

Turismo em Cabo Verde, governação e governança

Edgar Bernardo* Vitor Rodrigues**

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal)

Resumo: Cabo Verde vive uma transformação económica e social fruto do rápido crescimento da atividade turística particularmente acentuada desde 2006 aquando da abertura do aeroporto internacional da Boa Vista. Atualmente esta ilha já se encontra a par da sua congénere do Sal e ambas representam a quase totalidade das dormidas do país. Esta aposta na atividade turística foi fruto de um percurso político e ideológico e respetivo planeamento, com implicações na sociedade cabo-verdiana, e em particular nas ilhas referidas. Este planeamento implicou uma formatação e um modelo de promoção e abertura internacional promovido a par do Estado e dos seus municípios. A Sociedade de Desenvolvimento Turístico das Ilhas da Boa Vista e Maio (SDTIBM) é o exemplo máximo desta visão. O presente artigo descreve e debate o processo político e a estrutura de governança turística do país refletindo as lições aprendidas.

Palavras-chave: Governança turística; Políticas públicas; Sustentabilidade; Cabo Verde.

Tourism in Cape Verde, government and governance

Abstract: Cape Verde is experiencing an economic and social transformation because of the rapid growth of tourism on the up since 2006 and the inauguration of the international airport in Boa Vista. Currently, this island is already close to its counterpart of Sal and both represent almost all the overnight stays in the Archipelago. Backing tourism was the end result of a political and ideological plan with implications for the Cape Verde society, particularly in Sal and Boa Vista. This plan implied a standardised model of promotion and opening up to international markets, a campaign directed by the State through its municipalities. The Boa Vista and Maio Island Tourism Development Corporation (SDTIBM) is the ultimate example of the implementation of this vision. This paper describes and discusses the country's political process and the governance structures within tourism reflecting on the lessons learnt.

Keywords: Tourism governance; Public policy; Sustainability; Cape Verde.

1. Introdução

Cabo Verde é um Pequeno Estado Insular (PEI) com características arquipelágicas desafiantes, situado ao largo do continente africano (zona do Sahel), constituído por dez ilhas de natureza vulcânica, de carácter acidentado com escassez de recursos naturais e reduzida pluviosidade. Estas condições geográficas e climatéricas têm sido determinantes no desenvolvimento social e económico registado no país, com a balança a depender substancialmente da importação de bens. Sendo atualmente um país de médio rendimento, apresenta uma densidade populacional registada em cerca de 500 mil habitantes, dados de 2016, numa distribuição populacional de género próxima, com cerca de metade da população concentrada na Ilha de Santiago. Apresentando, em 2016, um crescimento económico na ordem dos 3,8%, um valor muito superior aos anos anteriores (de 2011 a 2015 a média fixou-se nos 1,5%), cabe referir que este crescimento, tal como a distribuição demográfica é, todavia, desigual, com as receitas do PIB distribuídas maioritariamente na Ilha de Santiago 52%, seguindo-se a Ilha de São Vicente com 16%, Sal com 12% e as remanescentes ilhas a contribuírem com os restantes 20%. Ainda que apenas 49,9% da população tenha acesso a água canalizada da rede pública e 10,5% não tenha acesso à eletricidade,

* Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro; CETRAD; E-mail: edgaracb@utad.pt

** Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro; CETRAD; E-mail: vitoragr@utad.pt

estas quase três décadas de contínua aposta na atividade turística tiveram impactos claros na economia e na sociedade cabo-verdiana (INECV, 2018).

É, no presente, um país de médio desenvolvimento, reforçando a sua posição no índice de desenvolvimento humano (0,648 em 2015) e nos indicadores de melhoria e qualidade de vida da sua população e apresentou no ano passado uma taxa de desemprego de 12,2% (INECV, 2018). Neste quadro sociodemográfico, o sector de maior empregabilidade é o terciário, mantendo-se, no entanto, uma elevada taxa de pobreza, cerca de 35% da população (2015), e de desemprego, com 15% da população ativa (2016), sendo que a maioria são mulheres. Contudo, apesar das assimetrias espelhadas a nível físico-geográficas, sociais e económicas e das vulnerabilidades a que está sujeito, como a energia, as alterações climáticas e a agricultura por exemplo, o país tem vindo a desenvolver-se gradualmente. Este desenvolvimento tem, por base, o incremento da atividade turística, que lhe tem permitido, assim, consolidar uma posição socioeconómica mais estável no panorama global, desde a sua independência em 1975 e, em particular, desde a última década do século passado, com a abertura aos mercados internacionais.

Este artigo procura refletir sobre esse percurso de investimento no turismo internacional no arquipélago, nomeadamente a sua estratégia, planeamento, estrutura e implementação. Fases e modelos que desde finais da década de 1980, se reconhecem interdependentes do papel da governança, em particular da governança turística. O propósito da governança é, desde logo, corrigir as limitações do modelo vertical governativo no qual os modelos de desenvolvimento, capitalista e socialista, se baseiam, concretamente a sua incapacidade de rápida adaptação, auscultação e reconhecimento do papel das comunidades, falta de transparência e envolvimento de todos os intervenientes e interessados além do estado e do setor privado. A rejeição do modelo de gestão pública racional-legal (Metcalf&Richards, 1989), implica assumir novos processos, relações e um conjunto de mecanismos que aproximem outros interessados que, regra geral, estão ausentes das estruturas decisórias (PNUD, 2014).

Aplicando este processo à atividade turística, está em causa o reconhecimento da importância de trabalhar em rede procurando atingir os objetivos do setor público (regional e nacional), do setor privado, das comunidades e da restante sociedade civil (Beaumont & Dredge, 2010; Beritelli, 2011; Velasco, 2014). Corroborando esta ideia, atente-se na seguinte constatação:

“The concept of Tourism Governance continues evolve over time, and in the context of a globalized world, the concept has taken on a new form, metamorphosing itself now to include cooperation, consultation and negotiation. The concept begins to be perceived as a cooperative interaction between the State and other social actors, in a logic of horizontal decision-making and negotiation among all stakeholders, to build commitment.” (Rodrigues, Bernardo & Dominguez, 2018: 66).

Todavia é sabido que os governos, e mesmo o poder local, dificilmente reconhecem a importância deste modelo e, como tal, apresentam soluções que apenas mascaram a verticalidade existente nas suas estratégias, na sua aplicação e nos seus objetivos. Esta resistência pode resultar do desconhecimento da governança turística, da pressão do setor privado, ou simples opção política, sendo particularmente devastadora em destinos emergentes e/ou em países em desenvolvimento. Estes últimos, dependem de investimento e do conhecimento técnico externo, optando por ceder às pressões económicas, com vista a atingir um crescimento acelerado da atividade que os conduza a uma modernização à imagem de outros países. Esta posição acaba por tornar estes países particularmente permeáveis às fugas das divisas do turismo (Nowak&Sahli, 2010).

Nesse sentido, a presente exposição pretende refletir sobre o caso de Cabo Verde no que concerne à temática da governança turística. Substanciando-se nos dados mais recentes da atividade turística e pesquisa bibliográfica, pretende-se, por um lado, caracterizar o planeamento estratégico do turismo cabo-verdiano, desde a independência do Estado e, por outro, analisar os seus impactes e resultados. Com esse propósito, o ponto seguinte fará uma retrospectiva do desenvolvimento do turismo, desde 1975, caracterizando as várias fases, principais incrementos e mudanças, sendo seguido pela análise do estado da oferta turística nacional e dos resultados atuais. Antes da conclusão, debatem-se as implicações do percurso político e refletete-se sobre a pertinência de um modelo futuro centrado numa governança turística, potenciais vantagens e contributos.

2. Metodologia

A presente investigação reveste-se de importância considerável para a compreensão da organização do setor turístico cabo-verdiano, centrando-se, em particular, sobre o caso da ilha da Boa Vista. Sendo o debate sobre governança turística relativamente recente, foi necessário recorrer, numa primeira fase, à identificação de alguns dos principais contributos sobre a temática em causa. A utilização e recolha de dados de cariz secundário revelou ser a principal tarefa para a prossecução dos objetivos propostos, muito por se tratar de um estudo de cariz exploratório.

No seguimento, o recurso a livros sobre o tema, artigos científicos, dados estatísticos e documentos oficiais do Governo de Cabo Verde, notícias publicadas na web e outras investigações científicas, desempenharam uma função crucial para o desenvolvimento do presente estudo. A metodologia da investigação baseou-se, assim, na análise documental das publicações referidas, com o propósito máximo de (i) compreender a evolução do papel do turismo no País, (ii) identificar os atores, públicos e privados, com ação mais preponderante no setor turístico e (iii) identificar potenciais estruturas de governança já existentes.

3. Turismo como eixo estratégico – uma questão de governação

Desde a independência de Cabo Verde vigorou o modelo MIRAB (Bertram & Watters, 1986), baseado na dependência das migrações, remessas, ajuda externa e de um sistema burocrático, e assente na dependência de receitas oriundas das exportações de bens e serviços e de transferências unilaterais (Sarmiento, 2008). A economia caracterizava-se por uma crescente taxa de urbanização, consumo decrescente e um ligeiro crescimento da agricultura. Num contexto com características morfológicas e sociais particularmente propícias ao turismo, em particular, do turismo balnear, sucederam-se os modelos e medidas adotados pelos diversos governos, para capitalizar os proveitos destas condições. Neste campo, enquadram-se os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), cuja implementação começou por ser efetivada, de forma sucessiva, desde 1982.

Considerando as fragilidades do modelo vigente até então, o Governo e o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV) criam e implementam o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1982-1985), que apontava a dispersão geográfica do arquipélago e a sua periferia face ao continente africano como as menos valias a contornar, apresentando, para tal, medidas concretas de aposta na indústria. Todavia, manteve-se a dependência da ajuda externa. De seguida, entre 1986 e 1990, o 2º PND objetivava a criação de uma base económica sólida, com estabilização da produção, considerando ainda questões sociais como equidade, emprego e habitação, linhas de ação prático-teóricas oriundas de um modelo social e económico pró-soviético isolacionista. Em síntese, os primeiros PND's centraram-se numa análise bastante superficial do setor do turismo, destacando o seu baixo impacto na economia e os diversos obstáculos existentes para o seu pleno desenvolvimento. O pensamento político cabo-verdiano tardava em identificar e traçar as linhas orientadoras pelas quais o setor se deveria reger. Tal afirmação comprova-se pelo facto de o primeiro plano estratégico, exclusivamente orientado para o turismo, ter sido apresentado no início da década de 2010 tendo, até então, subsistido uma lógica de estratégias e ações focadas, meramente, na captação de investimento estrangeiro, em detrimento do planeamento estruturado da atividade turística.

Ainda no seguimento dos PND's, o 3º Plano Nacional (1991-1995) abriu espaço e criou as condições legais para a instituição de um conjunto de mecanismos com vista à regulamentação da atividade turística. Simultaneamente, o foco centrou-se no mercado externo, na tentativa de enquadrar o país no mercado global, incentivando o investimento privado (Bernardo, 2015a). No seguimento, um dos marcos merecedor de destaque, está relacionado com a criação das Zonas Turísticas Especiais¹ (ZTE), substanciadas no Decreto-Lei n.º 2/93, de 1 de fevereiro (p. 13), que reconheceu áreas específicas, das ilhas da Boa Vista e Maio, como dotadas de “especial aptidão para o turismo”. O Estado proporcionava, assim, um contexto favorável para o crescimento do turismo, como veio, de facto a ocorrer. Nascia, assim, a Lei de Base do Turismo, que estabeleceu os objetivos, princípios, meios, instrumentos básicos e políticas de desenvolvimento turístico (Morais, 2016). É, então, através deste 3º Plano que o turismo passa a ser considerado como uma alavanca primordial para o desenvolvimento económico-social do país, apostando no mercado externo com a liberalização da economia e incentivos ao investimento privado.

No seguimento, o 4º PND (1997-2000) manteve a visão estratégica sobre o turismo, introduzindo a componente da sustentabilidade, muito pelas barreiras que persistiam (Morais, 2016) e mantendo a aposta na captação de investimento privado, que cresceu a uma taxa anual média de 72%, no período compreendido entre 1992 e 2000 (WorldBank, 2018). Este plano veio reforçar a estratégia anterior, através da privatização de empresas públicas e fazendo emergir o sentido de cultura e identidade, elementos propícios ao desenvolvimento do turismo. Reforçou, ainda, a aposta na área turística, objetivando a valorização dos recursos turísticos naturais, e o aumento da contribuição do setor para o equilíbrio das contas externas (Bernardo, 2015). Para tal, apesar de se reconhecerem falhas nas questões de proteção ambiental, criaram-se infraestruturas necessárias à concretização dos objetivos e apostou-se na reabilitação do património existente, bem como na promoção do país como destino turístico.

Por seu turno, o 5º PND (2002-2005) pretendia o desenvolvimento nacional como um todo focando-se, para tal, no combate à corrupção e na ética de trabalho. No período em causa, destacam-se os subprogramas de eficiência administrativa pública; formação de recursos humanos para o setor do turismo; criação da Sociedade de Desenvolvimento Turístico das Ilhas da Boa Vista e Maio (SDTIBM); desenvolvimento turístico sustentável no Sal e nas ZTE; promoção de turismo de habitação e ecoturismo; criação da Escola de Hotelaria e de um Instituto Superior de Turismo e Hotelaria. O turismo viu consolidada a sua posição como motor do desenvolvimento da Cabo Verde, nomeadamente nos campos económico e social.

É, na segunda metade da década de 2000, que a organização e orientação estratégica do turismo parece ganhar um novo rumo. Do programa do Governo para a VII Legislatura, no qual os recursos humanos, a qualidade da oferta turística, a diversificação dos produtos e, uma vez mais, o investimento privado sobressaíram, resultaram, igualmente, duas ferramentas: o primeiro Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde (PEDTCV) e o Plano de Marketing do Turismo de Cabo Verde (PMTCV), este último desenvolvido em parceria com a Direção Geral do Turismo e o IPDT – Instituto de Turismo. Pela primeira vez, o setor do turismo pareceu deparar-se com verdadeiras políticas estratégicas, plasmadas em dois documentos exclusivamente desenhados em seu redor. Nas suas disposições, o PEDTCV previa um profundo exame ao panorama turístico, através da identificação das valências e potencialidades do setor, bem como dos constrangimentos e ameaças. Paralelamente, este documento estratégico pretendia materializar a visão do Governo em perfeita sintonia com as vontades e necessidades de todos *stakeholders* (setor privado, sociedade civil, populações e organizações não governamentais) (MECC, 2010). Estas ações revelaram-se eficazes, ao proporcionarem o crescimento de alguns indicadores da procura e oferta turísticas, nomeadamente no que à estada média e capacidade de alojamento diz respeito (INE, 2015).

Mais recentemente, são motivo de destaque quatro documentos, entre eles o Programa de Governo para a IX Legislatura e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS). O primeiro coloca, mais uma vez, o setor do turismo como um dos principais vetores de desenvolvimento de Cabo Verde sendo definido como “o pilar central da economia cabo-verdiana” e a peça-chave para garantir melhorias ao nível do investimento privado, emprego e crescimento económico (Conselho de Ministros, 2016: 16). Nesse seguimento, perspetiva-se uma nova orientação estratégica para o turismo, equacionando-se a elaboração de um novo plano estratégico nacional para o setor e, definindo-se, à priori, eixos prioritários, onde o digital e a inovação, os transportes e a centralidade geográfica parecem poder desempenhar um papel fundamental.

Por seu turno, o PEDS, que vem materializar o programa do Governo da IX Legislatura, encontra-se alicerçado na premissa do desenvolvimento sustentável, o que denota, ainda que não taxativamente, uma ligação com os planos anteriormente definidos. Esta estratégia visa a concretização de quatro grandes objetivos, dentro dos quais o turismo surge como componente fundamental para o seu sucesso, seja pela preponderância económica, como catalisador de outros setores, pela capacidade de atenuar desigualdades sociais e/ou pela criação de novas oportunidades.

Tabela 1: A posição do turismo nas opções estratégicas dos governos de Cabo Verde.

Planos Estratégicos	Disposições Gerais
I Plano Nacional de Desenvolvimento (1982-1985)	Aposta no setor do turismo praticamente nula e dúbia; Contribuição do turismo para o PIB de, apenas, 2% do PIB.
II Plano Nacional de Desenvolvimento (1986-1990)	Identificação dos contrangimentos ao desenvolvimento da atividade turística; Definição de medidas para os solucionar.
III Plano Nacional de Desenvolvimento (1992-1995)	Turismo como eixo prioritário para a economia e desenvolvimento do País Primeiros documentos de âmbito legal (mas desconexos); Criação do Instituto Nacional do Turismo de Cabo Verde (INATUR), substituído no final do período de vigência do plano pelo Centro de Promoção Turística, dos Investimentos e das Exportações (PROMEX).
IV Plano Nacional de Desenvolvimento (1997-2000)	Crescimento da importância do turismo para o País; Orientação para o turismo sustentável.
V Plano Nacional de Desenvolvimento (2002-2005)	Consolidação da posição do turismo como motor da economia e do desenvolvimento de Cabo Verde (setor-chave).
Grandes Opções do Plano (2002-2005)	Turismo considerado como a área de maior dinamismo e potencial, face aos inúmeros recursos disponíveis.
Programa do Governo VII Legislatura (2006 - 2011)	Orientação para a formação de RH especializados em Turismo, através do Plano Nacional de Formação para o Turismo; Melhoria da qualidade da oferta de alojamento, da promoção turística e das infra-estruturas de apoio ao turismo; Diversificação dos produtos turísticos; Promoção do investimento privado no turismo.
<p>↳ Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde (2010-2013) - Definição de políticas e orientações estratégicas; - A premissa da sustentabilidade como eixo nuclear no desenvolvimento do setor.</p>	
<p>↓</p> <p>Plano de Marketing do Turismo de Cabo Verde (2011-2013) Primeiro documento estratégico com o propósito de promover Cabo Verde enquanto destino turístico. Incidiu sobre: (i) Organização da oferta; (ii) Problemática da diferenciação; (iii) definição da estratégia de segmentação e posicionamento, refletindo o primeiro exercício do país acerca destes temas em prol do desenvolvimento do Turismo.</p>	
Plano de Marketing do Turismo de Cabo Verde (2015-2016)	Posicionamento e estratégias de marketing: (i) do produto (organização e qualificação da oferta); (ii) do preço (definição dos parâmetros base na definição de preços do destino); (iii) da promoção (estratégia e meios de comunicação/promoção mais adequados para atingir os segmentos alvo potenciais); (iv) da distribuição (abordagens à colocação do produto turístico de Cabo Verde no mercado).
Programa de Governo para a IX Legislatura 2016/2021)	Turismo como o pilar central da economia cabo-verdiana, perspectivado como peça-chave para impulsionar o investimento privado, o emprego e o crescimento económico. Orientação estratégica: (i) Novo Plano Estratégico Nacional; (ii) Turismo Digital (business intelligence); (iii) Transportes; (iv) Centralidade Geográfica.
<p>↳ Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (2017-2021) "Consolidação do turismo atual e garantir a autossustentação do seu crescimento"</p>	
Grandes Opções do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo (2018-2030)	Define as grandes opções do país em termos de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo até 2030, bem como as linhas orientadoras para a sua materialização através de planos operacionais e programas.

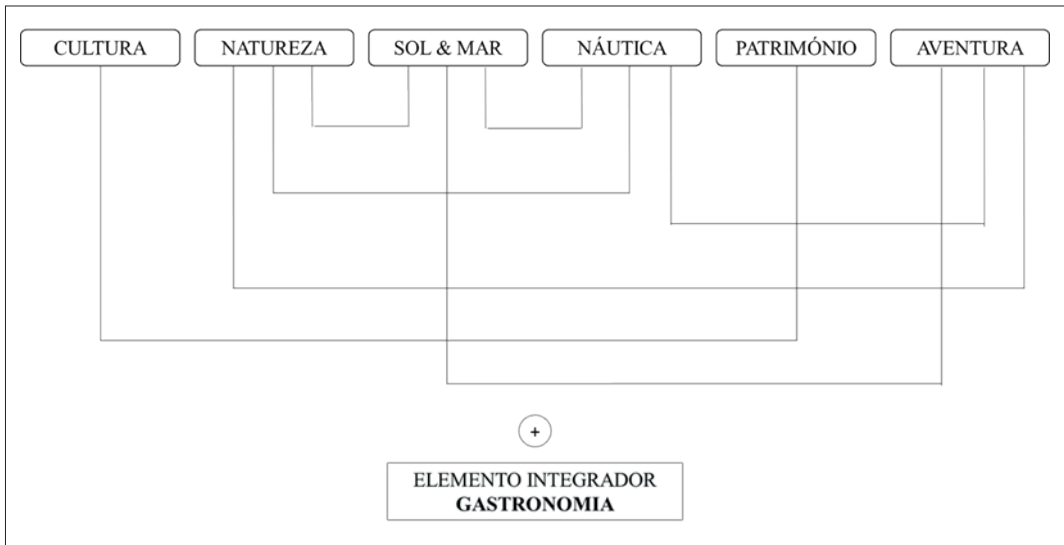
Fonte: Elaboração própria com base em Bernardo (2015); Conselho de Ministros (2001, 2016, 2017); Governo de Cabo Verde (2016); IPDT (2010, 2015); MECC (2010); Morais (2016).

4. Oferta e Procura turísticas – Breve contextualização

O turismo em Cabo Verde só começou a ser considerado “expressivo” a partir da década 1990, quando o número de investidores estrangeiros interessados em construir e desenvolver infraestruturas turísticas no arquipélago aumentou exponencialmente, representando cerca de 90% do investimento total no setor (CCIT, citado por Bernardo, 2015). Para melhor se compreender a evolução registada, torna-se necessário recuar até meados da década de 1980, onde o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) chegou a atingir valores negativos. É já no final dos anos 90, e início da década de 2000, que o paradigma se altera radicalmente, tendo o IDE superado a marca dos 50 milhões de dólares (WorldBank, 2018). No presente, o turismo mantém-se como o principal setor de investimento estrangeiro tendo, em 2016, representado 43,8% do IDE total (AICEP, 2018). É, nesse sentido, que a atividade se constitui como um dos principais motores de desenvolvimento (económico) do país, alcançando, em 2017, um contributo direto de 17,8% do PIB cabo-verdiano e total de 44,9% (WTTC, 2018).

Sendo o turismo uma das principais atividades económicas do país, é possível salientar, um conjunto de produtos turísticos que combinados, poderão reforçar o posicionamento de Cabo Verde enquanto destino turístico de âmbito internacional (figura 1).

Figura 1: Produtos Turísticos Cabo Verde.



Fonte: Elaboração própria com base em MECC (2010).

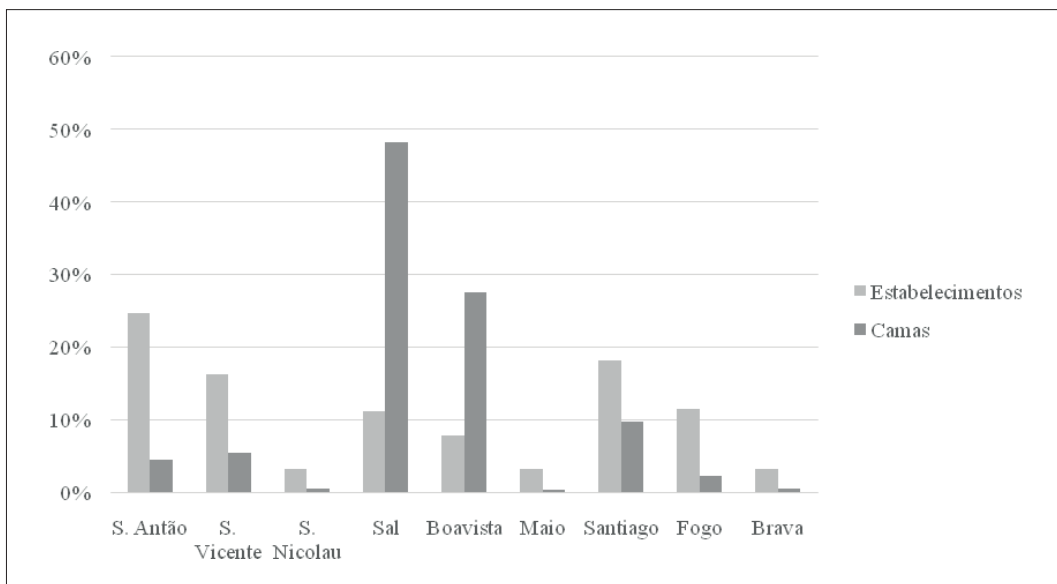
O contínuo aumento do número de chegadas internacionais, em parte fruto do crescimento da oferta turística em Cabo Verde tem sido constante, em concreto desde o início da década de 2000. Se se considerar o período 2000-2016, é possível verificar que a evolução das chegadas internacionais alcançou uma taxa média anual de 11%, atingindo os 600 mil visitantes no último ano em consideração. Na impossibilidade de obter informações concretas sobre os indicadores em ponderação na tabela 2, para o período que acaba de ser referido, e no sentido de corroborar as últimas observações, foram analisados dados referentes ao ano de 2017 e devidamente comparados com os do início da década de 2010.

Tabela 2: O panorama da oferta turística em 2017.

Indicadores\Ano	2017	2010	Var. (2017-2010)
Empreendimentos Turísticos ²	275	178	+ 54%
Quartos	12.463	5.891	+ 112%
Camas	20.421	11.397	+ 79%
Recursos Humanos	8.825	4.058	+ 117%

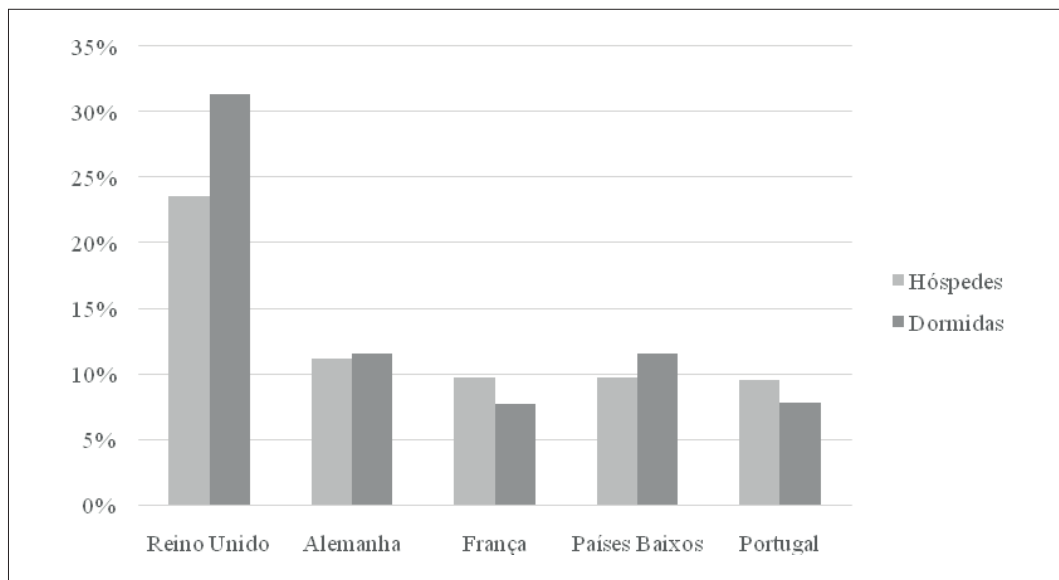
Fonte: Elaboração própria com base em INE (2011, 2018).

No que à distribuição da oferta turística de hospedagem diz respeito, e com recurso à figura 2, observa-se que apesar das ilhas do Sal e Boa Vista reunirem, apenas, 19% da oferta total de estabelecimentos, não significa que a oferta do número de camas acompanhe essa tendência. Tal como se comprova, as duas ilhas totalizam, aproximadamente, 79% do número de camas, facto que se explica pela concentração dos grandes grupos hoteleiros nestes dois territórios.

Figura 2: Distribuição da oferta turística no arquipélago de Cabo Verde.

Fonte: Elaboração própria com base em INE (2018).

No que respeita à procura turística, Cabo Verde foi o destino eleito, em 2017, por mais de 700 mil hóspedes. Estes mesmos hóspedes geraram, aproximadamente, 4,6 milhões de dormidas, o que se traduziu numa estada média de 6,4 noites. Através da figura 3, torna-se possível analisar a distribuição dos hóspedes, e respetivas dormidas, por mercado emissor. Compreende-se, assim, que são os visitantes provenientes do Reino Unido aqueles que maior expressão apresentam no território cabo-verdiano, para os indicadores em análise, totalizando cerca de 170 mil hóspedes e mais de 1,4 milhões de dormidas.

Figura 3: Procura Turística em Cabo Verde (distribuição por nacionalidade).

Fonte: Elaboração própria com base em INE (2018).

Por último, importa ainda salientar a distribuição da procura turística no arquipélago, sendo que as ilhas que registam maior densidade são as da Boa Vista e Sal, totalizando mais de 90% do total de dormidas e, aproximadamente, 77% do total de hóspedes (INE, 2018). Em parte, por esse motivo, são as ilhas que têm vindo a ser alvo de maiores ações de desenvolvimento por parte do Estado. Não obstante deste facto, todas as ilhas do arquipélago possuem elementos que lhes conferem características únicas e produtos turísticos diferenciados, capazes de atrair fluxos turísticos e diversificar a oferta de Cabo Verde.

5. A Governança Turística em Cabo Verde

Muito mais que compreender a composição dos planos estratégicos e resultados enunciados anteriormente, o verdadeiro desafio coloca-se quando a pretensão passa por avaliar a estrutura de governação dedicada ao turismo de Cabo Verde. A governação pode ser descrita, de uma forma geral, como os processos implementados pelo sistema político para responder às questões sociais das esferas pública e privada. No seguimento, e por se tratar de um tema cada vez mais em voga, coloca-se a questão da governança que pode constituir uma alternativa válida aos tradicionais modelos verticais e centralizados de governo. Na sua génese está que o processo de governação não envolve, apenas, as entidades políticas de cariz público, mas também a sociedade civil, o setor privado e organizações não-governamentais (Rodrigues, Bernardo & Dominguez, 2018).

Ainda que se possa afirmar que o PEDTCV procurou ser um dos primeiros documentos estratégicos a adotar as bases da governança turística, ao envolver um conjunto diversificado de atores com contributos úteis para a sua composição. O próprio PEDS contou com a participação do governo, setor privado, organizações não governamentais (ONG's) e entidades associadas aos poderes locais e regionais, ainda que não tenham sido especificadas quais foram, efetivamente, as entidades que sustentaram o desenvolvimento deste plano, nem a sua organização.

Ainda assim, existe o reconhecimento, por parte do governo, das limitações da estrutura institucional com responsabilidades sobre o turismo. De acordo com as Grandes Opções do Plano para o período 2018-2030, o quadro legal e regulamentar do turismo ainda se encontra "incompleto, disperso e com deficiente alinhamento com a visão definida para o setor" (Conselho de Ministros, 2017: 9), em clara alusão à ausência de ligação com o Plano Estratégico 2010/2013. Simultaneamente, persiste uma indefinição quanto aos papéis de cada organismo e uma desarticulação entre os poderes públicos centrais, os municipais e o

setor privado, consequência das sucessivas modificações da estrutura institucional, que proporcionam um vazio e instabilidade de poder no que ao setor diz respeito (Conselho de Ministros, 2017).

Com o propósito de colmatar as falhas existentes, a política governativa antevê, como prioritário, a transferência de competências para os níveis regional e local. Enquadrado nesta visão, surgem as Sociedades de Desenvolvimento, que poderão desempenhar a figura de intermediário entre público e privado. Este breve apontamento serve de ligação com a estrutura que será objeto de estudo – a SDTIBM –, pela impossibilidade de se prolongar a investigação sobre o quadro governativo do País, motivada pela ausência de dados que permitam a sua eficaz concretização. Ainda assim, torna-se possível identificar um conjunto de atores que parecem, direta ou indiretamente, desempenhar um papel efetivo no que ao setor do turismo diz respeito, e que poderão servir de base para futuras investigações:

Tabela 3: Organismos associados ao setor do turismo de Cabo Verde.

Designação	Âmbito
Agência do Turismo e Investimento de Cabo Verde (ATIC)	Público
Conselho Nacional do Turismo	Público/Privado
Grupos Hoteleiros Internacionais	Privado
IPDT – Instituto de Turismo	Privado
Ministério do Turismo, Transportes e Economia Marítima	Público
Plataforma das ONG's	Sociedade Civil
Observatório de Cabo Verde	Público
Operadores Turísticos	Privado

Fonte: Elaboração própria.

Desde a década de 1990 que o setor do turismo se posicionou e foi eleito como um dos eixos estratégicos para o desenvolvimento de Cabo Verde. Recuando no tempo, esta perceção sobre o setor já era exaltada durante o período em que o país se encontrava sob tutela de Portugal, como província ultramarina, foi constituída, sem efeitos práticos, uma sociedade cujos objetivos passavam pela dotação, na ilha da Boa Vista, de infraestruturas de oferta turística. Contudo, só 3 décadas mais tarde, em 2005, através do Decreto-Lei n.º 36/2005 de 6 de junho, viria a ser instituída a Sociedade de Desenvolvimento Turístico das Ilhas da Boa Vista e Maio (SDTIBM), com os mesmos objetivos anteriormente definidos, extensíveis à ilha de Maio (Morais, 2016).

Importa atribuir maior destaque à SDTIBM, uma vez que a criação desta instituição foi a resposta governativa para satisfazer as necessidades do plano estratégico de desenvolvimento turístico nacional. A SDTIBM tem como sócios os municípios da Boa Vista (35%) e Maio (14%), assim como o próprio Estado de Cabo Verde (51%), estando subentendido que as três partes interessadas no desenvolvimento turístico destas ilhas usariam esta instituição como plataforma de planeamento e execução da estratégia nacional, atendendo aos objetivos e características de cada uma. O papel desta sociedade encontra-se circunscrito ao planeamento físico, gestão e administração das ZTEs, definidas para ambas as ilhas, dotando-as de características ótimas para o investimento turístico (SDTIBM, 2017).

Esta entidade procurava facilitar tanto a captação de potenciais investidores como de mediar diretamente, com o governo e os municípios, a organização dos investimentos, apresentando, para tal, uma estrutura orgânica complexa, com inúmeros técnicos e administradores, ainda que atualmente se apresente mais reduzida e simplificada do que num passado recente. Poder-se-á afirmar, em teoria, que a base de trabalho da equipa se constitui como uma plataforma de governança, na medida em que agrega um conjunto de atores provenientes dos setores civil, privado e público, de âmbito nacional e internacional. Do leque de parceiros com os quais a instituição se articula, destacam-se entidades portuárias, aeroportuárias, agências de diversos campos de atuação, consulados e embaixadas, entidades particulares e públicas, e estabelecimentos de ensino, com particular relevo para a Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde.

De notar, desde logo, que a sociedade civil e as comunidades estão representadas apenas pelos municípios das respetivas ilhas. A ausência de associações e outros parceiros locais é comum nas estruturas de governação que pretendem passar por estruturas de governança. Deparamo-nos, portanto,

com um primeiro sinal de sub-representação das comunidades locais, partes interessadas do processo e da atividade turística. A este ponto retomaremos adiante.

Apesar do profundo pendor economicista e político presente na estrutura e objetivos da SDTIBM, esta tem, como função acrescida, assegurar um desenvolvimento turístico integrado e de valor acrescentado que seja socialmente sustentável e, como tal, criou um fundo denominado de Fundo Económico e Social da Boa Vista e Maio (FESBEM). Este instrumento financeiro pretende apoiar os empresários destas ilhas quer na criação de novos negócios quer na adaptação, à oferta e procura turísticas, dos já existentes. Tem ainda a função de criar e promover formações profissionais que qualifiquem a mão-de-obra.

Verifica-se que o propósito da SDTIBM, das suas atividades, projetos e do FESBEM, estão canalizadas para o setor privado, interno e externo, não estando previstas atividades ou projetos de cariz ambiental ou social. Depreende-se, desta forma, que esta sociedade não pode ser considerada uma entidade plataforma para a governança turística destas ilhas, mas antes um organismo ou instrumento político e económico que visa a implementação da estratégia definida pelos vários governos caboverdianos desde a sua criação.

Em virtude da estrutura e estratégia explanada, algumas consequências foram já analisadas e debatidas sobre a ilha da Boa Vista, entre estas o facto de os seus residentes apresentarem uma perceção nítida dos impactos positivos e negativos do turismo na ilha. Recorde-se que de acordo com Bernardo (2015a), os impactos positivos percecionados são claramente centrados em aspetos económicos, como a criação de emprego, crescimento económico ou a construção de infraestruturas; e em alguns aspetos sociais, como o intercâmbio cultural e a migração. Por outro lado, as perceções de impactos negativos são em maior número e, embora se tenham identificado alguns de cariz económico (como a divisão desigual de benefícios, aumento dos preços ou a dependência face ao turismo), a vasta maioria são de cariz social, com lar destaque para o aumento da criminalidade, o crescimento descontrolado, a exploração laboral, a perda de autenticidade ou o aumento da corrupção.

Também em Bernardo (2015c) se conclui como a comunidade residente tem uma perceção tendencialmente negativa ou incerta face ao futuro, o que demonstra insatisfação e resistência local em relação à estratégia adotada. Estes resultados foram recentemente reforçados no trabalho de Celeste, Vieira e Lima (2018: 16), onde também se menciona a influência desta perceção na atitude face ao turismo na ilha: "(...) there is a strong case for policy-makers and destination managers to seriously reconsider the development model that has been adopted, and to promote initiatives to increase the positive impactsoftourism, and decrease the negative impacts for the local community".

Parte da motivação para a exclusão das comunidades locais e elementos da sociedade civil, justifica-se pela sua suposta incapacidade técnica e profissional. Todavia Bernardo (2016b) inferiu que os residentes locais eram capazes de identificar não só os impactos da atividade turística na ilha como também de priorizar as intervenções necessárias na ilha. Refira-se a necessidade de intervenção de investimento estatal e municipal em infraestruturas, de diversificação do produto turístico, de formação e capacitação dos residentes, de cooperação política e de envolvimento da sociedade civil, apenas para mencionar algumas.

O caso da Boa Vista é sintomático de uma estratégia governativa assente em modelos obsoletos de planeamento e gestão da atividade turística, que ainda assim foi capaz de produzir alguns dos resultados esperados. No entanto, estes parecem derivar da ausência de alternativas e da condição exploratória do destino que permitiu um rápido crescimento da atividade com resultados claros e de impacto nacional. Por outro lado, os vários estudos mencionados também demonstram os profundos problemas criados e a incapacidade deste modelo de se adaptar e corrigir.

As implicações resultantes são os vários impactes que derivam da estratégia seguida, entre eles a quebra da atitude da comunidade residente face à atividade turística, e as suas repercussões sociais negativas mencionadas. Acrescente-se que no que concerne aos impactes ambientais, não se contabiliza qualquer estudo independente, até à data, que permita avaliar a extensão dos mesmos. Ainda assim, refira-se, por exemplo, a ainda existente lixeira a céu aberto junto da maior bacia hidrográfica do arquipélago que continua longe da vista de turistas, operadores e residentes, mas cujos impactes no ecossistema se fazem, certamente, sentir.

Recorde-se que o objetivo do plano estratégico destas ilhas implica um turismo sustentável e é sabida a dependência entre a sustentabilidade e o modelo de governança turística (Tornell&Lane, 1999; UNWTO, 2013). Importa, então, assumir desde logo que não existem modelos universais e que cada destino ou país deve procurar definir o mais adequado para o seu caso e contexto ainda que passa recorrer às ideias gerais de modelos propostos (ver Doxey, 1976; Butler, 1980; Breakey, 2005).

Como refere Andriotis (2005), o planeamento turístico não pode ser delineado e executado, exclusivamente, pelo setor público. Na sua génese, este deve, forçosamente, envolver as comunidades locais e demais intervenientes. Acresce que este envolvimento não pode ser visto, apenas, como um movimento

de dissimulação política para captação de votos ou aprovação pública, uma vez que as comunidades apresentam e demonstram possuir capacidades para mitigar e até eliminar muitos dos impactos negativos do turismo num destino (Cooper et al., 2006).

Sugere-se uma alteração imediata da estratégia turística nacional, desta feita, condicionada por um modelo de governança turística capacitado e transparente, o que pode passar, inclusivamente, pela reformulação do papel e competência da SDTIBM, passando esta a abarcar os intervenientes e interessados que não apenas o setor público e o privado.

6. Conclusão

Em função do seu percurso histórico-político e das suas características climáticas, geográficas e ambientais, Cabo Verde encontrou no turismo a resposta para as suas limitações económicas. Esta aposta assentou numa estratégia economicista de abertura aos mercados internacionais, procurando tirar proveito do fluxo turístico globalizado e de larga escala.

A aposta no turismo massificado trouxe inúmeros impactes positivos económicos, mas resultou, igualmente, num conjunto de impactes negativos sociais e ambientais. O planeamento e execução vertical, baseado em políticas centralizadoras, resultaram na criação da entidade SDTIBM cujo propósito máximo foi o de implementar e refletir esses princípios nas ilhas da Boa Vista e Maio. Dos vários impactes negativos já identificados, constatou-se que parte destes eram reconhecidos e criticados pela comunidade local que, ao encontrar-se afastada de todo o processo, tem desenvolvido uma perceção gradualmente mais negativa e de resistência ao turismo massificado praticado.

Este artigo procurou explicar como o contínuo afastamento das comunidades locais e a própria inexistência de uma plataforma, instrumento ou plano para uma governança turística, por exemplo, na Boa Vista, tenderá a perpetuar os impactes negativos identificados ou a agravá-los. A governança turística não pode ser perspetivada, somente, como uma ferramenta de promoção da imagem pública, mas antes como um modelo com capacidade e competência para um desenvolvimento turístico sustentável, permitindo um maior equilíbrio entre os benefícios económicos, sociais e ambientais e, simultaneamente como um instrumento capaz de contribuir para a redução das fugas que caracterizam a atividade turística de larga escala, em particular em países em desenvolvimento.

Bibliografia

- Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal [AICEP] 2018. Cabo Verde – Ficha de Mercado. Lisboa: Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.
- Andriotis, K. 2005. “Community Groups’ Perceptions of and Preferences to Tourism Development. Evidence from Crete”. *Journal of Hospitality and Tourism Research*, 29(1), pp. 67-90.
- Beaumont, N., Dredge, D. 2010. Local tourism governance: A comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.
- Beritelli, P. 2011. Cooperation among prominent actors in a tourist destination. *Annals of Tourism Research*, 38 (2), 607–629.
- Bernardo, E. 2015. Perceção dos Impactos do Turismo na ilha da Boa Vista, Cabo Verde. Doctoral Thesis. ISCTE-IUL: Lisbon.
- Bernardo, E. 2015b. “Das Perceções ao Futuro na Boa Vista – atitude e perspetivas num destino turístico caboverdiano”, *Revista Turismo e Desenvolvimento*, 24, pp.97-101, ISSN 1645-9261, UA: Aveiro.
- Bernardo, E. 2015c. Planeamento Turístico e Impactos Percecionados na Ilha da Boa Vista, Cabo Verde. *Turismo em Análise*, 26(4), 817-842.
- Bertram, G., Watter, R. 1986. “The MIRAB process: Earlier analyses in context”, *Pacific Viewpoint*, 27(1), pp. 47–59.
- Breakey, N. 2005. Tourism Destination Development – beyond bulter. Doctoral Thesis in Philosophy at the University of Queensland.
- Butler, R. 1980. “The concept of the tourist area cycle of evolution: implications for management of resources”. *Canadian Geographer*, 24(1), pp. 5-12.
- Celeste, E., Vieira, A., Lima, S. 2018. Place attachment, host–tourist interactions, and residents’ attitudes towards tourism development: the case of Boa Vista Island in Cape Verde, *Journal of Sustainable Tourism*, DOI: 10.1080/09669582.2018.1425695
- Conselho de Ministros 2001. As Grandes Opções do Plano: Uma Agenda Estratégica. Cidade da Praia: Conselho de Ministros.

- Conselho de Ministro. 2016. Programa do Governo – IX Legislatura. Cidade da Praia: Conselho de Ministros.
- Conselho de Ministros 2017. Grandes Opções do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo 2018-2030. Cidade da Praia: Conselho de Ministros.
- Cooper, C., De Lacy, T., Jago, L. 2006. “Development of a scale to assess the social impact of tourism within communities”. The Sustainable Tourism Cooperation Research Centre (STCRC). Fredline, Australia.
- Decreto Lei n° 2/1993 de 1 de fevereiro. Boletim Oficial da República de Cabo Verde n° 2/1993 – I Série. Assembleia Nacional. Cidade da Praia.
- Doxey, G. 1976. When enough's enough: the natives and residents in old Niagara. *Heritage Canada*, 2(2): 26-27.
- Governo de Cabo Verde 2016. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável – 2017/2021. Cidade da Praia: Governo de Cabo Verde.
- Instituto de Turismo [IPDT] 2010. Plano de Marketing para o Turismo de Cabo Verde. IPDT – Instituto de Turismo: Porto.
- Instituto de Turismo [IPDT] 2015. Plano de Marketing para o Turismo de Cabo Verde 2015-2016. IPDT – Instituto de Turismo: Porto.
- Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde [INE] 2011. Estatísticas do Turismo 2010. Cidade da Praia: Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.
- Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde [INE] 2015. Conta Satélite de Turismo de Cabo Verde – 2011. Cidade da Praia: Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.
- Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde [INE] 2018. Acedido a 18/06/2018 e disponível no site: <http://ine.cv/estatisticas-por-tema/>
- Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde [INE] 2018. Estatísticas do Turismo 2017. Cidade da Praia: Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.
- Metcalfe, L., Richards, S. 1984. “Raynerism and Efficiency in Government.” In *Issues in Public Sector Accounting*, (Hopwood & Tompkins, eds. Oxford: Philip Allan.
- Ministério de Economia, Crescimento e Competitividade [MECC] 2010. Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Cabo Verde 2010/2013. Cidade da Praia: Ministério de Economia, Crescimento e Competitividade.
- Morais, C. 2016. Turismo e Empreendedorismo Social em Cabo Verde: Estudo exploratório sobre as condições e perspetivas de intervenção das Organizações do Terceiro Setor. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Novak, J., Sahli, M. 2010. “Tourism: a risk for developing countries?”, *Private Sector Development*, 7, pp. 11-13.
- Rodrigues, V., Bernardo, E. & Dominguez, C. 2018. Public tourism framework in the Douro region: tourism governance in perspective. *Tourism and Hospitality International Journal*, 10(1), 55-75.
- Sociedade de Desenvolvimento Turístico das Ilhas de Boa Vista e Maio [SDTIBM] 2018. Acedido em 17 de maio de 2018, em <http://www.sdtibm.cv/>
- Tornell, A. & Lane, P. 1999. “The Voracity Effect”. *The American Economic Review*, 89(1), pp. 22-46.
- UNWTO 2013. Annual Report 2014. Disponível online em: <http://www2.unwto.org/annualreport2014>
- Velasco, M. 2011. La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- WorldBank 2018. Country - Data. Acedido em 25 de maio de 2018, em <https://data.worldbank.org/country>
- World Travel & Tourism Council [WTTC] 2018. *Travel & Tourism Economic Impact 2018 – Cape Verde*. Londres: World Travel & Tourism Council.

Notas

- ¹ Distinguem-se as Zonas de Reserva e Protecção Turística (ZRPT) e as de Desenvolvimento Integral (ZDTI). A gestão ficou a cargo da Cabo Verde Investimentos e Sociedades de Desenvolvimento Turístico.
- ² Os Empreendimentos Turísticos incluem Hotéis, Pensões, Pousadas, Hotéis-Apartamentos, Aldeamentos Turísticos e Residenciais.

Recibido: 18/06/2018
Reenviado: 27/03/2019
Aceptado: 27/07/2019
Sometido a evaluación por pares anónimos