



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO
CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

O POTENCIAL E VIABILIDADE DAS PPP NO TURISMO EM
PORTUGAL: A VISÃO DOS OPERADORES DO SECTOR

POR: NUNO EMANUEL RAMOS ELIAS

JUNHO – 2014



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO
CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O POTENCIAL E VIABILIDADE DAS PPP NO TURISMO EM
PORTUGAL: A VISÃO DOS OPERADORES DO SECTOR**

POR: NUNO EMANUEL RAMOS ELIAS

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ DIAS LOPES

JUNHO - 2014

I. Agradecimentos

Gostaria de agradecer ao meu orientador e amigo, Professor Doutor José Dias Lopes, pela disponibilidade, energia e apoio que dedicou a este projeto.

Quero também manifestar a minha sincera gratidão aos vários professores universitários que participaram no estudo – Joaquim Sarmiento, Elsa Gavinho, Victor Afonso e Nuno Gustavo –, aos representantes das várias associações de turismo regional – Tânia Almeida, Sónia Oliveira e Paulo Carranca –, à Dra. Maria Coelho do Turismo de Portugal e, igualmente importantes, aos vários profissionais do ramo hoteleiro – Marta Fonseca e Gonçalo Alves, João Manuel Sanches, Nicolas Rouco, André Barreto e João Santos. Um especial agradecimento ao Dr. Pedro Rocha Brito, cujo apoio e contributo na fase inicial da investigação se revelou inestimável.

II. Resumo

O turismo é atualmente considerado um setor estratégico e relevante para a economia portuguesa. Todavia, a maioria das empresas que nele operam são de pequena e média dimensão, e que sentem dificuldades em investir e subsistir à medida que atuam isoladamente num mercado global.

Este projeto pretende aferir, de acordo com a visão dos operadores turísticos, o potencial e viabilidade das parcerias público-privadas para o desenvolvimento do turismo e de projetos turísticos, assim como definir as condições essenciais para tais parcerias atingirem o sucesso. Considerando estes objetivos, recorreu-se ao método *Delphi* a duas fases como ferramenta de investigação qualitativa, procurando recolher a opinião de um painel de profissionais e académicos especialistas nas áreas do turismo, gestão de projetos turísticos e financiamento.

Os resultados da investigação demonstram que, sendo o principal problema do setor turístico em Portugal a falta de cooperação entre *stakeholders*, não só é possível como viável aplicar PPP no turismo. Verificou-se também que o Estado deveria adotar um papel de facilitador de investimento e que, aquando da negociação, devem ser garantidas a transparência, a justa partilha de risco e benefícios, e a devida monitorização desde o início do acordo. Por fim, foi possível destacar as áreas mais importantes do turismo para possíveis aplicações de PPP no futuro.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, Portugal, Turismo, Pequenas e Médias Empresas, Cooperação.

III. Abstract

Tourism is nowadays considered a strategic and important sector for the Portuguese economy. However, the majority of companies that operate in it are small and medium companies that are struggling to invest and to survive, while acting separately in a global market.

This project intends to assess the potential and feasibility of public-private partnerships in tourism according to the operators' perspective, as well as to define the key conditions for these partnerships to achieve success. Considering these objectives, a two-phased Delphi method was used as a tool for qualitative data research. The goal was to seek the opinion of a panel of specialized professionals and academics in the fields of tourism, tourism projects management and financing.

The results from the investigation show that while the main issue in the tourism sector in Portugal is the lack of cooperation between *stakeholders*, it is both possible and feasible to apply PPP in tourism. The State should adopt the role of an investment facilitator and, while negotiating, there should be guarantees for the contract's transparency, its fair share of risks, and an appropriate monitoring routine implementation from the start of the deal. Finally, it was also possible to highlight the main tourism areas in which possible PPP should be applied in the future.

Keywords: Public-Private Partnership, Tourism, Portugal, Small and Medium Companies, Cooperation.

Índice

I.	Agradecimentos.....	iii
II.	Resumo	iv
III.	Abstract	v
1.	Introdução.....	1
2.	As PME no setor turístico em Portugal	2
2.1.	Contributo do turismo para a economia	2
2.2.	Competitividade do setor em Portugal	3
2.3.	Características das PME turísticas.....	4
3.	O setor público no turismo	6
3.1.	O papel do setor público para desenvolvimento turístico	6
3.2.	Os incentivos públicos no turismo	7
4.	Parcerias público-privadas.....	9
4.1.	Conceitos e fatores críticos de sucesso	9
4.2.	O contexto português das PPP	12
4.3.	Aplicabilidade das PPP no turismo.....	14
5.	Processo de investigação	17
5.1.	Enquadramento metodológico – estudo de painel Delphi	17
5.2.	O estudo.....	19
5.3.	Modo de administração de questionários.....	20
5.4.	Primeira fase do estudo	20
5.5.	Segunda fase do estudo	22
5.6.	Demonstração e discussão de resultados.....	24
5.7.	Resultados da primeira fase do estudo	24

5.8. Resultados da segunda fase do estudo	27
6. Conclusões	31
7. Limitações do estudo e pistas para novas investigações	32
8. Bibliografia	33
9. Anexos	37

Índice de Ilustrações

Gráfico 1 – Opinião do painel relativa às debilidades das PME turísticas.....	25
Gráfico 2 – Opinião do painel sobre viabilidade das PPP no turismo.....	26
Gráfico 3 – Fatores que mais contribuem para debilidades no turismo.....	28
Gráfico 4 – Vertentes do turismo mais importantes para possíveis PPP.	30

1. Introdução

Nos últimos anos, o setor turístico tem assumido um papel importante para a sustentabilidade da economia portuguesa, particularmente no âmbito das exportações e criação de emprego. Segundo o Plano Estratégico Nacional do Turismo, trata-se de um setor fragmentado e composto maioritariamente por pequenas e médias empresas, algumas delas com altos níveis de endividamento e atuando isoladamente no mercado global do turismo. É necessária a parceria entre agentes do setor, bem como a intervenção de agentes públicos que facilitem o investimento.

As parcerias público-privadas possibilitam o investimento em projetos cujo investimento seria demasiado elevado para uma só entidade. Apesar do historial de fracassos e controvérsia em torno das PPP em Portugal, a OECD e a UNWTO reconhecem o potencial destas parcerias no fortalecimento da competitividade dos *stakeholders* do turismo e respetivas cadeias de valor, bem como no cofinanciamento de projetos turísticos.

Assim, o presente estudo aborda, do ponto de vista dos operadores turísticos, o potencial das PPP para o desenvolvimento do turismo em Portugal, sendo indispensável definir quais as condições em que tais parcerias podem originar resultados benéficos para o tecido empresarial do setor e para a economia. Para esse efeito, elegeu-se o método *Delphi* como ferramenta de investigação empírica, procurando recolher as opiniões de profissionais e professores experientes nas áreas relevantes para o tema em estudo.

2. As PME no setor turístico em Portugal

2.1. Contributo do turismo para a economia

Embora se caracterize como uma atividade económica recente, o turismo é hoje considerado um dos setores mais importantes para a economia global (UNWTO, 2000), e que afeta positiva e indiretamente outros ramos de atividade (OECD, 2010; Vellas, 2011; Kim, Kim & Lee, 2005; Costa, 2005). Vellas (2011) refere que, para desenvolver um destino turístico, é necessário investir nomeadamente na melhoria de estradas e redes de transportes, na distribuição de água potável e energia, no tratamento de resíduos e em sistemas de comunicação. O turismo promove, portanto, uma série de melhorias nas infraestruturas do país recetor. Vellas (2011), refere também que a entrada de turistas contribui para o aumento da procura dos produtos do país recetor, particularmente os de carácter alimentar, o que por sua vez afeta positivamente o setor agroalimentar.

Por outro lado, o ingresso de turistas e aumentos de consumo conduzem a maiores necessidades de recrutamento de mão-de-obra diversificada e qualificada (Lee & Chang, 2008). Assim, poderá dizer-se que uma forma de combater o desemprego e o fraco crescimento económico é através de uma forte promoção do turismo (OECD, 2012). Contudo, e embora o turismo crie importantes postos de trabalho, uma parte significativa destes é de carácter sazonal (Vellas, 2011; Daniel, 2010). Rosentraub e Joo (2009), afirmam que a construção de atrações turísticas pode contribuir bastante para o desenvolvimento de economias regionais e criação de postos de trabalho.

Em Portugal, o setor turístico assume um papel estratégico para a economia nacional, tendo contribuído bastante para o equilíbrio das contas

externas em 2011 (Turismo de Portugal, 2011b). As atividades económicas relacionadas com o setor turístico representaram 3,6% do PIB português em 2010, constituindo mais de um décimo do total das exportações (Romano, 2012). Ao nível de empregabilidade no setor, o turismo foi responsável pela criação de 43,8 mil postos de trabalho entre Abril e Setembro de 2013, o que corresponde a um terço do emprego criado entre os dois trimestres (Expresso, 2013).

2.2. Competitividade do setor em Portugal

Ainda que o turismo se considere um setor chave para a economia nacional, desde 2008 que a procura é insuficiente para responder à nova oferta, o que tem provocado a “concorrência pelo preço, com deterioração das condições de exploração e comercialização dos empreendimentos” (Turismo de Portugal, 2012).

Diferentes autores consideram que a procura turística externa em Portugal está dependente de um pequeno conjunto de mercados emissores – Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda (Daniel, 2010; Costa, 2005). Relativamente à procura interna, existem dados estatísticos que comprovam uma quebra de 53,7% entre o verão de 2013 e o verão anterior (Turismo de Portugal, 2013). Por outro lado, a mesma fonte indica que o mercado emissor alemão se destacou com um crescimento de 37,5% em 2013.

Dada a necessidade de aumentar a procura turística em Portugal, é imprescindível promover a competitividade do setor turístico. A competitividade é a capacidade de um destino competir com sucesso contra outros destinos rivais no mundo e de gerar níveis de riqueza acima da média, mantendo-se como tal ao longo do tempo através dos menores custos sociais e ambientais

(UNWTO, 2000). Neste âmbito, destaca-se que Portugal integrou a lista dos 20 destinos mais competitivos do mundo em 2011 (Turismo de Portugal, 2011a).

De modo a que Portugal se mantenha competitivo no contexto internacional, é importante incentivar a modernização das empresas turísticas, especialmente as PME, que necessitam de “dispor das ferramentas e conhecimento que lhes permitam atuar neste novo contexto” (Turismo de Portugal, 2012). É visível, a nível global, que o turismo está sujeito a uma procura cada vez mais sofisticada, exigente e melhor informada (Franco & Estevão, 2010; Kim *et al*, 2005; Daniel, 2010; Costa, 2005).

A competitividade é igualmente uma característica que conduz à sustentabilidade económica, social e ambiental (UNWTO, 2000). Neste âmbito, o Turismo de Portugal (2011b), indica no Relatório de Sustentabilidade um conjunto de desafios projetados para 2015 que permitirão manter Portugal como um destino competitivo, designadamente o apoio financeiro a projetos inovadores, a qualificação de recursos humanos e a promoção das melhores práticas para os vários agentes do setor.

2.3. Características das PME turísticas

As pequenas e médias empresas (PME) podem ser definidas como empresas que empregam menos de 250 trabalhadores, apresentando volume de negócios anual não superior a 50 milhões de euros e um balanço anual não superior a 43 milhões (Comissão Europeia, 2003). O turismo, apesar de se tratar um setor altamente competitivo, é explorado principalmente por pequenas e médias empresas (OECD, 2010; Kim *et al*, 2005). A cadeia de valor turística é composta, assim, por uma rede complexa de *stakeholders*, originando uma estrutura fragmentada. Consequentemente, vários governos já

reconhecem o papel que devem adotar na resposta a eventuais falhas de mercado que derivam da natureza fragmentada do setor (OECD, 2010).

Em Portugal, o total do tecido empresarial em 2010 era composto maioritariamente por PME, representando cerca de 99,9% do total nacional (Paula, 2012). Uma das principais fraquezas do setor turístico em Portugal é, portanto, a “excessiva atomização e pequena dimensão da maioria das empresas” (Turismo de Portugal, 2012). Segundo a mesma fonte, as PME “carecem de competências e recursos” para oferecer experiências inovadoras e de destaque para o consumidor.

Ao nível financeiro, a generalidade das PME do setor encontram-se atualmente com baixos níveis de capital próprio e com elevados níveis de endividamento, devido a culturas de gestão pouco orientadas à captação de investidores, e também ao precedente período no qual era fácil aceder ao crédito bancário (Turismo de Portugal, 2012). Com estruturas financeiras desequilibradas, as PME sentem grandes dificuldades em se manterem competitivas mas, sobretudo, para sobreviver e preservar os postos de trabalho criados.

De modo a que as PME se mantenham competitivas no setor do turismo, Franco e Estevão (2010) sugerem a criação de alianças estratégicas com vista à obtenção de efeitos de sinergia e vantagens competitivas – nomeadamente através de parcerias público-privadas. As parcerias no setor tornam-se ainda mais importantes pelo facto de a maioria do tecido ser composto por PME, as quais necessitam de algum tipo de cooperação para garantir a sua sobrevivência (UNWTO, 2000; Turismo de Portugal, 2012).

Contudo, as empresas turísticas ainda se mostram hesitantes em enveredar por parcerias, muito devido à elevada competitividade do mercado (Kim *et al*, 2005). Segundo os mesmos autores, o facto de o consumidor ser cada vez mais sofisticado, aliado às tendências atuais de consumo personalizado no turismo, levam a que cada nicho no mercado turístico crie barreiras que protejam a sua identidade regional e produto turístico. As pequenas e microempresas turísticas tendem a limitar os seus contactos para os agentes económicos de quem necessitam impreterivelmente, tais como o governo local, agências de impostos, fornecedores, clientes e agentes bancários (Braun, 2005).

Sintetizando os principais aspetos deste capítulo, compreende-se que o turismo constitui um importante estímulo para a economia global, bem como para a economia portuguesa. O Turismo de Portugal indica a necessidade de promover Portugal como um destino de eleição, muito através da qualificação e cooperação entre as empresas que operam no setor. A maioria destas empresas são PME que enfrentam dificuldades de sobrevivência, provocada pelos atuais obstáculos financeiros e pelo isolamento num mercado altamente competitivo. Assim se demonstra a importância de promover parcerias entre os vários *stakeholders* da indústria tendo como objetivo atingir maior competitividade e capacidade de sobrevivência das PME.

3. O setor público no turismo

3.1. O papel do setor público para desenvolvimento turístico

A intervenção do setor público na promoção do setor do turismo não é um fenómeno recente. Nos primórdios do desenvolvimento do turismo –

durante a década de 1960 –, os governos assumiam um papel pioneiro e importantíssimo, particularmente no que dizia respeito ao investimento (UNWTO, 2000). Eram necessários grandes investimentos para que, através da construção de infraestruturas e instalações básicas, fosse possível explorar uma região para fins turísticos e atrair o crescimento económico.

Contudo, o crescimento do setor turístico e do seu valor comercial acabaram por atrair o investimento privado – o que provocou, nos anos seguintes, uma rápida proliferação de projetos em hotéis e agências de viagem por parte destes agentes, frequentemente gerando excesso de oferta. De modo a controlar o crescimento do setor e as boas práticas das empresas nele inseridas, os governos optaram por inserir legislação e, ao longo do tempo, maior regulamentação (UNWTO, 2000). Assim, o setor público abandonou o papel de principal investidor, para se assumir como agente regulador do setor turístico.

Vários governos consideram-se atualmente como agentes facilitadores e de incentivo ao investimento privado, recorrendo a benefícios fiscais e outros incentivos (UNWTO, 2000). Em Portugal, a entidade pública que regula e coordena os vários agentes do setor é o Turismo de Portugal I.P., assumindo a responsabilidade de planear, qualificar, desenvolver e apoiar financeiramente o setor turístico nacional (Turismo de Portugal, 2011b).

3.2. Os incentivos públicos no turismo

Os incentivos são, de um modo geral, uma importante ferramenta que as políticas públicas dispõem para promover a economia, nomeadamente nas áreas de inovação e desenvolvimento regional (QREN, 2011). Costa (2005) refere três formas distintas de incentivar a iniciativa privada: “(i) através de

incentivos financeiros e fiscais, o que irá permitir um maior investimento por parte do sector privado; (ii) incentivos à investigação, de forma a aprofundar o conhecimento sobre o sector; e (iii) através do investimento na promoção em novos mercados ou até mesmo em mercados já existentes”. Num estudo destinado ao setor hoteleiro nos Estados Unidos da América, Tress (2003) verificou que à medida que os custos de desenvolvimento de hotéis aumentavam, maior era o envolvimento do setor público no financiamento destes.

Em Portugal, os incentivos financeiros visam principalmente a qualificação e internacionalização das PME turísticas, embora estejam disponíveis tanto para a iniciativa privada como a pública (Turismo de Portugal, 2011b) – indicando, portanto, a preocupação de tornar as empresas mais competitivas. Segundo a entidade Turismo de Portugal (2011b), 92% dos incentivos foram atribuídos às iniciativas privadas no ano de 2011.

A maioria das despesas que o Turismo de Portugal assume são relativas à concessão de incentivos para a dinamização do setor (Turismo de Portugal, 2011b). De acordo com a mesma fonte, os incentivos atribuídos à iniciativa privada decorrem principalmente de protocolos entre o Turismo de Portugal e instituições financeiras, bem como outros programas associados ao QREN e às linhas de crédito PME INVESTE. Em 2011, a concessão de 79,2 milhões de euros em incentivos financeiros permitiu a criação de 794 postos de trabalho, estimando-se também que estes capitais deverão gerar até 2016 um total de 180,5 milhões em Valor Acrescentado Bruto (Turismo de Portugal, 2011b). O setor do turismo necessita claramente de agentes governamentais para o

financiamento e promoção do investimento, através de incentivos que minimizem os custos dos agentes privados (UNWTO, 2000).

Os elevados investimentos e riscos associados ao turismo são, deste modo, outro motivo pelo qual o apoio do setor público se torna essencial. Em Portugal, o esforço financeiro para incentivar e capacitar as empresas é assumido pelo Turismo de Portugal e, com base nos dados relativos a 2011, podendo alcançar resultados bastante favoráveis.

4. Parcerias público-privadas

4.1. Conceitos e fatores críticos de sucesso

Uma parceria público-privada pode ser definida, conforme o Decreto-Lei nº 86/2003, como “um contrato ou união de contratos, por via das quais entidades privadas (...), se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado” (Ministério das Finanças, 2003). Sarmiento (2013), refere que não existe uma definição única de PPP, mas que poderá ser descrita como “...um contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública”. A OECD (2011), define as PPP como um acordo a longo entre o governo e um parceiro privado, no qual os objetivos de prestação de serviço da parte do Governo estão alinhados com os objetivos de lucro da parte do parceiro privado. Teker e Teker (2012), referem que as PPP se caracterizam pela partilha do investimento,

risco associado e posteriores proveitos, embora os papéis e responsabilidades dos parceiros possam variar entre projetos distintos.

Do ponto de vista do setor público, existem dois modos de providenciar serviços à população: através da tradicional contratação pública, ou recorrendo a parcerias com o setor privado (Sarmiento, 2010). Recentemente, os governos tendem a aceitar que as PPP possam constituir melhores soluções quando comparadas aos mecanismos de contratação pública, visto que há um aproveitamento das competências, eficiência e inovação do setor privado (Araújo & Sutherland, 2010; Kim *et al*, 2005; Sarmiento, 2010). É também possível associar diversas vantagens à adoção de parcerias público-privadas: a resposta a falhas de mercado, a otimização na prestação de serviços, a garantia de ações coordenadas entre parceiros e a criação de redes inovadoras (Silva & Rodrigues, 2005). Sarmiento (2010), acrescenta que as PPP, quando aplicadas com sucesso, permitem reduzir prazos e custos na prestação dos serviços ao público.

Contudo, verifica-se alguma controvérsia e debate quanto à ideia de as PPP constituírem mecanismos mais benéficos e eficientes que a contratação tradicional. O benefício adquirido pela inclusão do setor privado numa PPP não é um dado adquirido (Jacobson & Choi, 2008). O resultado da parceria dependerá da correta identificação do concorrente mais eficiente, da consequente escolha de partilhas de risco, da relação contratual estabelecida, entre outros fatores (Araújo & Sutherland, 2010).

Neste contexto, é importante referir que existe a “tentação” de recorrer às PPP apenas com o objetivo de evitar pressões orçamentais, visto que se o privado realizar o investimento, esses custos não se refletem no Orçamento de

Estado nem contribuem para o défice (Sarmiento, 2013). Este hábito pode conduzir ao uso inadequado das parcerias e futuras consequências (Araújo & Sutherland, 2010), ou seja, um conjunto de encargos financeiros que se estendem durante toda a duração do contrato – por norma, entre 20 a 30 anos (Sarmiento, 2013).

Assim sendo, é fundamental que o setor público utilize o *Public Sector Comparator* antes de aceitar uma parceria com parceiros privados. Aquando da negociação de um contrato de PPP, esta ferramenta permite calcular os custos que seriam implicados na contratação pública e compará-los com os custos associados à parceria (Sarmiento, 2010; Kunst, 2011). Os resultados dessa análise constituem, assim, um ponto de referência para avaliar as propostas dos possíveis parceiros privados – evidenciando se vale a pena recorrer ou não à parceria e ao investimento privado.

A utilização das PPP integra também diversos riscos que devem ser compreendidos pelo governo, de modo a que este possa negociar os contratos distribuindo esses riscos (Kim *et al*, 2005). Sarmiento (2013) resume os riscos associados às PPP em 6 grupos: “1. riscos políticos (...); 2. risco de planeamento e construção; 3. risco de manutenção; 4. risco financeiro; 5. risco de procura e 6. risco de renegociação.” Durante a negociação de uma PPP, é fundamental que exista transferência de risco para o setor privado – ao assumir riscos e a responsabilidade financeira, o privado é incentivado a melhorar a eficiência e rendibilidade do projeto (Sarmiento, 2013). Por outro lado, quando se transfere baixo risco para o privado, assiste-se a uma penalização na *performance* do projeto e a maiores custos assumidos pelo setor público. De acordo com o mesmo autor, o privado “deve assumir os riscos 2, 3 e 4”.

Todavia, existem dúvidas sobre quem deve assumir o risco da procura – se for o privado, as receitas resultam da adesão e pagamento de utilizadores; se for o público a assumir o risco, o privado é remunerado pelo Estado independentemente do número de utilizadores (Sarmiento, 2010). Nesta última hipótese, é comum assistir a uma gestão pouco eficiente por parte do privado, dado que o mesmo terá sempre a remuneração assegurada e sem quaisquer impactos nas receitas resultantes de quebras na procura.

Embora não exista um consenso sobre a eficiência e utilidade das PPP, têm existido casos de sucesso a nível global e cujo reconhecimento tem impellido a uma maior abrangência das parcerias para diversos níveis de jurisdição pública (Jacobson & Choi, 2008).

4.2. O contexto português das PPP

Os contratos de PPP têm sido recentemente um alvo de discussão e de grande polémica em Portugal. É importante referir que Portugal é o país europeu com a maior utilização das PPP (Sarmiento, 2013; Avelino, 2011), sendo que a maioria destas se destinaram a projetos de obras rodoviárias e ferroviárias e, mais tarde, a projetos no setor da saúde (Sarmiento, 2010; Santos, Fonseca, Sapage, Rodrigues & Galope, 2012).

Devido ao uso sistemático das PPP pelos recentes governos, há quem defenda que “o recurso excessivo às PPP teve por base a necessidade de os agentes públicos realizarem obras sem se endividarem formalmente” (Jornal de Negócios, 2013). Sarmiento (2013), refere quatro causas que impossibilitaram as PPP de gerar valor para o Estado. Em primeiro lugar, recorreu-se às PPP “de forma intensiva, com elevado investimento, num período de tempo muito curto (...), sem que houvesse experiência neste tipo de negócio”. A segunda

causa indicada pelo autor refere-se ao objectivo das PPP em si – poder investir sem que os custos contribuíssem para o défice. No entanto, as PPP passaram a acrescentar encargos orçamentais consideráveis que irão perdurar nos próximos 20 anos. Em terceiro lugar, é descrita a falta de *know-how* na Administração Pública para negociar as parcerias, particularmente no que respeita à comparação entre os custos da PPP e os custos que seriam implicados caso o Estado optasse pela contratação pública. Por último, Sarmiento (2013) afirma que na maioria das PPP não existiu uma correta repartição de riscos, visto que o Estado assumiu frequentemente o risco da procura – ou seja, ao privado foram garantidas as receitas, independentemente do modo de gestão e da afluência de utilizadores. Este facto contribuiu, portanto, para que o privado descurasse a questão da eficiência nos projetos.

Deste modo, assistiu-se ao desperdício de recursos do Estado nas PPP devido a uma má gestão e uso abusivo mas, também, a uma incompreensão do sistema das PPP por parte do governo (Avelino, 2011). Verificaram-se várias PPP em que o Estado garantiu taxas de juro sem risco aos investidores privados, o que se refletiu em partilhas de risco desajustadas e a situações em que o investimento seria desaconselhável (Pimentel, 2012).

Apesar do elevado número de fracassos de PPP em Portugal, Sarmiento (2010), defende que estas parcerias não devem ser consideradas como opções inválidas. Porém, é imprescindível que haja experiência e poder negocial da parte do setor público, e que este compreenda se os benefícios previstos justificam os custos de financiamento apresentados pelo setor privado, a longo prazo.

4.3. Aplicabilidade das PPP no turismo

Recentemente, as negociações de PPP no turismo têm ganho maior popularidade (UNWTO, 2000; Kim *et al*, 2005; Kunst, 2011). Por um lado, a cooperação entre os agentes públicos e privados tornou-se indispensável para a competitividade do turismo, dada a necessidade de existir uma cadeia de valor com atividades multissetoriais envolvendo vários *stakeholders* (UNWTO, 2000; Kim *et al*, 2005; Kunst, 2011). Por outro lado, a criação de PPP poderá também constituir um método de cofinanciar e promover o turismo, aliviando as pressões orçamentais associadas à austeridade (OECD, 2012). Amiúde, os projetos turísticos requerem elevados investimentos que são impossíveis de suportar por empreendedores ou pelo governo de modo isolado, justificando-se a necessidade de enveredar por PPP (Teker & Teker, 2012; Kunst, 2011). A restrição orçamental para o investimento é, portanto, a principal razão pela qual as PPP têm ganho popularidade no turismo (UNWTO, 2000).

A natureza fragmentada do turismo justifica também a importância de promover parcerias e cooperação entre *stakeholders*. Por um lado, para manter a sobrevivência do setor a longo prazo (Kim *et al*, 2005), e por outro, para oferecer produtos turísticos de qualidade (Franco & Estevão, 2010). Em acréscimo, vários produtos turísticos são baseados em património natural ou cultural, daí a importância da participação do setor público no turismo (Kim *et al*, 2005).

Na ausência de uma fórmula para o sucesso das PPP, a World Tourism Organization (2000), indica um conjunto de fatores críticos de sucesso nas parcerias aplicadas ao turismo, entre os quais se destaca a importância de uma estrutura equilibrada, atribuindo responsabilidades e papéis de forma clara a

todos os parceiros. É igualmente mencionada a necessidade de uma avaliação regular da eficácia de todos os parceiros, e de estabelecer boa comunicação entre os mesmos.

Kunst (2011), refletindo a viabilidade das PPP no turismo, realça dois tipos de parceria possíveis: **na cooperação para a gestão de destinos**; e **na cooperação para o desenvolvimento de empreendimentos turísticos**. Na primeira tipologia, o autor indica que as parcerias não necessitam de investimentos significativos (por exemplo, em campanhas de marketing ou preservação de património cultural). Na segunda tipologia, é provável que sejam necessários elevados investimentos na construção de infraestruturas. Contudo, o autor afirma que as parcerias em projetos de baixo investimento são preferíveis, visto que no desenvolvimento de empreendimentos através de PPP os benefícios económicos são irrelevantes e pouco credíveis.

Teker e Teker (2012), por outro lado, fazem a distinção no tipo de investimento turístico. Segundo os autores, existem investimentos turísticos públicos (nomeadamente aeroportos, portos, autoestradas, sistemas sanitários, entre outros) e investimentos turísticos privados, designadamente hotéis, restaurantes, parques de atrações, entre outros. Neste contexto, os autores afirmam a possibilidade de negociar investimentos turísticos privados através de modelos do tipo *build-operate-transfer* ou *build-operate* (ilustrados no Anexo 1, página 37), no qual o privado financia o projeto enquanto o parceiro público lhe concede algum tipo de privilégio. Segundo os autores, o governo pode facilitar o investimento privado ao ceder terrenos sem custo, ao adiar ou perdoar impostos, ou garantindo o empréstimo bancário para reduzir os custos de financiamento iniciais.

No que respeita ao investimento em atrações turísticas, Rosentraub e Joo (2009), afirmam que os complexos desportivos e parques de diversões são os empreendimentos que geram maior empregabilidade e desenvolvimento económico, de acordo com o seu estudo baseado na análise de investimentos em atrações turísticas em mais de 300 áreas metropolitanas nos EUA.

Existem diversas oportunidades para aplicação de PPP no setor turístico, tais como o desenvolvimento de produtos, recursos humanos, operações, investigação, marketing e financiamento (Kim *et al*, 2005). Porém, estas têm incidido principalmente nas áreas de marketing e promoção de destinos ou produtos turísticos (UNWTO, 2000). Segundo a mesma fonte, o setor público atribui maior importância às áreas do marketing e desenvolvimento do produto, enquanto o setor privado revela maior interesse na facilitação do investimento.

Sumarizando os conteúdos deste capítulo, constatou-se que a excessiva aplicação de PPP sem sucesso em Portugal originou grande controvérsia e cepticismo. A principal razão foi a falta de informação e experiência por parte do governo para negociar estas parcerias, conduzindo a más decisões e desperdícios de recursos. Ainda assim, as PPP foram aplicadas principalmente no setor dos transportes e saúde, e nota-se uma escassez de estudos relativos ao fenómeno das parcerias no setor turístico em Portugal (Franco & Estevão, 2010). As parcerias entre *stakeholders* no turismo poderão ser bastante vantajosas, aliviando não só os obstáculos ao investimento, mas também as debilidades e fragmentação das PME turísticas a nível nacional.

5. Processo de investigação

Considerando apenas a literatura, conclui-se que não existe um consenso quanto à viabilidade das parcerias público-privadas para o desenvolvimento do turismo. São vários os autores que afirmam a aplicabilidade das PPP no Turismo (UNWTO, 2000; Kunst, 2011; Teker e Teker, 2012) e, todavia, a maioria das PPP em Portugal foram aplicadas principalmente no setor de transportes e saúde (Sarmiento, 2013; Santos *et al*, 2012).

5.1. Enquadramento metodológico – estudo de painel Delphi

O objetivo do estudo é, assim, avaliar o potencial e viabilidade das parcerias público-privadas como instrumento de apoio às empresas e projetos turísticos em Portugal. Para este efeito, foi utilizado um método de investigação qualitativo, designadamente o método Delphi, **focado na opinião dos operadores turísticos.** O método Delphi (ilustrado no anexo 2, página 38) consiste, em primeiro lugar, na seleção de um quadro de especialistas em determinada área, cuja opinião seja relevante para o problema em estudo. É importante que exista um critério de seleção de especialistas e, frequentemente, um desses critérios é o conhecimento sobre o tema debatido (Baker, Lovell & Harris, 2006). Os mesmos autores aconselham a procurar um padrão de conhecimento e experiência entre os participantes, de forma a atribuir maior consistência ao painel inquirido pelo moderador.

Posteriormente, é organizado um breve conjunto de questões, estruturado em rondas, sendo que a formulação das questões nas rondas consequentes dependem dos resultados das respostas obtidas nas questões

das rondas precedentes. Ou seja, o questionário é gradualmente estruturado de acordo com as ideias geradas pelos especialistas inquiridos.

O método Delphi é considerado um método útil para identificar os pressupostos e informação que conduzem a diferentes opiniões, bem como para descobrir informações que gerem o consenso no painel de participantes (Hasson, Keeney & McKenna, 2000). Hung, Altschuld & Lee (2008), sintetizam um conjunto de vantagens decorrentes do uso do método Delphi, entre as quais a possibilidade de reunir especialistas geograficamente dispersos, a anonimidade das respostas e dos participantes, o tempo e calma de que os participantes dispõem para responder e o incentivo a que sejam dadas opiniões honestas, isentas de eventuais pressões e influências do grupo. É também, segundo os mesmos autores, um método eficiente, flexível, e relativamente simples de utilizar.

No entanto, não existe uma prova absoluta da fiabilidade deste método, visto que as respostas de um determinado painel de especialistas poderão não ser necessariamente idênticas às respostas que seriam dadas por um painel diferente (Hasson *et al*, 2000; Keeney *et al*, 2000). Em acréscimo, outras desvantagens são apontadas por Hung *et al* (2008): o método Delphi exige tempo e compromisso aos participantes; os questionários são facilmente manipuláveis pelos moderadores e a demonstração da análise das respostas pode gerar atitudes conformistas nos participantes.

A aplicação da método Delphi pode ser composta em duas fases, sendo que a primeira corresponde à selecção dos especialistas e a segunda à administração das questões.

5.2. O estudo

O primeiro passo do processo de investigação consistiu na organização dos critérios que iriam orientar a selecção dos participantes convidados. Assim, foram considerados critérios fundamentais as habilitações académicas de mestrado ou superior em turismo, bem como a experiência profissional no setor turístico em cargos de responsabilidade. Adicionalmente, foi ponderada a necessidade de integrar participantes especializados na área das PPP e financiamento. Neste caso, os critérios a seguir foram a experiência profissional e grau académico de mestrado ou superior na área de finanças.

Com base nos critérios definidos, formulou-se uma lista de potenciais especialistas para participarem no inquérito. De modo a promover a diversidade de opiniões, foram contactadas por e-mail e telefone várias entidades reguladoras do setor, associações regionais de turismo, professores e académicos nas áreas de turismo e financiamento, bem como profissionais da indústria hoteleira. O processo de contacto permitiu angariar 14 participantes para o estudo e constituir um painel diversificado:

- 3 professores universitários formados em várias áreas do turismo;
- 1 professor em finanças e especialista em PPP;
- 1 representante da Associação de Turismo do Alentejo e Ribatejo;
- 1 representante da Associação de Turismo da Região Centro;
- 1 representante da Associação de Turismo do Porto e Norte;
- 1 representante do Turismo de Portugal;
- 6 profissionais de hotelaria em cargos de direcção ou chefia.

5.3. Modo de administração de questionários

Como já referido, o método Delphi possibilita o contacto com especialistas geograficamente dispersos. Apesar de inicialmente se ter ponderado utilizar formulários automáticos online, optou-se por não depositar total confiança e responsabilidade em plataformas online que poderiam sofrer falhas momentâneas e, assim, comprometer o sucesso do estudo. Portanto, o envio e submissão de questionários, bem como o estabelecimento de contacto com os participantes convidados, foi baseado na troca de e-mails entre o moderador e o painel de participantes. Ocasionalmente, foram também efetuados telefonemas para os participantes das entidades reguladoras do setor e alguns participantes de unidades hoteleiras.

5.4. Primeira fase do estudo

Tendo obtido a confirmação de participação no estudo por parte dos participantes anteriormente listados, procedeu-se à administração do primeiro questionário. O primeiro questionário consistiu em 8 questões exploratórias (demonstradas no anexo 3, página 39) às quais os participantes poderiam responder livremente. Na primeira ronda de questões, o objectivo foi recolher as opiniões do painel de especialistas sobre questões fundamentais para este estudo, nomeadamente:

- 1.1.** Se o especialista concorda que o setor turístico é composto em maioria por PME com debilidades ao nível de recursos e competências;
- 1.2.** Se as PME cooperam entre si ou não, e se o participante achava vantajoso formar parcerias entre empresas;

- 1.3. Se seria possível conciliar as PPP com os apoios financeiros concedidos pelo Turismo de Portugal, e se as PPP seriam viáveis no turismo (mediante um conjunto de pressupostos e condições);
- 1.4. Que erros se deveriam evitar em futuros projetos de PPP para o turismo e, por último,
- 1.5. Em que áreas do turismo faria mais sentido aplicar as PPP (por exemplo, marketing, desenvolvimento de capital humano, entre outros).

Nesta fase foram recebidas as respostas de 13 especialistas, constituindo um conjunto de opiniões diversificado. Ao analisar os conteúdos das respostas de cada participante, constatou-se que seria difícil analisar os resultados do ponto de vista global. Assim, foi decidido que, para cada questão, as respostas dos vários especialistas seriam agrupadas por assunto ou tema levantado. Considerando como exemplo: ao responder à questão sobre se seria vantajoso formar parcerias entre empresas turísticas, vários especialistas utilizaram expressões como “é fulcral”, “é imprescindível para sobrevivência no setor”, e “é fundamental”. Deste modo, as respostas destes participantes foram agrupadas na tipologia de resposta denominada pelo moderador como “Sim, é fulcral para a sobrevivência das empresas”. Este método provou ser bastante útil, dado que frequentemente os participantes exprimiam opiniões muito semelhantes embora utilizando vocabulário diferente.

Após a conclusão da análise das respostas, foi produzido um relatório dos resultados obtidos na primeira ronda, o qual foi partilhado com os

participantes para que estes pudessem considerar a informação gerada no painel.

5.5. Segunda fase do estudo

Os dados obtidos na primeira fase permitiram a formulação do questionário para a segunda fase do estudo. A segunda fase consistiu em questões fechadas e de escolha múltipla que derivaram das respostas dos participantes durante a primeira fase. Em algumas questões, foi pedido aos especialistas que ordenassem por ordem de relevância os vários assuntos gerados pelo próprio painel no questionário precedente. Por outro lado, foram também desenvolvidas questões cujo objetivo seria aprofundar os assuntos centrais para este estudo. Em suma, a segunda fase de questões pretendeu averiguar:

- 2.1.** Quais são os fatores relacionados com as PME que mais contribuem para a debilidade do setor turístico;
- 2.2.** De que modo se poderia fomentar a cooperação entre empresas e qual o principal argumento para cooperar com outras entidades do setor;
- 2.3.** De que modo seria possível articular as iniciativas de PPP com as concessões de incentivos atribuídas pelo Turismo de Portugal;
- 2.4.** Quais as medidas (sugeridas pelo painel) mais relevantes para garantir o sucesso de PPP no turismo;
- 2.5.** Que papel deveria o Estado assumir caso fosse negociável uma PPP para o desenvolvimento do turismo;

2.6. Qual das tipologias de PPP no turismo (indicadas por Kunst) seria mais indicada para PPP em Portugal – gestão do destino ou desenvolvimento de novos empreendimentos e, por fim,

2.7. Das áreas de desenvolvimento turístico mencionadas pelo painel, quais são as de maior importância para possíveis aplicações de PPP.

Durante a segunda ronda de questões foram recebidas 12 respostas do painel de 14 participantes. Durante a esta ronda, com questões de carácter mais específico, o Turismo de Portugal optou por não manifestar opinião.

Considerando que as questões foram maioritariamente de escolha múltipla, a análise de resultados consistiu na simples contagem de votos. Relativamente às questões em que foi pedido aos participantes para ordenarem as várias opções por grau de relevância, foi adoptado um sistema de médias para análise global das respostas. Demonstrando como exemplo: a primeira questão indicava 4 opções para ordenar por ordem de relevância. Os doze inquiridos atribuíram, portanto, um número compreendido entre 1 e 4 a cada uma das 4 opções. A avaliação global de cada opção para essa resposta equivaleu, assim, ao somatório das avaliações a dividir por 12. Deste modo foi possível representar graficamente, e de um ponto de vista global, o grau de relevância de cada uma das opções para a questão levantada.

Tal como sucedido na primeira ronda de questões, a análise dos resultados da segunda ronda de questões foi integrada num relatório, o qual foi redigido pelo moderador e partilhado com os especialistas.

Tendo em consideração que as respostas produzidas nas duas rondas foram, de modo geral, bastante conclusivas e de encontro aos objetivos do estudo, optou-se por terminar o método Delphi após a segunda ronda.

5.6. Demonstração e discussão de resultados

As respostas à primeira fase foram agrupadas por tipologias conforme os temas levantados pelo painel de especialistas. Consequentemente, a análise global fundamentou-se na contagem do número de vezes que determinado assunto foi respondido em cada questão. Salienta-se também que existem gráficos indicando um total de votos respondidos superior ao número de participantes. Esta ocorrência deve-se ao facto de, por vezes, alguns participantes terem mencionado vários assuntos para uma só questão. Ainda assim, e em detrimento da igualdade de respostas entre especialistas, considerou-se mais importante na fase inicial registar a frequência com que certos tópicos foram identificados.

5.7. Resultados da primeira fase do estudo

Tendo em consideração as questões centrais a explorar na primeira fase, os resultados obtidos foram os seguintes:

1.1. Se o especialista concorda que o setor turístico em Portugal é composto em maioria por PME com debilidades ao nível de recursos e competências.

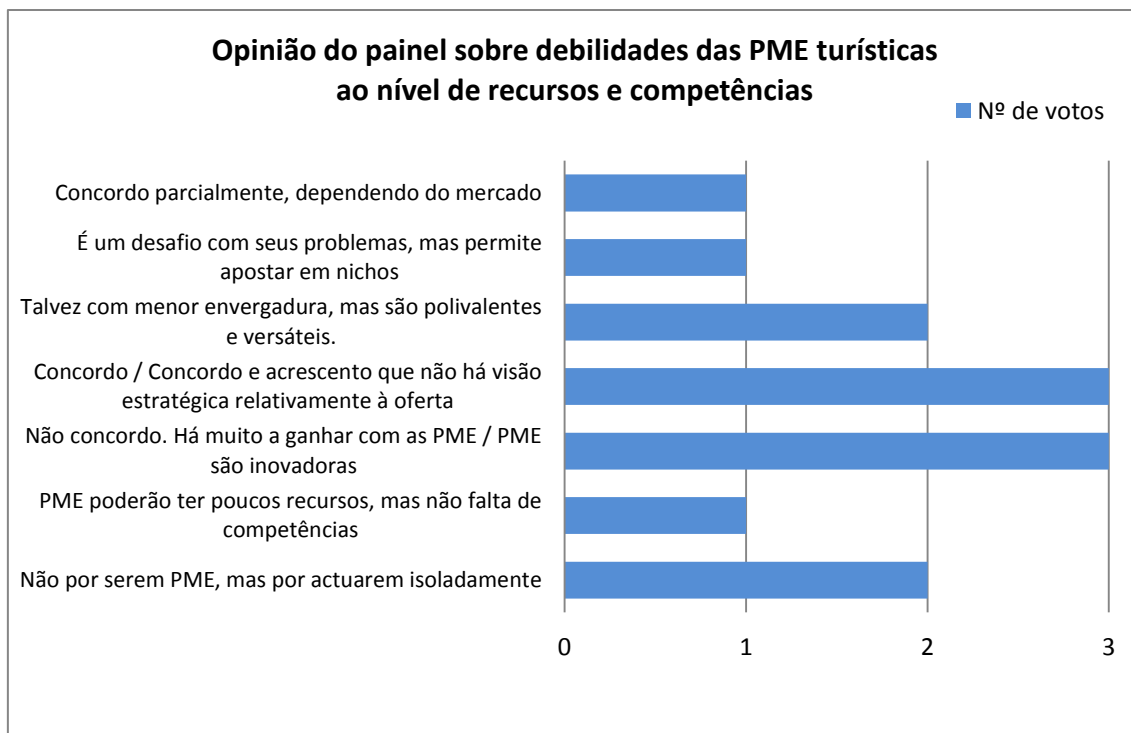


Gráfico 1 – Opinião do painel relativa às debilidades das PME turísticas.
Fonte: elaboração própria.

Ao observar as estatísticas dispostas no presente gráfico, verifica-se que não existiu consenso quanto a esta questão. Esta questão necessitou de maior aprofundamento na segunda fase do estudo.

1.2. Se as PME cooperam entre si ou não, e se o participante considerava vantajoso formar parcerias entre empresas.

Neste caso, 30,77% dos inquiridos responderam que apesar de as empresas dificilmente cooperarem, tem existido uma tendência para melhorar. Por outro lado, 38,46% dos inquiridos afirmam que existem muitas dificuldades em cooperar. Outros 30% afirmam que esta tendência depende das regiões ou do modo de gestão. No que respeita às vantagens de formar parcerias entre empresas turísticas, todos os participantes afirmam que existem vantagens associadas. Contudo, mais de metade do painel afirmou que as parcerias entre empresas são atualmente um aspecto fulcral para a sobrevivência no setor.

1.3. Se seria possível conciliar as PPP com os apoios financeiros concedidos pelo Turismo de Portugal, e se as PPP seriam viáveis no turismo (mediante um conjunto de pressupostos e condições).

Para esta questão, mais de 50% do painel de especialistas respondeu que seria benéfico articular PPP com os apoios financeiros concedidos pelo Turismo de Portugal. Por outro lado, 23% afirmou que tal conciliação não era necessária. Quanto à viabilidade das PPP no turismo, apresenta-se o seguinte gráfico com os resultados obtidos:

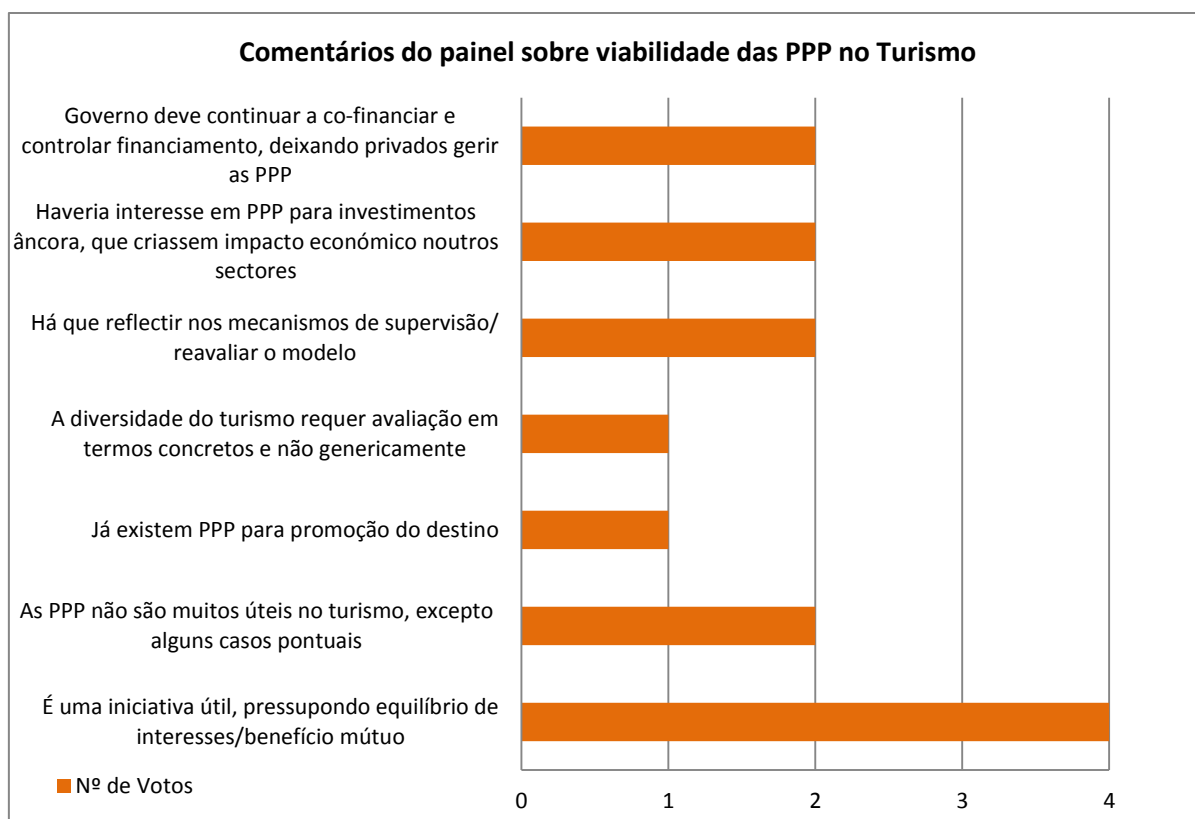


Gráfico 2 – Opinião do painel sobre viabilidade das PPP no turismo.

Fonte: elaboração própria

1.4. Que erros se deveriam evitar em futuros projetos de PPP para o turismo.

Vários aspetos foram referidos relativamente aos erros que se deveriam evitar em futuras PPP. No entanto, destacam-se dois aspetos que foram mais mencionados pelo painel: a necessidade de existir mais transparência nos

contratos (6 vezes mencionado), e garantir a partilha de benefícios adequada entre todos os intervenientes (5 vezes mencionado). Esta foi uma das questões em que o total de votos (ou vezes que os assuntos foram mencionados) foi superior ao número de participantes.

1.5. Em que áreas do turismo faria mais sentido aplicar as PPP (por exemplo, marketing, desenvolvimento de capital humano, entre outros).

Verificou-se uma grande diversidade e riqueza nas respostas para esta questão. Contudo, as áreas claramente mais mencionadas e com posição de destaque foram o Marketing/branding do destino (7 votos), a qualificação de recursos humanos (5 votos) e o investimento na preservação e aproveitamento de elementos considerados como património natural ou cultural (4 votos).

5.8. Resultados da segunda fase do estudo

No que diz respeito à segunda fase do estudo, os resultados foram bastante mais conclusivos e esclarecedores. Destacam-se os seguintes aspetos da análise da segunda fase:

2.1. Quais são os problemas relacionados com as PME que mais contribuem¹ para a debilidade do setor turístico.

Foi possível clarificar que o principal problema do setor turístico reside no facto de as empresas não cooperarem entre si (média de 1,58).

¹ Salienta-se que, nos seguintes gráficos que demonstram médias, os valores mais baixos correspondem às opções mais valorizadas pelo painel.

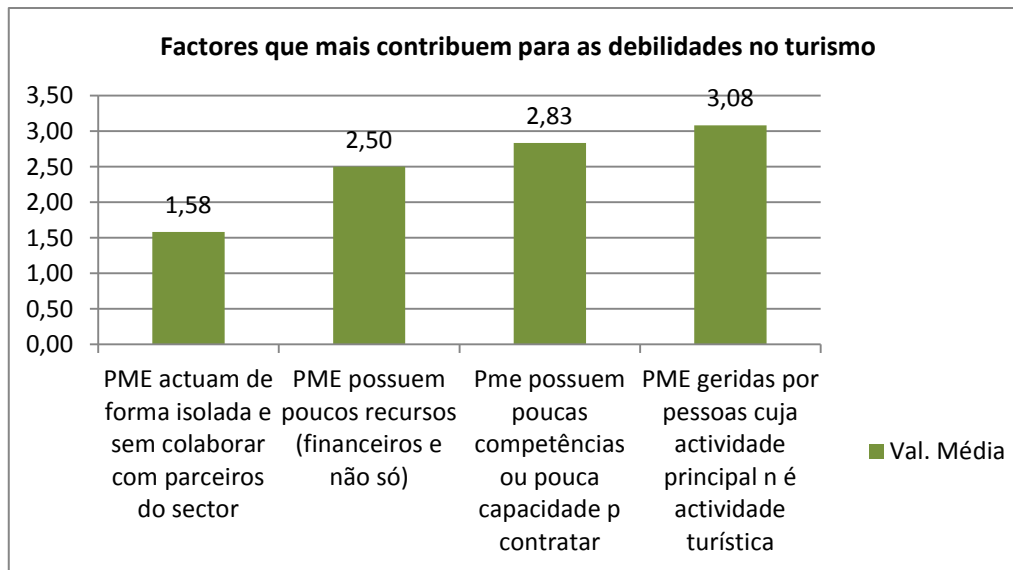


Gráfico 3 – Fatores que mais contribuem para debilidades no turismo.
 Fonte: elaboração própria.

2.2. De que modo se poderia fomentar a cooperação entre empresas e qual o principal argumento para cooperar com outras entidades do setor.

Relativamente a formas de promover a cooperação entre empresas, foi incentivada a resposta aberta aos especialistas e, nesse âmbito, foram várias as sugestões e sem chegar a um consenso. Ainda assim, o principal argumento para cooperar com outras empresas é, segundo 66,67% do painel, a necessidade de sobreviver no setor turístico, melhorando uma série de aspetos da cadeia de valor e criando efeitos sinérgicos.

2.3. De que modo seria possível articular as iniciativas de PPP com as concessões de incentivos atribuídas pelo Turismo de Portugal.

Para responder a esta questão existiram duas opções possíveis e ainda a possibilidade de uma resposta não prevista – a preencher pelo especialista como sugestão alternativa. Não foi possível chegar a um consenso, dado que a resposta coletiva do painel dividiu-se equitativamente entre as duas primeiras opções: a. “A iniciativa para formar parcerias deveria partir das empresas interessadas, sendo que o Turismo de Portugal teria posteriormente de avaliar

a viabilidade e filtrar tais projetos, decidindo ceder apoio financeiro ou não”, e b. “A iniciativa para formar parcerias deveria partir do interesse comum de todos os stakeholders de um determinado destino turístico, e mediante uma abordagem em que estes se complementassem mutuamente, de modo a não gerar distorções na oferta local. O Turismo de Portugal teria posteriormente de avaliar a viabilidade e filtrar tais projetos, decidindo ceder apoio financeiro ou não.”

2.4. Quais as medidas (sugeridas pelo painel) mais relevantes para garantir o sucesso de PPP no turismo.

Para responder a esta questão, o participante teria de ordenar 5 opções por ordem de relevância, atribuindo 1 à mais importante e 5 à menos importante. Verificou-se um consenso geral quanto à importância de três medidas essenciais na negociação de PPP: garantir a transparência do contrato (média de 2,08); garantir a partilha de risco e benefícios entre parceiros (2,25) e designar regras e métodos de controlo a seguir desde o início (2,42).

2.5. Que papel deveria o Estado assumir caso fosse negociável uma PPP para o desenvolvimento do turismo.

De acordo com 2/3 dos inquiridos, o papel mais adequado para o Estado serio o de facilitador de investimento. Apenas 3 especialistas indicaram que o papel mais adequado seria o de parceiro num contrato de coinvestimento.

2.6. Qual das tipologias de PPP no turismo (indicadas por Kunst) seria mais indicada para PPP em Portugal – gestão do destino ou desenvolvimento de novos empreendimentos.

Aproximadamente 83% dos especialistas referem que seria mais adequado aplicar PPP em projetos de gestão do destino que, tal como descrito por Kunst (2011), se refere a projetos de marketing/*branding*, preservação de locais de património, manutenção de praias, entre outros.

2.7. Das áreas de desenvolvimento turístico mencionadas pelo painel, quais são as de maior importância para possíveis aplicações de PPP.

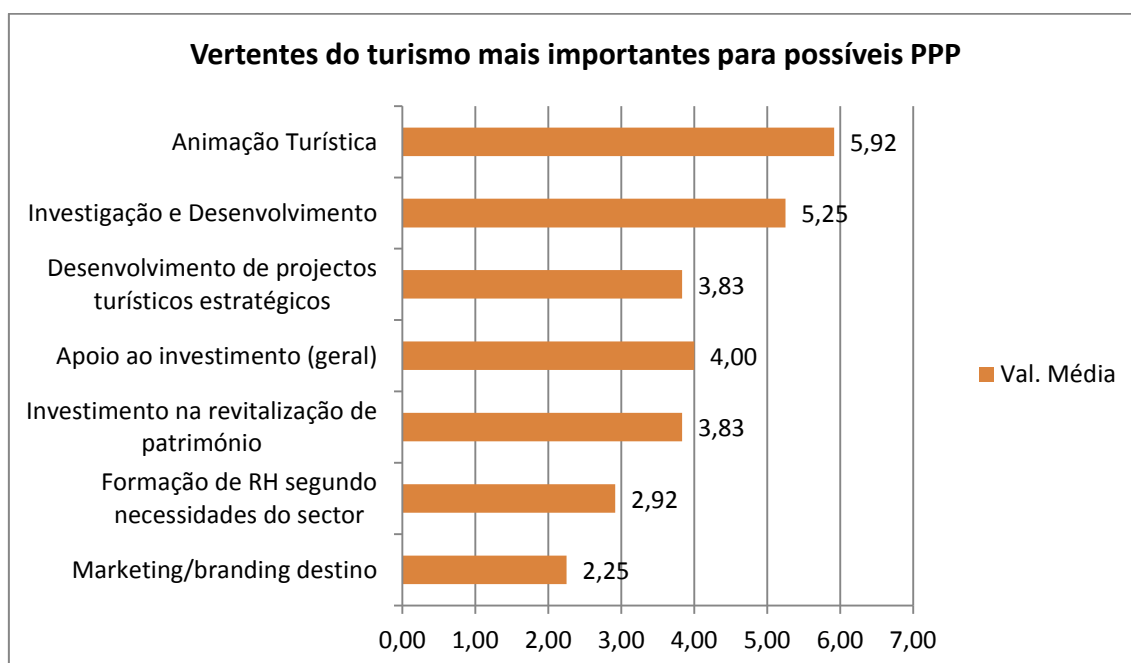


Gráfico 4 – Vertentes do turismo mais importantes para possíveis PPP.
Fonte: elaboração própria.

De modo semelhante à primeira fase do processo Delphi, destacam-se as áreas de marketing/*branding* e qualificação de recursos humanos. O gráfico evidencia também a importância de preservar e reaproveitar o património existente, bem como desenvolver projetos turísticos estratégicos para a economia.

Em síntese, os resultados revelam que é necessário e benéfico promover a parceria entre *stakeholders* do turismo. A aplicação de PPP no turismo, por outro lado, torna-se viável na condição de existir uma adequada partilha de risco e benefícios, monitorização e transparência do acordo. Quanto

ao tipo projetos turísticos possíveis para PPP, as áreas de marketing do destino, revitalização do património, formação de recursos humanos e projetos estratégicos para a economia revelaram-se as mais importantes.

6. Conclusões

As parcerias público-privadas são um método de execução de projetos ambiciosos através de uma relação entre parceiros públicos e privados, caracterizada pela partilha de riscos e benefícios. O objetivo do estudo foi, através da opinião dos operadores turísticos, averiguar a aplicabilidade e potencial deste método para o setor turístico em Portugal, bem como as condições necessárias para que estas parcerias tenham sucesso.

Os resultados obtidos na investigação estão de acordo com a revisão de literatura na medida em que a formação de parcerias entre *stakeholders* no turismo é atualmente um aspecto fundamental para a sobrevivência das empresas turísticas, pois permite não só aumentar a eficiência e competitividade das mesmas, mas também melhorar a cadeia de valor de um destino ao nível geral. Tal como descrito na literatura, verificou-se neste estudo que as empresas turísticas tendem a não cooperar com outros agentes. Este será, possivelmente, o principal obstáculo ao crescimento e competitividade do setor.

A maioria dos elementos do painel neste estudo indica que as PPP teriam viabilidade e utilidade no setor turístico em Portugal. A literatura indica a existência de PPP no turismo para a promoção de destinos e, de acordo com a confirmação prestada pelo Turismo de Portugal durante este estudo, esta é também uma realidade em Portugal. Ainda assim, é possível que existam outras áreas no turismo de grande importância e que merecem reflexão sobre a

utilização de PPP para o seu desenvolvimento – designadamente a formação de recursos humanos, a revitalização do património e a execução de projetos turísticos estratégicos para o desenvolvimento económico. De um modo geral, existe uma clara preferência em PPP para projetos de gestão ou promoção de estruturas já existentes, o que constitui também um ponto de semelhança com a literatura analisada.

Concluiu-se que a adequada partilha de riscos e benefícios entre parceiros, a transparência e a designação de métodos de controlo desde o início do contrato são condições absolutamente fundamentais. Neste contexto, admite-se que o Estado deveria assumir a posição de facilitador de investimento.

Este trabalho permite assim que se afirme que mormente todas as dificuldades e receios que as PPP encerram, elas podem constituir um fator de desenvolvimento e um elemento de fomento de intervenções cooperantes quer entre as empresas do setor quer entre estas e o Estado. Uma adequada partilha de riscos e contratação rigorosa são elementos determinantes para que as PPPs se possam afirmar como elementos relevantes no desenvolvimento do setor turístico português.

7. Limitações do estudo e pistas para novas investigações

O estudo demonstra a viabilidade e potencial das PPP no turismo segundo a perspectiva do sector privado. Além disso, trata-se também de uma análise teórica (salvo a exceção das PPP em campanhas de *branding*, cuja existência atual foi confirmada pelo Turismo de Portugal), e não pretende afirmar de forma dogmática a viabilidade prática das PPP no turismo. No que respeita a PPP, entende-se que cada projeto é único e se reveste por

diferentes condicionantes, pelo que uma análise prática deste método no turismo implicaria uma abordagem mais específica e aprofundada.

Sugere-se, para futuras investigações, que se explorem os métodos para instigar a cooperação entre *stakeholders* no turismo, visto que esta é a principal falha do setor turístico e, neste estudo, não foi possível retirar conclusões nesse sentido.

Por último, e considerando este um objetivo mais desafiante, propõe-se o estudo dos modelos de PPP mencionados por Teker e Teker (2012) – por exemplo, *Build-Own-Operate*, *Build-Transfer-Operate*, entre outros –, e se comprove quais são os adequados aos projetos turísticos.

8. Bibliografia

Araújo, S., & Sutherland, D. (2010). Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure No. 803. *OECD Economics Department Papers*, 803.

Avelino, J. (2011). *Qual é o problema das parcerias público-privadas?* Obtido em 8 de Novembro de 2013, de *Jornal de Negócios*: http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/qual_eacute_o_problema_das_parcerias_puacuteblico_privadas.html

Baker, J., Lovell, K., & Harris, N. (2006). How expert are the experts? An exploration of the concept of 'expert' within the Delphi panel techniques. *Nurse Researcher*, 14, 1, 59-70.

Braun, P. (2005). The Importance of Value Chains, Networks and Co-operation as Drivers for SMEs Growth, Performance and Competitiveness in the Tourism-related Industries. In O. & Conference (Ed.), *Conference on Global Tourism Growth: A Challenge for SMEs*.

Comissão Europeia. (2003). RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO de 6 de Maio de 2003 relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 124, n.º C(2003) 1422, pp. 36-41.

Costa, R. A. (2005). *Avaliação do Potencial de Crescimento e Desenvolvimento das Pequenas e Micro Empresas no Sector do Turismo*. Dissertação, Universidade de Aveiro, Departamento Ambiente e Ordenamento.

- Daniel, A. C. (2010). Caracterização do Sector Turístico em Portugal. (I. P. Guarda, Ed.) *Revista de Estudos Politécnicos*, VIII, pp. 255-276.
- Ekionea, J.-P., & Fillion, G. (2011). Knowledge Management Capabilities Consensus: Evidence from a Delphi Study. *Academy of Information and Management Sciences Journal*, Vol. 14, N.º 1, pp. 25-51.
- Expresso. (2013). Turismo criou 1/3 do emprego. *Expresso*, 1.
- Franco, M., & Estevão, C. (2010). O papel das parcerias público-privadas de turismo no desenvolvimento regional: proposta de um modelo conceptual. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n.º 4, artigo 2, pp. 600-612.
- Hasson, F., Keeney, S., & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey technique. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 32, n.º 4, 1008-1015.
- Hung, H.-L., Altschuld, J. W., & Lee, Y.-F. (2008). Methodological and conceptual issues confronting a cross-country Delphi study of educational program evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 31, pp. 191-198.
- Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21, pp. 637-657.
- Jornal de Negócios. (2013). *PS diz que relatório sobre as PPP "falseia a verdade"*. Obtido em 8 de Novembro de 2013, de http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/ps_diz_que_relatorio_sobre_as_ppp_falseia_a_verdade.html
- Keeney, S., Hasson, F., & McKenna, H. P. (2000). A critical review of the Delphi technique as a research methodology for nursing. *International Journal of Nursing Studies*, vol. 38, n.º 2, pp. 195-200.
- Kim, D.-K., Kim, C., & Lee, T.-H. (2005). *Public and Private Partnership for Facilitating Tourism Investment in the APEC Region*. Ministry of Culture and Tourism, APEC Working Group, Republic of Korea.
- Kunst, I. (2011). Viability of the Public Private Partnership Concept in Tourism. *Acta Turistica*, 23, pp. 105-238.
- Lee, C.-C., & Chang, C.-P. (2008). Tourism development and economic growth: A closer look at panels. *Tourism Management* 29, pp. 180-192.
- Ministério das Finanças. (2003). Decreto-Lei n.º 86/2003. *Diário da República: I Série - A*, N.º 97, pp. 2682-2686.

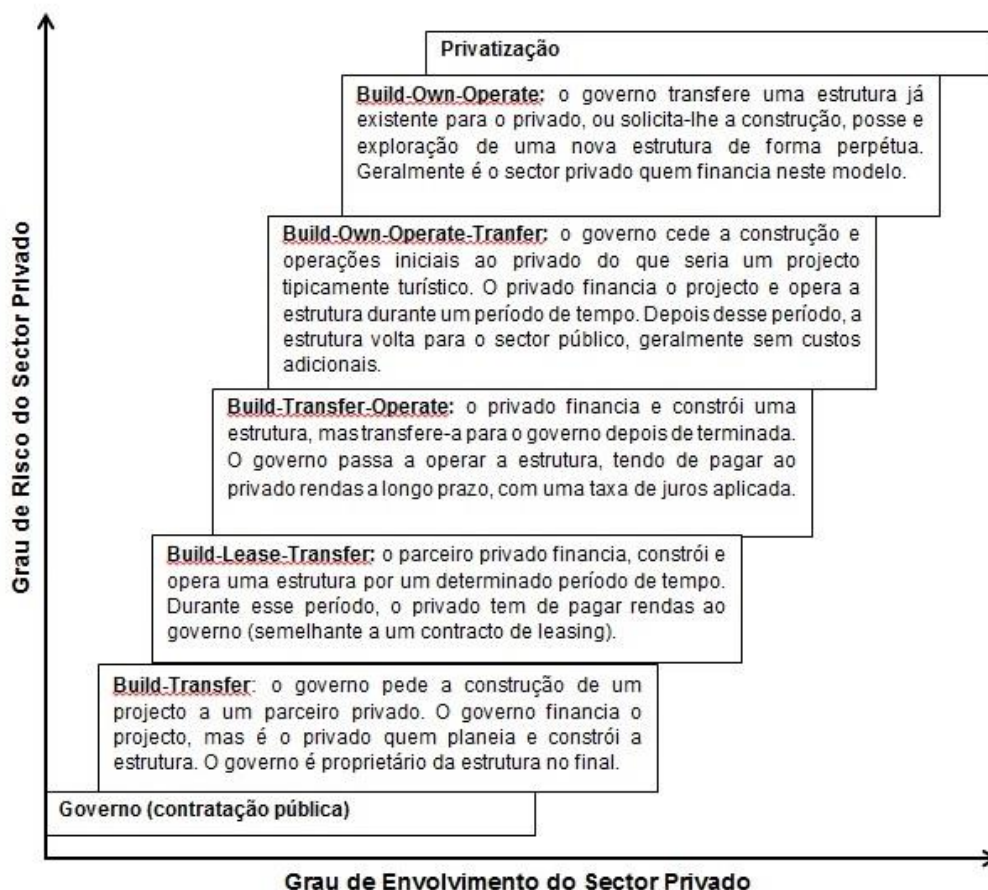
- OECD. (2010). *Tourism 2020: Policies to Promote Competitive and Sustainable Tourism*. OECD Publishing.
- OECD. (2011). From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships. *32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials* (p. 17). Luxembourg: OECD.
- OECD. (2012). *OECD Tourism Trends and Policies 2012*. OECD Publishing.
- Paula, H. (2012). INE: PME representavam 99,9% do tecido empresarial português. *Jornal de Negócios*.
- Pimentel, M. (2012). *O melhor e o pior das PPP*. Obtido em 8 de Novembro de 2013, de PÚBLICO - Economia: <http://www.publico.pt/economia/noticia/o-melhor-e-o-pior-das-ppp-1578760>
- QREN. (2011). *Incentivos às Empresas*. Obtido em 03 de 11 de 2013, de COMPETE - Programa Operacional Factores de Competitividade: <http://www.pofc.qren.pt/areas-do-compete/incentivos-as-empresas/>
- Romano, P. (2012). *Turismo Português é o terceiro que mais pesa nas exportações*. Obtido de *Jornal de Negócios*: http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/turismo_portuguecirs_eacute_o_terceiro_que_mais_pesa_nas_exportaccedilotidees.html
- Rosentraub, M. S., & Joo, M. (2009). Tourism and economic development: Which investments produce gains for regions? *Tourism Management*, vol. 30, pp. 759-770.
- Santos, P. M., Fonseca, R., Sapage, S., Rodrigues, S., & Galope, F. (2012). *Conheça os responsáveis das PPP*. Obtido em 8 de Novembro de 2013, de VISÃO: <http://visao.sapo.pt/conheca-os-responsaveis-das-ppp=f689608>
- Sarmiento, J. M. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. (OECD, Ed.) *OECD Journal on Budgeting*, 2010/1.
- Sarmiento, J. M. (2013). *Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, M. R., & Rodrigues, H. (2005). Parcerias Público-Privadas e a Eficiência Empresarial Colectiva. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Nº10, 27-50.

- Teker, S., & Teker, D. (2012). Tourism Projects Financing: a Public-Private Partnership Model. *Business Management Dynamics*, vol. 2, n.º 5, pp. 05-11.
- Tress, B. H. (2003). Using public-private partnerships to fund hotel development projects. (H. S. Publications, Ed.) *Journal of Retail & Leisure Property*, 3, pp. 21-31.
- Turismo de Portugal. (2011a). *Relatório - Portugal nos Pilares da Competitividade*. Lisboa.
- Turismo de Portugal. (2011b). *Relatório de Sustentabilidade: actuar para o desenvolvimento sustentável*. Lisboa.
- Turismo de Portugal. (2012). *Plano Estratégico Nacional do Turismo - Horizonte 2013-2015*. Lisboa.
- Turismo de Portugal. (2013). *Barómetro de Conjuntura - Empreendimentos Turísticos Verão 2013*. Lisboa.
- UNWTO. (2000). *Public-Private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*. World Tourism Organization, Madrid.
- Vellas, F. (2011). The Indirect Impact of Tourism: an Economic Analysis. *Third Meeting of T20 Tourism Ministers*. Paris, France: Toulouse University - TED AFL.

9. Anexos

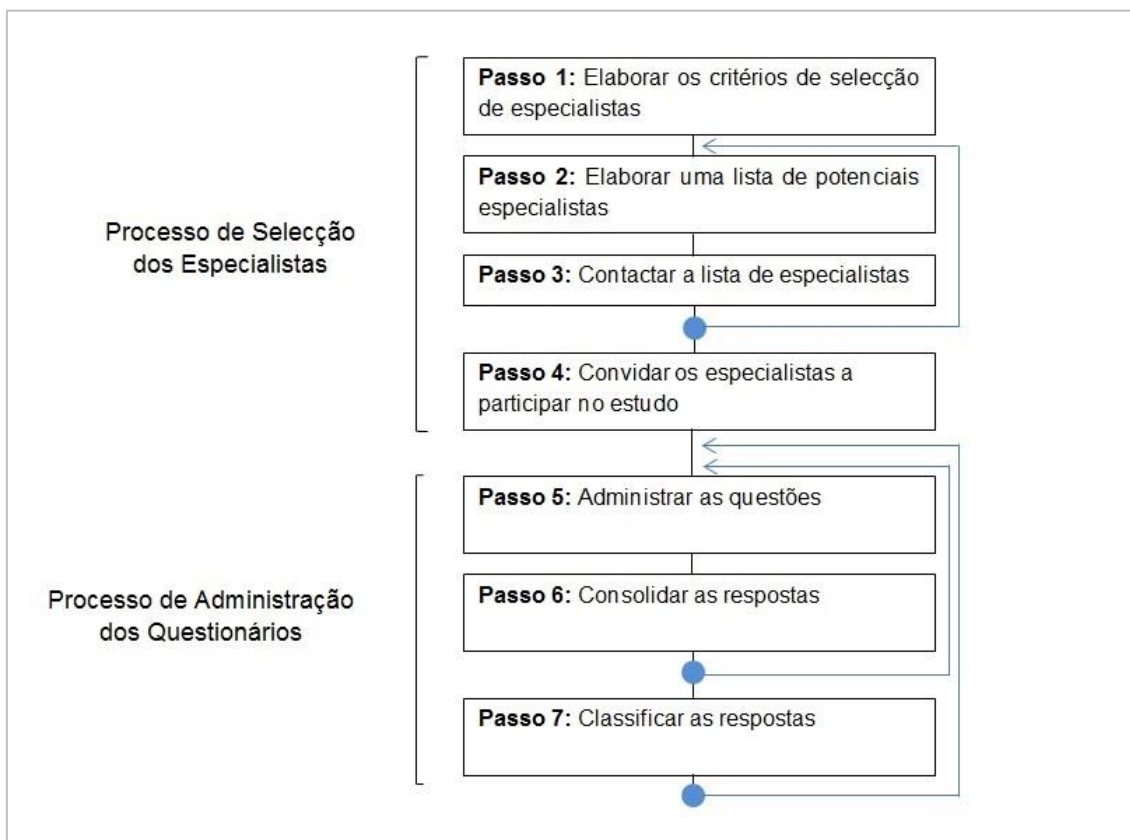
Anexo 1 - Modelos de PPP no turismo e relação entre envolvimento e risco assumido pelo setor privado.

Modelos de PPP e relação entre envolvimento e risco assumido pelo sector privado



Fonte: Adaptado de Teker & Teker (2012), p.3

Anexo 2 - Modelos de PPP no turismo e relação entre envolvimento e risco assumido pelo setor privado.



Fonte: Adaptado de Ekionea & Fillion (2011), p.3

Anexo 3 - Relatório de resultados da primeira fase do estudo Delphi.

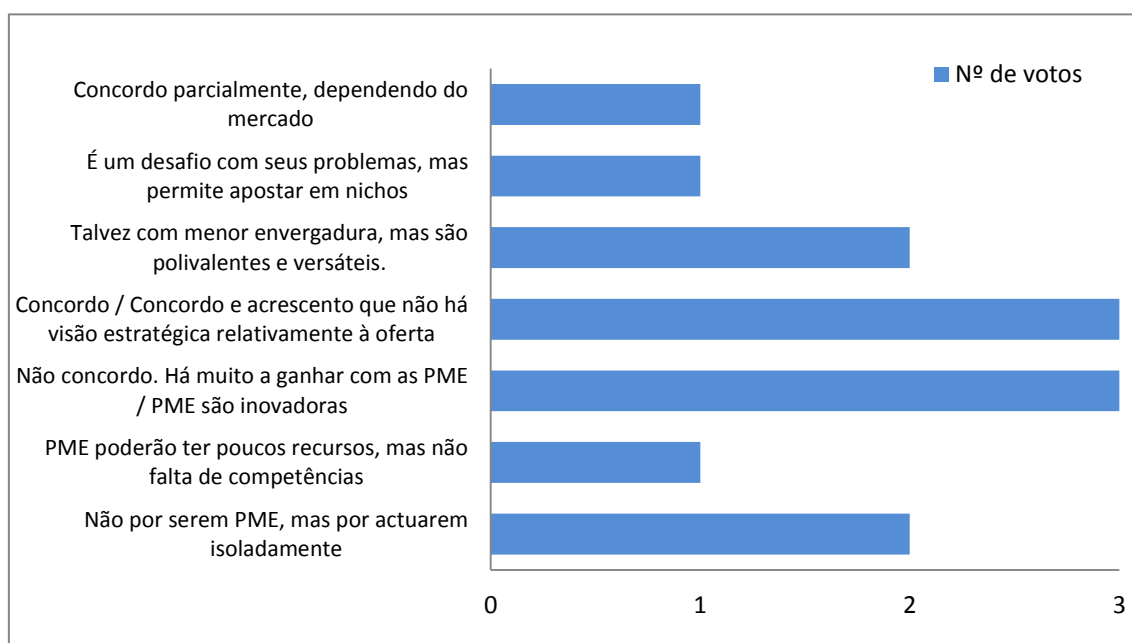
Estudo sobre a Viabilidade e Potencial das PPP no Turismo

Relatório de Resultados de Método Qualitativo – Primeira Fase

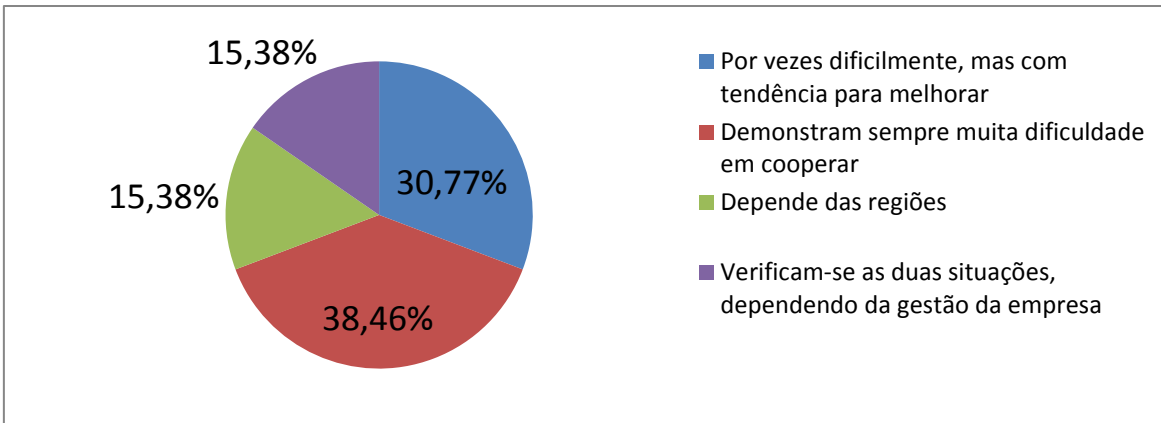
No período compreendido entre os dias 8 e 22 de Abril, foram recebidas as respostas de 9 profissionais do turismo e de 4 professores universitários nas áreas de turismo e de finanças. Cada participante respondeu às questões de modo livre e de acordo com a sua perspectiva profissional, acrescentando diversidade e riqueza nos dados recolhidos.

De modo a conseguir analisar as respostas globalmente, estas foram agrupadas em tipologias consoante os assuntos referidos por cada participante. Tendo este facto em conta, as questões 5, 6 e 8 indicam um número total de itens que não corresponde ao número da amostra, dado que vários participantes referiram mais do que um item numa só resposta. As restantes questões foram analisadas com um total de 13 itens, ou seja, um item por resposta. Assim, é apresentada a análise global dos resultados, conforme indicado:

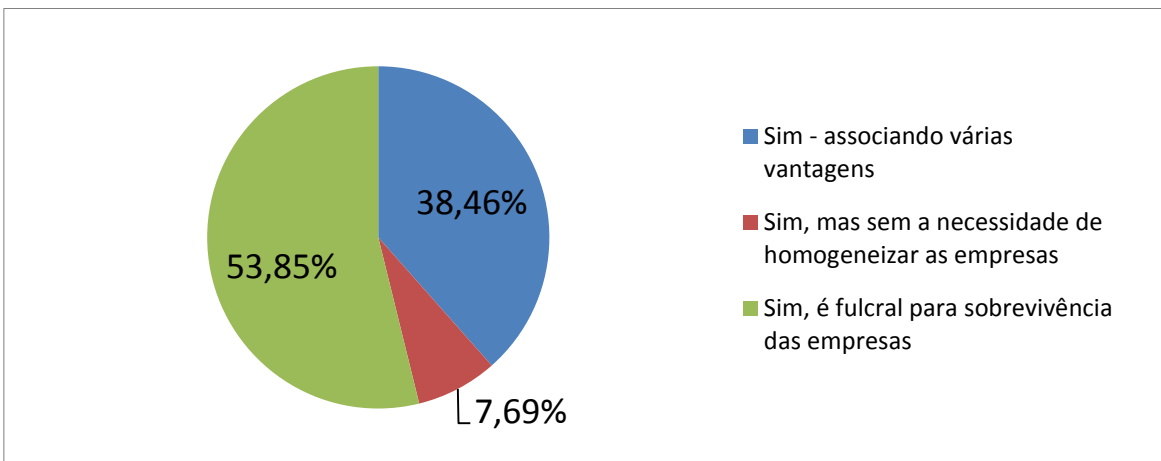
Q1: “Uma das principais debilidades do sector turístico a nível nacional é ser maioritariamente composto por PME, as quais frequentemente possuem poucas competências e recursos para se diferenciarem num mercado tão competitivo. Concorda com este ponto de vista? Acrescente outras debilidades do sector se assim o desejar.”



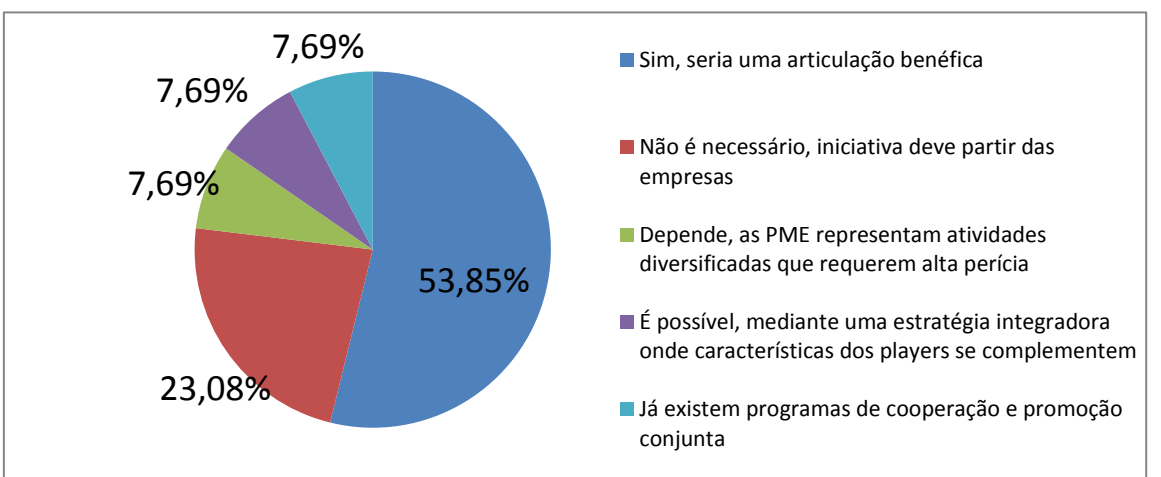
Q2: “Na sua opinião, acha que as empresas turísticas têm sido cooperantes entre si, ou pelo contrário, têm demonstrado dificuldades em trabalhar em conjunto?”



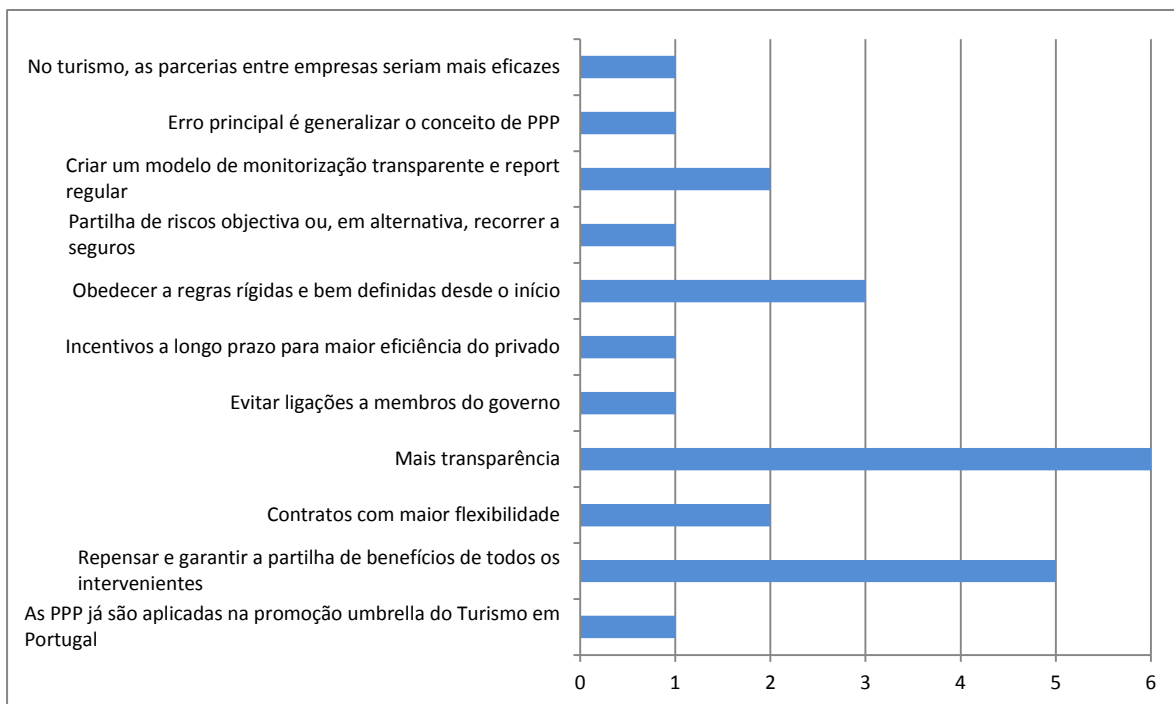
Q3: “Acha vantajosa a criação de parcerias entre empresas turísticas para desenvolvimento da actividade turística e promoção do destino em que se situam?”



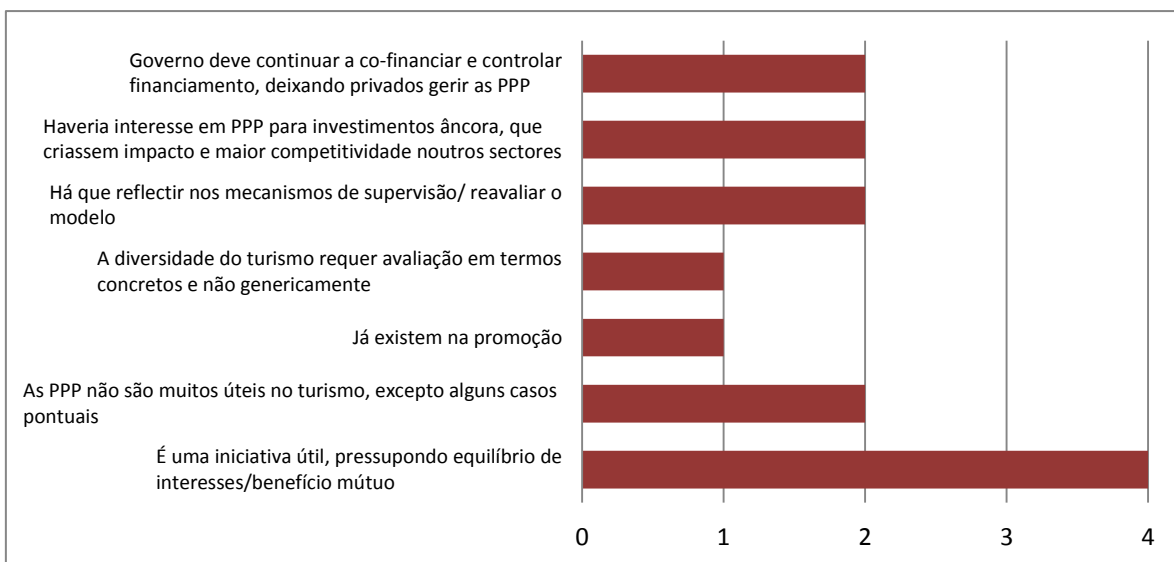
Q4: “É conhecida a intervenção do Turismo Portugal no apoio às empresas do sector, nomeadamente ao nível financeiro, através dos programas de incentivos. No que respeita ao apoio ao desenvolvimento das PME turísticas, acha necessário (e possível) complementar estes incentivos com a formação de parcerias entre entidades da indústria?”



Q5: “As parcerias público-privadas surgiram, nos últimos anos, como tema de discussão e grande controvérsia em Portugal. Na sua opinião, e com base na experiência de Portugal, que erros deverão ser evitados caso surjam contratos semelhantes no futuro?”

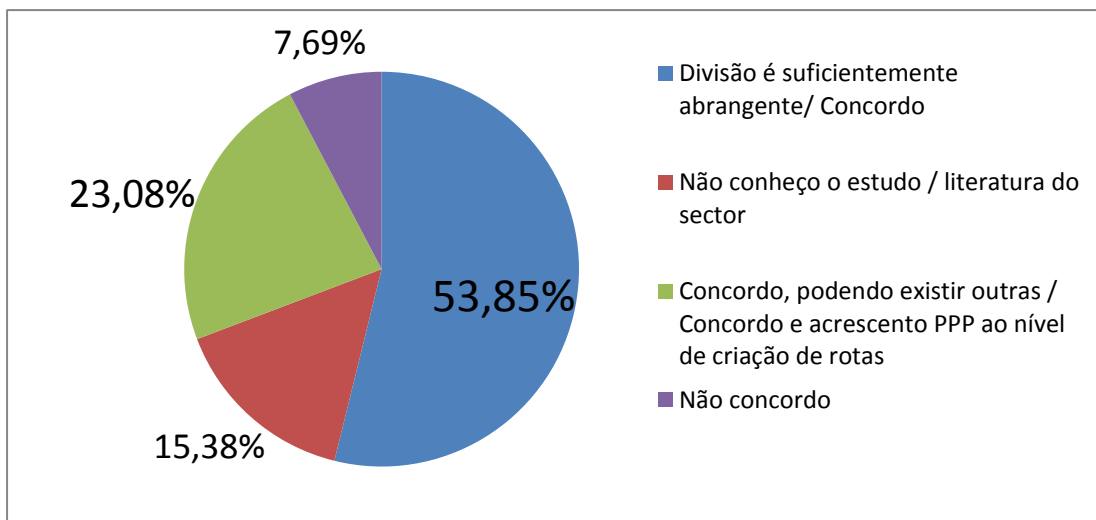


Q6: “Partindo do pressuposto de que, na actualidade, o Governo teria experiência e recursos suficientes para desenvolver parcerias público-privadas, comente a possível viabilidade e utilidade das PPP no turismo.”

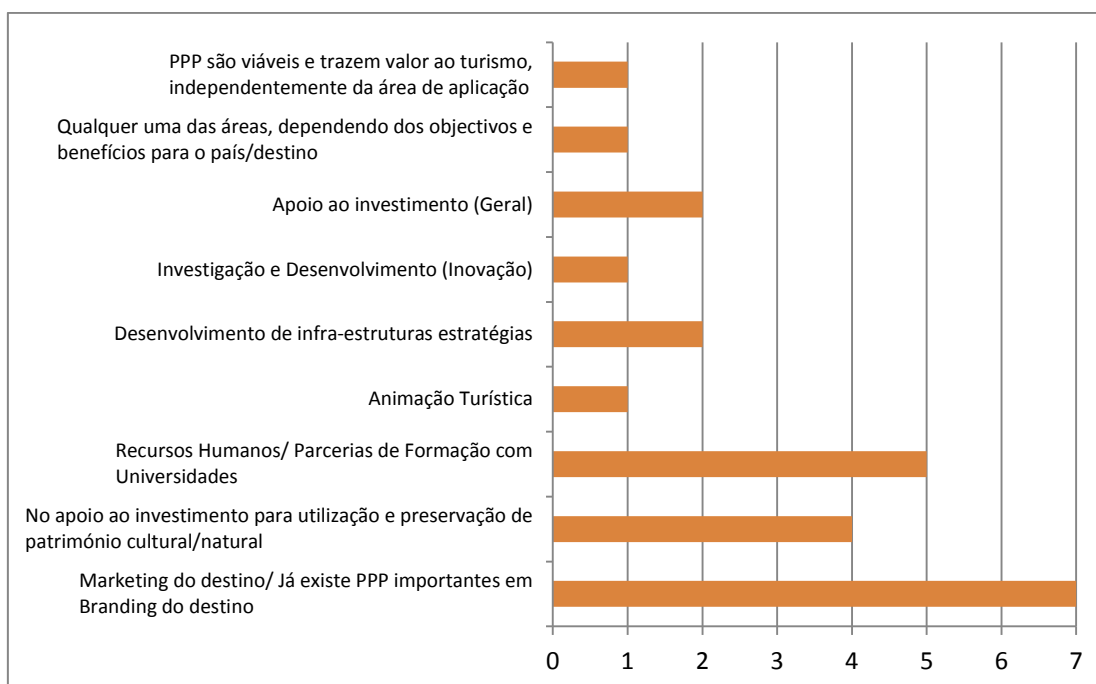


Q7: “Segundo um estudo de Kunst em 2011, existem dois tipos de PPP no turismo: na gestão de destinos (por exemplo, em estratégias de marketing/branding ou na preservação de património); e no desenvolvimento de empreendimentos recorrendo à construção e co-financiamento de infra-estruturas. Segundo o autor, a primeira tipologia envolve menor

investimento e risco, contrariamente à segunda tipologia. Concorda com esta divisão, ou acrescentaria outras tipologias?”



Q8: “Imagine que seria viável e benéfica a aplicação de PPP no turismo. Na sua opinião, em que áreas faria mais sentido aplicar estas parcerias, considerando o contexto do mercado em Portugal? (ex: marketing, formação de recursos humanos, apoio ao investimento, desenvolvimento de infra-estruturas, entre outras).”



Anexo 4 - Relatório de resultados da segunda fase do estudo Delphi.

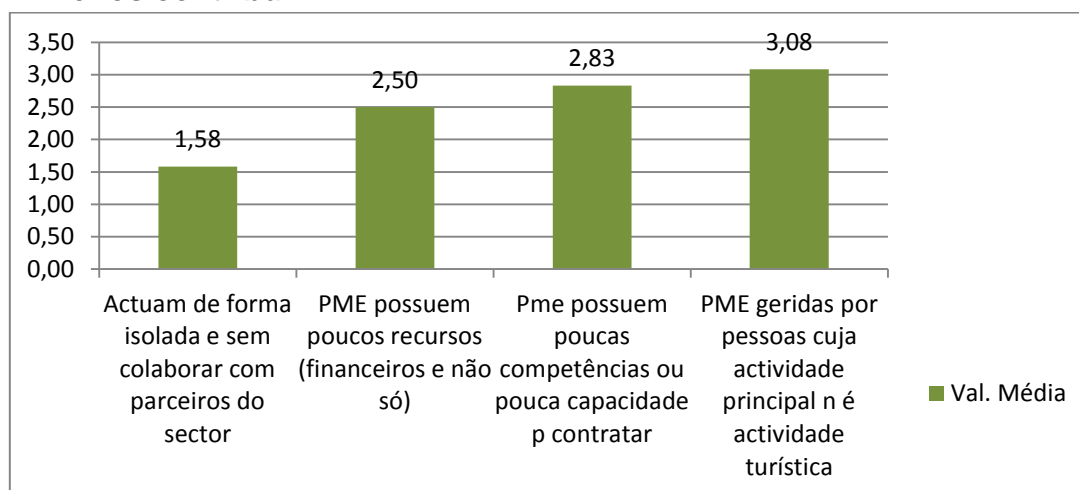
Estudo sobre a Viabilidade e Potencial das PPP no Turismo

Relatório de Resultados do Método Qualitativo – 2ª Fase

No passado dia 5 de Maio de 2014, iniciou-se a segunda fase do método Delphi. O período de resposta prolongou-se até ao dia 19 de Maio, e permitiu obter a resposta de 8 profissionais do sector turístico e de 4 professores universitários nas áreas de turismo e finanças. Nesta fase, foi pedido aos participantes que respondessem a oito questões, na sua maioria de escolha múltipla.

Com excepção à pergunta 2 – na qual se pedia uma resposta livre –, a análise global das respostas consistiu em simples contagens de votos. Para as questões cujo objectivo era organizar as várias opções por ordem de relevância, foi utilizado um sistema de médias. Neste sentido, as **médias mais próximas do valor 1 indicam as opções mais relevantes** para o grupo de entrevistados, por oposição às **médias mais altas que dizem respeito às opções menos relevantes**. Assim, é apresentada a análise global dos resultados, conforme indicado:

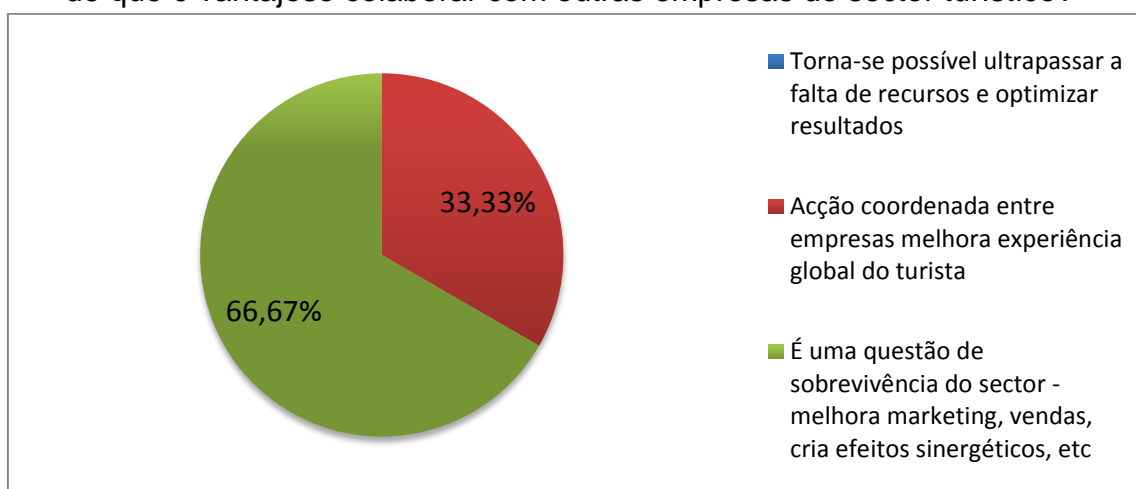
1. Admita que existem debilidades no sector turístico, e que poderão estar relacionadas com o facto de a maioria das empresas do sector se incluírem na categoria de PME. **Ordene as seguintes opções, atribuindo 1 ao factor que mais contribui para o surgimento de debilidades e 4 ao que menos contribui.**



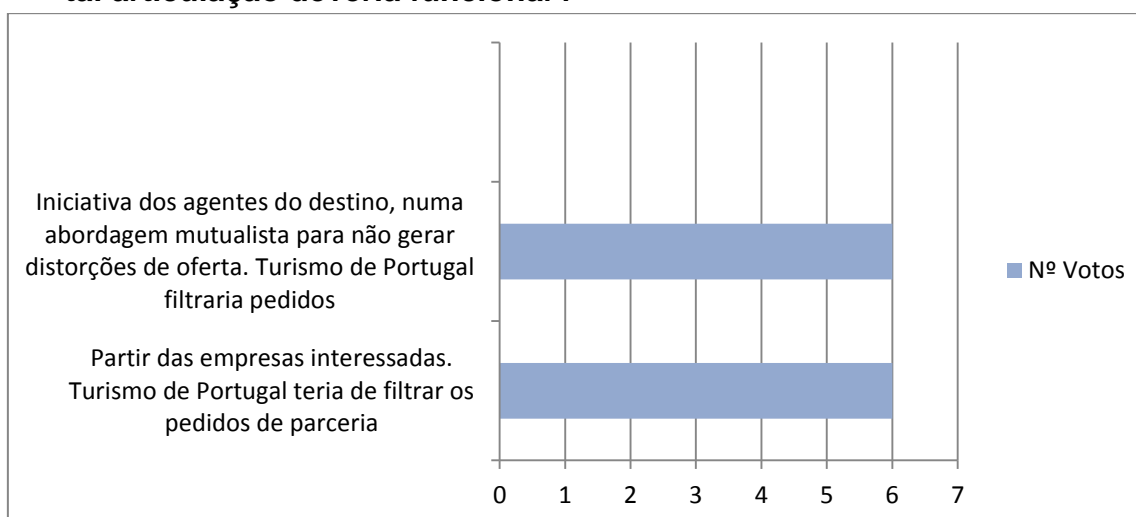
2. As PME, de modo geral, têm sido pouco cooperantes. **Na sua opinião, como seria possível fomentar a cooperação entre empresas do turismo?**

- Para esta questão constatou-se uma grande diversidade de respostas: criar um quadro de necessidades do sector e fomentar o trabalho conjunto entre *players* do sector para dar resposta a essas necessidades; promover reuniões informais e almoços para *networking*; formar *clusters* através da iniciativa do privado para o sector público premiar e encorajar de forma relevante; desenvolver programas concertados com as associações empresariais para a actividade turística e, também, fazer perceber que hoje já não existem segredos e há mais vantagens em aceitar parcerias.

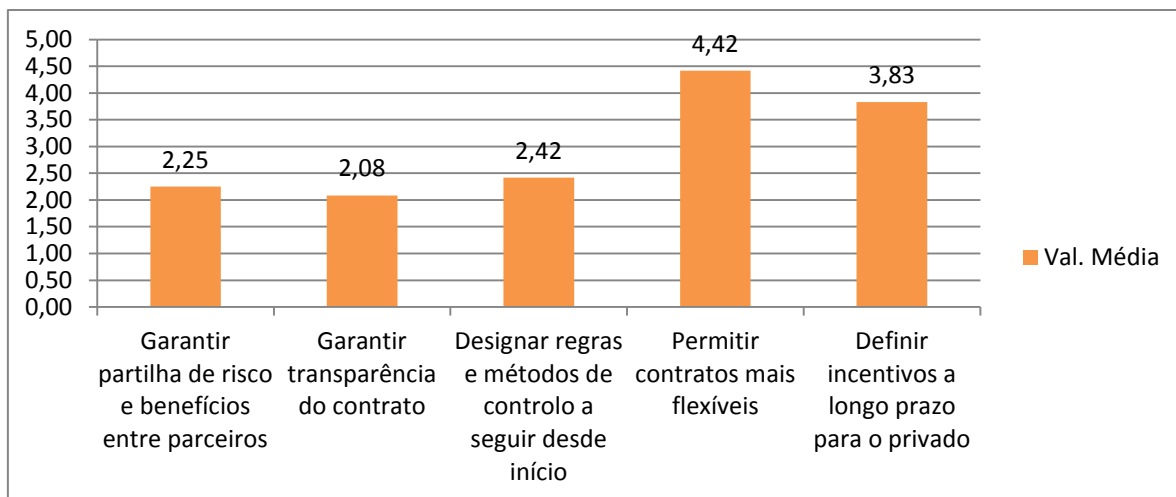
3. Na sua opinião, qual seria o **principal argumento** para convencer as PME de que é vantajoso colaborar com outras empresas do sector turístico?



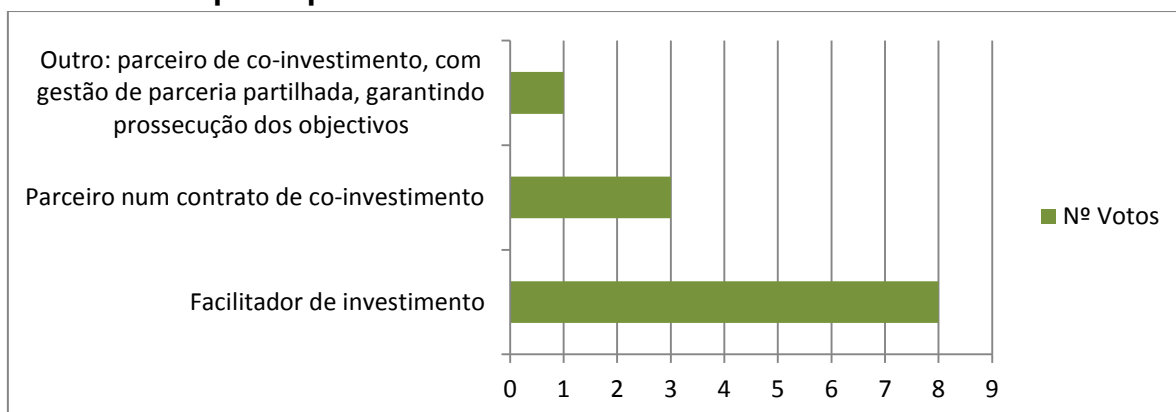
4. Imagine que a articulação de PPP com os incentivos financeiros cedidos pelo Turismo de Portugal seria viável e benéfica. **De que modo acha que tal articulação deveria funcionar?**



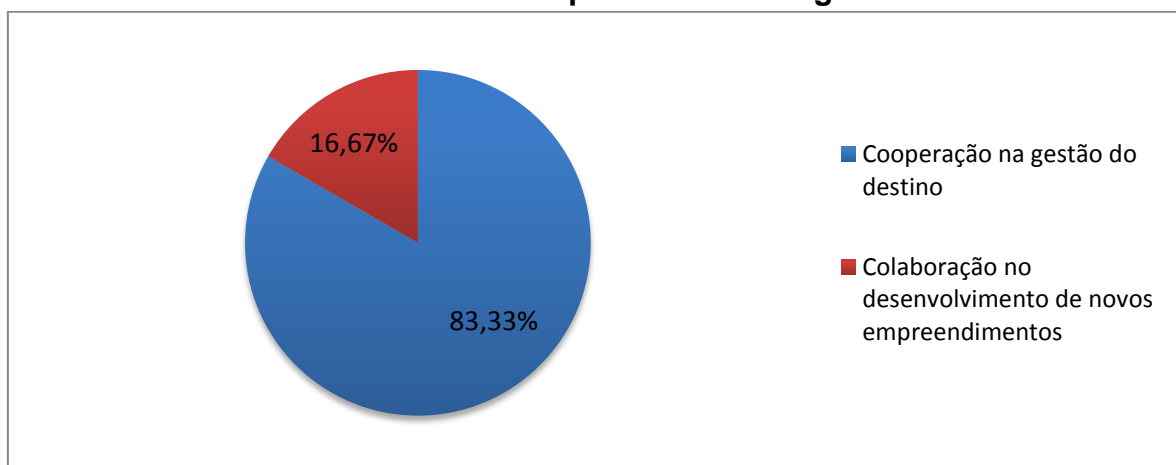
5. Relativamente às medidas que se devem aplicar na negociação de PPP, ordene as seguintes opções, **atribuindo 1 à mais importante e 5 à menos importante**:



6. Pressuponha que seria benéfico o envolvimento do Estado em PPP para o fortalecimento do Turismo. Na sua opinião, qual destes papéis seria mais adequado para o Estado assumir?



7. Considerando as duas tipologias de PPP para o turismo, indique em qual destas seria mais aconselhável apostar em Portugal.



8. Das seguintes vertentes do turismo, indique quais são mais importantes para PPP, atribuindo 1 à mais importante, e 7 à menos importante:

