (Portugal e França). Estes mercados serão, mais tarde, reconhecidos ainda no PADS (2012b) como prioritários. Sugeria-se então a elaboração de um plano de ação para captação de potenciais investidores, melhoramento das infraestruturas, aumento de parceria entre entidades públicas e privadas envolvidas no turismo, o que se está a concretizar atualmente com a parceria do governo regional do Príncipe com os investidores do grupo HBD. Esta plano identificava também as entidades responsáveis pela execução das ações bem como as fontes de financiamento, no entanto, não explicitava modelos de avaliação e monitorização concretos.

Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP)

Em 2002 surge a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, como “resultado de análises sobre a situação do país”, propondo um “pacote de propostas cuja materialização visa superar as causas da pobreza em STP a médio e longo prazos e lançar as bases para a criação de condições que viabilizem o desenvolvimento e propiciem o bem-estar dos cidadãos” (ENRP, 2002).

A ENRP emerge da situação da pobreza vivida em São Tomé e Príncipe, que apresentava, segundo o PNUD⁴⁹, 40% da população vivendo abaixo do limiar da pobreza e cerca de 30% em

⁴⁷ Foram identificadas quatro zonas com alto potencial para o turismo balnear, sendo uma delas a Zona de Belo Monte, no Príncipe.

⁴⁸ De facto, os funcionários destas empresas no continente vizinho não podem viajar para STP, visto que as companhias aéreas destes países estão na lista negra da Comissão Europeia. Como consequência, as seguradoras não cobrem os riscos de viagens efetuadas com estas companhias aéreas.

⁴⁹ PNUD (1994) citado por (ENRP, 2002).

pobreza extrema. Por outro lado, o aumento da dívida pública de STP⁵⁰ levou o governo, com a assistência técnica do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, a elaborar já em 1999 uma Estratégia Provisória de Redução da Pobreza. Em 2000 o governo são-tomense comprometeu-se, perante a intervenção destas entidades, a consolidar o bom desempenho macroeconómico e a elaborar a ENRP, “através de um processo participativo que envolvesse todas as forças vivas do país” (ENRP, 2002). Este plano já referia portanto a participação dos cidadãos na tomada de decisões, e a promoção do envolvimento participativo do setor privado e da sociedade civil na conceção e execução de medidas que beneficiassem as populações pobres.

Esta estratégia refere as políticas anteriores e em funcionamento no setor turístico (como o PEDT), apresentando cinco grandes eixos onde se incluem o “crescimento acelerado e redistributivo”, através da valorização turística do arquipélago, a “criação de oportunidades de aumento e diversificação de rendimentos para os pobres”, em articulação com a conservação do património natural e o “desenvolvimento de recursos humanos e acesso aos serviços sociais de base” (ENRP, 2002). No sentido de materializar estes eixos estratégicos apresenta um plano de ação através do qual se propunha a redução significativa da pobreza até 2015, e o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio “mediante um bom aproveitamento das potencialidades humanas, recursos naturais e materiais do país, bem como da cooperação bilateral e multilateral” (ENRP, 2002).

O turismo já surge nesta estratégia como um dos principais setores económicos do país e é reconhecido como “vital” – uma oportunidade e um dos motores do crescimento a médio prazo e como a estratégia para o alcance de um desenvolvimento gradual. É também reconhecida a necessidade de proteção do meio ambiente por ser um elemento essencial também à atividade turística, bem como a sua integração com outros setores. Entre os objetivos identificados nesta estratégia constavam: aumentar de maneira significativa (entre 5 a 7%) a contribuição do setor turístico para o PIB a partir de 2003, desenvolver empregos diretos no setor e maximizar os seus efeitos de arrastamento, valorizar o património natural, arquitetónico e sócio-cultural, desenvolver o ecoturismo e o turismo balnear e assegurar ao setor privado as condições necessárias ao seu envolvimento. Esta estratégia estabelece objetivos para o turismo e ações prioritárias para cada objetivo, bem como o seu respetivo cronograma. Identifica as fontes de financiamento para as ações relacionadas com o turismo ou com setores relacionadas, propondo a cabimentação de fundos para as mesmas ações no próprio Orçamento Geral do Estado. Embora não tenha um capítulo exclusivo sobre isso, prevê a monitorização das ações incidentes sobre este setor e o acompanhamento da execução de medidas que dependem de outros setores como

⁵⁰ De 172 milhões para 294 milhões de dólares americanos entre 1992 e 1999.

as infraestruturas ou a saúde pública.

Estratégia Nacional e Plano de Ação da Biodiversidade (ENPAB)

Também em instrumentos de políticas públicas relacionados com o ambiente, o turismo é identificado enquanto vetor estratégico do desenvolvimento. É o caso da Estratégia Nacional e Plano de Ação da Biodiversidade (2004), elaborada com a cooperação financeira do Fundo Mundial do Ambiente (GEF). Esta estratégia propõe “melhorar a conservação biológica nacional, a utilização sustentável dos recursos biológicos, assim como apoiar as recomendações da Convenção sobre a Diversidade Biológica”.

Este documento faz uma caracterização do ecoturismo no país e os seus constrangimentos, considerando que esta área do ecoturismo está subutilizada, que o país não possui uma oferta organizada de serviços, como infra-estruturas adequadas ou serviços, referindo ainda o baixo nível de formação existente.

Esta estratégia reconhece que “São Tomé e Príncipe oferece uma oportunidade única para ligar, através do turismo, a conservação da biodiversidade e as áreas naturais com o desenvolvimento económico sustentável”. Reconhece ainda que o turismo pode contribuir para a redução da pobreza, classificando como prioritária a valorização da biodiversidade, através da “estruturação e operacionalização do ecoturismo no país” (ENPAB, 2004).

Plano Diretor de Turismo (PDT)

Em 2008 foi elaborado o PDT, com a colaboração do governo espanhol através da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), cujo horizonte temporal era de 6 anos (2008-2014). Não fazendo um estudo de intervenções anteriores, considera o anterior plano (PEDT de 2001) valioso “enquanto uma contribuição para a reflexão sobre o turismo”, embora “não apresente propostas práticas”. Este plano pretende colmatar essa falha avançando com propostas “operacionais e realistas [...] tendo em conta os escassos recursos técnicos, financeiros e humanos da administração turística em STP” (PDT, 2008). Para cada ação proposta, o PDT apresenta um plano operativo com objetivos e resultados esperados, identificando os potenciais parceiros, os fundos necessários bem como uma calendarização.

O PDT reconhecia já a interdependência do turismo com outros setores. Este plano identifica o turismo como eixo potencial para o desenvolvimento do país, mas também reconhece que o investimento noutros setores poderá potenciar o setor turístico. Nesse sentido, o PDT traz algumas novidades em termos de conteúdo, em relação aos planos anteriores, salientando no seu ponto 7.1. a grande transversalidade do turismo e a necessidade de uma planificação e gestão integral de todos os elementos com ele relacionados. Entre estes elementos encontram-se o meio

ambiente, as vias de comunicação e transportes, a água, a gestão de resíduos, a saúde ou a segurança, de modo a adaptar progressivamente as infraestruturas aos critérios de sustentabilidade. Este plano reconhece por isso mesmo a complexidade da planificação e desenvolvimento do turismo, propondo no seu ponto 1.3. a harmonização e coordenação de competências entre as diversas instituições, como o Parque Nacional e as seis Câmaras Distritais em São Tomé, bem como a participação e integração da sociedade civil.

O PDT (2008) já propunha a criação de um quadro legislativo e regulamentar adequado⁵¹ ao desenvolvimento do turismo numa relação sustentável com o ambiente natural, social e económico. Propunha também a realização de assistência técnica externa em matéria da planificação e gestão do turismo em espaços protegidos, a formação e capacitação da população, de modo a colmatar as carências identificadas que atuam como limitações ao desenvolvimento do turismo. Como se pode constatar, muitas destas ações voltam a ser reafirmadas, anos mais tarde, no PADS. Deste modo consideramos haver uma certa consonância entre o PDT e o PADS em múltiplos aspectos, desde a identificação de potencialidades, nomeadamente tipologias de turismo⁵² a praticar, ou mercados alvo semelhantes, até à necessidade de uma planificação e gestão ambientais integradas. Este plano previa a supervisão geral da sua própria implementação através de assistência técnica externa, o que veio a ser concretizado com a empresa Koan Consulting, referindo os potenciais executantes do plano e potenciais articulações institucionais, mas não expressando claramente um modelo de avaliação e monitorização.

Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II (ENRP II)

A ENRP II surge em 2012, depois de avanços pouco significativos após a primeira ENRP, que ficou aquém dos objetivos, “tal como demonstraram os relatórios de seguimento e de avaliação dos impactos das medidas e programas implementados” (ENRP II, 2012). Para além disso, ocorreu uma evolução nos parâmetros externos do país, bem como nos internos, como a reapreciação do fenómeno da pobreza, o que fundamentou a elaboração desta nova estratégia. Esta sugere o ajuste dos recursos às necessidades e prioridades de então. A criação deste novo quadro estratégico pretende assim “incorporar novas orientações de política e preocupações manifestadas tanto pelos parceiros de desenvolvimento como pelos beneficiários” (ENRP II).

Este novo plano assume também como um dos eixos estratégicos a “promoção de um

⁵¹ Como exemplo, o PDT refere que “ao carecer de planificação, de legislação específica e de procedimentos objetivos, a DGTH aplica critérios pouco objetivos na aceitação ou não das iniciativas turísticas que lhes são propostas, o que gera uma grande insegurança jurídica nos empreendedores” (PDT, 2008).

⁵² As tipologias de turismo consideradas pelo PDT são: ecoturismo, agroturismo, turismo rural, turismo de sol e praia e turismo cultural.

“crescimento económico sustentável e integrado” através de setores como o turismo e tem como objetivo “redirecionar as intervenções em matéria de luta contra a pobreza” (ENRP, 2012). Reconhece a importância do turismo para o PIB e para o emprego nacionais, caracterizando o estado do setor no país. Diagnostica como constrangimentos ao turismo uma legislação “obsoleta”, a falta de recursos humanos, a escassez de investimentos, a insuficiente animação turística, os preços elevados das tarifas aéreas, e a necessidade de infraestruturas básicas. No sentido de alcançar os seus objetivos, valorizando e desenvolvendo o setor turístico, a ENRP II (2012) reconhece como necessárias, entre outras, as medidas de “criação de legislação adequada para a promoção do desenvolvimento turístico” ou a implementação de “serviços de estatística e da conta satélite do turismo” enquanto instrumentos de regulação ou monitorização do setor. Este documento considera ainda “necessárias políticas macroeconómicas sólidas, para melhorar o clima de investimento e o êxito na aplicação de uma estratégia de desenvolvimento do turismo”. Estas recomendações são de particular importância num cenário de crescimento independente da exploração economicamente viável dos recursos petrolíferos *off-shore* do país. Este plano propõe uma “matriz de seguimento” e uma avaliação orientada pelas metas propostas e identifica as entidades responsáveis pela sua implementação.

8.3. Instrumentos regionais e legislação regional

Ao nível regional, em particular no período após a autonomia concedida em 1994, tem vindo a ser feito um esforço de planeamento por parte das autoridades responsáveis. As próprias estruturas oficiais da região têm vindo a realçar uma crescente importância do setor turístico. Com as recentes reestruturações orgânicas regionais, foi criada a Secretaria Regional dos Assuntos Económicos, onde se incluem todos os setores económicos, inclusive o turismo. Existe ainda a Direção Regional de Turismo, Investimentos, Prestação de Serviços, Comércio e Indústria.

Estas entidades têm vindo a elaborar instrumentos de políticas públicas que pretendem orientar o desenvolvimento sustentável e dar resposta às especificidades concretas da ilha. À semelhança do nível nacional, o governo regional exerce também funções de incentivador, recorrendo a instrumentos de políticas públicas de turismo que permitam a atração de investimento direto estrangeiro, como no caso dos contratos de concessão de exploração turística da Roça Paciência, Roça Sundry e da praia Boi à empresa HBD, e da Roça Belo Monte a Rombout Swanborn. Tomando como exemplo o contrato⁵³ relativo à Praia Boi, este ilustra a tipologia de benefícios e obrigações das partes, o Estado e o investidor (Quadro 8.3).

⁵³ Este contrato administrativo de investimento foi celebrado a 15 de março de 2012 entre o estado (STP, na pessoa da sua Diretora do Tesouro) e o investidor (HBD STP – Investimentos Turísticos Unipessoal Limitada), com vista à concessão de exploração turística da Praia Boi.

Quadro 8.3 – Exemplo de obrigações e benefícios de um investidor – caso do contrato de investimento “Média empresa Praia Boi”

Obrigações dos investidores	Benefícios ao investimento
- Requalificar vias de acesso	- Redução de 50% do pagamento do IRC nos primeiros 7 anos de exploração comercial do projeto;
- Incentivar a manutenção das praias incluídas na concessão	- Pagamento de taxa única de 5% relativo aos direitos aduaneiros na importação de bens e equipamentos destinados exclusivamente à implementação do projeto até ao início da sua exploração comercial;
- Preservação do mundo subaquático e de espécies de aves migratórias	- Isenção do pagamento de direitos aduaneiros devidos na importação de veículos, bens, equipamentos e utensílios diretamente ligados à criação de infraestruturas públicas;
- Realizar investimentos que visem a promoção e o desenvolvimento do turismo como atividade económica sustentável	- Redução em 50% dos dividendos recebidos, devidamente incluídos na base tributável e que sejam pagos pelo investidor aos seus sócios e acionistas;
	Quando previstos na legislação, serão concedidos:
	- Redução de 75% dos impostos associados à aquisição ou constituição de direitos de propriedade durante a fase de implantação do projetos;
	- Redução de 75% relativa aos direitos alfandegários e das imposições aduaneiras na importação de bens e equipamentos, destinados exclusivamente à implementação do projeto até ao início da sua exploração comercial.

Fonte: Elaborado a partir do contrato administrativo de investimento “Média empresa Praia Boi”.

O investidor propõe-se a financiar e realizar os objetivos nele previstos, nomeadamente a construção e exploração de um complexo turístico, contribuindo para impulsionar a atividade turística na RAP e para a requalificação da zona, beneficiando de vários incentivos fiscais e alfandegários.

Por outro lado, ao implementar grandes planos estratégicos, como o PADS, o governo regional exerce, tal como recomendam variados autores (Hall, 2000; Solá e Gee, 2003; Firmino, 2007), as funções de planeamento e coordenação. Nestes planos estão consagradas as grandes metas, linhas orientadoras e estratégias de construção de um novo ciclo de desenvolvimento, que se pretende sustentável e que se baseia numa autonomia regional crescente. De seguida apresentam-se alguns planos e instrumentos de políticas públicas regionais que têm influência na área do turismo ou que nele reconhecem o seu potencial (Quadro 8.4).

Quadro 8.4 – Políticas públicas regionais com relevância no turismo

Ano	Nível regional/local
Ca.1999	- Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PRADD)
2008	- Plano de Desenvolvimento Regional (PDR)
2012	- Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável (PADS)

Fonte: Autora.

Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PRADD)

O Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (1999) surge na sequência da participação de STP na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). A elaboração deste plano foi financiada pelo PNUD através do programa Capacidade 21, criado para apoiar os países em desenvolvimento na implementação da Agenda 21. Este plano estabelecia como objetivo a “melhoria socioeconómica das populações e um desenvolvimento harmonioso e duradouro da Região Autónoma do Príncipe”, o que pressupõe uma visão do desenvolvimento de modo sustentável, aliando as dimensões ambientais às dimensões socioeconómicas.

O PRADD é portanto um instrumento que pretende dotar a região de meios, mecanismos e um quadro estratégico operacional, capaz de permitir que o desenvolvimento socioeconómico se faça em estreita harmonia com a proteção e conservação do meio ambiente (PRADD, ca.1999). Caracteriza o setor turístico como “ainda embrionário” e propõe projetos de ecoturismo onde identifica a entidade executante e potencial fonte de financiamento. Este plano reconhecia que “o potencial de turismo está estreitamente ligado à manutenção de uma grande parte das atrações naturais do país” (PRADD, ca.1999). Refere-se ao *ecoturismo* como uma das ferramentas de contribuição para a melhoria socioeconómica da população local e para um desenvolvimento “harmonioso e duradouro” da RAP, aproveitando as potencialidades naturais, valorizando cientificamente as áreas e a biodiversidade do Parque Natural, em simultâneo com a economia.

Plano de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma do Príncipe (PDR)

Em 2008 surge o primeiro Plano de Desenvolvimento Regional da RAP, com o apoio do PNUD, e que abrange o período 2009-2013. Surge na sequência da afirmação da autonomia da própria região, vindo demonstrar a necessidade de adequar um plano “de forma ajustada tanto quanto possível à realidade organizacional [bem como a] alguns constrangimentos relativos à realidade económica, social e infraestrutural” da região (PDR, 2008). Este plano toma como desígnio dotar a RAP de estabilidade relativamente ao estatuto político-administrativo numa perspetiva de coesão nacional e organização capaz de implementar o sistema de planeamento no

âmbito da governação de modo a introduzir boas práticas que ultrapassem o horizonte temporal dos mandatos políticos. Pretende também uma visão institucional que permita conceber a região de acordo com dinâmicas e problemáticas de âmbito global e nacional (PDR, 2008), visão esta que tenha em conta uma série de “questões incontornáveis” que o plano apresenta.

O PDR apresenta três partes – análise panorâmica da situação atual, opções estratégicas, e plano operacional – e cinco áreas temáticas, das quais salientamos a “valorização da economia regional e do território da ilha”, a “valorização sociocultural das populações” e a “catalisação da economia regional” (PDR, 2008). Nas suas opções estratégicas foram definidos programas de intervenções ao nível urbano, rural, sócio-cultural, mar e pescas e, em particular, ao nível turístico, chamado *PROTUR*, com a finalidade de perspetivar e organizar o setor do turismo. Neste sentido, o PDR considerava o turismo como uma “possibilidade muito viável” e encarava a valorização e proteção ambiental bem como o desenvolvimento do turismo como eixos que devem estar presentes no desenvolvimento regional de forma transversal – o que, de forma semelhante, eram considerações já feitas no PRADD. Este plano entende os atributos naturais do Príncipe como uma riqueza preservada e a preservar, defendendo por isso mesmo que os usos turísticos deveriam recair em actividades relacionadas com a educação ambiental, a pesquisa científica, o turismo ecológico, o turismo de recreação em torno da natureza e do que resta do património histórico relevante. Refere o estabelecimento de limites ao crescimento ou capacidade de carga, mas não os define. Também sugere que estas rotas turísticas sejam implementadas de acordo com as seguintes orientações: pequeno número de programas operacionais de modo a tornar o processo gerível, gestão e monitorização estratégica das intervenções, seletividade de projetos (públicos, privados, da sociedade civil), integração horizontal dos programas definidos pelos parceiros de desenvolvimento.

Reconheceu-se, no entanto, que o panorama de então da RAP não possuía capacitação técnica suficiente para executar o Plano de Desenvolvimento Regional, identificando por isso um primeiro passo que é o da “formação inicial de cariz teórico e prático que permita produzir os primeiros *outputs* nomeadamente [...] com a formatação dos programas e respectivo seguimento” (PDR, 2008). Este plano regional recomenda também o estabelecimento de parcerias com investidores externos privados, dada a falta de capacitação e recursos estatais para a sua implementação (ponto 6.1.4.). Recomenda ainda a classificação de toda a Ilha do Príncipe como área protegida, “pela sua beleza, e o seu endemismo e interesse científico” (ponto 6.1.5), o que vem a acontecer mais tarde. Em termos institucionais, este plano propôs a criação do atual Gabinete Regional de Planeamento (GRP), com as responsabilidades de “organizar, monitorizar e gerir todas as operações relativas à implementação do [próprio] plano” (PDR, 2008). Também previa avaliações estratégicas e operacionais bem como as necessárias revisões do próprio plano.

Pelo exposto, o Plano de Desenvolvimento Regional apresenta-se como um dos primeiros documentos regionais que encarou o planeamento numa perspetiva integrada e mais abrangente, constituindo-se como um modelo geral de governação da região. Identifica assim articulações do turismo com outros setores, como o ambiente e reconhece a necessidade de integração das políticas públicas de turismo com outras políticas de cariz social e ambiental, bem como de nível nacional e internacional.

Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável (PADS)

Apesar da existência dos planos estratégicos de âmbito regional já referidos, o governo da RAP sentiu a necessidade de prosseguir no melhoramento de estratégias de desenvolvimento, mais adequadas ao contexto da região, ao apresentar o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável para a Ilha do Príncipe. Este constitui-se como o instrumento de políticas públicas mais recente e mais abrangente até à data em termos de planeamento do desenvolvimento desta região autónoma. É um instrumento exaustivo e muito detalhado, que está organizado em três grandes partes: caracterização e diagnóstico territorial (PADS relatório I, Setembro 2011, 707 páginas), um plano de desenvolvimento sustentável (PADS relatório II, Janeiro 2012, 533 páginas) e uma agenda e plano de desenvolvimento sustentável da Ilha do Príncipe (PADS relatório III, Março 2012, 465 páginas).

Surge na sequência de diagnósticos sobre as carências e potencialidades da RAP e tem horizonte temporal até 2026. Este documento pretende iniciar um novo ciclo de sustentabilidade económica, social e ambiental, adaptado às características regionais e elegendo o turismo como eixo central de desenvolvimento sustentável, aspirando a que se materialize como um vetor económico com repercussões nas outras dimensões. O PADS assume-se como “uma ferramenta estratégica para o posicionamento institucional dos diferentes agentes a atuar no contexto da Ilha do Príncipe”. Este plano considera que tal posicionamento permitirá:

- A mudança dos comportamentos desses mesmos agentes, gerando uma nova cidadania;
- A proteção da biodiversidade do território;
- A promoção de um modelo de desenvolvimento fomentando a atividade económica regional;
- A criação de instrumentos que enquadrem e promovam o ordenamento do território;
- A definição de objetivos coletivos e individuais no sentido da busca da felicidade.

Como pudemos constatar nas entrevistas, do lado do governo regional existe uma consciência clara de que são necessárias parcerias com investidores estrangeiros na planificação e

no desenvolvimento da região, dados os graus de desenvolvimento económico e de autonomia institucional. Nesse sentido, o PADS foi elaborado com o apoio fundamental do maior grupo investidor atual na região – a empresa HBD⁵⁴. O estabelecimento de parcerias público-privadas no âmbito das políticas públicas de turismo já era recomendado, entre outros documentos, pelo PDT (2008), que admitia especificamente a “realização de uma assistência técnica externa especializada na [própria] planificação e gestão turística do espaço natural protegido”. Por um lado, o governo regional não possui capacidade técnica nem meios financeiros para produzir um plano de tal envergadura. Por outro, a empresa HBD encara os seus investimentos na RAP numa perspetiva ampla de desenvolvimento sustentável, indo ao encontro da sua filosofia de negócio, como nos foi transmitido pelos seus representantes. Provavelmente a HBD garante assim o estabelecimento de regras de planeamento integrado ajustadas ao seu modelo de negócio, que não desvirtuem a qualidade do turismo que pretende desenvolver. Assegura, deste modo, que não haja “complicações e contradições entre o seu investimento e o dos outros possíveis investidores” (E2).

Verificou-se, portanto, através das entrevistas, que há um reconhecimento claro do papel que este plano exerce não só nos investimentos atuais, como em todos os que vierem a ser realizados no futuro. De acordo com o Diretor Regional de Turismo, o PADS constitui-se assim como um “guião para definir as políticas estratégicas para o Príncipe [...] e que norteará todo o tipo de investimento, pois todos os potenciais investidores que queiram ver os seus projetos aceites terão que adequá-lo ao plano” até 2026 – horizonte temporal do plano. Para além da afirmação de um destino turístico sustentável, espera-se portanto que o PADS se constitua como um “modelo de desenvolvimento sustentável para o mundo” (E3).

Entretanto, a classificação da Ilha do Príncipe pela UNESCO como Reserva da Biosfera em 2012 traz consigo um enquadramento adicional ao estabelecimento de políticas públicas para o turismo na região. O governo regional, na pessoa da Diretora do Gabinete de Planeamento, entende que este enquadramento está em consonância com o PADS, na medida em que os próprios planos de gestão da Reserva da Biosfera do Príncipe serão potenciados com este grande instrumento de políticas públicas. De facto, a ideia do turismo enquanto eixo central das estratégias de sustentabilidade para a Ilha do Príncipe enquadra-se no âmbito do segundo grande objetivo da Estratégia de Sevilha para as Reservas da Biosfera, que aspira a que se constituam como verdadeiros laboratórios vivos do desenvolvimento sustentável. Também o Plano de Ação de Madrid para as Reservas da Biosfera traça como objetivo o “incremento das articulações entre as atividades das reservas da biosfera e as iniciativas de desenvolvimento sustentável, em

⁵⁴ O PADS foi elaborado pelas empresas Essentia – Desenvolvimento e Gestão de Projetos e financiado pela HBD (o principal investidor atual na RAP), para o governo regional.

múltiplas escalas”.

No contexto particular da região, e decorrente da parceria entre o governo regional e a empresa HBD, foi encontrada uma forma de facilitar o acesso a financiamento e de cooperar na execução do plano, nomeadamente na prossecução de objetivos de índole ambiental e social do PADS, que foi a constituição da Fundação Essentia Príncipe⁵⁵, como nos foi referido pelos entrevistados. Estas formas de encontrar financiamento e cooperação estão previstas no Plano de Ação de Madrid, que toma como objetivo para a gestão destas áreas protegidas “buscar apoio nacional e internacional para as reservas da biosfera e para as redes regionais, com organizações responsáveis por projetos de conservação da biodiversidade, de águas internacionais, de mudanças climáticas, de redução de pobreza, etc.”. Deste modo a Fundação Essentia Príncipe constituir-se-á como cooperante ou facilitadora de financiamento, com “uma vertente de mecenato, onde serão procurados fundos internacionais para o desenvolvimento das infraestruturas e condições básicas de vida, higiene e segurança em toda a ilha” (E3). Em todas as propostas estruturantes constantes no PADS, é notória a identificação de potenciais fontes de financiamento para cada uma delas, desde organizações internacionais a instituições como fundações ou ONG. Como é referido também no Plano e Ação de Madrid, muitas vezes o setor da conservação procura encontrar financiamento através de Planos de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) das grandes corporações empresariais (que não existem na RAP) dirigidos para “o desenvolvimento e manutenção de práticas sustentáveis”. Os responsáveis pela própria empresa HBD referiram-nos que estão a estudar a possibilidade de utilizar um tipo de ferramenta inovadora de financiamento para a conservação – o Pagamento de Serviços Ecosistémicos – de modo a reverter parte dos lucros da atividade turística para a conservação da natureza.

Os hábitos de trabalho colaborativo e em rede vêm ganhando força na região como o demonstram as parcerias institucionais existentes, por exemplo entre o Parque Natural Obô do Príncipe e outras instituições de carácter científico como a Universidade Metropolitana de Manchester, Universidade de Columbia, Universidade do Algarve e Universidade da Califórnia. Estas parcerias centram-se sobretudo na monitorização ambiental e no estudo da biodiversidade como nos foi referido pelo diretor do parque Obô. Isto vai ao encontro dos objetivos III 1. e III 2. da Estratégia de Sevilha (1995) e do objetivo 29. do PAMRB (2008), que preveem, no âmbito da

⁵⁵ A fundação Essentia Príncipe foi oficializada no dia 18 de janeiro de 2013, na cidade de Santo António, RAP. Caracteriza-se como uma organização sem fins lucrativos e de utilidade pública geral. No âmbito dos seus objetivos destacam-se a dotação da população do Príncipe com competências que lhes permitam melhorar a sua qualidade de vida e a criação de uma sociedade civil dinâmica que promova a sustentabilidade e uma maior consciência ecológica. A longo prazo pretende desenvolver parcerias responsáveis entre cidadãos e instituições da Região Autónoma do Príncipe. Dos seus quadros e colaboradores fazem parte alguns cidadãos são-tomenses e estrangeiros, bem com responsáveis do Governo Regional (<http://fundacaoessentiaprincipe.blogspot.pt/>).

função logística base de uma Reserva da Biosfera a constituição de parcerias e a promoção da cooperação com todos os setores, nomeadamente na investigação científica e na educação.

Do lado do governo regional, é o Gabinete de Planeamento o responsável pelo acompanhamento da execução do PADS, realizando a sua monitorização e avaliação. A Diretora do Gabinete de Planeamento referiu que já está em curso um controlo da execução do plano, estando cada setor governamental responsável por enviar um relatório trimestral das suas atividades a este gabinete. Contudo, como também foi referido pela mesma, apenas uma pequena parte dos vários setores governamentais o tinham feito à data da entrevista. Este facto demonstra uma certa falta de articulação interssetorial das estruturas governativas e aponta para a necessidade de melhorar os processos de capacitação dos recursos humanos e das instituições na RAP.

O PADS assume-se como um instrumento baseado numa filosofia participativa e de cidadania, o que vai ao encontro da própria estrutura de gestão de uma reserva da biosfera. Esta estrutura integra um Conselho Participativo onde se incluem empresários, agentes culturais, instituições e organizações não-governamentais com interesse de modo a promover e coordenar uma ampla representação da sociedade civil. Esta estrutura de gestão poderá constituir uma interessante “forma alternativa de planeamento das áreas protegidas envolvendo as comunidades de base [...] conferindo-lhes sistemas de identidade e reforçando o sentimento de pertença”, que se afasta da típica “gestão formalizada e fundamentada no direito que legitima o controlo, a fiscalização e a gestão destes espaços” (Brito, 2010: 193). O próprio PAMRB (2008) define nos seus objetivos (7. e 10.) a adoção de “procedimentos e processos abertos e participativos em relação à designação, ao planeamento e à implementação das reservas da biosfera”. Estes processos devem garantir uma gestão participativa através de um comité de gestão, “especialmente no caso de comunidades tradicionais, locais e indígenas”, procurando uma representatividade das comunidades interessadas e dos diferentes setores de atividade. Apesar das grandes orientações do PADS valorizarem a participação dos habitantes do Príncipe no processo de transformação e implementação do novo paradigma, verificámos durante as entrevistas e contatos informais que a população não tem, no presente, uma consciência plena do seu papel. Esta ideia é também confirmada pela diretora regional do planeamento quando reconhece a existência de pessoas que afirmam não serem chamadas a participar (CI), o que evidencia a necessidade de um maior envolvimento e esclarecimento da população sobre a sua participação no processo e maior empenho das entidades oficiais em pôr a funcionar os órgãos de participação da sociedade civil.

Do exposto, parece fundamental a constituição de parcerias entre o setor público e o setor privado, o fomento de uma cultura organizacional baseada na cooperação institucional e do

trabalho em rede e o desenvolvimento de uma gestão participativa de todos os atores interessados nos processos de implementação e desenvolvimento de políticas públicas de turismo na região.

8.4. Propostas estruturantes do Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável

O PADS apresenta propostas estruturantes em múltiplos setores⁵⁶: Conservação da Natureza, Sociedade, Educação e Formação, Saúde, Economia (turismo), Infraestruturas Territoriais, Ordenamento do Território, Urbanismo, Arquitetura, Património, e ações para o governo regional do Príncipe. Neste ponto iremos analisar algumas destas propostas, relacionando-as de forma crítica com outros documentos ou dados por nós recolhidos, agrupando-as em torno das três principais dimensões da sustentabilidade – ambiental, económica (turismo) e social (educação, formação e capacitação das populações).

Antes disso, serão analisadas as propostas estruturantes do PADS respeitantes às infraestruturas. Estas fornecem um suporte transversal a todas as dimensões da sustentabilidade, o que se foi tornando evidente ao longo desta pesquisa – a noção de que a criação de infraestruturas básicas é uma condição prévia necessária a todos os investimentos (turísticos ou não), e a todos os setores socioeconómicos, de modo a que as ações e projetos sejam exequíveis.

8.4.1. Infraestruturas

A falta de infraestruturas é recorrentemente identificada nos diversos instrumentos de políticas públicas consultados e nos diagnósticos realizados sobre esta região, sendo esta carência uma das vulnerabilidades características dos PEID. É sabido que o turismo requer infraestruturas básicas para as suas atividades, desde saneamento e energia⁵⁷, passando por vias e meios de transporte adequados, até a uma cobertura em termos de redes comunicacionais. Quando existem, estas infraestruturas são geralmente utilizadas por todos os setores de atividade económica bem como pelas populações residentes. Deste modo, nesta partilha das infraestruturas torna-se um requisito fundamental “evitar uma competição danosa entre a procura turística e as necessidades dos residentes locais pela água, energia e outros produtos locais” WTO (2012). Falando no contexto específico são-tomense, Potter (2005: 3) realça que, ao contrário do que se pensa frequentemente, o turismo não compete por recursos infraestruturais com as comunidades locais, dado que as estradas, redes de água e energia “que suprem as

⁵⁶ Para uma análise complementar ver quadro resumo das propostas do PADS no anexo IV.

⁵⁷ As questões energéticas são de particular importância no âmbito do turismo sustentável, “abordando os desafios da utilização de combustíveis fósseis” e outras fontes não renováveis, visto o turismo ser “um utilizador significativo de energia”, nomeadamente nos alojamentos com ar condicionado em climas tropicais (WTO, 2012).

necessidades da população local também serão utilizadas pelos turistas”. Para além disso, acrescenta que “as melhorias das infraestruturas no interior da ilha ajudarão a manter as populações nos seus locais tradicionais, em vez de forçá-las a migrar para áreas urbanas em busca de melhor qualidade de vida” (Potter, 2005: 3), o que permitirá um ordenamento territorial mais harmonioso e facilitará o desenvolvimento de um turismo de qualidade no litoral.

Relativamente às redes principais de infraestruturas, o PADS apresenta propostas estruturantes ambiciosas, projetando intervenções nos setores da gestão da água, efluentes, resíduos sólidos⁵⁸ e energia⁵⁹. Como já vimos anteriormente, a implementação e manutenção das infraestruturas territoriais é, regra geral, responsabilidade do setor público. Contudo, o estabelecimento de parcerias público-privadas nestas áreas tem vindo a crescer. Os investidores entrevistados reconhecem as responsabilidades do setor público quando referem que as questões da água, saneamento e eletricidade são estruturais da ilha e têm que ser resolvidas pelas autoridades. Apesar disso, e manifestando uma clara consciência dos problemas infraestruturais da ilha, pretendem apoiar as autoridades governamentais responsáveis por estas áreas numa “intervenção sustentável e uniforme a todo o território” (E3; E7).

Em termos das acessibilidades através dos sistemas gerais de circulação e transporte, o PADS apresenta propostas estruturantes para estradas, porto marítimo e ferrovias deixando de lado o aeroporto, que já está a ser intervencionado pela empresa HBD e Rombout Swanborn. Se o Plano de Desenvolvimento Regional (2008) já previa o “reforço da conectividade física e comunicacional” da Ilha do Príncipe, o PADS traça como prioridade uma “abertura das portas ao mundo”, nas palavras do Diretor Regional de Turismo.

Há uma consciência das limitações das acessibilidades atuais na generalidade dos atores entrevistados. Estes consideram a falta de um aeroporto internacional, de um porto marítimo com condições de atracagem para navios de grande porte e de uma boa rede de estradas na ilha como entraves ao desenvolvimento da Região Autónoma do Príncipe e em particular à viabilidade do setor turístico. De facto, “o acesso aéreo limitado pode constringer oportunidades ao desenvolvimento do turismo em algumas ilhas”, sendo fundamental para esta indústria o desenvolvimento das ligações aéreas, em particular no caso de ilhas mais distantes dos principais terminais internacionais dos arquipélagos, como refere a WTO (2012). Assim se explica que a

⁵⁸ No que diz respeito à gestão dos resíduos sólidos, as propostas passam pela reabilitação da atual lixeira e construção de um aterro sanitário, projeção e construção de centrais de compostagem e ainda elaborar o estudo das condições de restrição à entrada de produtos embalados, de modo a reduzir a fração não biodegradável dos resíduos.

⁵⁹ O PADS prevê ações prioritárias no âmbito da energia com vista a assegurar o seu fornecimento em contínuo (24h/dia) e um plano de gestão de energia que otimize a produção e distribuição da mesma “do ponto de vista técnico, económico e ambiental, procurando soluções sustentáveis, tendo em atenção os recursos da ilha e as necessidades dos consumidores” (PADS, 2012).

intervenção da HBD tenha dado prioridade às obras de extensão do aeroporto, constituindo-se como uma condição prévia para o fornecimento das condições de acesso à ilha, para a construção e desenvolvimento futuro do setor turístico, como nos foi referido (E2; E3). Os próprios problemas de acessibilidade já condicionaram a calendarização dos projetos, como reconheceram em entrevista quer o governo regional, quer os investidores entrevistados. Houve, segundo estes, uma necessidade de readaptação parcial dos planos iniciais, em parte devido ao tempo de espera por materiais para as obras de construção, situação que ilustra bem a estreita relação entre as questões das acessibilidades e o desenvolvimento do setor turístico.

Quer o governo regional, quer os investidores estrangeiros são unânimes na perspetiva com que encaram as infraestruturas – o contexto socioeconómico da RAP torna o investimento nas infraestruturas básicas uma área prioritária, quer para as comunidades locais, quer para o desenvolvimento do turismo.

8.4.2. Dimensão ambiental

No contexto insular do Príncipe, a conservação da natureza reveste-se de uma particular importância para as populações bem como para o desenvolvimento do setor turístico, constituindo-se como uma das dimensões do paradigma de desenvolvimento sustentável, como já vimos anteriormente. Na generalidade do contexto africano, em particular em zonas rurais ou insulares, mantêm-se “modelos de vida centrados na estreita dependência em relação à natureza, como forma de garantir a sobrevivência e assegurar a aquisição de rendimento familiar, utilizando com regularidade recursos vivos e inertes de forma indiferenciada e não planeada” (Brito, 2013: 11), através do consumo de espécies (alimentação, madeira) ou da extração de areia, como exemplos. Tal como foi diagnosticado no PRADD (ca.1999), no PDR (2008) e na ENRP II (2012), é um facto evidente que a população vê nos recursos naturais existentes na ilha uma forma de contornar e ultrapassar as dificuldades do dia-a-dia. Da realização das entrevistas, vários atores demonstraram estar conscientes destes factos, sendo as principais ameaças atuais referidas a desflorestação⁶⁰, o uso desregulado de pesticidas na agricultura, algum tráfico ilícito de espécies protegidas (e.g. papagaios), o não tratamento dos resíduos, ou a extração desregrada de areia e pedra (em particular do litoral). Estes dois últimos factos serão explicáveis, pelo menos em parte, pela crescente construção decorrente dos recentes investimentos económicos na ilha, como nos foi referido pelo diretor do Parque Natural Obô.

⁶⁰ Esta desflorestação baseia-se na procura, pela população, de materiais para a construção e como fonte energética calorífica, soluções únicas no contexto da ilha. O diretor regional das florestas assegurou-nos que não consegue impedir este desbaste, pela falta de meios e pelo modo disperso como é realizado. Este problema é agravado, como nos foi referido, pela consciência que a população tem sobre as restrições vindouras, facto que tem acelerado o abate.

Um dos maiores obstáculos vivenciados pelos agentes institucionais locais é a falta de meios financeiros, em particular no que diz respeito à conservação da biodiversidade e da gestão das áreas protegidas⁶¹. A direção do Parque Natural da região apontou este facto, mencionando que os meios financeiros impedem inclusivamente o desenvolvimento turístico, dificultando, por exemplo, a manutenção de trilhos. Foi-nos referido que, como consequência das más condições de circulação em determinadas áreas do parque, é recusada a entrada de turistas por motivos de segurança. Nas palavras do diretor do Parque Natural este facto leva ao surgimento de atividades não regulamentadas de serviços de guias.

O PADS apresenta propostas estruturantes na área da conservação da natureza, no sentido de dar resposta aos problemas identificados, nomeadamente através da dotação de meios económicos e ferramentas de gestão para o Parque Natural, da elaboração de planos regulamentares de extração de inertes, da elaboração de um plano de gestão florestal ou da criação de um centro de apoio à conservação das tartarugas marinhas (PADS, 2012b). Como exemplo, salientamos a problemática da captura de espécies como as tartarugas marinhas. Esta insere-se no contexto de uma economia de subsistência, e constitui apenas mais uma fonte proteica para a população. Segundo um dos entrevistados, já tinha sido estabelecida uma lei regional que proibia a captura, o consumo e a comercialização das tartarugas e seus derivados⁶², contudo as pessoas que viviam da caça às tartarugas ou da extração de algum recurso agora proibido pelo governo consideram que a responsabilidade pelo seu sustento deve ser agora do governo. De acordo com o governo regional (nas palavras da Diretora do Gabinete de Planeamento), a solução conseguida foi converter antigos pescadores de tartarugas em “guardas” das mesmas. Foi realçado, contudo, que esta solução não deve invalidar a procura de formas alternativas de subsistência por parte da população. Tem havido, portanto, tentativas de construção e atualização do quadro legislativo de conservação da natureza e da biodiversidade. A

⁶¹ A conservação da natureza é das áreas que mais dificuldades tem em encontrar financiamento, pois é encarada muitas vezes como não produtiva. Isto é agravado no contexto económico de um PEID, onde as principais prioridades são de ordem socioeconómica, infraestrutural ou de cuidados básicos de saúde ou saneamento. Alguns autores, como Machado (2005), criticam a categoria de conservação de Reserva da Biosfera, pela “impossibilidade de gerir grandes extensões de território, como as que a Reserva engloba, não garantindo recursos suficientes para essa administração”. Contudo parece-nos que a dimensão da Reserva da Biosfera do Príncipe (cerca de 71 592ha, menor que muitas outras), torna esta crítica menos pertinente. Parece-nos que “muito pode ser feito envolvendo os negócios privados na gestão ambiental, suportada pelo investimento do setor público” WTO (2012), criando mais-valias económicas e sociais para a Ilha do Príncipe.

⁶² No seguimento da implementação desta lei foram estabelecidas indemnizações para o encerramento das oficinas de transformação de casca de tartaruga bem como para a libertação de tartarugas capturadas acidentalmente. Foi-nos relatado que isto trouxe consequências perversas, provocando o efeito contrário, pois algumas pessoas passaram a fazer das tartarugas reféns, libertando-as apenas depois de receber dinheiro.

par da ação legislativa, o governo regional tem-se empenhado em apoiar ações de sensibilização⁶³ junto da população, ou beneficiando quem desenvolve boas práticas⁶⁴. Também a HBD tem como estandarte executar a implementação e desenvolvimento dos seus projetos turísticos de forma sustentável. Como sugerem os entrevistados desta empresa investidora, têm procurado a utilização racional dos recursos locais e a importação de alguns materiais⁶⁵, minimizando assim os impactos ambientais. Como exemplo, em termos arquitetónicos, esta empresa pretende integrar as unidades hoteleiras e a agricultura sob a copa da floresta (E3). O governo regional encara com positividade esta filosofia empresarial, o que terá contribuído em parte para a celebração de determinadas concessões, em detrimento de outras que foram rejeitadas⁶⁶. Como exemplo, os acordos celebrados com a HBD foram, na opinião do governo regional, também influenciados positivamente pela apresentação de um estudo de impacte ambiental pelo investidor – “prática inovadora na região” – apesar de já estar consagrada na Lei 37/1999 a obrigatoriedade da sua apresentação.

O PADS definiu zonas de intervenção turística e respetivas cargas máximas de exploração turística ou capacidade de carga. No total, prevê-se um máximo de 695 unidades de alojamento, definidas por quartos, com capacidade dupla, na Ilha do Príncipe, em funcionamento no horizonte temporal de 15 anos. O PADS prevê então um potencial de 304.000 dormidas (76000 hóspedes num horizonte de 10 anos com uma estada média de 4 noites. Pensamos que esta definição seja um dos marcos estratégicos fundamentais do PADS, em particular no âmbito da sustentabilidade ambiental, no sentido em que se estabelecem limites ao crescimento turístico.

O estabelecimento de instrumentos de monitorização é fulcral no desenvolvimento e gestão do turismo sustentável (WTO, 2012). A capacidade de carga é um dos seus indicadores mais importantes (Goeldner e Ritchie, 2002; Cooper *et al.*, 2005; Moniz, 2006), e é reconhecida pelos atores (E4; E10) enquanto tal. Há portanto que construir um equilíbrio entre a necessidade de aumentar o número de turistas que viabilize economicamente o próprio PADS e, por outro lado, a preservação dos recursos naturais e o equilíbrio social. O aumento do número de turistas não deve levar à degradação da identidade do produto turístico ou da qualidade do destino Príncipe.

⁶³ Foi promovida uma formação de 3 dias junto de carvoeiros sobre a exploração sustentável e controlada de carvão.

⁶⁴ Na altura da realização do trabalho de campo, o secretário regional dos assuntos económicos afirmou que o governo regional estava a angariar apoios no sentido de subsidiar com canoas ou outros materiais aqueles que desenvolvam boas práticas.

⁶⁵ Muita da madeira será importada, sendo trabalhada localmente, numa serração construída para o efeito. Deste modo os investidores, para além da sustentabilidade ambiental, procuram valorizar a mão-de-obra local. Também se importará areia para as construções.

⁶⁶ Refira-se o caso da empresa Agripalma, que pretendia estabelecer plantações de palmeiras e uma fábrica de óleo de palma no Príncipe, o que não veio a acontecer. De acordo com o governo regional, este projeto, que implicaria a desmatagem de cerca de 1272ha de floresta, não correspondia aos desígnios de sustentabilidade pretendidos na região.

8.4.3. Dimensão económica

O PADS define o turismo como o setor económico central, atuando como motor de desenvolvimento. A “catalização da economia regional”, nomeadamente através do desenvolvimento do turismo, tem sido um dos objetivos referidos nos instrumentos de políticas públicas analisados, como o PDR (2008). De facto, o PADS prevê que “a geração de receitas da Ilha do Príncipe [seja], no horizonte do Plano, cerca de 34 vezes os atuais 500 mil euros anuais estimados”, o que potenciará, segundo este plano, “fortes impactos ao nível da criação de emprego”⁶⁷ (PADS, 2012b). Dada a sua transversalidade, espera-se um efeito multiplicador de impactos positivos noutros setores. É o caso do setor primário agrícola, em que o PADS prevê intervenções, reforçando a capacidade competitiva dos produtos produzidos na ilha, acrescentando valor aos produtos do território e, deste modo, ao destino como um todo. Podem então surgir oportunidades para as comunidades locais através da produção de alimentos para utilização nas unidades de acolhimento, como refere a WTO (2012).

Por outro lado, o melhoramento da qualidade da oferta turística, bem como a sua diversificação numa ótica sustentável vêm sendo referidos como objetivos estratégicos nos documentos analisados, como o dossier de Candidatura da Ilha do Príncipe a Reserva da Biosfera (Cassandra, 2011). O Governo da RAP considera que “a consolidação do produto turístico Príncipe passa pelo seu posicionamento como um destino turístico distinto e também pela definição de eixos estratégicos de desenvolvimento turístico, melhorar a exploração dos recursos turísticos através da criação e formatação de novos produtos turísticos que combinem os pontos fortes da oferta local” (Cassandra, 2011). Dando seguimento a esta visão, o PADS define várias vocações para o setor turístico: mar, natureza, cultura, científica e bem-estar⁶⁸. Para cada uma delas foram definidas zonas de intervenção turística e cargas máximas de exploração turística ou capacidade de carga⁶⁹.

Através das entrevistas percebe-se que a generalidade dos atores, principalmente institucionais, reconhece a capacidade do turismo em gerar um dinamismo económico na região, que aumente o emprego⁷⁰ e que aumente o poder de compra das populações. Segundo o que foi referido, já se vai notando na Ilha do Príncipe um aumento do fluxo comercial (E2), e há

⁶⁷ Atualmente a empresa HBD contrata já cerca de 400 pessoas.

⁶⁸ Estas vocações foram delineadas a partir do estudo diagnóstico do PADS (2011), em que se identificaram os potenciais valores diferenciadores da RAP, que se converteram assim em áreas de atuação ou segmentos de produtos turísticos da marca “Príncipe”.

⁶⁹ As unidades de alojamento máximas definidas para cada vocação turística são: “Mar”=150; “Cultura”=350; “Natureza”=95; Cidade de Santo António=100. Não foram definidos valores para as vocações “Bem-estar” e “Científica”.

⁷⁰ O PADS prevê a criação de 4.750 postos de trabalho até 2032, sendo uma situação de pleno emprego, já que se estima que a população ativa ronde 4.845 pessoas nesse ano (PADS, 2012b).

repercussões diretas e indiretas na economia local⁷¹ (E7). Se é verdade que a maioria dos atores reconhece os potenciais benefícios económicos para a RAP decorrentes dos investimentos da HBD, identificámos também alguns receios nos contactos que estabelecemos. Alguns atores (CI) referiram-nos a não viabilidade económica de outros investimentos turísticos “semelhantes” na região, manifestando uma descrença ou posição cética sobre o setor turístico regional. Também a WTO (2012) alerta para o facto de um potencial desenvolvimento do setor turístico de forma monopolista poder comportar alguns riscos de sustentabilidade de natureza socioeconómica, em particular em PEID – muitas vezes os grandes investimentos estrangeiros criam postos de trabalho voláteis nos destinos, pouco qualificados e mal remunerados, como nos foi referido por um dos entrevistados (E4).

Também detetámos alguns receios da parte dos investidores que afirmaram existir uma certa insegurança para o investimento motivada pela instabilidade da ação política e pela inexistência de uma política de ordenamento territorial coerente. Foi-nos referido pelos investidores que por vezes surge mais que uma pessoa a afirmar ser o legítimo proprietário de um dado terreno. Tal como Potter (2005: 3) afirma, há então uma necessidade de promover em STP uma “maior segurança para potenciais proprietários de terra e investidores, [...] garantia de que investimentos a longo prazo em suas propriedades estarão protegidos de ações arbitrárias e inconstantes do governo” ou de antigos proprietários. Uma das propostas estruturantes do PADS que pode, em certa medida, dar resposta a estes receios é o comprometimento do governo regional em atualizar o registo cadastral de propriedades.

8.4.4. Dimensão social

Como já abordado no ponto 2.3., as atividades turísticas são geradoras potenciais de impactos não só económicos mas também sociais. O PADS prevê a intervenção em variadas áreas como a educação e a saúde, almejando “a possibilidade de mudar uma comunidade inteira” nas palavras de um dos investidores.

Apresenta propostas estruturantes como a reorientação do Gabinete de Promoção do Género e da Família ou o desenvolvimento de um Centro de Criatividade, de modo a “contribuir para a diminuição das problemáticas sociais e para a concretização dos Objetivos do Milénio”⁷² (PADS, 2012b). Se em termos económicos os impactos são percecionados globalmente como positivos, tornou-se notória, através do trabalho de campo, a preocupação da generalidade dos

⁷¹ Como exemplo, o arrendamento de casas tem vindo a aumentar pelos funcionários estrangeiros da empresa investidora ou nacionais deslocados. Outro fator positivo na economia local são as contratações que são efetuadas na região, sendo os pagamentos realizados através das agências bancárias locais.

⁷² Ver anexo VI – Ponto de situação da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em STP.

atores na dimensão social, tendo os entrevistados manifestado alguns receios em relação aos possíveis desequilíbrios que podem advir do aumento do turismo (E3; E4; E7; CI). Se é verdade que surgirão oportunidades de emprego, estas podem não ser as mais adequadas à população local em termos de qualificações, formação ou competências requeridas, como nos foi referido pelo Diretor de Turismo e Hotelaria. Há portanto um certo receio de se manterem ou agravarem algumas desigualdades sociais. Para dar resposta a estas questões, o PADS propõe algumas medidas na área da educação e formação. Estas medidas enquadram-se assim num dos pilares do desenvolvimento sustentável: a capacitação das populações. Diagnosticadas as falhas em termos de formação da mão-de-obra local, têm já sido realizadas formações variadas⁷³ pela empresa investidora HBD. Na área da educação, o PADS apresenta várias propostas de planeamento⁷⁴, de intervenção física⁷⁵, e de formação⁷⁶. Quer os atores institucionais, quer os investidores, identificaram a falta de quadros qualificados, sobretudo de nível médio e técnicos (E2; E3; E4; E7; E10), sendo este fator limitante uma característica comum em PEID (WTO, 2012). Foi-nos referido que esta necessidade é sentida em particular a curto e médio prazo, havendo a intenção de incluir um maior número de quadros nacionais nos projetos do PADS a longo prazo, gradualmente e à medida que as ações de formação e educação derem frutos.

Por outro lado, a saúde constitui-se como uma das áreas fundamentais para garantir um desenvolvimento sustentável da qualidade de vida das populações, bem como do turismo. É sabido que o setor de saúde na Ilha do Príncipe apresenta problemas, agravados pelo contexto de pobreza e inexistência de redes de saneamento básico. Um dos problemas mais comuns nas viagens internacionais é a malária (WTO, 2004: 94), em particular em zonas afetadas por esta doença, como aconteceu em São Tomé e Príncipe há poucos anos. Esta ameaça surge sempre como uma nuvem que poderá pôr em causa a viabilidade de um destino tropical como a Ilha do Príncipe⁷⁷, em particular em zonas de risco com água doce ou salobra⁷⁸ que possuem

⁷³ Para além da formação gratuita de Inglês para jovens em idade escolar e para a população em geral (E2; E4), incontornável no contacto com o turismo internacional, têm ocorrido formações que procuram associar a qualificação da mão-de-obra local ao aproveitamento sustentável dos recursos (pedreiro, carpinteiro e marceneiro), o que torna a construção mais económica (E5; E7; E9). Estas formações procuram dar autonomia à mão-de-obra local, numa ótica de formação de formadores (E7).

⁷⁴ Elaborar uma Carta Escolar; elaborar um Programa Regional de Desporto Escolar; elaborar um instrumento de gestão da rede de transporte escolar.

⁷⁵ Requalificar todo o parque escolar da RAP; construir um pavilhão polidesportivo; requalificar a rede de transporte escolar; construir um Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real; construir uma escola secundária em Santo António.

⁷⁶ Plano de formação do corpo docente.

⁷⁷ A RAP apresenta um índice de incidência da doença muito reduzido, o que nos leva a crer que será considerada um território livre da doença a curto prazo, se forem mantidas medidas de prevenção como as campanhas de pulverizações intradomiciliárias realizadas em STP, promovida pela cooperação com Taiwan.

⁷⁸ É neste tipo de ambiente de clima tropical que o organismo vetor da malária (o mosquito *Anopheles sp.*) se desenvolve.

simultaneamente uma grande diversidade biológica e atratividade para o turismo⁷⁹. Se o turismo é ameaçado por fatores relativos à saúde, pode também contribuir de modo construtivo para a melhoria das condições de saúde comunitária nos países de destino. A WTO (2004: 95) considera que “se for bem planeado e gerido, o turismo pode dar uma contribuição útil para a saúde e bem estar dos que trabalham no setor [...] e da população local [...] contribuindo para a construção de infraestruturas sanitárias, hospitais, tratamento médico, água potável, etc.”.

Na área da saúde o PADS (2012b) estipula como propostas estruturantes a requalificação dos serviços de saúde do Príncipe, o desenvolvimento de um programa de formação dos profissionais da saúde e da área da medicina natural⁸⁰. Com estas propostas pretende-se capacitar os serviços e os recursos humanos da área no sentido de uma intervenção autónoma e de qualidade na ilha, que evite deslocações para São Tomé. A ineficiência dos sistemas infraestruturais de acessibilidades foi identificado pelos entrevistados como uma das causas para as precárias condições de saúde e bem-estar das comunidades da ilha (E7; CI). O secretário dos assuntos institucionais refere que uma grande parte dos esforços atuais do governo (nacional e regional) vai no sentido de melhorar as condições de saúde pública da região, em particular no que diz respeito à ameaça da malária, existindo “uma comissão regional que está a organizar/criar legislações que permitam que os recém-chegados à ilha tenham acesso a uma análise rápida de paludismo. [...] Além disso já há planos para o saneamento de dois pântanos”. Como já vimos anteriormente, as questões relacionadas com a saúde “estão entre os fatores mais importantes que determinam um sentimento de segurança” (WTO, 2004: 94) no turismo e devem portanto ser abordados de forma integrada nas políticas públicas, gerindo simultaneamente as dimensões “do viajante, da indústria e da comunidade local”.

O PADS apresenta 56 propostas estruturantes que se distribuem por múltiplas áreas de intervenção (Figura 8.1). Quando comparamos esta distribuição com o gráfico da alocação de investimentos globais do plano (Figura 8.2), podemos tirar algumas conclusões:

- Apesar da maioria das propostas intervirem na área económica, apenas receberão 15% do investimento global.
- Inversamente, a área das infraestruturas territoriais – redes, com apenas 12 propostas

⁷⁹ No sentido de contornar esta ameaça, Potter (2005) recomenda que o marketing do turismo junto dos países desenvolvidos “seja concentrado nos segmentos ousados do mercado do ecoturismo, e gradualmente se expanda para uma clientela maior quando as condições de controlo da malária e da febre-amarela melhorarem”.

⁸⁰ Com o desenvolvimento da medicina natural procuram-se “alternativas à medicina convencional na solução de problemas de menor gravidade”, bem como gerar novas oportunidades de negócios (PADS, 2012b).

estruturantes implicarão 29% dos investimentos globais do PADS.

- De modo semelhante, as infraestruturas territoriais – sistemas gerais de circulação e transporte implicarão 23% do investimento com apenas 3 propostas estruturantes.

Figura 8.1 – Nº de propostas estruturantes por áreas de intervenção

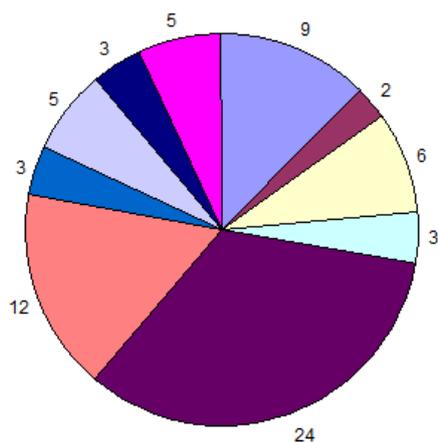
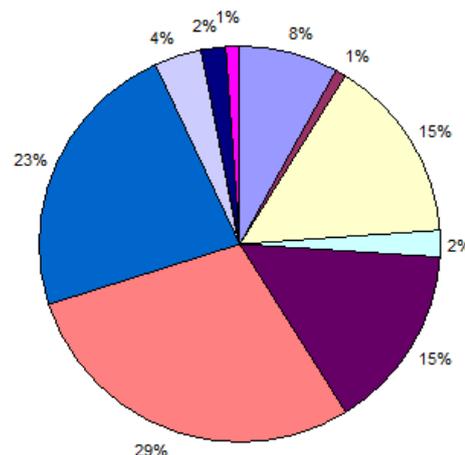


Figura 8.2 – Distribuição do investimento global do PADS



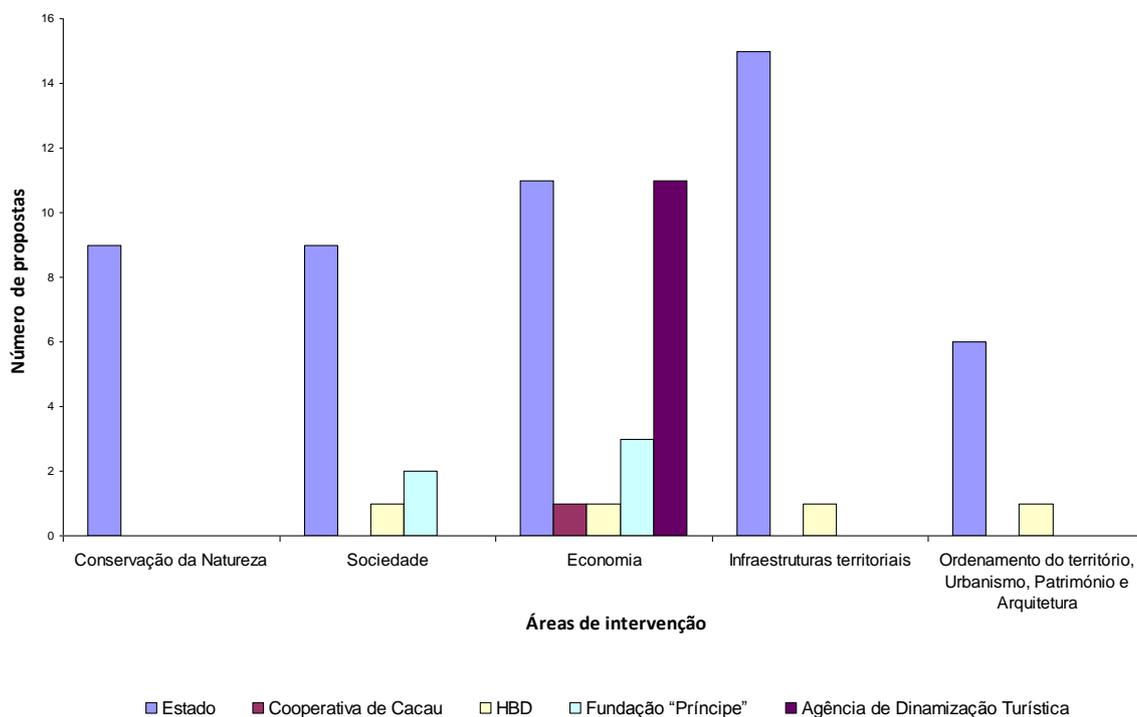
- | | |
|--|--|
| ■ Conservação da Natureza | ■ Sociedade |
| □ Educação e formação | □ Saúde |
| ■ Economia (setores primário e secundário) | ■ Infraestruturas territoriais - redes |
| ■ Infraest. terr. - sistemas gerais de circulação e transporte | □ Ordenamento do território |
| ■ Património | ■ Governo Regional do Príncipe |

Fonte: Autora.

Podemos observar portanto a importância das infraestruturas na implementação do PADS, o que é evidente no facto das infraestruturas ocuparem o segundo lugar em número de propostas (15) e o primeiro em termos de alocação de fundos (51%).

Por outro lado, o PADS identifica as entidades promotoras responsáveis pelas várias propostas estruturantes apresentadas. No sentido de melhor identificar a atribuição de responsabilidades, a Figura 8.3 apresenta, por entidade executante, o número de propostas nas quais é identificada enquanto promotora, agrupando estas informações por grandes áreas de intervenção.

Figura 8.3 – Número de propostas nas quais a entidade é identificada como promotora e respetivas áreas de intervenção.



Fonte: Autora.

Da análise da Figura 8.3 verificamos que:

- A Agência de Dinamização Turística assumirá responsabilidades fundamentais na área da Economia (setor terciário), na maioria das intervenções relacionadas com o turismo.
- O Estado é claramente a entidade com mais propostas a seu cargo, em particular nas áreas das infraestruturas territoriais – redes, da conservação da natureza, da sociedade (como educação e formação), e da economia – setor primário. Também ficarão à responsabilidade do Estado a maioria das questões relacionadas com o ordenamento do território ou urbanismo.
- O setor cooperativo (cooperativa de cacau) assume apenas uma das propostas, o que pode revelar uma fraca expressão deste setor na RAP.
- A Fundação Príncipe é responsável, enquanto promotora, por propostas estruturantes nas áreas sociais da educação e formação e economia.
- Também a entidade privada (HBD) ficará apenas com quatro propostas a seu cargo, nas áreas social, económica, de infraestruturas territoriais e do património.

8.5. A política de turismo

A análise dos instrumentos de políticas públicas anteriormente referidos é particularmente complexa, não permitindo comparações diretas entre planos. Isto deve-se, em parte, à heterogeneidade estrutural com que os próprios planos estão elaborados. Para além disso, analisaram-se planos de carácter setorial (do turismo), de carácter regional, nacional, bem como outras políticas públicas de desenvolvimento cujo foco principal da sua ação não é o turismo (e.g.: ENRP) (ver anexo V para informação mais detalhada). Ainda assim, notou-se na maioria dos documentos analisados perspectivas muito semelhantes sobre as potencialidades do turismo e do seu papel nas várias dimensões do desenvolvimento sustentável do país e da região. Mesmo em documentos cujo âmbito central não é o turismo, este é apresentado frequentemente como eixo estratégico de desenvolvimento, nas suas propostas de ação, ou integrado nas metas e objetivos do próprio documento. Isto sugere que existe uma consensualidade entre eles, pelo menos no modo como encaram o fenómeno turístico.

Da análise de políticas públicas (de turismo ou outras) referidas ao longo deste capítulo, constatou-se que o Estado são-tomense tem vindo a demonstrar um interesse crescente no turismo. Este interesse é referido nos diversos instrumentos de planeamento nacionais e regionais, que demonstram a importância do setor turístico para a sustentabilidade do país. A nosso ver, o simples facto de haver documentos estratégicos especificamente voltados para a área do turismo mostra, por si só, que as entidades da RAP encaram o investimento neste setor como uma estratégia estruturante e impulsionadora de transformações em várias áreas ou dimensões (económica, social e ambiental) na região.

Se as práticas de planeamento não têm sido constantes na ação das instituições públicas são-tomenses, mais recentemente, em particular a partir da década de 90, nota-se uma preocupação crescente com os processos e instrumentos de planeamento. Para além das intenções genéricas incluídas na elaboração de programas eleitorais ou de governo, e de estabelecer grandes opções de plano ou metas estratégicas gerais, tem-se tornado evidente a necessidade de elaborar planos mais concretos e definir modelos de atuação num país onde o turismo assume um papel preponderante na luta pelo desenvolvimento e no alcance dos objetivos de desenvolvimento do milénio. Planear o incremento do setor turístico, quer a nível nacional, quer a nível regional, procurando a sua integração com os demais setores e estratégias de desenvolvimento, é um passo imprescindível na potenciação do turismo.

A elaboração de planos ou instrumentos de políticas públicas em STP, de turismo ou não, tem dependido a maior parte das vezes da iniciativa das organizações internacionais, quer pela via da cooperação (PNUD, GEP) quer pela via da obrigatoriedade (ENRP-FMI), ou ainda, pela intervenção direta das empresas investidoras, como no caso do PADS. Isto demonstra, na nossa

opinião, que uma boa parte dos processos de planeamento tem sido e continua a ser exógena à administração pública, quer nacional, quer regional. Isto deve-se às já tão diagnosticadas características dos PEID, ou seja a falta de recursos humanos e capacitação dos mesmos e a falta de recursos técnicos e financeiros nestes países. Por outro lado, existem dificuldades de cooperação e/ou comunicação institucional bem como de estabilidade nas estruturas coordenadoras, fatores que caracterizam a própria cultura organizacional das instituições sãotomenses. A elaboração de uma segunda ENRP é disso exemplo, onde são citadas todas essas razões como fundamentos para a sua elaboração.

Por outro lado, nos diversos planos sucedem-se os mesmos diagnósticos, o mesmo elencar de problemas como as “deficiências infraestruturais”, os “recursos humanos ou técnicos pouco qualificados ou capacitados”, uma “economia débil”, “dependente do exterior” ou “frágil”. Grande parte dos problemas diagnosticados por estes planos, bem como as ações que nele são propostas mantêm-se pertinentes até à data, sendo retomados pelo PADS. Ao diagnosticarem recorrentemente os mesmos problemas, pressente-se que pouco tem vindo a ser feito, ou pelo menos, pouco tem vindo a ser alcançado. Os resultados demonstram as dificuldades do governo (nacional e regional) no estabelecimento de objetivos concretos nos processos de planeamento e, por outro lado, em atingir e concretizar esses mesmos objetivos.

Embora os documentos consultados façam referências aos planos anteriores, bem como a alguns dos seus pontos positivos ou negativos, por regra não apresentam uma avaliação exaustiva dos projetos anteriores. Mais ainda, em geral não propõem processos concretos de monitorização que permitam acompanhar a execução e adaptar os planos ao longo do tempo. Como exemplo temos a elaboração do PDT (2008) antes do término da calendarização do instrumento anterior (PEDT, 2001). Esta falta de avaliação provoca ainda uma diminuição de coerência entre os vários planos, pois assumem assim uma forma extemporânea, surgindo de forma não regular ou periódica, e sim em resposta a alguma solicitação externa aos organismos públicos, de forma reativa ao ambiente sócioeconómico, e não de forma pró-ativa, a antecipar ou programando o futuro.

Apesar dos aspectos acima referidos, é possível verificar uma evolução positiva nos processos de planeamento no âmbito das políticas públicas de turismo do país e da RAP, evolução esta que se revelou na nossa análise dos planos estruturais, que têm vindo a ganhar coerência na sua estrutura, extensão e abrangência e profundidade de conteúdos. Como exemplo, os instrumentos de políticas públicas analisados abstêm-se, por norma, de impôr limites ao crescimento do setor e de estabelecer capacidades de carga para o sistema turístico. O PADS inova nestes aspectos, especificando este tipo de objetivos necessários a um planeamento eficaz do desenvolvimento sustentável do setor e da região.

Se é verdade que antes do PADS já outros documentos abordavam o setor turístico e a sua importância, este instrumento apresenta uma dimensão e abrangência bastante alargadas e inovadoras. No PADS projeta-se um programa de ações a serem desenvolvidas na região, com intuito de valorizar o destino turístico “Príncipe”, de regulamentar o desenvolvimento do turismo e de implementar estratégias e projetos rumo ao desenvolvimento sustentável. Apresenta uma coerência global com as anteriores políticas públicas analisadas, bem como com as grandes linhas orientadoras de nível internacional respeitantes ao turismo, desenvolvimento sustentável ou áreas classificadas como Reservas da Biosfera. O PADS reveste-se assim da maior importância para o desenvolvimento do turismo na RAP, na medida em que as grandes opções de estruturação do território e referentes aos investimentos públicos e privados neste setor poderão condicionar ou potenciar todo o desenvolvimento da região.

A classificação da Ilha do Príncipe como Reserva da Biosfera, para além de granjear para a região um estatuto de reconhecimento e notoriedade internacionais que podem promover o turismo, implica, por outro lado, responsabilidades acrescidas. Se outros planos não tiveram a responsabilidade de corresponder a padrões de exigência internacionais no que diz respeito à conservação dos recursos naturais e ao desenvolvimento sustentável, o PADS vem dar resposta a essa necessidade, integrando esses princípios nas políticas da região. Deste modo, para além do compromisso do governo regional em corresponder às necessidades locais, esta classificação trouxe uma responsabilidade que deixa de ser local, ao aceitar-se uma visão de desenvolvimento sustentável internacionalmente estabelecida.

8.6. Um caminho em construção

No caso de países menos desenvolvidos, como São Tomé e Príncipe, a luta pelo desenvolvimento é um processo difícil. O turismo sustentável poderá ser o vetor central para o desenvolvimento da RAP, se souber construir-se de modo consolidado nas suas vertentes económica, social e ambiental. Para este caminho, é fundamental no presente uma ajuda externa, pois a região ainda não tem recursos suficientes para planificar, gerir, educar e mediar todo este processo por si só.

O governo regional necessita de ajuda externa, tal como os investimentos estrangeiros necessitam de uma base para os seus projetos turísticos. A intervenção externa, quando partir da iniciativa privada, não deve procurar um lucro fácil a curto prazo, devendo sim saber integrar a população e as instituições locais em processos participativos. Isto poderá ser difícil ou até contraditório aos objetivos empresariais, mas é importante que as autoridades e responsáveis políticos tenham consciência disso pois é importante no processo de desenvolvimento que se pretende que seja sustentável.

Os projetos turísticos em curso enquadrados pelo PADS poderão constituir-se como mais-valias económicas na medida em que podem estimular outras atividades económicas, em particular de produtos regionais, promovendo a sua valorização e diferenciação (e.g. gastronomia local, alojamento, prestação de serviços, artesanato). Só através de uma diversificação da economia se evitará a criação de uma dependência regional excessiva da atividade turística.

Não esquecendo nunca a viabilidade económica destes projetos para as empresas investidoras, pensamos que seja de suma importância uma intervenção multidimensional positiva, evitando atitudes neocolonialistas de controlo político sobre as populações de países de destino menos desenvolvidos. O desenvolvimento pleno e harmonioso da região será uma realidade se, a par do crescimento económico, forem dados passos seguros em áreas como a igualdade nas oportunidades, a educação ambiental das populações, a garantia de infraestruturas básicas e de saúde. Para os investidores há uma oportunidade única de trilhar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, num dos poucos locais onde ainda se pode sonhar com essa construção, e gerar dividendos com um cenário paradisíaco para o turismo.

Os investimentos externos na área do turismo terão sempre como beneficiários diretos as empresas que ali farão a exploração dos projetos. Mas a população também beneficiará, se houver a construção e melhoria de infraestruturas (e.g. vias de transporte, redes elétricas, instalações médicas, educacionais) às quais possam também ter acesso, aumentando assim a sua qualidade de vida. A população poderá ter mais oportunidades de emprego, bem como qualificação, formação e integração nos projetos, em termos laborais, ou indiretamente, pela possibilidade de crescimento económico indireto. No entanto chamamos a atenção para o facto de muitas das oportunidades de emprego a criar num futuro próximo na RAP implicarem níveis de especialização ou qualificação incompatíveis com os que a população local atualmente tem.

As questões do ambiente não são dissociáveis da qualidade de vida das populações bem como dos riscos ambientais a que estão sujeitas. Com o aumento do turismo podem gerar-se pressões acrescidas na utilização dos recursos naturais como a água ou recursos energéticos, bem como o aumento dos níveis de poluição. A poluição, em particular dos recursos hídricos, mesmo que diminua na RAP devido à inexistência de indústrias transformadoras ou de grandes explorações agropecuárias na região, pode comprometer seriamente, num contexto insular de pequena dimensão, a saúde pública das populações bem como criar focos inviabilizadores do turismo junto à costa.

As atividades extratoras desreguladas, em particular de inertes na linha de costa, agravadas por fenómenos de alterações climáticas, ameaçam as praias, provocando uma erosão costeira acelerada em PEID. Também a desflorestação tem como consequências, para além da perda de ecossistemas ricos em biodiversidade, a erosão e perda de solo necessário à agricultura, o risco

aumentado de inundações junto da foz das linhas de água, ameaçando as populações aí residentes. Do que observámos, julgamos que as pressões sobre os recursos ainda são reduzidas. Com a chegada de investimentos estrangeiros em grande escala, será importante que não se importem também ritmos desenfreados de consumo, com os seus desperdícios excessivos e seus materiais poluentes e não biodegradáveis. As soluções para estas ameaças passam pela valorização dos recursos endógenos pelas populações (através de ações de educação ambiental), consciencializando-as sobre a necessidade de preservar a qualidade ambiental e seus valores. Mas acima de tudo criando alternativas diretas que solucionem as necessidades imediatas da população, melhorando a qualidade de vida das mesmas, e evitando assim a criação de forças competitivas entre o turismo e os residentes pelos recursos. Julgamos que os caminhos rumo a uma sustentabilidade ambiental passarão pela afetação de recursos (financeiros, humano, materiais e técnicos) à gestão das áreas protegidas e à conservação da biodiversidade. Os projetos que se enquadram no PADS podem vir a valorizar os recursos naturais e culturais, podendo gerar receitas para a sua própria conservação.

Os dados por nós recolhidos parecem apontar para a necessidade de um maior envolvimento participativo da população e da sociedade civil, que, por um lado, a informe e esclareça os processos de desenvolvimento em curso e, por outro, a considere como um elemento ativo de transformação e mudança. As propostas estruturantes do PADS não são muito explícitas quanto à gestão participativa da aplicação do próprio plano, bem como da gestão e planeamento da área protegida, tal como é recomendado, por exemplo, pelo Plano de Ação de Madrid (2008). Temos consciência de que os processos participativos são processos construtivos que se prolongam no tempo, necessitando de dinâmicas de formação e envolvimento a longo prazo. Os agentes institucionais que entrevistámos também reconhecem este facto, ao afirmar que irão “criar uma estrutura multi-sectorial para acompanhar, intervir e estar ao lado da população” (E6) ou quando preparam campanhas de sensibilização. É de suma importância portanto que as comunidades participem nas decisões que trarão impactos a longo prazo no seu património, pois elas são as “guardiãs e intérpretes do património cultural, das tradições e formas de conhecimento que podem ser usadas para os fins do turismo” (Robinson e Picard, 2006). No processo de desenvolvimento da RAP as comunidades locais devem então ser vistas como parceiras e intervenientes, tendo um maior envolvimento na valorização das suas competências.

Recomendamos incentivos às associações de artesãos e cooperativas de produtores e pescadores, para organizar a participação comunitária. Tal parece-nos necessário no sentido de criar parceiros institucionais associativos, representativos de setores que direta ou indiretamente participam no desenvolvimento do turismo. Rosas (2009) mostra que existem já casos de participação associativa de sucesso, como por exemplo no Chile, onde existe uma associação de

guias turísticos locais cuja ação é integrada numa Reserva da Biosfera. Robinson e Picard (2006) sugerem que se as comunidades tiverem acesso aos recursos, forem respeitados os seus direitos, e houver uma capacitação das mesmas comunidades dentro da rede política nacional ou regional, são geralmente favoráveis ao desenvolvimento do turismo, tornando-se assim elementos participativos com contribuições positivas.

Notou-se no discurso de muitos dos entrevistados, de forma transversal às classes sociais ou ao nível de responsabilidade enquanto atores, o desejo, as aspirações ou esperança de um desenvolvimento económico e social na RAP, como forma de afirmação regional. De um modo geral, os atores institucionais que entrevistámos (E1; E2; E8; E10) estão confiantes no trabalho já realizado pelos investidores e com expectativas positivas perante a implementação do plano, nas suas múltiplas vertentes de atuação (económica, ambiental e social). Compreendemos o entusiasmo presente na Ilha do Príncipe em relação à necessidade de desenvolvimento, e em particular ao rápido desenvolvimento turístico. Salientamos, no entanto, que os projetos e processos em curso são complexos, exigem tempo de consolidação e uma monitorização constante, no sentido de mitigar os impactos menos positivos que forem surgindo. Assim, devem evitar-se falsas expectativas que apontem para soluções imediatas, em particular junto da população.

Pudemos constatar que há uma manifesta intenção dos governantes da região em desenvolver as propostas do PADS. Contudo, no que diz respeito à coordenação, muito há ainda a fazer no relacionamento das instituições em STP, não só entre os níveis internacional e nacional, mas em particular no binómio instituições nacionais – regionais. Uma melhoria de coordenação é importante para que as estratégias definidas estejam integradas entre si e resultem numa maior eficácia das ações.

Por outro lado, nos contatos estabelecidos com a população, constatou-se um certo alheamento sobre o PADS. Apesar de não haver uma consciência clara sobre este grande plano de desenvolvimento, todos têm presentes os investimentos que estão a ser ou serão feitos na ilha, pois o nome do principal investidor, a “HBD”, é manifestamente omnipresente em todas as conversas. A expressão “homem da Lua” é utilizada recorrentemente para designar o fundador e proprietário desta empresa⁸¹, o que pode ilustrar um distanciamento social, uma certa veneração, desconhecimento, ou ainda uma identificação deste com uma entidade “alienígena” ou quase extraterrestre, representativa do distanciamento social entre a população e um multimilionário. Notou-se ainda nos contatos com a população algumas reticências perante os investimentos. Para os mais pessimistas, estes investimentos serão mais promessas que ficarão por cumprir, para os

⁸¹ Mark Shuttleworth, fundador da HBD, foi o segundo homem a orbitar a Terra com o seu próprio financiamento.

mais otimistas serão oportunidades de enriquecimento rápido. Quer um extremo quer outro destas opiniões parecem um tanto ou quanto ilusório. Em muitos dos contactos que tivémos com a população notámos a presença de um certo grau de ceticismo (usando expressões como “esperar para ver” e “ver para crer”). Outros nem sequer quiseram falar, em particular os mais velhos, devido a um historial, que presumimos, de promessas de desenvolvimento que ficaram por cumprir. Alguns ainda pareceram não querer expressar uma opinião contrária aos dos que lhes poderão trazer oportunidades, em particular os mais novos, conformando o seu discurso ao do entrevistador⁸², sem uma perspectiva crítica ou opinião definida. No entanto, pudemos constatar que, à medida que se realizam avanços, através de pequenas ações concretas como a oferta de equipamentos desportivos ou a pintura de casas, ou em momentos de celebração como o caso das festas religiosas que presenciámos, a postura cética vai-se dissipando, dando lugar a uma perspectiva de esperança para o desenvolvimento da ilha. Julgamos que os receios manifestados se irão desvanecer ao longo do tempo com a participação e envolvimento da população e com a melhoria das condições de vida.

⁸² Apesar de nos termos sempre identificado como investigadora independente e referido o âmbito académico do nosso estudo, por vezes sentimos que os interlocutores nos confundiam como pertencentes ao grupo investidor, pelo contexto em que foi feito o contato.

Capítulo 9 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho tomou como ponto de partida os recentes investimentos turísticos na Ilha do Príncipe, uma região autónoma de São Tomé e Príncipe. Procurou-se analisar e compreender a importância do turismo enquanto eixo central do desenvolvimento da Ilha do Príncipe, as políticas públicas vigentes nesta área e as perspetivas dos intervenientes neste processo. Assim, através de uma abordagem de estudo de caso, procurou-se entender de que modo as políticas públicas na RAP estruturam o desenvolvimento sustentável tomando o turismo como vetor central.

O turismo é um fenómeno de importância crescente a nível mundial, tem um carácter multissetorial e integrador, e muitos países estruturam as suas estratégias de desenvolvimento em torno dele. Os seus impactos, positivos e negativos, são particularmente amplificados em alguns países, nomeadamente PVD ou PEID, pelo que as políticas públicas de turismo devem avaliá-los cuidadosamente na delimitação das suas estratégias. O conceito de sustentabilidade, inicialmente associado aos debates sobre indústria e ambiente, e o conceito de desenvolvimento sustentável, atualmente defendido como paradigma de desenvolvimento, são relevantes também na área do turismo, estando presentes quer nos atuais instrumentos de políticas públicas vigentes na RAP, quer no discurso dos vários atores entrevistados.

Nas abordagens à sustentabilidade são normalmente destacadas três dimensões essenciais de análise – ambiental, social e económica – embora as dimensões cultural e geográfica sejam também frequentemente referidas, tal como o fizemos aqui. As políticas públicas de turismo podem e devem delinear estratégias integradas numa visão global que abarque todas essas dimensões. É certo que a conjugação de interesses em todas as dimensões da sustentabilidade rumo ao desenvolvimento não será uma tarefa fácil, pois requer processos construtivos de comprometimento, envolvimento e cooperação de toda a sociedade.

Para que o turismo seja sustentável, constituindo-se como eixo motor do desenvolvimento, terá que respeitar as dimensões atrás referidas e simultaneamente ter em conta a competitividade que advém de um mercado no qual os consumidores estão cada vez mais conscientes e exigentes. As motivações e comportamentos dos atores do setor do turismo têm-se transformado, o que se reflete na evolução das práticas turísticas, diversificando as suas tipologias. Em particular, surgem nichos de mercado ou tipologias que exploram o mundo natural, baseadas numa filosofia de sustentabilidade. Salientamos contudo que, quando falamos de turismo sustentável, não falamos de uma só tipologia de turismo, mas sim de “um objetivo fundamental a que devem tender todos os tipos de turismo” (PNUD, 2008).

Algumas das formas mais promissoras de turismo são as que se implementam no contexto

de áreas protegidas, onde se encontram frequentemente os cenários mais apetecíveis para muitas modalidades de turismo. É o caso das Reservas da Biosfera, locais ideais para desenvolver modelos inovadores de turismo sustentável. Este estatuto particular de área classificada pode constituir-se, simultaneamente, como um modelo na promoção da conservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável de uma dada região.

Identificaram-se então dois princípios orientadores importantes nas práticas de gestão de sucesso do setor turístico: a competitividade e a sustentabilidade. No caso do presente estudo, reportámos a problemática fundamental que é determinar como assegurar o desenvolvimento através de um turismo sustentável, tendo em conta as características e necessidades especiais dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Na realidade, as características da região que dificultam o desenvolvimento de projetos turísticos, decorrentes da sua dupla insularidade no contexto de um PEID, são as mesmas que tornam a região atrativa para o turismo (a sua paisagem exótica e pouco explorada).

No sentido de conciliar as necessidades de desenvolvimento através do turismo e da sustentabilidade nas suas várias dimensões é necessário um planeamento que se estruture a diversos níveis: internacional, nacional e regional. É importante a harmonização de estratégias em todos estes níveis.

Organizações como a OMT ou a UNESCO são imprescindíveis na liderança do processo de desenvolvimento das políticas de turismo ao nível internacional. Estas organizações propõem orientações que constituem auxílios particularmente importantes na implementação das políticas de turismo nos PEID. Contudo, é no nível nacional que se encontra a maior parte das responsabilidades neste domínio. Existindo muitas formas de envolvimento dos governos nas questões do turismo, dada a sua natureza multidimensional complexa, é fundamental uma coordenação e uma monitorização cuidadas a nível nacional. As intervenções a nível nacional deverão ser então suportadas por visões estratégicas de longo prazo e respetivos planos gerais, que permitam uma coordenação cuidada de todas as entidades e setores envolvidos. Existe um reconhecimento crescente sobre a importância crítica de iniciativas regionais e locais no desenvolvimento das políticas públicas de turismo pois frequentemente é a este nível que as pressões induzidas pelo turismo têm mais impacto. Será então determinante, para o sucesso do destino turístico Príncipe, uma ação local coordenada, em que as políticas públicas de turismo estejam integradas com as restantes áreas de intervenção dos governos locais, uma vez que a atratividade de um destino resulta da coordenação harmoniosa duma complexidade de elementos.

Através da pesquisa realizada tornou-se evidente que as diferenças de desenvolvimento socioeconómico entre países geram desafios muito diferentes entre eles. Nos PEID, como no caso

de STP, há uma maior dependência de ajudas externas, de IDE, e um défice de qualificação dos seus recursos humanos. Em contrapartida, empresas estrangeiras como a HBD apresentam grandes potenciais de conhecimento, organização, comunicação e recursos humanos altamente qualificados. Estas são potencialidades externas ao tecido socioeconómico e institucional são-tomense que poderão promover e desenvolver o turismo na RAP. A participação conjunta dos setores privado e público torna-se então imprescindível no planeamento e implementação de políticas públicas de turismo na região. Deverá ser promovida uma cultura de cooperação e diálogo entre os atores envolvidos. Em particular, recomenda-se que sejam fomentados trabalhos de intervenção social de forma a estruturar a participação da população. A organização e dinamização de associações, cooperativas, ONG, relacionadas com a produção agrícola, transformação e valorização de produtos regionais, artesanato, educação e ensino, poderão qualificar a oferta turística, capacitar os recursos humanos, e melhorar a sua qualidade de vida.

Os processos de planeamento, necessariamente complexos, terão de fomentar consensos sociais e económicos, consensos estes que se tornarão simultaneamente instrumentos e metas de harmonização territorial. Deste modo, no campo das políticas públicas para o turismo sustentável na RAP, configuram-se como importantes eixos de ação: o estabelecimento de metas coerentes, integrando as políticas públicas de turismo com outras políticas públicas, a coordenação entre organismos oficiais, o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, bem como a criação de dinâmicas cooperativas abrangendo todos os atores interessados.

No que diz respeito ao setor público, este tem desempenhado funções promocionais do turismo ao nível nacional, no sentido de incrementar o setor. Para além disso, o Estado central são-tomense tem utilizado a concessão de benefícios fiscais no âmbito de projetos de investimentos. Estes benefícios tomam frequentemente a forma de reduções ou isenções de taxas alfandegárias, impostos sobre transações ou propriedade, ou outros, no sentido de atrair o investimento direto estrangeiro. Cumprindo funções de coordenador, planeador e legislador, o Estado central tem vindo ainda a elaborar vários planos estratégicos de âmbito nacional e legislação relativos ao turismo.

Ao nível regional, em particular após a criação da Região Autónoma do Príncipe, têm ocorrido esforços de planeamento por parte das autoridades responsáveis. Ao implementar grandes planos estratégicos como o PADS, o governo regional exerce, adequadamente, funções de planeamento e coordenação. À semelhança do nível nacional, o governo regional exerce ainda funções de incentivador, recorrendo a instrumentos de incentivo ao investimento estrangeiro.

Por outro lado, a própria elaboração de políticas públicas de turismo em São Tomé e Príncipe tem contribuições recorrentes de agentes externos ao Estado são-tomense (nacional e regional), sejam eles organizações internacionais ou entidades privadas (como no caso do PADS, em que

houve uma contribuição imprescindível da parte dos investidores). Conclui-se assim que parte substancial dos processos de planeamento é exógena à administração pública, quer nacional, quer regional. Este facto é explicável pelas carências técnicas, financeiras e de recursos humanos já diagnosticadas na região, bem como por uma cultura organizacional das instituições que revela dificuldades de comunicação, cooperação e estabilidade.

Se por um lado os recursos endógenos à RAP, em particular os naturais, apresentam grande potencial para servir de base a um turismo sustentável, por outro, o setor turístico apresenta grandes potencialidades para concretizar a visão estratégica de desenvolvimento pretendida para esta região. Em termos ambientais, o turismo poderá fornecer fundos para a conservação dos recursos naturais, e em simultâneo gerar processos de consciencialização da população residente e dos turistas para a necessidade dessa mesma conservação. Em termos económicos, o turismo poderá dinamizar direta ou indiretamente a economia, integrando, por exemplo, produtos locais na cadeia de produção turística, valorizando-os. Em termos sociais, o turismo poderá contribuir para o aumento da qualidade de vida na região, gerando postos de trabalho ou melhorando ou instalando infraestruturas que também beneficiarão a população residente.

O PADS é o principal documento de política pública na RAP que estrutura esta visão, e as suas propostas estruturantes irão ter um impacto profundo nas várias dimensões da sustentabilidade. Na área do ambiente são apresentadas propostas de atualização do quadro legislativo e regulamentares no sentido de, por exemplo, regular a extração de inertes. Está também prevista a dotação de meios económicos e ferramentas de gestão para o Parque Natural Obô do Príncipe, permitindo melhorar a resposta desta instituição na gestão no âmbito da conservação dos recursos naturais.

Em termos económicos o PADS prevê intervenções desde o setor primário agrícola, reforçando a capacidade competitiva dos produtos produzidos na ilha, até ao setor terciário, nomeadamente turístico, numa filosofia de intervenção integrada. Neste âmbito, o PADS define áreas vocacionais do produto turístico “Príncipe” (mar, natureza, cultura, ciência e bem-estar). Ainda em termos económicos, a Agência de Dinamização Turística que será criada ficará com a responsabilidade de promover grande parte das propostas estruturantes que o PADS apresenta no setor económico terciário. Este plano deixa a cargo desta agência ações como a promoção da marca turística “Príncipe”, desenvolvendo as suas áreas vocacionais, a dinamização da animação cultural no Príncipe e o desenvolvimento da sinalética turística. Este plano propõe ainda a atualização cadastral do registo de propriedades, no sentido de promover uma maior segurança para os investidores. Estas medidas têm potencial para fortalecer a dimensão económica da região.

Em termos sociais o PADS pretende capacitar os serviços e os recursos humanos no sentido

de fortalecer a autonomia da região, permitindo a inclusão de quadros locais nos projetos a serem desenvolvidos a longo prazo, gradualmente e à medida que as ações de formação e educação derem frutos. Para além das propostas na área da educação e formação, propõe ainda medidas como a reorganização do Gabinete de Promoção do Género e da Família e o desenvolvimento de um Centro de Criatividade. Medidas como estas poderão contribuir para a diminuição das problemáticas sociais e para a concretização dos Objetivos do Milénio, como a capacitação das populações, ou o melhoramento das infraestruturas da saúde.

No contexto da Ilha do Príncipe as infraestruturas constituem-se como condição prévia necessária a qualquer atividade turística, podendo ser partilhadas por todos os setores socioeconómicos e trazendo impactos transversais a todas as dimensões da sustentabilidade. A sua importância é tal que o PADS estipula que 52% do seu investimento global seja atribuído às propostas estruturantes referentes a infraestruturas⁸³. O PADS projeta intervenções nos setores da gestão da água, resíduos sólidos e energia, bem como das acessibilidades como sejam estradas, porto marítimo e ferrovias, deixando de lado o aeroporto, que já está a ser intervencionado pela empresa HBD – principal empresa investidora na região. O investimento nas infraestruturas básicas é pois uma área prioritária.

No que diz respeito às responsabilidades de execução do PADS, prevê-se a participação quer do setor público quer do privado. A maioria das propostas estruturantes fica a cargo do setor público, enquanto entidade promotora, nomeadamente nas áreas das infraestruturas territoriais (redes), conservação da natureza, educação, formação e economia. O setor privado (neste caso, a empresa HBD) ficará responsável pela promoção de boa parte das propostas, comportando muito do seu financiamento e execução. Estas atuarão nas áreas da educação, formação, setor primário da economia, infraestruturas territoriais (sistemas gerais de circulação, transporte) e património. A Agência de Dinamização Turística – sendo a sua própria criação uma das propostas estruturantes – será a entidade responsável pela maior parte das propostas estruturantes na área da economia (setor terciário). A Fundação Príncipe será responsável, enquanto promotora, por propostas estruturantes nas áreas sociedade, educação, formação e economia⁸⁴. As intervenções de todos estes agentes são imprescindíveis e será importante a coordenação das suas ações.

Da análise da relação entre o PADS e outros instrumentos de políticas públicas com relevância para o turismo, de nível nacional ou regional, verificou-se que existe uma

⁸³ O PADS apresenta um total de 56 propostas estruturantes, das quais 15 são referentes a infraestruturas.

⁸⁴ Na fase final do trabalho fomos informados de que a Fundação já não está em funcionamento na Ilha do Príncipe por falta de financiamento. Tentou-se obter mais informações junto da própria fundação, mas não se obteve resposta nos contactos efetuados. O não funcionamento da Fundação Príncipe na região poderá colocar em causa a execução de algumas das propostas do PADS.

heterogeneidade quer no modo como os planos são elaborados, quer na sua estrutura final. Apesar disso, tanto no PADS como na generalidade dos instrumentos de planeamento analisados, existe um consenso no modo como o turismo é encarado – enquanto eixo estratégico de desenvolvimento. Notou-se uma certa evolução positiva nos instrumentos de planeamento, no que diz respeito à sua fundamentação, estrutura, formulação de metas e objetivos. Por regra, os documentos analisados, como o PEDT (2001) e o PDT (2008), não apresentam uma avaliação exaustiva dos projetos e instrumentos de planeamento anteriores, nem propõem processos concretos de monitorização. O PADS, ao contrário da generalidade dos documentos anteriores, impõe limites ao crescimento do turismo, estabelecendo capacidades de carga para o sistema turístico e medidas para o seu acompanhamento, execução e adaptação ao longo do tempo. A definição de zonas de intervenção turística e respetivas cargas máximas de exploração e a apresentação de estudos de impacto ambiental, são marcos estratégicos fundamentais no PADS, no âmbito da sustentabilidade ambiental. Nestes, como noutros aspectos, o PADS apresenta uma profundidade e abrangência inovadoras. No seu conteúdo, revela uma coerência global com os documentos de orientação política analisados, bem como com as grandes linhas orientadoras de nível internacional respeitantes ao desenvolvimento do turismo sustentável ou a áreas classificadas como Reservas da Biosfera.

Da análise efetuada, considera-se que o PADS está estruturado em consonância com as orientações internacionais de gestão⁸⁵ para áreas classificadas como Reservas da Biosfera. De facto, o que é proposto por este plano correlaciona-se com essas orientações, na medida em que estas:

- preveem o uso das Reservas da Biosfera para explorar e demonstrar abordagens ao desenvolvimento sustentável à escala regional e local;
- preveem um fortalecimento de acordos internacionais que promovam a conservação dos recursos naturais, valorizando a dimensão ambiental da região, em particular em ambientes costeiros e marinhos, que constituem uma das bases de atratividade turística da RAP;
- recomendam o estabelecimento de mais ligações entre a diversidade cultural e biológica, no sentido de aproveitar o conhecimento tradicional e os recursos genéticos nos processos de desenvolvimento sustentável, o que é reconhecido pelo PADS, no âmbito da valorização da medicina tradicional;
- recomendam o reforço da investigação científica, da monitorização, da formação e educação, de modo a gerir de forma racional os recursos existentes na região, o que é particularmente importante nos PEID;

⁸⁵ Como a Estratégia de Sevilha (1996) ou o Plano de Ação de Madrid para as Reservas da Biosfera (2008).

- promovem a gestão participada entre a comunidade local e os grupos de interesse e a sociedade como um todo, de modo aberto e adaptável, estabelecendo parcerias em rede, de modo a assegurar que estas áreas estejam melhor preparadas para responder a pressões socioeconómicas externas à RAP.

O PADS poderá deste modo contribuir para o desenvolvimento da região nas suas dimensões económica, social e ambiental, melhorando a qualidade de vida da população e salvaguardando a qualidade ambiental ou mesmo gerando fundos para a sua conservação.

Sobre os diferentes pontos de vista dos intervenientes no processo de desenvolvimento sustentável, observou-se no discurso da generalidade dos entrevistados um desejo ou esperança de um desenvolvimento pleno da região. A maioria dos atores reconhece os potenciais benefícios económicos para a região decorrentes dos investimentos no turismo. Alguns reconhecem que um potencial desenvolvimento do setor de forma monopolista ou a eventual criação de postos de trabalho voláteis poderão comportar alguns riscos de sustentabilidade de natureza socioeconómica para a região. A população mostra-se consciente da presença dos investimentos em curso, mas levanta algumas incertezas perante o futuro, decorrentes do alheamento perante os processos de desenvolvimento em curso, nomeadamente sobre o PADS e a sua aplicação. Esse alheamento será uma consequência de uma fraca política de informação e de envolvimento dos diferentes atores por parte das entidades públicas. Se é verdade que a maioria dos instrumentos de políticas públicas analisados propõem processos participativos que envolvam as populações, como por exemplo a ENRP (2002), verifica-se que ainda há um caminho a percorrer neste âmbito. Ou a intenção de envolver as populações é meramente formal, não sendo concretizada nas práticas, ou há uma consciência da necessidade da participação mas não há capacidade política para que isso ocorra efetivamente. Verificam-se, contudo, avanços nas propostas que estes instrumentos apresentam, como sejam estruturas específicas de gestão e planificação que assegurem uma representatividade das comunidades. É o caso do Conselho Participativo previsto na estrutura de gestão da Reserva da Biosfera que pressupõe uma representatividade das comunidades interessadas.

Por outro lado, os atores institucionais entrevistados manifestaram confiança no trabalho já realizado pelos investidores e expressaram o seu comprometimento e expectativas positivas perante a implementação do PADS, apesar de constatarem um certo atraso no cumprimento da calendarização dos investimentos. Da parte dos investidores, há um compromisso no desenvolvimento dos seus projetos, embora tenham de enfrentar os desafios decorrentes da realidade da RAP.

É compreensível o entusiasmo observado na RAP sobre a possibilidade de desenvolvimento. Contudo, quer os projetos turísticos, quer os processos de desenvolvimento sustentável em curso

exigem tempo de implementação e consolidação e uma monitorização constante. Deve portanto evitar-se o fomento de falsas expectativas, em particular junto da população. Tendo em conta a existência destes diferentes pontos de vista, realçamos que a implementação eficiente das políticas públicas de turismo na RAP implicarão o estabelecimento de consensos sociais alargados sobre a utilização de recursos e o envolvimento participativo da população.

Do estudo realizado, é razoável admitir que a Ilha do Príncipe se poderá constituir como um exemplo paradigmático do desenvolvimento sustentável, tomando o turismo como seu eixo impulsionador. Se muito há por fazer nesta região, instrumentos como o PADS podem auxiliar o desenvolvimento, dando passos no sentido de evitar erros cometidos noutros países, no seu caminho para o progresso. Não existem soluções fáceis ou universais no sistema de planificação e desenvolvimento do turismo sustentável. Existe sim uma multiplicidade de atores e de ideias em constante dinâmica, enquadrados por um conjunto de políticas públicas e seus instrumentos, necessariamente complexo. Se é previsível que o turismo continue a crescer num futuro próximo na Região Autónoma do Príncipe, como no mundo, aprofundar o estudo dos seus impactos e necessidades, bem como definir políticas públicas coerentes são certamente prioridades a assumir por todas as entidades responsáveis, aos vários níveis. Ainda se está a tempo de determinar, com estudos, pesquisas e vontade política, o rumo que se pretende para a RAP, no sentido de tornar esta região sustentável nas suas múltiplas vertentes: económica, ambiental e social.

Este trabalho focou parte substancial da sua análise sobre o PADS, um instrumento de políticas públicas que se enquadra no âmbito das funções de planificação e coordenação do setor público. Outras linhas de investigação possíveis seriam, por exemplo:

- o estudo das ações do Estado enquanto incentivador (contratos de concessão e benefícios fiscais) ou enquanto promotor (ações de marketing e promoção do turismo, no país e no estrangeiro);
- auscultar a população através de estudos estatísticos (e.g. inquéritos) no sentido de melhor compreender o seu envolvimento nos processos de desenvolvimento sustentável;
- avaliar a coerência interna do PADS, a sua exequibilidade, eficiência ou eficácia, acompanhando a sua implementação e desenvolvimento, ou monitorizar a sua execução.

Por último, seria importante que este trabalho fosse encarado como um contributo para o debate e para a reflexão no desenvolvimento de políticas públicas, quer no âmbito dos processos de decisão política, quer em termos académicos, ou ainda como ponto de partida para projetos futuros. Espera-se também que estas reflexões contribuam para o processo de desenvolvimento sustentável na Ilha do Príncipe, bem como para os processos de planeamento, implementação e gestão de um turismo de sucesso nesta região.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A. (2013), Príncipe Island's Biosphere Reserve (Democratic Republic of São Tomé & Príncipe): A Living Laboratory for Sustainable Development, pp284-302, in POOL-STANVLIET, R. e CLÜSENER-GODT, M. (eds.), *AfriMAB – Biosphere Reserves in Sub-Saharan Africa: Showcasing Sustainable Development*, Department of Environmental Affairs of the Republic of South Africa, Division of Ecological and Earth Sciences of UNESCO, Pretoria.
- ALBARELO, L., DIGNEFFE, F., HIERNAUX, J., MAROY, C., RUQUOY, D. e SAINT-GEORGES, P. (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, 1ª edição, Gradiva, Lisboa.
- ALVES, J. (2010), Jardins botânicos, zoológicos e parques naturais na conservação dos recursos naturais, Instituto de Estudos Académicos para Sêniores da Academia das Ciências de Lisboa, Lisboa.
- APM (Associação Portuguesa de Management) e AAP (Associação dos Amigos de Pereiros) (2001), Turismo em espaço rural, *Vida Económica*, Porto.
- BAPTISTA, D. (2010), *Turismo, contributo para o desenvolvimento sustentável de áreas protegidas*, Volume 1, Dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- BEAUD, S. e WEBER F. (2007), *Guia para a Pesquisa de Campo: produzir e analisar dados etnográficos*, Editora Vozes, Petrópolis, RJ.
- BERNO, T. e BRICKER, K. (2001), Sustainable tourism development: the long road from theory to practice, *International Journal of Economic Development*, 3: 3, pp1-18.
- BRITO, B. (2004), *Turismo ecológico: uma via para o desenvolvimento sustentável em São Tomé e Príncipe*, Tese de doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- BRITO, B. (2010), Áreas protegidas em África, *Janus – anuário de relações exteriores*, Observare – Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.
- BRITO, B. (2013), Preservação ambiental e turismo de natureza em área protegida: iniciativas e experiências em contexto africano, *Nature and Conservation*, Aquidabã, 3: 1, pp6-21.
- BRITO, B., LOLOUM, B., PINTO, J., ALARCÃO, N. e DUARTE, A. (2010), *Turismo em Meio Insular Africano: potencialidades, constrangimentos e impactos*, Ed. Gerpress, Lisboa.
- BROHMAN, J. (1996), New directions in tourism for third world development, *Annals of Tourism Research*, 23: 1, pp48-70.
- BURKART, A. e MEDLIK, S. (1974), *Tourism: past, present and future*, Heinemann, London.
- BURNS, P. (2005), *An Introduction to Tourism and Anthropology*, Taylor and Francis e-Library.
- CLAVÉ, S. e REVERTÉ, F. (2005), *Planificación Territorial del Turismo*, 1ª edição, Editora UOC,

Barcelona.

- CASSANDRA, J. (coord.) (2011), *Candidatura da Ilha do Príncipe à Reserva da Biosfera, Região Autónoma do Príncipe*.
- COOPER, C., FLETCHER, J., FYALL, A., GILBERT, D. e WANHILL, S. (2005), *Turismo: princípios e práticas*, 3ª edição, Artmed Editora, Porto Alegre.
- CUNHA, L. (2006), *Economia e Política do Turismo*, Editorial Verbo, Lisboa.
- DE KADT, E. (1979), *Turismo: ¿Pasaporte al Desarrollo? perspectivas sobre los efectos sociales y culturales del turismo en los países en vías de desarrollo*, Ediciones Endimiión.
- EAGLES, P., MCCOOL, S. e HAYNES, C. (2002), *Sustainable Tourism in Protected Areas – guidelines for planning and management*, IUCN, UNEP, WTO, Gland.
- EARTH INSTITUTE (2008), *Guia do Investidor para São Tomé e Príncipe*, Centro Internacional Sustentável, Universidade de Columbia.
- ENPAB (2004), *Estratégia Nacional e Plano de Ação para Biodiversidade*, Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente, São Tomé e Príncipe.
- ENRP (2002), *Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, Ministério do Plano e Finanças, São Tomé e Príncipe.
- ENRP II (2012), *Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, Ministério do Plano e Desenvolvimento, São Tomé e Príncipe.
- FRATUCCI, C. (2005), A formação e ordenamento territorial do turismo no Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1970, in BARTHOLO, R., DELAMARO, M. e BADIN, L. (eds.), *Turismo e Sustentabilidade no Rio de Janeiro*, Editora Garamond, Rio de Janeiro.
- FERREIRA, E. (2006), *O turismo no contexto de uma pequena economia insular: o caso de Cabo Verde*, Tese de doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- FIRMINO, M. (2007), *Turismo, Organização e Gestão*, Escolar Editora, Lisboa.
- GEBHARD, K., MEYER, M. e ROTH, S. (2007), *Sustainable Tourism Management Planning in Biosphere Reserves – a methodology guide*, Ecological Tourism in Europe, UNESCO MaB, Bonn.
- GOELDNER, C. e RITCHIE, J. (2002), *Tourism: principles, practices, philosophies*, 9ª edição, John Wiley and Sons, New Jersey.
- GOMES, A. (2007), Políticas públicas de desenvolvimento: análise da articulação entre o setor público e o setor privado no desenvolvimento do turismo, *Revista Científica Eletrónica de Administração*, ano VII: 2, pp2-9.
- GOMES, M. (2003), *Planeamento e população em áreas protegidas – o Parque Natural do Douro internacional*, Dissertação de mestrado, Universidade do Porto, Porto.
- GRAÇA, I. (2007), A política do turismo como inserção do Maranhão na economia mundializada:

- os Lençóis Maranhenses em Foco, *in Questões Sociais Contemporâneas – Atas das VIII Jornadas do Departamento de Sociologia da Universidade de Évora*, Universidade de Évora e Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia Augusto da Silva, pp262-268.
- HALL, C. (2000), *Tourism Planning: policies, processes and relationships*, Prentice Hall, Pearson Education Limited, Essex.
- HARMS, E. (2010), Sustainable Tourism: from nice to have to need to have, *in* CONRADY, R. e BUCK, M. (eds.), *Trends and Issues in Global Tourism 2010*, Springer, Berlin.
- INE (2012), *Resultado Regional do IV Recenseamento Geral da População e da Habitação 2012*, São Tomé e Príncipe.
- JEFFRIES, D. (2001), *Government and Tourism*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- LAHAYE, N. (2007), Dossier l'attractivité touristique des territoires – la dimension conflictuelle de la valorisation touristique d'un espace naturel protégé – le cas du Mont Orford, *Téoros*, 26: 2, pp46-52.
- LEITE, N. (2008), *Turismo e Território: um estudo sobre a turistificação de Portimão a partir da geografia do turismo*, Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- LIMA, M. (2011), *O Sector Privado em São Tomé e Príncipe: a qualificação da mão-de-obra e as condições de trabalho no sector do turismo*, Dissertação de mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- MACHADO, A. (2005), *Ecoturismo: um produto viável: a experiencia do Rio Grande do Sul*, Rio de Janeiro, Ed. Senac Nacional.
- MACHADO, A., SOUSA, A., MARQUES, R. e PEREIRA, S. (2013), *Guia turístico de São Tomé e Príncipe*, 1ª edição, Pocket Tropics.
- MAKENZI, P. (2013), The Biosphere Reserve concept as a tool for sustainable natural resource management in the Eastern Africa region, pp1-14, *in* POOL-STANVLIET, R. e CLÜSENER-GODT, M. (eds.), *AfriMAB – Biosphere Reserves in Sub-Saharan Africa: showcasing sustainable development*, Department of Environmental Affairs of the Republic of South Africa, Division of Ecological and Earth Sciences of UNESCO, Pretoria.
- MARTINS, L. (2007), Território, Ordenamento e Turismo – entre os excessos da construção e os valores da conservação, *Inforgo ordenamento territorial*, 20: 21, pp99-103.
- MARUJO, M. (2008), *Turismo e Comunicação*, Castelo Branco, RVJ editores.
- MARUJO, M. e CARVALHO, P. (2010), Turismo, planeamento e desenvolvimento sustentável, *Turismo & Sociedade*, 3: 2, pp147-161.
- MCLAUGHLIN, C. (2011), *People Living in Protected Areas: a comparative study of the social impacts of conservation in Latin America's Mamirau Sustainable Development Reserve*, American University, United Nations University for Peace.

- MEDLIK, S. (2003), *Dictionary of Tourism, Travel and Hospitality*, Third edition, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- MONIZ, A. (2006), *A Sustentabilidade em Ilhas de Pequena Dimensão: o caso dos Açores*, CEEAPLA, Nova Gráfica Lda.
- ONU (1994), *Relatório da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*, Bridgetown, Barbados, Nova Iorque, E.94.I.18.
- ONU (2001), *Third United Nations Conference on the Least Developed Countries: Tourism and development in the Least Developed Countries*, Las Palmas, Canary Islands, Brussels, A/CONF.191/BP/4.
- ONU (2005), *Reunião Internacional de/para Revisão e Implementação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos PEID*, Port Louis, Ilhas Maurícias, Nova Iorque, A/CONF.207/CRP.7.
- PADS (2011), *Plano Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Ilha do Príncipe, Relatório I*, Essentia-Desenvolvimento de projetos, Região Autónoma do Príncipe.
- PADS (2012a), *Plano Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Ilha do Príncipe, Relatório II*, Essentia-Desenvolvimento de projetos, Região Autónoma do Príncipe.
- PADS (2012b), *Plano Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Ilha do Príncipe, Relatório III*, Essentia-Desenvolvimento de projetos, Região Autónoma do Príncipe.
- PAZ, M. (2010), El turismo alternativo en la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora, México, *Teoría y Praxis* nº 8, pp55-75.
- PDR (2008), *Plano de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma do Príncipe*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PDT (2008), *Plano Diretor de Turismo para São Tomé e Príncipe*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- PEDERSEN, A. (2002), *Managing Tourism at World Heritage Sites: a practical manual for world heritage site managers*, UNESCO World Heritage Centre, Paris.
- PEDT (2001), *Plan Strategique pour le Developpement du Tourisme, République Démocratique de Sao Tomé et Principe*, volume 1, OMT, Programme des Nations Unies pour le Developpement, Madrid.
- PÉREZ, A. e SÍRIA, I. (2010), Pago por servicios ambientales como herramienta para fortalecer la gestión de reservas de biosfera: la experiencia de Nicaragua in ROSAS, P. e CLÜSENER-GODT, M. (eds.), *Reservas de la Biosfera – su contribución a la provisión de servicios de los ecosistemas – experiencias exitosas en Iberoamerica*, 1ª edição, UNESCO.
- PNADD (ca.1999), *Plano Nacional de Ambiente para o Desenvolvimento Durável*, Ministério dos

- Recursos Naturais e Ambiente, São Tomé e Príncipe.
- PNUD (2008), *Estrategia de Turismo Sustentable en Reservas de Biosfera y Sitios Ramsar de Argentina*, 1ª edição, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Buenos Aires.
- POTTER, B. (2005), *Turismo Sustentável em São Tomé e Príncipe*, projeto de consultoria para São Tomé e Príncipe, Earth Institute, Universidade de Columbia, Washington DC.
- PRADD (ca.1999), *Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável*, Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente, São Tomé e Príncipe.
- PRIMACK, R. (1993), *Essentials of Conservation Biology*, Sinauer Associates Inc., Sunderland, Massachusetts, USA.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 1ª edição, Gradiva, Lisboa.
- RAMOS, F. e MARUJO, M. (2008), Uma visão cultural do turismo, in *Atas do Encontro Transfronteiriço Turismo Rural Cultural e Desenvolvimento Sustentável*, Município de Reguengos de Monsaraz, pp21-26.
- RIZZO, M. (2010), *Encontros e desencontros do turismo com a sustentabilidade: um estudo do Município de Bonito*, Tese de doutoramento, Universidade Estadual Paulista, São Paulo.
- ROBINSON, M. e PICARD, D. (2006), *Tourism, Culture and Sustainable Development*, Division of Cultural Policies and Intercultural Dialogue, Culture Sector, UNESCO, Paris.
- ROSAS, P. (2009), *El modelo de Reserva de Biosfera e instrumentos para su utilización sostenible – el caso de Chile*, Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Montevideo.
- ROSAS, P. (2010), El turismo, un servicio ecosistémico vinculado a la conservación ambiental y el desarrollo local: el caso de la Reserva de Biosfera Torres del Paine, Chile, in ROSAS, P. e CLÜSENER-GODT, M. (eds.), *Reservas de la Biosfera – su contribución a la provisión de servicios de los ecosistemas – experiencias exitosas en Iberoamerica*, 1ª edição, UNESCO.
- RUQUOY, D. (1997), Situação de entrevista e estratégia do entrevistador, in ALBARELO, L., DIGNEFFE, F., HIERNAUX, J., MAROY, C., RUQUOY, D. e SAINT-GEORGES, P., *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, 1ª edição, Gradiva, Lisboa.
- SAVILOLO, S., DELAMARO, M. e BARTHOLO, R. (2005), Sustentabilidade, turismo e diálogo, in BARTHOLO, R., DELAMARO, M. e BADIN, L., *Turismo e Sustentabilidade no Rio de Janeiro*, Editora Garamond, Rio de Janeiro.
- SAVOIE-ZAJC, L. (2003), A entrevista semidirigida, in GAUTHIER, B., *Investigação Social: da problemática à colheita de dados*, 3ª edição, pp279-301, Lusociência, Loures.

- SCOTT, N. (2011), *Tourism Policy: a strategic review*, Contemporary Tourism Reviews, Goodfellow Publishers Limited, Oxford.
- SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES DA COMISSÃO EUROPEIA (2010), *Bens e serviços ecossistémicos*, 4pp. (<http://ec.europa.eu>).
- SOLÁ, E. e GEE, C. (2003), *Turismo Internacional: uma perspectiva global*, Editora Bookman, Brasil.
- SOUZA, L. de (2006), *A Gestão do Turismo nas Áreas Naturais Protegidas do Centro de Portugal*, Dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- UNDESA (2010), *Trends in Sustainable Development – Small Island Developing States (SIDS)*, United Nations Department of Economic and Social Affairs – Division for Sustainable Development, New York.
- UNEP e WTO (2005), *Making Tourism More Sustainable – a guide for policy makers*, Paris.
- UNESCO (1996), *Biosphere Reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network*, UNESCO, Paris.
- UNESCO (2010), *Plano de Ação de Madrid para as Reservas da Biosfera (2008–2013)*, Programa o Homem e a Biosfera da UNESCO.
- UNESCO (2013), *Islands of the Future – building resilience in a changing world*, UNESCO, Paris.
- UNWTO (2013a), *Sustainable Tourism for Development Guidebook – enhancing capacities for sustainable tourism for development in developing countries*, Madrid, Espanha.
- UNWTO (2013b), *Tourism Highlights – 2013 Edition*, UNWTO, Madrid, Espanha.
- URRY, J. (1996), *O Olhar do Turista – lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*, Livros Studio Nobel Ltda., SESC – Serviço Social do Comércio São Paulo, São Paulo.
- VANHOVE, N. (2005), *The Economics of Tourism Destinations*, Elsevier Butterworth Heinemann, Oxford.
- VIEIRA, C. (2008), *Desenvolvimento ao “sabor” do turismo? – o caso Serra da Estrela*, Dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- VIEIRA, J. (2007), *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo: uma perspetiva estratégica*, Editorial Verbo, Lisboa.
- VOUR’CH, A e DENMAN, R. (2003), *Tourism and Local Agenda 21 - Tourism and Local Agenda 21*, UNEP
- WEARING, S. e NEIL, J. (1999), *Ecoturismo: impacto, tendencias y posibilidades*, Editorial Sintesis, Madrid, Espanha.
- WTO (2012), *Challenges and Opportunities for Tourism Development in Small Island Developing States*, World Tourism Organization, Madrid, Espanha.
- WTO e UNCTAD (2001), *Tourism in the least developed countries*, III United Nations Conference on Least Developed Countries WTO, United Nations Conference on Trade and Development,

Brussels.

WTO e UNEP (1998), *Relatório Final da Conferência Internacional sobre Turismo Sustentável nos PEID e Outras Ilhas*, Lanzarote, Espanha.

WTTC (2013), *Travel and Tourism Economic Impact 2013 – Sao Tome and Principe*, World Travel and Tourism Council, United Kingdom.

YIN, R. (1994), *Case Study Research – design and methods*, 2nd edition, SAGE Publications, Thousand Oaks.

ANEXOS

Anexo I

Quadro A1 – O que é uma Reserva da Biosfera

Origem

Os primeiros fundamentos da RB derivam da realização da primeira conferência intergovernamental que procurava conciliar a conservação e uso dos recursos naturais, antecipando assim, as atuais noções de desenvolvimento sustentável – “conferência da Biosfera” em 1968. O objetivo foi estabelecer áreas terrestres e costeiras que representassem os principais ecossistemas do planeta, onde os recursos genéticos fossem protegidos e onde a investigação sobre os ecossistemas bem como a monitorização e a formação fossem realizadas por um programa internacional designados pela conferência. Este programa o “Homem e a Biosfera” (MAB) foi oficialmente lançado pela Unesco em 1970. Um dos projetos deste programa consistiu na criação de uma rede mundial de coordenação das novas áreas protegidas-Reservas da Biosfera”. No início a principal preocupação deste programa era científica e tinha a intenção de garantir uma maior cobertura geográfica possível do mundo garantindo uma maior conservação sistemática da biodiversidade.

O que é RB

As RB são projetadas para atender a uma das questões mais desafiadoras que o mundo enfrenta hoje: como podemos conservar a diversidade de plantas, animais e microrganismos que tornam viva a nossa biosfera, e mantem sistemas naturais saudáveis, enquanto atende ao mesmo tempo às necessidade materiais e aspirações de um número cada vez maior de pessoas? Como podemos conciliar a conservação dos recursos naturais com o uso sustentável? As RB foram concebidas como ferramentas para conciliar e integrar interesses conflitantes e pressões que caracterizam o ordenamento do território hoje.

As RB são áreas do ecossistema terrestre e costeiro que promovem soluções para reconciliar a conservação da biodiversidade com o seu uso sustentável. Elas são internacionalmente reconhecidas, indicadas pelos governos nacionais e permanecem sob jurisdição soberana dos Estados onde estão localizadas. As reservas servem de certa forma de laboratórios vivos para testar e demonstrar a gestão integrada da terra, água e da biodiversidade.

Funções

Cada reserva da biosfera se destina a cumprir três funções básicas que são complementares e se reforçam mutuamente. Os objetivos de conservação destas áreas são mais alcançados se suportados pelas atividades de pesquisa, monitorização e formação ao mesmo tempo que envolvido na cooperação e interesses da população local em causa.

As RB têm três funções fundamentais:

- Conservação – contribuir para a conservação das paisagens, ecossistemas, espécies e variação genética.
- Desenvolvimento – para promover o desenvolvimento económico e humano que é sociocultural e ecologicamente sustentável.
- Logística – para fornecer suporte para pesquisa, monitorização, educação e troca de informações relacionadas a nível local, nacional e questões globais de conservação e desenvolvimento.

Zonas

As Reservas da Biosfera são organizadas em três zonas inter-relacionadas. Muitas reservas da biosfera abrangem simultaneamente áreas protegidas sob outros sistemas, tais como parques nacionais, ou reservas naturais, e outros como RAMSAR de zonas húmidas.

- Zona núcleo, que não é normalmente sujeita à atividade humana, excepto pesquisa e monitorização, ou para as utilizações extrativas tradicionais pelas comunidades locais.
- Zona tampão- rodeia a zona núcleo, e as atividades realizadas nessa zona devem ser organizadas de modo a não prejudicar os objetivos de conservação da zona núcleo. Pode ser uma área de pesquisa experimental.
- Zona de transição

Quantas existem

Existem 621 reservas da biosfera localizadas em 117 países, incluindo 12 sítios transfronteiriços e/ou transcontinentais (2013-2014)

Fonte: A partir de <http://www.unesco.org>

Anexo II

Quadro A2 – Guião de entrevista do trabalho de campo

Salientamos que os guiões de entrevista não foram usados colocando todas as questões em todas as entrevistas como num questionário. Também utilizámos com alguns dos entrevistados, algumas questões que aqui se apresentam como direcionadas a outro grupo de atores. Serviram como orientação para a condução das entrevistas e para uma recolha de informações nos assuntos que pretendíamos ver esclarecidos. Esta semi-diretividade permitiu que os entrevistados expressassem os seus pontos de vista e se manifestassem sobre os aspectos que mais valorizam.

A2.1. Dimensão empresarial

Grupo	Tipo de Questões
1. Motivações	- Quais as principais motivações que levaram esta empresa a investir na Ilha do Príncipe?
2. Planeamento	- Que visão tem a empresa na área do turismo sustentável? - Esta visão estratégica foi formulada, ou é um processo em curso, aberto? - Há monitorização para verificar se as estratégias são cumpridas?
3. Impactos e controlo do desenvolvimento	- Em relação ao desenvolvimento dos projetos, que controlo está a ser feito? - Como é mantida a segurança nos projetos e áreas turísticas? - Quais são os impactos, positivos e negativos, decorrentes dos investimentos que considera mais relevantes? - Presentemente qual é a proporção de trabalhadores locais / estrangeiros na empresa? - Estes projetos podem gerar postos de trabalho para a população local? Este é temporário ou a longo prazo? - A população pode usufruir dos locais e infraestruturas? Em que grau?
4. Levantamento e caracterização de projetos turísticos	- Quais as principais ações planeadas e quais já estão a ser implementadas? - Qual o público-alvo dos projetos? Que tipo de turista é o cliente-tipo? - Têm sistemas de certificação? Que tipo de promoção é feita? - Qual o tipo de participação ou relação público-privada no desenvolvimento dos projetos?

5. Infraestruturas	<ul style="list-style-type: none"> - Presentemente existem infraestruturas adequadas para receber turistas? - Como é que vão funcionar estas unidades turísticas, uma vez que a Ilha do Príncipe sofre com problemas infraestruturais? - Informações sobre a autonomia da ilha e dos projetos turísticos em relação a: <ul style="list-style-type: none"> - Energia elétrica - Água potável - Tratamento de águas residuais - Recolha e tratamento de resíduos sólidos - Serviços de saúde - Comunicações - Acessibilidades (avião, barcos, estradas)
6. Proteção do lugar	<ul style="list-style-type: none"> - Como encara a classificação da Região enquanto Reserva Mundial da Biosfera? - Como é que essa classificação se conjuga com os vossos projetos? - Considera que este projeto, mesmo desenvolvido numa perspetiva de turismo sustentável, irá afetar de algum modo os ecossistemas locais? - Qual a expectativa de crescimento? Estão delimitados limites? Quais são as metas a atingir?
7. Desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Este projeto prevê a utilização práticas de sustentabilidade? Quais? - Mantêm alguma política que privilegie o uso de produtos e serviços locais? - É utilizada mão-de-obra e materiais locais nas obras de remodelação ou expansão de equipamentos? - Há formação profissional adequada de modo a que os residentes possam integrar os projetos turísticos? - São promovidas ações de educação ambiental? - Quais os maiores obstáculos à adoção de práticas de sustentabilidade? - Há algum aspecto, no âmbito destes assuntos que queira ainda salientar?

Fonte: Autora.

A2.2. Dimensão governamental

Grupo	Tipo de Questões
1 – Processo de planeamento	<ul style="list-style-type: none">- Que planos ou políticas tem o governo regional na área de turismo e desenvolvimento sustentável?- Qual a importância destas políticas ou que metas procuram atingir- Esta visão estratégica foi formulada, ou é um processo em curso, aberto?- Quem participa no processo de planeamento? Há representantes da população?- Quais são os papéis dos setores público e privado no planeamento?- Qual a legislação existente?- Existem planos de ordenamento do território? Quais?- Desde quando existem estes planos? Qual a sua abrangência temporal?- Quais as principais ações planeadas e quais já estão a ser implementadas?- Há monitorização para verificar se as estratégias são cumpridas?- Há estudos que caracterizem a procura e oferta turística?- Os projetos de investimento em curso incentivaram ou condicionaram as políticas públicas?- Quais as maiores dificuldades a superar no que diz respeito ao planeamento?
2 – Motivações – expectativas – opiniões	<ul style="list-style-type: none">- Qual a importância do turismo para ser considerado um eixo estratégico do desenvolvimento?- Imagine que a região era mais desenvolvida, com mais emprego. Continuará a apoiar ou pensar, encorajar o desenvolvimento do turismo?- Quais seriam as alternativas?- Quais as principais potencialidades da RAP que podem ser atrativas para o desenvolvimento turístico?- Como encara a classificação da Ilha do Príncipe enquanto reserva da biosfera?- Considera que a população está a ter uma atitude de cooperação ou conflituosa em relação aos projetos e às restrições de uso impostas?

<p>3 – Impactos e controlo do desenvolvimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são os possíveis impactos, decorrentes dos processos de desenvolvimento em curso, que considera mais relevantes? - Em relação ao desenvolvimento dos projetos, que controlo e avaliação estão a ser feitos? - Com que frequência ou de que modo? - Qual a entidade responsável por esse controlo e avaliação? - Presentemente qual é a proporção entre trabalhadores locais e estrangeiros no turismo? Estes projetos podem gerar postos de trabalho para a população local? Este é temporário ou a longo prazo? - Há formação profissional adequada de modo a que a população local possa integrar os projetos turísticos? - A população pode usufruir dos locais e infraestruturas construídos para o turismo? De que modo? - Que tipo de atividades podem ser desenvolvidas na área protegida? - Quais as restrições de uso aplicadas? De que modo afetarão a população? - Há fiscalização no parque? Quem gere e fiscaliza o parque? Como? - Há algum aspecto, no âmbito destes assuntos que queira ainda salientar?
<p>4 – Proteção do lugar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são as perspetivas para a conservação dos ecossistemas ou dos recursos naturais? - Qual a expectativa de crescimento? Estão delimitados limites? Que metas a atingir? - São feitos estudos de impacto ambiental? - Considera que este projeto, mesmo desenvolvido numa perspetiva de turismo ecológico, irá afetar de algum modo os ecossistemas locais? - Que espécies raras ou em vias de extinção existem (recursos biológicos)? - Qual o estado do ambiente e dos recursos naturais da região, em termos de: <ul style="list-style-type: none"> -Praias e areias, paisagens, lagoas - Qualidade da água - Poluição - Qualidade do solo - Biodiversidade

5 – Infraestruturas	<ul style="list-style-type: none"> - Presentemente existem infraestruturas adequadas para receber turistas? - Como é que vão funcionar estas unidades turísticas, uma vez que a Ilha do Príncipe sofre com problemas infraestruturais? - Informações sobre a autonomia da ilha e dos projetos turísticos em relação a: <ul style="list-style-type: none"> - Energia elétrica - Água potável - Tratamento de águas residuais - Recolha e tratamento de resíduos sólidos - Serviços de saúde - Comunicações - Acessibilidades (avião, barcos, estradas)
----------------------------	--

Fonte: Autora.

A.2.4. Dimensão populacional

Grupo	Tipo de Questões
1 – Conhecimento e envolvimento no processo de planeamento	<ul style="list-style-type: none"> - Tem conhecimento dos planos atuais do poder público regional na área do turismo, meio ambiente e desenvolvimento sustentável para a RAP? - Quem participa no processo de planeamento? Há representantes da população? - Como vê a participação da população neste processo? - Qual a importância do turismo para a Ilha do Príncipe?
2 – Impactos	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são os impactos positivos e negativos dos projetos turísticos em curso? - Presentemente qual é a proporção de trabalhadores locais e estrangeiros nas empresas turísticas? Este trabalho é temporário, sazonal ou a longo prazo? Com que funções? - Há formação profissional adequada de modo a que os residentes possam integrar os projetos turísticos?
3 – Controlo do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Em relação ao desenvolvimento dos projetos, acha que há controlo? - A população pode usufruir dos locais e infraestruturas implementadas para o turismo? De que modo? - Quais as maiores dificuldades a superar nos processos de desenvolvimento em curso? - Há algum aspecto, no âmbito destes assuntos que queira ainda salientar?

Fonte: Autora.

Anexo III

Quadro A3 – Ações legislativas de proteção do ambiente em STP

Categoria	Ações
Convenções internacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Montego Bay, 1982); - Convenção sobre Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992); - Convenção Quadro sobre as Mudanças Climáticas (Rio de Janeiro, 1992); - Convenção para a Proteção da Camada de Ozono (Viena, 1985); - Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem (Bona, 1979); - Convenção que cria a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (Fontainebleau, 1948); - Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagens, Ameaçadas de Extinção - CITES, (Washington 1973);
Legislação nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Artigos 464º e 476º do Código Penal, punem, respetivamente, o crime de fogo posto em florestas e a destruição de árvores frutíferas; - Aviso da Direção de Pecuária, de 02/01/87 , – fixa limite para a saída de pombos e papagaios do País; - Despacho nº 1/GMAP/996, de 19/01/99 , interdita o corte de árvores em todo o território nacional; - Decreto nº 35/99, de Novembro de 1999, publicado no Diário da República – aprova o Regulamento sobre a Extração de Inertes, definindo-os como recursos naturais do Estado, fixando as condições para a permissão da sua extração em todas as zonas costeiras e rios de STP; - Decreto n.º 36/99, publicado no Diário da República n.º 12, de 30 de Novembro , lança as bases de um sistema de registo obrigatório de resíduos e define competências e responsabilidades, relativamente à gestão dos mesmos; - Decreto n.º 37/99, publicado no Diário da República n.º12, de 30 de Novembro, aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental; - Lei Base do Ambiente (Lei nº 10/99), publicada no Diário da República nº 15, 5º Suplemento, de 31 de Dezembro, estabelece o quadro jurídico-legal da natureza e da biodiversidade e defesa do direito do ambiente. Define a base da política do ambiente para o desenvolvimento sustentável de STP; - Lei nº 9/2001 de 31 de Dezembro – Lei da Pesca e recursos haliêuticos; - Lei n.º 6/2006, de 2 de Agosto de 2006, DR. nº 29 – Cria o Parque Natural Obô de São Tomé; - Lei nº 7/2006, de 2 de Agosto de 2006, DR nº 29 – Cria o Parque Natural Obô do Príncipe; - Decreto-Lei sobre a Conservação das Tartarugas Marinhas (só aprovado na Ilha do Príncipe);

Fonte: Elaborado a partir de PNADD (ca.1999) e PADS (2011).

ANEXO IV

Quadro A4 – Propostas estruturantes do PADS (Fonte: PADS, 2012b)

Conservação da Natureza

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Implementar Ferramentas de Gestão para o Parque Natural do Príncipe	Dotar o PNP dos meios económicos e financeiros necessários à sua boa gestão.	Trilhos no Parque Natural / Reserva Natural das Tinhosas / Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Implementar Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Promoção do património natural da Ilha do Príncipe, através do apoio à visita, estudo e fruição do mesmo.	Trilhos no Parque Natural / Reserva Natural das Tinhosas / Ferramentas de Gestão para o Parque Natural do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Apoiar Centro de apoio à conservação das tartarugas marinhas	Criação de um centro de apoio à conservação das tartarugas marinhas do Príncipe, contribuindo para a criação de condições de apoio à visitação das praias com tartarugas e à proteção das mesmas.	Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe / Ferramentas de Gestão para o Parque Natural do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Criar Reserva Natural das Tinhosas	Proteção das ilhas Tinhosas, através da Criação da Reserva Natural das Tinhosas.	Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Implementar Trilhos no Parque Natural	Estimular o turismo natureza; Captar receita para a conservação do PNP; Aumentar a interação entre as comunidades locais e o PNP; Divulgar e potenciar o conhecimento dos valores existentes; Dinamizar a economia local.	Ferramentas de Gestão para o Parque Natural do Príncipe / Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Regulamentar Regulamento para proteção das áreas com interesse para a conservação da natureza não inseridas no Parque Natural do Príncipe	Identificação de áreas com interesse para a conservação, fora do PNP; Estabelecimento das regras para utilização das mesmas, numa perspetiva de gestão para a conservação.	Plano de Gestão de Areia	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.

Elaborar Plano de Gestão de Areias	Definir soluções sustentáveis de extração de areias para utilização.	Apoio ao Programa SADA; Regulamento para proteção das áreas com interesse para a conservação da natureza não inseridas no Parque Natural do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Elaborar Plano de Gestão Florestal e de Controlo de Espécies Não Endémicas	Estabelecimento de mecanismos de controlo e gestão florestal na Ilha, promovendo a recuperação das espécies autóctones mas garantindo a existência de áreas de suporte às atividades socioeconómicas dependentes da exploração do material florestal; Estabelecimento de mecanismos de controlo e gestão das espécies não endémicas existentes na ilha, de forma sustentada, minimizando os impactes resultantes da sua existência e reduzindo as afetações potenciais do seu desaparecimento.	Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Regulamentar Regulamento para Extração de Pedra	Exploração sustentável de recursos, com base em boas práticas; Dinamização à economia local; Proteção dos ecossistemas e controlo de erosão; Responsabilização ambiental e social	Planos de gestão da extração de areia e pedra; Proteção de áreas com interesse para a conservação não inseridas no parque Natural	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.

Sociedade

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Reorientar Gabinete de Promoção do Género e da Família	Promover os níveis de autoestima das mulheres do Príncipe; Contribuir para o reforço da noção de família; Contribuir para a diminuição das problemáticas sociais; Contribuir para a concretização dos Objetivos do Milénio.	Centro de Criatividade / Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações regionais; ONG; Comunidades Locais; Igreja.
Desenvolver Centro de Criatividade	Promover os níveis de autoestima do Príncipe; Combater as problemáticas sociais; Promover a cultura e a identidade do Príncipe; Promover a inovação e a produção de conteúdos culturais.	Plano de Formação do Corpo Docente / Programa de Formação Profissional da Saúde / Programa de Formação Profissional Institucional / Gabinete de Promoção do Género e Famílias	Fundação "Príncipe"	Governo Regional do Príncipe; Atores Institucionais específicos; Associações regionais; ONG; Atores privados; Comunidades Locais.

Educação /Formação

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Elaborar instrumento de gestão Requalificar a Rede de Transporte Escolar	Promover sistema de transporte; Promover o nível de qualificação da ilha; Combater o abandono escolar; Proporcionar condições adequadas de transporte ao corpo docente e discente; Motivar o corpo discente; Promover a ocupação de tempos livres.	Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Parque Escolar / Escola Secundária em Santo António / Vias de Comunicação / Linha de Comboio	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional da Educação.	Técnico com vocação para coordenar ações; Técnicos Institucionais Específicos; Associações e ONG Regionais, Nacionais e Internacionais.
Estudar, projetar e construir Requalificar o Parque Escolar Elaborar Carta Escolar	Melhorar a oferta educativa e das condições da vivência escolar; Corrigir problemas construtivos existentes; Reorganizar os equipamentos educativos; Garantir a plena utilização das instalações; Organizar as comunidades e fomentar o seu envolvimento.	Programa Regional de Desporto Escolar / Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Escola Secundária em Santo António / Gabinete de Acompanhamento às Grandes Obras / Normas de Licenciamento / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional de Educação.	Técnicos Institucionais Específicos com funções de enquadramento; Brigadas de construção; As comunidades locais.
Definir, projetar e construir Elaborar Programa Regional de Desporto Escolar e Construir Pavilhão Polidesportivo	Permitir a organização de eventos e ou jornadas em quaisquer condições climáticas; Desenvolver o nível funcional da atividade física e desportiva; Fomentar o espírito desportivo e o fair-play, no respeito pelas regras das atividades e por todos os intervenientes; Combater o abandono e insucesso escolar.	Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Parque Escolar / Escola Secundária em Santo António	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional de Educação.	Dinamizadores Institucionais Específicos; Associações e ONG Regionais Nacionais e Internacionais; Equipa pluridisciplinar de projeto; Entidade construtora.
Organizar Grupo de Ação Imediata Plano de Formação do Corpo Docente	Promover o nível de qualificação dos atores educativos do Príncipe; Contribuir para a resolução dos problemas do sistema educativo; Motivar o corpo docente do Príncipe.	Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional da Educação.	Pedagogos Institucionais; Peritos Nacionais e Internacionais; Associações

				e ONG Regionais, Nacionais e Internacionais.
Projetar e construir Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Criar formação especializada; Promover o desenvolvimento do Príncipe.	Plano de Formação de Corpo Docente / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais / Museu de Arqueologia Industrial em Porto Real	Governo Regional do Príncipe; Entidade Privada HBD.	Atores Privados; Atores Institucionais Específicos; Associações Regionais; ONG'S; Equipa pluridisciplinar de projeto; Entidade construtora.
Projetar e construir Escola Secundária em Santo António	Assegurar o desenvolvimento do raciocínio, da reflexão e da curiosidade e o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica; Facultar conhecimentos necessários à compreensão das manifestações estéticas e culturais e possibilitar o aperfeiçoamento da expressão artística; Fomentar a aquisição e a aplicação de um saber cada vez mais aprofundado; Formar jovens interessados na resolução dos problemas do País e sensibilizados para os problemas da comunidade internacional; Facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho; Favorecer a orientação e formação profissional; Criar hábitos de trabalho individual e em grupo.	Parque Escolar / Normas de Licenciamento / Normas de Utilização de Materiais Construtivos / Instrumentos de Gestão Territorial	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional de Educação.	Atores Institucionais Específicos; Equipa pluridisciplinar de projeto; Entidade construtora.

Saúde

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Requalificar Serviços de Saúde do Príncipe	Melhorar os cuidados de saúde da Ilha; Capacitar a oferta existente para melhor responder às necessidades de desenvolvimento do território; Promover os níveis de conforto da população do Príncipe; Criar respostas úteis e eficazes para residentes e visitantes.	Programa de Formação Profissional Institucional / Instrumentos de Gestão Territorial / Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Desenvolver Programa de Formação Profissional da Saúde	Capacitar os RH do sector da saúde da ilha; Dotar o território dos serviços médicos capazes para sustentar o seu desenvolvimento; Promover os níveis de saúde da população; Colmatar carências de RH da área da saúde; Diminuir a dependência em relação ao exterior; Incrementar os níveis de conforto e segurança das populações visitantes.	Requalificação dos Serviços de Saúde do Príncipe / Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Desenvolver Área de Medicina Natural	Criar alternativas à medicina convencional na solução de problemas de menor gravidade; Dotar o território de novas oportunidades de negócios; Promover a qualificação dos RH; Promover a preservação do património natural.	Requalificação dos Serviços de Saúde do Príncipe / Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Programa de Formação Profissional da Saúde	Fundação "Príncipe"	Associações regionais; Atores privados; Comunidades Locais; ONG.

Economia

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Organizar Gabinete de Apoio à Iniciativa	Promover a iniciativa privada na ilha; Dinamizar o Príncipe nas dimensões sociais e económicas; Promover novas opções económicas para a população do Príncipe; Promover a inovação e a responsabilização, individual e coletiva.	Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / <i>Labelização</i> dos Produtos e Serviços da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe; Fundação “Príncipe”	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados Investidores externos.
<i>Labelização</i> Produtos e Serviços da Ilha do Príncipe	Promover os produtos de origem local; Criar oportunidades de realização económica para as comunidades Contribuir para a dinamização económico-social do Príncipe; Promover a iniciativa empresarial e o associativismo.	Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Centro de Criatividade / Gabinete de Apoio à Iniciativa	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações regionais; ONG nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores Externos.

Economia – setor primário

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Criar <i>Research Center</i>	Promover a competitividade da Ilha do Príncipe; Contribuir para a organização e estruturação do modelo de negócios do setor primário; Promover o trabalho coletivo e participativo; Recuperar o potencial produtivo agrícola e florestal da ilha; Envolver a comunidade científica no processo transformação do Príncipe; Responsabilizar os agentes privados e as populações no uso responsável dos recursos naturais.	Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Plano de Gestão de Espécies Não Endémicas / Plano de Gestão Florestal / Instrumentos de Gestão do Território	HBD	Atores Institucionais específicos; Associações e Cooperativas regionais; Atores privados; Investidores externos.

Organizar Bolsa Responsável e Sistemas Coletivos de Recolha, Conservação e Distribuição dos Produtos	Promover a competitividade da Ilha do Príncipe; Contribuir para a organização e estruturação do modelo de negócios do sector primário; Promover o trabalho coletivo e participativo.	Gabinete de Apoio à Iniciativa / Centro de Criatividade / Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Plano de Ordenamento da Baía de Santo António	Governo Regional; Fundação “Príncipe”	Atores Institucionais específicos; Associações e Cooperativas regionais; Atores privados; Investidores externos.
Promover Cooperativa do Cacau Biológico	Incrementar a produção de cacau biológico; Promover a agricultura biológica no príncipe; Dinamizar a economia regional com base no cacau; Promover novas oportunidades de realização individual e coletiva; Afirmar o território no exterior.	Centro de Apoio à Iniciativa / Centro de Criatividade	Cooperativa de Cacau	Atores Institucionais específicos; Associações e Cooperativas regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Projetar e construir Zona de Lazer e Comercial do Príncipe	Criar valor económico na ilha; Diversificar a sua base económica da ilha; Promover a atratividade turística do Príncipe; Promover a iniciativa individual e coletiva; Contribuir para a regeneração urbana da cidade.	Centro de Criatividade/ Centro de Apoio à Iniciativa / Plano de Ordenamento da Baía de Santo António	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e Cooperativas regionais e nacionais; Atores privados; Investidores externos.
Projetar e construir Novo Mercado do Príncipe	Promover a atividade comercial da ilha; Qualificar urbanisticamente a cidade de Santo António; Agilizar as relações comerciais entre procura e oferta; Combater a atividade comercial paralela.	Centro de Apoio à Iniciativa / Instrumentos de Gestão Territorial	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e Cooperativas regionais e nacionais; Atores privados; Investidores externos.

Redinamizar Loja Agrícola	Contribuir para o incremento da iniciativa individual; Promover a requalificação das propriedades agrícolas; Contribuir para a diversificação da base produtiva agrícola; Agilizar os processos de capacitação técnica dos agricultores.	Centro de Apoio à Iniciativa / Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais.
Organizar e requalificar Sector da Pecuária	Acabar com a divagação de animais; Controlar a qualidade da carne consumida na Ilha; Controlar a dimensão das populações animais na ilha.	Centro de Apoio à Iniciativa / Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Research Center	Governo Regional do Príncipe	Criadores / agricultores; Associações, cooperativas e ONG regionais, nacionais e internacionais.

Economia – setor terciário

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Regulamentar Regulamentação Turística	Planear e organizar o destino turístico “Príncipe”; Promover o enquadramento legal da atividade turística da ilha; Definir os modelos de desenvolvimento das diversas áreas turísticas; Afirmar o turismo como atividade estruturante do território.	Gabinete de Dinamização Turística	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Avaliar Projetos Turísticos em Desenvolvimento	Planear e organizar o destino turístico “Príncipe”; Garantir a coerência de afirmação e desenvolvimento da estratégia turística para a ilha; Promover a noção de desenvolvimento sustentável; Afirmar o turismo como sector de marketing territorial do destino; Responsabilizar e envolver os agentes privados no processo de construção do destino “Príncipe”.	Gabinete de Dinamização Turística / Instrumentos de Gestão Territorial	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.

Operacionalizar Agência de Dinamização Turística	Gerir a marca “Príncipe”; Promover as potencialidades do território; Produzir conteúdos que visem assegurar a reunião de condições para a consolidação do Destino; Dinamizar o território de intervenção com o objetivo de atrair novas iniciativas empresariais.	Regulamentação turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Vocações Turísticas	Governo Regional do Príncipe; Fundação “Príncipe”	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Promover Marca “Príncipe”	Mobilizar as populações e os agentes territoriais; Promover o destino associado aos valores da sustentabilidade ambiental, social e territorial; Aumentar os níveis de <i>awarness</i> do território e dos seus produtos e serviços específicos; Afirmar a marca “Príncipe” junto dos principais mercados-alvo.	Gabinete de Dinamização Turística/ Animação Cultural do Príncipe / Centro de Apoio à Iniciativa / Centro de Criatividade	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Dinamizar Animação Cultural do Príncipe	Afirmar um território mais ativo, dinâmico e experiencial; Complementar os objetivos de atração e de notoriedade da promoção da marca “Príncipe”; Suportar a estratégia de <i>cross-selling</i> entre os sectores do turismo, a cultura, o património natural e construído.	Gabinete de Dinamização Turística/ Marca “Príncipe” / Centro de Apoio à Iniciativa / Centro de Criatividade / Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe / Programa SADA / Reserva Natural das Tinhosas / Trilhos no Parque Natural / Museu da Arqueologia Industrial em Porto Real	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Agentes culturais; Atores privados.
Projetar e construir Centro Interpretativo da Roça do Príncipe	Afirmar um território mais ativo, dinâmico e experiencial; Complementar os objetivos de atração e de notoriedade da promoção da marca “Príncipe”; Suportar a estratégia de <i>cross-selling</i> entre os sectores do turismo, a cultura, o património natural e construído.	Gabinete de Dinamização Turística/ Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Centro de Apoio à Iniciativa / Centro de Criatividade / Instrumentos de Gestão Territorial / Centro de Interpretação Ambiental	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Agentes culturais; Atores privados.

Desenvolver Vocação Turística “Mar”	Desenvolver a Vocação Turística “Mar”; Promover a atividade turística do Príncipe; Contribuir para o ordenamento do território; Afirmar o Príncipe no cenário turístico regional e internacional.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Desenvolver Vocação Turística “Cultura”	Promover a Vocação Turística “Cultura”; Promover a atividade turística do Príncipe; Contribuir para o ordenamento do território e preservação do património cultural e identidade; Afirmar o Príncipe no cenário turístico regional e internacional.	Centro de Criatividade / Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial / Centro Interpretativo da Roça do Príncipe / Museu da Arqueologia Industrial em Porto Real	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Desenvolver Vocação Turística “Natureza”	Afirmar a Vocação Turística “Natureza”; Promover a atividade turística do Príncipe; Contribuir para o ordenamento do território e preservação dos recursos naturais; Afirmar o Príncipe no cenário turístico regional e internacional.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial / Regulamentação para Proteção das Áreas com Interesse para a Conservação da Natureza / Trilhos do Parque Natural / Centro de Interpretação Ambiental / Programa SADA	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; ONG Ambiente; Atores privados; Investidores externos.

Desenvolver Vocação Turística “Científica”	Afirmar a Vocação Turística “Natureza”; Promover a atividade turística do Príncipe; Contribuir para o ordenamento do território e preservação dos recursos naturais e culturais; Afirmar o Príncipe no cenário turístico regional e internacional.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial / Regulamentação para Proteção das Áreas com Interesse para a Conservação da Natureza / Trilhos do Parque Natural / Centro de Interpretação Ambiental / Programa SADA	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Desenvolver Vocação Turística “Bem-estar”	Afirmar a Vocação Turística “Bem-estar”; Associar o Príncipe a produtos turísticos alternativos; Contribuir para o ordenamento do território e preservação dos recursos naturais; Diferenciar o destino no cenário turístico regional e internacional.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial / Área de Medicina Natural	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Estudar Aproveitamento do Destino para Atividades Desportivas	Gerar condições para o desenvolvimento do produto turístico “Turismo Desportivo”; Promover a atividade turística do Príncipe; Contribuir para o ordenamento do território e preservação dos recursos naturais; Afirmar o Príncipe no cenário turístico regional e internacional.	Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial / Regulamentação para Proteção das Áreas com Interesse para a Conservação da Natureza / Vocação Turística “Desportiva	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.

Desenvolver Sinalética Turística	Promover o nível de acolhimento no destino; Orientar os turistas nas suas deslocações no território; Garantir níveis elevados de segurança ao turista; Promover o destino, os seus produtos e os serviços; Contribuir para a promoção das atividades e propostas turísticas.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Posto de Turismo da Ilha do Príncipe / Instrumentos de Gestão Territorial	Agência de Dinamização Turística	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Projetar e construir Posto de Turismo da Ilha do Príncipe	Promover o nível de acolhimento no destino; Garantir níveis elevados de segurança ao turista; Promover o destino, os seus produtos e os serviços; Contribuir para a promoção das atividades e propostas turísticas; Afirmar e fidelizar o destino junto dos mercados turísticos.	Regulamentação Turística / Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Sinalética Turística / Instrumentos de Gestão Territorial / Vocações Turísticas	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.
Estudar e afirmar <i>Dark Sky</i>	Promover a diferenciação do destino; Promover o destino, os seus produtos e os serviços; Contribuir para a promoção das atividades e propostas turísticas; Afirmar e fidelizar o destino junto dos mercados turísticos.	Marca “Príncipe” / Animação Cultural do Príncipe / Vocações Turísticas	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados; Investidores externos.

Infraestruturas territoriais – Redes

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Implementar Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão da Água	Melhorar o abastecimento de água potável às populações, quer do ponto de vista da quantidade, quer do ponto de vista da qualidade; Conhecer a qualidade e quantidade da água abastecida; Melhorar o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água existentes e promover a sua eventual ampliação.	Plano de Gestão da Água e Efluentes/ Regulamento para a Gestão da Água e dos Efluentes	Governo Regional do Príncipe/EMAE	EMAE; Atores privados.
Implementar Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão de Efluentes	Melhorar a qualidade da água e dos meios recetores; Diminuir os riscos para a saúde pública.	Plano de Gestão da Água e Efluentes/ Regulamento para a Gestão da Água e dos Efluentes	Governo Regional do Príncipe	Atores privados
Elaborar Plano de Gestão da Água e Efluentes	Definir soluções sustentáveis de captação, transporte e distribuição de água ao consumidor, que permitam assegurar o abastecimento de águas às populações e às atividades económicas em quantidade e qualidade; Definir soluções sustentáveis de drenagem e tratamento de efluentes que permitam assegurar o tratamento dos mesmos até um nível que não cause problemas de poluição das águas e de saúde pública.	Gestão da Água e Efluentes/ Plano de Gestão da Energia/ Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão da Água/ Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão de Efluentes	Governo Regional do Príncipe	EMAE; Atores privados.
Regulamentar Regulamento para a Gestão da Água e dos Efluentes	Definição das regras que enquadrem a qualidade da água para consumo humano, a qualidade da água dos meios hídricos e as normas de descarga de efluentes. Definição de normas que enquadrem o licenciamento. Proposta de tarifas.	Plano de Gestão da Água e Efluentes	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe Atores privado EMAE
Reabilitar, construir e selar Atual Lixeira e Aterro Sanitário	Diminuir os riscos de contaminação ambiental; Diminuir os riscos para a saúde pública; Promover a deposição de resíduos de modo técnica e ambientalmente correto.	Centrais de Compostagem/ Regulamento de Gestão de Resíduos/Estudo das Condições de Restrição à Entrada de Embalagens	Governo Regional do Príncipe	Atores privados Atores públicos

Projetar e construir Centrais de Compostagem	Diminuir os riscos de contaminação ambiental; Diminuir os riscos para a saúde pública; Promover a valorização de resíduos; Promover a diminuição da utilização de adubos químicos e a melhoria da estrutura do solo.	Projeto em Curso da Central de Compostagem de Santo António/ Regulamento de Gestão de Resíduos	Governo Regional do Príncipe	Atores públicos
Elaborar Estudo das Condições de Restrição à Entrada de Produtos Embalados	Redução da produção de resíduos de embalagem na Ilha do Príncipe e consequentemente dos resíduos a depositar em aterro.	Regulamento de Gestão de Resíduos/Atual Lixeira e Aterro Sanitário /Centrais de Compostagem	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Implementar Meios Técnicos e Materiais para a Recolha e Deposição de Resíduos	Equipar a rede de recolha e deposição de resíduos face às necessidades; Garantir a eficiência e frequência de recolha; Melhorar as condições de exploração da lixeira diminuindo os impactes ambientais a ela associados.	Centrais de Compostagem/ Atual Lixeira e Aterro Sanitário / Regulamento de Gestão de Resíduos	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Auditar Projeto, em Curso, da Central de Compostagem de Santo António	Garantir a qualidade e transparência do projeto; Garantir a eficácia do processo de tratamento; Avaliar os impactes ambientais e sociais; Avaliar a viabilidade técnico financeira do projeto.	Gestão de Resíduos/ Centrais de Compostagem/Regulamento de Gestão de Resíduos	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Atores privados
Regulamentar Regulamento de Gestão de Resíduos	Definição das regras que enquadrem as práticas de gestão de resíduos; Definição de normas que enquadrem o licenciamento dessas instalações.	Atual Lixeira e Aterro Sanitário /Centrais de Compostagem/Estudo das Condições de Restrição à Entrada de Produtos Embalados	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe Atores privados
Implementar Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão da Energia	Melhoria das condições de produção e fornecimento de energia; Aumento da fiabilidade do fornecimento; Assegurar o fornecimento de energia em contínuo (24 horas/dia).	Plano de Gestão de Energia	Governo Regional do Príncipe	EMAE Atores Institucionais específicos Atores privados.
Plano de Gestão de Energia	Otimizar a produção/distribuição de energia do ponto de vista técnico, económico e ambiental, procurando soluções sustentáveis, tendo em atenção os recursos da Ilha e as necessidades dos consumidores.	Ações Prioritárias no Âmbito da Gestão da Energia/ Plano de Gestão da Água e Efluentes	Governo Regional do Príncipe	EMAE Atores Institucionais específicos Atores privados

Infraestruturas territoriais – Sistemas gerais de circulação e transportes

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Reabilitar, construir Porto de Santo António e Outras Infraestruturas Portuárias	Equipar a rede portuária face às necessidades da ilha; Estimular o comércio e a economia regional e local; Promover o transporte de mercadorias e passageiros em segurança.	Gabinete de Acompanhamento às Grandes Obras/ Plano de Ordenamento da Baía de Santo António/ Recuperação, Manutenção e Construção das Vias de Comunicação/ Sistemas Coletivos de Recolha, Conservação e Distribuição dos Produtos	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe Atores Institucionais específicos; Atores privados.
Recuperar, manter e construir Vias de Comunicação	Promover ligações urbanas e entre as comunidades; Ordenar vias de comunicação; Promover aumento das trocas comerciais entre comunidades; Estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade; Definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território.	Instrumentos de Gestão Territorial / Normas de Utilização de Materiais Construtivos	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território.	Atores privados; Atores Institucionais Específicos; Associações Regionais e nacionais; ONG.
Projetar e construir Linha de Comboio	Promover ligações urbanas e entre comunidades; Promover aumento das trocas comerciais entre comunidades; Recuperar singularidade histórica.	Instrumentos de Gestão Territorial / Vias de Comunicação / Gabinete de Acompanhamento às Grandes Obras	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território; Entidade privada HBD.	Atores públicos; Atores privados; Associações Regionais e nacionais; ONG.

Ordenamento do território

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Elaborar Planos de Ordenamento (PU e PP) Instrumentos de Gestão Territorial	Definir diretrizes para o uso, ocupação e transformação do território; Controlar urbanização de modo a impedir o alastramento do povoamento disperso e desregrado; Identificar e estabelecer as dinâmicas e vocações das diversas Ações abrangidas; Aproveitar potenciais construídos locais; Potencializar as roças como polos sociais e culturais. Definir o zonamento das funções urbanas; Fixar índices e parâmetros urbanísticos; Potencializar ligação Roça Porto Real à cidade; Criar acessos Parque Industrial (Anasia); Potencializar as entradas e a manutenção do Parque Natural do Príncipe; Definir o desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos; Definir regras relativas às obras de urbanização; Definir a distribuição de funções; Identificar operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes.	Plano de Ordenamento da Baía de Santo António	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território.	Atores públicos; Atores privados; Atores associativos

Urbanismo

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Elaborar Plano de Ordenamento Plano de Ordenamento da Baía de Santo António	Criar atividades de restauração e lazer; Requalificar os estaleiros; Ordenar baía de Santo António; Criar porto de pesca; Promover tráfego comercial marítimo; Promover aumento das exportações e importações.	Instrumentos de Gestão Territorial / Gabinete de Acompanhamento às Grandes Obras / Normas de Licenciamento / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais / Museu no Forte de Santo António da Ponta da Mina / Estrutura Portuária	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território	Atores Institucionais específicos; Atores Privados; Atores Institucionais Específicos

Criar Gabinete de Acompanhamento às Grandes Obras	Controlar custos; Fiscalizar e gerir grandes empreitadas; Acelerar processos de construção; Dinamizar a economia.	Parque Escolar / Linha de Comboio / Plano de Ordenamento da Baía de Santo António / Estrutura Portuária	Governo Regional do Príncipe	Atores institucionais específicos; Atores privados.
---	--	---	------------------------------	--

Arquitetura

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Elaborar Normativos de Referência Normas de Licenciamento	Regulamentar as construções; Dinamizar o sector imobiliário; Promover construções de qualidade e durabilidade; Promover novos processos construtivos; Aproveitar processos naturais tendo em vista a redução de custos da construção e da manutenção.	Instrumentos de Gestão Territorial / Plano de Ordenamento da Baía de Santo António / Normas de Utilização de Materiais Construtivos / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território.	Atores Privados; Atores Institucionais Específicos.
Elaborar Normativos de Referência Normas de Utilização de Materiais Construtivos	Promover novos processos construtivos; Aproveitar materiais locais; Requalificar mão-de-obra local; Poupar recursos naturais em vias de extinção; Criar uma atividade económica interna.	Normas de Licenciamento / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território.	Atores Privados; Atores Institucionais Específicos.

Património

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Elaborar Normativos de Referência Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais	Requalificar património edificado, salvaguardando o testemunho histórico e a memória do passado; Potencializar edifícios patrimoniais enquanto polos culturais e sociais; Promover novos processos construtivos de reabilitação; Criar entidade gestora.	Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Plano de Ordenamento da Baía de Santo António / Normas de Licenciamento / Normas de Utilização de Materiais Construtivos / Museu da Arqueologia Industrial em Porto Real	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território	Atores Públicos; Atores Privados; Atores Institucionais Específicos.

Requalificar e criar Museu no Forte de Santo António da Ponta da Mina	Preservar a memória do passado; Requalificar património edificado, salvaguardando o testemunho histórico; Potencializar edifícios patrimoniais enquanto polos culturais e sociais; Criar sentimento coletivo de comunidade.	Plano de Ordenamento da Baía de Santo António / Normas de Licenciamento / Normas de Utilização de Materiais Construtivos / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais	Governo Regional do Príncipe; Secretaria Regional do Ambiente e Ordenamento do Território.	ONG; Associações Regionais e Nacionais; Atores Privados; Atores Institucionais Específicos.
Criar Museu da Arqueologia Industrial em Porto Real	Recuperar a singularidade histórica e arqueológica do Príncipe; Preservar a memória do passado; Requalificar património edificado, salvaguardando o testemunho histórico; Potencializar edifícios patrimoniais enquanto polos culturais e sociais; Criar sentimento coletivo de comunidade.	Centro de Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Normas de Intervenção em Edifícios Patrimoniais / Centro de Interpretação Ambiental da Ilha do Príncipe	Governo Regional do Príncipe; HBD.	Atores Privados; Atores Públicos; Atores Institucionais Específicos.

Governo Regional do Príncipe

Proposta estruturante	Principais objetivos	Articulação	Promotores	Atores envolvidos
Formar Formação Profissional Institucional	Modernizar e capacitar a administração pública; Contribuir para a melhoria do serviço público; Operacionalizar o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável; Motivar os Rh da Adm. Regional do Príncipe.	Centro Formação de Nova Cidadania em Porto Real / Governo Regional do Príncipe / Equipamentos e Bens Materiais	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe; Atores Institucionais específicos; Associações regionais e nacionais; Atores privados.
Reorganização Governo Regional do Príncipe	Modernizar e capacitar a administração pública regional; Tornar os serviços públicos mais eficazes; Operacionalizar o Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável; Motivar os Rh da Adm. Regional do Príncipe.	Equipamentos e Bens Materiais / Formação Profissional Institucional	Governo Regional do Príncipe	Governo Regional do Príncipe; Atores Institucionais específicos; Associações regionais e nacionais; Atores privados.
Adquirir Equipamentos e Bens Materiais	Modernizar e capacitar a administração pública; Contribuir para a agilização da instituição Governo Regional; Dotar os RH dos meios necessários para poderem cumprir com as suas obrigações técnicas; Agilizar o desenvolvimento regional pelo cumprimento das suas obrigações.	Governo Regional do Príncipe / Formação Profissional Institucional	Governo Regional do Príncipe	Atores institucionais específicos; Atores privados.

Elaborar e criar Observatório de Monitorização do Plano	Gestão da informação Acesso à informação Acompanhamento da implementação do Plano	Tudo	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.
Realizar Cadastro	Gestão da informação Gestão do território; Dinamização económica; Sustentabilidade económico-social.	Produtos e Serviços da Ilha do Príncipe / Research Center / Loja Agrícola / Sector da Pecuária / Bolsa Responsável e Sistemas Coletivos de Recolha, Conservação e Distribuição dos Produtos	Governo Regional do Príncipe	Atores Institucionais específicos; Associações e ONG regionais, nacionais e internacionais; Atores privados.

ANEXO V

Quadro A5 – Principais referências ao turismo nos instrumentos de políticas públicas nacionais e regionais em análise

Tipo	Plano / Principais referências ao turismo
Ambiente	Plano Nacional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PNADD) – ca.1999
	<ul style="list-style-type: none"> -Faz uma breve descrição da capacidade hoteleira -Reconhece o potencial turístico de muitas zonas -Faz um diagnóstico dos constrangimentos ao setor turístico -Refere a “ausência de uma política de estímulo ao turismo” -Sugere-se incentivar o setor turístico e a criação de infraestruturas (ex.: de saneamento) para o desenvolvimento do mesmo
	Plano Regional do Ambiente para o Desenvolvimento Durável (PRADD) – ca.1999
	<ul style="list-style-type: none"> -Faz uma caracterização do setor turístico, considerando-o “ainda embrionário” -Identifica o potencial do setor, correlacionando-o com a “manutenção de uma grande parte das atracções naturais do país” -Propõe projetos de ecoturismo -Identifica a entidade executante dos projetos -Identifica fontes potenciais de financiamento dos projetos
	Estratégia Nacional e Plano de ação para a Biodiversidade (ENPAB) – 2004
	<ul style="list-style-type: none"> -Faz caracterização do ecoturismo no país, considerando-o subaproveitado (ex.: falta de oferta, serviços, infraestruturas ou formação) -Encara o turismo “como um valor económico” -Apresenta num dos seus eixos a estruturação e operacionalização do ecoturismo no país como uma das acções prioritárias na valorização da biodiversidade do ecossistema florestal.
Turismo	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo de São Tomé e Príncipe (PEDT STP) – 2001
	<ul style="list-style-type: none"> -Faz uma contextualização do setor turístico -Refere políticas anteriores e em vigor no setor -Estipula metas e objetivos para o setor -Identifica as entidades responsáveis pela execução -Identifica fontes de financiamento para as ações -Não explicita um modelo de avaliação e monitorização do próprio plano

	<p>Plano Diretor de turismo (PDT) – 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> -Não refere políticas anteriores e em vigor no setor⁸⁶ -Identifica potencialidades do setor, referindo a necessidade de uma planificação e gestão ambientais integradas -Estabelece metas -Apresenta propostas “operacionais” e “realistas”, tendo em conta os escassos recursos “técnicos, financeiros e humanos da administração turística em STP” -Identifica os potenciais executantes do plano e articulações institucionais -Não explicita um modelo de avaliação e monitorização do próprio plano
Redução da pobreza	<p>Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP) – 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> -Apresenta uma perspetiva do turismo em integração com outros setores, considerando-o “vital” para a própria ENRP -Faz uma contextualização do setor turístico -Refere políticas anteriores e em vigor no setor (ex.: PEDTSTP) -Estipula metas e objetivos para o setor -Propõe ações prioritárias para cada um dos objetivos -Estabelece cronograma para as ações prioritárias -Identifica fontes de financiamento para as ações (ex.: Orçamento Geral do Estado) -Prevê acompanhamento de execução das medidas bem como monitorização das ações <p>Segunda Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP II) – 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> -Considera o turismo “importante para o emprego e para o PIB” -Caracteriza o estado do turismo no país, diagnosticando os constrangimentos ao setor -Estipula metas e objetivos -Identifica entidades responsáveis pela prossecução das metas -Apresenta uma “matriz de seguimento e avaliação”
	<p>Plano de Desenvolvimento Regional (PDR RAP) – 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> -Define sucintamente as características do turismo pretendido, enquanto turismo de natureza -Apresenta programa de intervenção “protur”, para organizar o setor -Reconhece a necessidade de integrar o turismo com políticas e programas de cariz social e ambiental, nacional e internacional, identificando algumas articulações -Refere a necessidade de estabelecer capacidades de carga, mas não as define -Refere a necessidade de “avaliações estratégicas e operacionais” das políticas do setor, referindo, em termos gerais, os critérios a que devem obedecer -Admite a revisão do próprio plano “se, justificadamente, se revelar necessária”
Desenvolvimento	

⁸⁶ Não fazendo um estudo de intervenções anteriores, considera o anterior plano PEDT STP 2001 valioso “enquanto uma contribuição para a reflexão sobre o turismo”, mas que “não apresenta propostas práticas”.

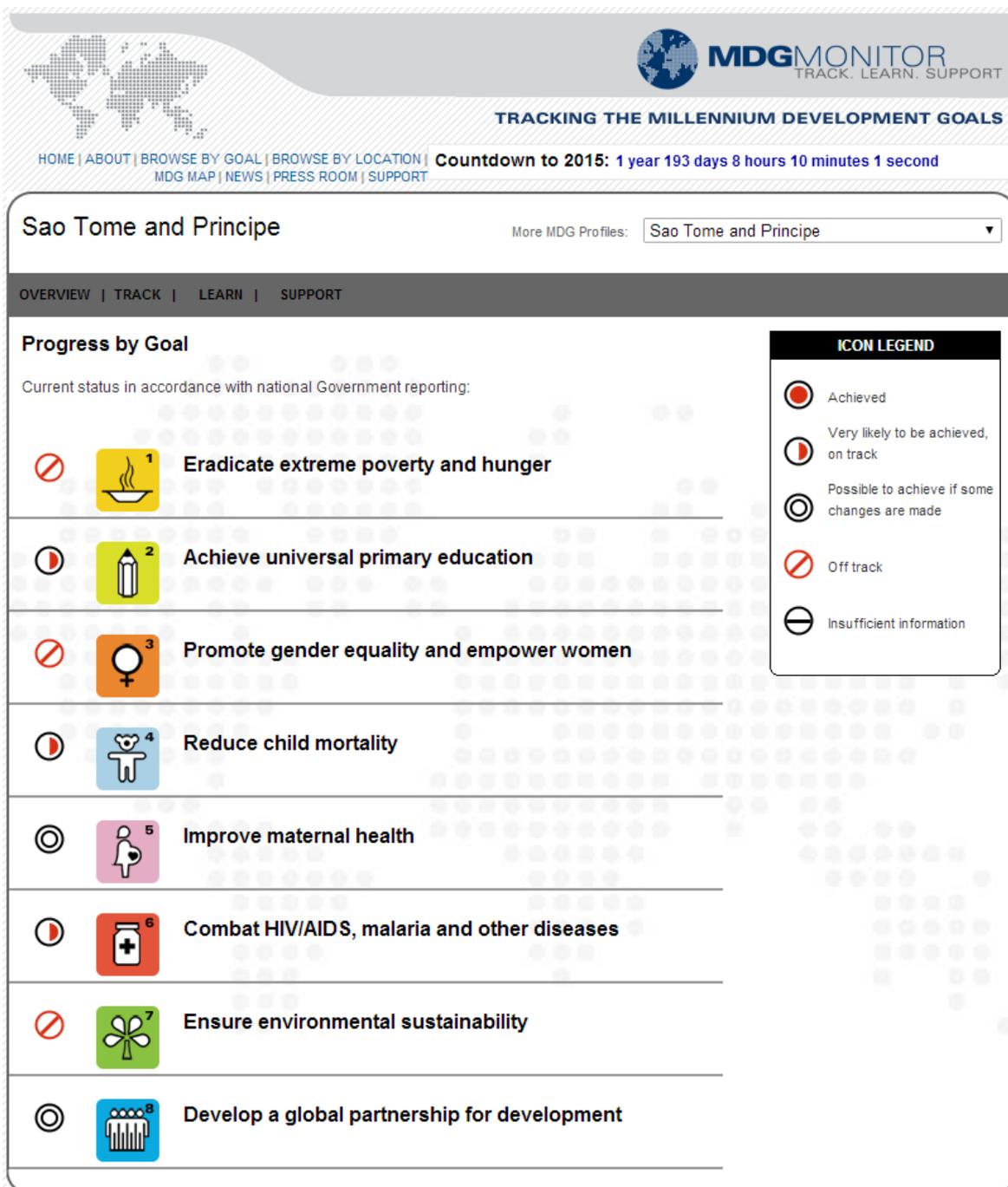
Plano e Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma do Príncipe (PADS) 2012

- Realiza uma vasta contextualização da região em termos económicos, ambientais e sociais
- Faz um diagnóstico exaustivo do setor turístico
- Faz uma integração com outras políticas
- Estipula metas e define objetivos
- Estabelece limites ao crescimento do setor, definindo capacidade de carga
- Apresenta propostas estruturantes em variados setores
- Identifica potenciais fontes de financiamento para cada ação
- Apresenta dotação orçamental para cada medida
- Apresenta cronograma de execução das medidas
- Prevê monitorização e avaliação

Fonte: Autora.

ANEXO VI

Quadro A6 – Ponto de situação da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em STP.



Fonte: Consultado em MDGMonitor (http://www.mdgmonitor.org/country_progress.cfm?c=STP&cd=678)