

MEMORANDO

PREOCUPAÇÕES E PROPOSTAS SOBRE A ACTUAÇÃO DAS EMPRESAS DE ANIMAÇÃO TURÍSTICA (EAT) NAS ÁREAS PROTEGIDAS (AP)

CONTRIBUTO PARA A TEMÁTICA DA GESTÃO DAS AP

Este contributo assenta na reflexão sobre a natureza das actividades de Turismo de Natureza que as EAT desenvolvem na RNAP e outros espaços ambientalmente qualificados, e no estatuto de agentes económicos responsáveis, que decorre do seu compromisso com o Código de Boas Práticas publicado na Portaria 651/2009. Tem como objectivo propor ao Legislador alguns princípios que, no entender da APECATE, devem estar presentes nos futuros Regulamentos das Áreas Protegidas no que respeita à operação das EAT.

NATUREZA DAS ACTIVIDADES DAS EAT

As EAT podem ter duas motivações diferentes quando operam nas AP: realização de actividades de interpretação do património natural, tendo em atenção os valores específicos de cada AP (turismo de natureza no sentido mais estrito do termo); realização de passeios, actividades ou experiências de descoberta, observação e fruição da paisagem e do património, natural e edificado, material e imaterial (touring paisagístico e cultural e turismo de ar livre).

Pensamos que a segunda linha de acção é a mais comum, dado que as nossas AP, fortemente humanizadas, são, talvez, as áreas mais interessantes e genuínas do país para a criação de programas inovadores e diferenciadores à escala global.

As actividades mais comuns são passeios a pé, a cavalo, de bicicleta ou de automóvel, actividades de orientação inseridas em programas multiactividades de *teambuilding*, canoagem nas albufeiras, nos rios e no mar, passeios de barco, observação de cetáceos, *birdwatching*, *canyoning*, montanhismo e escalada, espeleologia, mergulho, actividades aéreas, experiências de natureza etnográfica e enogastronómica, rotas temáticas diversas.

Estas actividades são distintas das actividades de Desporto de ou na Natureza, que têm como objectivo a melhoria da *performance* através de uma prática continuada, o treino e a competição, e que não deixam de ser desporto pelo facto de incluírem uma componente de fruição da natureza. É, para nós, fundamental a compreensão desta diferença, conforme defendemos no ponto seguinte.

ACTIVIDADES DE ANIMAÇÃO TURÍSTICA DE AR LIVRE E ACTIVIDADES DE DESPORTO DE OU NA NATUREZA

O problema da noção de Desporto de Natureza

O Decreto-Regulamentar 18/99 que, no quadro da última alteração ao DL 108/2009 (em curso) ficará, em boa hora, totalmente revogado, incluía uma categorização tripartida relativa às actividades a desenvolver na RNAP (artigo 3º - Tipologia): actividades de animação, actividades de interpretação e actividades de desporto de natureza.

Quando o DL nº108/2009 revogou este DR na sua quase totalidade, revogou também esta tipologia, apesar de o artigo 6º estipular a criação das Cartas de Desporto de Natureza. Manteve-se, pois, sem definição nem ilustração, a noção de Desporto de Natureza, o que, na prática, **conduziu à identificação, errada, das actividades de Turismo de Ar Livre como actividades de Desporto de Natureza.**

Para as empresas de animação turística, o resultado desta identificação foi muito negativo e sempre nos manifestámos contra este entendimento que postulava a consulta das federações desportivas para a elaboração destas Cartas.

O desenvolvimento dos produtos de Animação Turística ultrapassou esta questão, operacionalizando-se, no DL nº 95/2013, uma definição que se quis densificada e que abarca um universo alargado de actividades de ar livre e de actividades de turismo cultural, como pode verificar-se no Anexo I deste Diploma.

Hoje, todas estas actividades, quando são de natureza lúdica e quando se configuram como actividades de turismo de ar livre ou de turismo cultural, são consideradas actividades de animação turística e não de desporto de natureza. São estas que se candidatam à classificação de Turismo de Natureza por parte dos agentes registados no RNAAT.

Por esta razão, apoiámos vivamente a revogação total do DR 18/99.

No entanto, porque o problema dos destinatários das Cartas de Desporto de Natureza nunca ficou bem resolvido, devemos evitar que ele seja exportado, neste estado de imprecisão, para os novos Regulamentos das AP.

É, pois, fundamental que o Legislador interiorize que na actividade turística não se praticam modalidades desportivas, ou seja, que uma mesma actividade física, como por exemplo a escalada, a canoagem ou o *canyoning*, pode ser praticada como desporto formal ou informal (prática continuada visando a melhoria da performance ou da forma física) ou vivida como actividade turística de ar livre (mera fruição e/ou actividade de descoberta da natureza e da paisagem). O resultado desta diferença são, de facto, duas tipologias de actividades que devem ser coerentemente diferenciadas.

O mesmo se diga relativamente **à formação**. Embora as empresas de animação turística possam, enquanto empresas, desenvolver actividades de formação – basta que cumpram a respectiva legislação em vigor e que os seus formadores correspondam aos requisitos exigidos -, estas actividades têm uma natureza distinta da animação turística. Ou seja, quem as desenvolve **não o faz enquanto EAT.**

As actividades de animação turística de ar livre não podem, pois, ser tratadas nem como actividades de desporto nem como actividades de formação nos futuros regulamentos das Áreas Protegidas. Deve ser claro para o Legislador **que as empresas de animação turística não se revêem nem aceitam qualquer tutela de federações desportivas sobre o exercício da sua actividade económica**. Repetimos: o produto das empresas de AT, onde quer que se desenvolva, é um **produto turístico que se destina a turistas/pessoas em lazer** e não a praticantes de modalidades **em treino** ou a formandos **em situação de aprendizagem**.

De salientar a este propósito que a criação, no Catálogo Nacional das Qualificações, da nova qualificação profissional de Técnico de Turismo de Ar Livre, proposta e trabalhada pela APECATE, teve a aprovação da tutela do Desporto. Se se integra na área profissional do Turismo e Lazer e não do Desporto, **é porque foi reconhecido que um técnico de turismo de ar livre tem uma formação e exerce uma função totalmente distinta da formação e função de um treinador.**

Deverá ainda ficar claro que, de todas as actividades de animação turística de ar livre desenvolvidas pelas empresas de animação turística, **a única que corresponde a uma profissão regulada é o mergulho. Neste quadro, deve ser considerado ilegítimo que um representante do poder público se sinta autorizado a fazer exigências relativas às qualificações dos técnicos que enquadram actividades de animação turística, que o próprio Estado não faz.**

GESTÃO DAS ACTIVIDADES DAS EAT NA RNAP

Na nossa perspectiva, gerir uma AP no que se refere às actividades de animação turística implica três vertentes: **regulamentação clara, informação e fiscalização.**

Regulamentação clara

Para uma EAT, uma regulamentação clara é um conjunto de normas que, no que respeita à actividade turística nas AP, deve incluir:

- informação sobre os valores naturais da AP (perspectiva pedagógica) e, em função deles, das diversas tipologias de protecção (fundamento do ordenamento das AP);
- informação sobre as regras a cumprir na fruição da oferta presente na AP, que é da responsabilidade dos seus gestores e está disponível para o público em geral (no qual se incluem as EAT) como: percursos sinalizados, espaços de lazer, recursos equipados e entidades responsáveis pela sua manutenção quando se aplique (como poderá acontecer para actividades como a escalada e o *canyoning*), locais e apoios para mergulho, cais de embarque e desembarque para passeios marítimo-turísticos, locais para descolagem de actividades aéreas, etc;
- **informação sobre as actividades permitidas, condicionadas ou interditas, por sub-áreas de cada AP, com o objectivo de permitir a cada empresa operar livremente**, ou seja, sem necessidade de pareceres/autorizações das AP/ICNF, que, em nosso entender, deverão apenas ser encarados como **situações excepcionais.**

Uma vez que este último ponto não tem sido entendido como uma boa medida por várias pessoas ligadas às AP com quem temos falado, passamos a fundamentar o nosso ponto de vista sobre esta questão que, para nós, será essencial resolver.

Porquê sub-áreas em vez de percursos e locais definidos pelas entidades gestoras das APs?

As nossas APs são áreas muito extensas, incluem propriedade privada e, salvo raras excepções, não podem ser controladas através de portas de entrada.

As EAT são minoritárias no que respeita ao conjunto dos utilizadores das AP e não nos parece que faça qualquer sentido, por via administrativa, criar restrições e burocracias a pretexto de um conhecimento / controlo do que se passa nas AP, que é totalmente ilusório.

Parece-nos pacífico que, para efeitos estatísticos, seja solicitado pelo ICNF às EAT o preenchimento de um quadro anual ou semestral, com o número de turistas por AP visitada e por actividade; já nos parece que não faz qualquer sentido que uma EAT seja obrigada a dizer a cada AP o que faz, se tal exigir a **localização detalhada das suas actividades**, sobretudo tendo em conta que os seus produtos, ao contrário do que acontece aos produtos turísticos tradicionais, **exigem inovação permanente e são, muitas vezes, construídos por medida para os seus clientes.**

Vejam as duas situações de EATs, que são uma realidade e que configuram duas perspectivas diferentes do que pode ser a operação turística numa AP.

- A. Uma EAT que trabalha em todo o país pode ver-se muitas vezes na necessidade de utilizar, para os seus clientes, os percursos sinalizados e abertos ao público em geral numa AP. Tem que ter consciência de que, ao fazê-lo, pode ter que partilhar estes percursos com dezenas ou centenas de pessoas (como acontece em todos os lugares do mundo nos percursos mais populares). A sua existência é, pois, uma mais-valia para o operador que não pôde investir na criação de produtos específicos numa determinada AP.
- B. Suponhamos agora uma EAT que conhece particularmente bem algumas APs e tem como objectivo fundamental a oferta, aos seus clientes, da experiência do silêncio na natureza e da descoberta dos lugares solitários que apenas se consegue em percursos menos frequentados, que são conhecidos e utilizados pelos habitantes locais mas não pelos utilizadores pontuais da AP ou outras empresas congéneres.

Para que a construção do seu produto seja simples, com as necessárias variações sazonais e, também, dotada da rapidez que o mercado exige, **a EAT precisa de liberdade para escolher livremente os percursos e para os diversificar e alterar, em áreas que estejam definidas como aptas a receber um determinado tipo de actividades.**

É esta e não a outra a razão da nossa insistência na criação de áreas de actuação livre.

Parece-nos no entanto muito importante a **re-definição quer das zonas incluídas nos diversos níveis de protecção quer das actividades permitidas, interditas e condicionadas, actualmente em vigor.** O Quadro disponível para consulta no site do ICNF é, em nosso entender, demasiado restritivo.

Consideramos também que, no que respeita a actividades organizadas, **as EAT devem ser chamadas a contribuir para esta re-definição**, caso a caso, directamente e / ou através da sua Associação, assim como para as **eventuais formas de regulação** a aplicar aos locais com comprovado excesso de carga.

Finalmente, será importante ressaltar que abrir as AP às EATs, reservando-se a necessidade de pareceres apenas para situações pontuais e que devem ser a exceção, não só facilitaria muito a operação das empresas e lhe economizaria custos em tempo de trabalho, como não significará quebra de relação entre ambas as entidades, pelo contrário:

- aceitamos como boa a medida do envio de dados estatísticos sobre a operação turística em APs

- nada temos contra a inclusão, no momento da assinatura do Código de Boas Práticas, de uma declaração de intenções, na qual a EAT diga em que APs pensa poder operar e com que actividades;

- quando uma EAT opera numa AP há múltiplas situações de relação não obrigatória que, seguramente, serão mais estreitas e agradáveis se forem entendidas, por ambas as partes, como momentos de cooperação, de troca de informação, de aprendizagem, em suma, de parceria;

- a adesão das EATs à marca Natural.pt, que assenta na existência de "produtos de catálogo", implica a adesão livre a um sistema de prestação de informação que, se for eficaz e útil para as empresas, substituirá com vantagem qualquer obrigação administrativa e poderá levar mais empresas a criarem pelo menos alguns produtos fixos de Turismo de Natureza, para promoção da sua operação no mercado interno e externo.

As EATs são agentes económicos fundamentais para a sustentabilidade das economias locais e as principais interessadas na conservação dos recursos naturais.

Como se sabe, as políticas proibicionistas provocam sentimentos negativos contra as políticas de conservação de natureza, por mais justas que elas sejam; por outro lado, por falta de meios de fiscalização adequados, constituem, desde sempre, ocasião de desautorização do Estado. Numa palavra, não aproveitam a nada nem a ninguém.

No que respeita ao histórico da operação das EAT nas AP, a inexistência de crimes graves contra o ambiente neste quadro de objectiva ineficiência ao nível da gestão e da fiscalização deverá, em nosso entender, levar as entidades que gerem as AP e reconhecerem, de uma vez por todas, que **a actuação das EAT não tem sido nociva, pelo contrário, tem contribuído para a conservação e para a sustentabilidade das AP.**

Por tudo o atrás exposto, consideramos fundamental **a criação de uma relação de parceria efectiva entre esta Secretaria de Estado, o ICNF e a APECATE, que garanta a participação do sector na criação dos novos regulamentos para as APs.**

Informação e sinalização

É nossa convicção que, sem um adequado sistema de informação e sinalização, uma AP não tem qualquer possibilidade de ser gerida sob o ponto de vista das actividades que nela são desenvolvidas, quer por empresas quer por utilizadores individuais.

No que respeita à **informação**, se é simples tudo o que pode ser transmitido *online*, já é um verdadeiro desafio a sua aplicação ao terreno. Se a delimitação de APs se cingisse a áreas pouco extensas onde fosse simples criar portas de entrada com Centros de Interpretação, nada seria de difícil implementação, com a vantagem de estas estruturas poderem ser rentáveis, quer ao nível de uma bilheteira, quer da venda de edições e de produtos diversos das AP (como por exemplo, os produtos com a marca Natural.PT). As parcerias com postos de turismo, como acontece em alguns casos, pode ser um começo. Mas é apenas um começo. Os

futuros regulamentos não podem ignorar esta questão que exige soluções criativas casos a caso. Soluções e meios.

Quanto à **sinalização**, acompanhada de painéis de informação e interpretação, exige um grande investimento ao nível da criação de painéis novos e da sua manutenção. Todos temos assistido à sua degradação e é uma péssima imagem para um turista encontrar painéis apagados pelo tempo, sinalização vandalizada, etc.

Uma vez mais, a extensão das nossas APs é um tremendo obstáculo à resolução deste problema. Mas não é possível exigir a ninguém que cumpra regras impossíveis de cumprir, porque entrou numa AP sem porta de entrada e não se apercebeu, sequer, de que entrou numa AP. A situação será ainda mais grave no que respeita aos restantes espaços incluídos no SNAC.

Neste ponto, devemos ser claros, **em particular no que respeita à extensão da obrigatoriedade da classificação de Turismo de Natureza para as actividades do SNAC que não são AP**. Hoje, as EAT podem desenvolver livremente passeios a pé em áreas classificadas como Rede Natura, sem sequer saberem que a zona onde estão a passear está classificada. O referido alargamento, ao exigir a classificação como Turismo de Natureza, não poderá acarretar punições por incumprimento a quem não a tenha, sem que previamente tenha sido feita uma campanha eficaz de informação a nível nacional e colocada sinalização no terreno em todos os locais onde ela seja possível e considerada necessária.

Fiscalização eficaz

A imposição de regras sem fiscalização torna a transgressão compensadora, prejudica a actividade económica de quem cumpre e, uma vez mais, desacredita a autoridade do Estado e de quem o representa.

Em nosso entender, **sem os meios requeridos para uma fiscalização eficaz, não vale a pena, pura e simplesmente, impor regras** que, para serem justas, devem dirigir-se a todos os utilizadores das APs e não apenas a grupos organizados e, dentro destes, às actividades comerciais. Este modelo já foi testado e, como se sabe, não é entendido como aceitável pelas EATs.

Esta fiscalização tem que abranger:

- as exigências do diploma da AT;
- os comportamentos previstos no Código de Boas Práticas;
- as determinações específicas de cada AP.

Para ser eficaz, há três condições essenciais:

- que os seus executores recebam formação específica para esta actividade;
- que a sua implementação no terreno seja fruto de uma política com objectivos pedagógicos e conservacionistas bem definidos;
- que as infracções comprovadamente graves sejam punidas de forma exemplar.

Questões em aberto

Uma questão que tem sido recorrente no que respeita à gestão das AP é se os seus regulamentos devem prever **funções de gestão dirigida para a operação das EAT**, com o objectivo de harmonizar interesses ou impedir conflitos entre empresas que podem, por exemplo, querer utilizar os mesmos locais ao mesmo tempo.

Ordenar e regular são duas noções distintas. Compreendemos a noção de ordenamento de actividades com vista à salvaguarda dos recursos. Esta função de ordenar cabe ao Estado e, idealmente, deve ser feita com consulta aos seus utilizadores.

Já não nos parece que o Estado deva preocupar-se com o entendimento entre as empresas no que respeita à utilização de um determinado recurso, regulando ou restringindo o seu acesso em função de critérios que, definidos unilateralmente, podem trazer graves prejuízos à actividade económica.

Esta regulação é uma matéria muito complexa, exige soluções consensualizadas e adaptadas à realidade de cada AP e, em nosso entender, só deve ser ponderada num Regulamento quando os visados o solicitarem. **Regular por precaução ou prevenção não nos parece uma boa perspectiva, pelo contrário.**

Outra questão que tem estado presente na emissão de pareceres por parte do ICNF/AP tem a ver com o **ratio guia/número de pessoas por grupo**. Esta definição tem a ver com a qualidade do enquadramento e não compete ao Estado defini-la. O mesmo se diga quanto ao número máximo de participantes por actividade: ou existe uma fundamentação técnica para uma eventual definição da capacidade de carga de um local – e ele terá que ser monitorizado – ou regras como as actualmente em vigor (passeios a pé com mais de 15 pessoas exigem parecer) não fazem qualquer sentido. Há percursos onde é possível andar com 20 ou 30 pessoas sem qualquer problema e apenas com um guia e outros em que levar mais de 10 pessoas e menos que 2 guias será um risco a evitar. Há locais onde eventualmente uma única empresa leva 50 pessoas em simultâneo três vezes por ano e outros em que existem 50 empresas a levar, cada uma, as tais 15 pessoas por dia.

Qual é a lógica deste tipo de regras?

Sinceramente, não encontramos nenhuma e parece-nos, aliás, que a prática corrente e observável das EAT não justifica sequer este tipo de regras.

CONCLUSÃO

Em síntese, as EATs consideram ser estes os princípios que devem ser tidos em conta na elaboração dos Regulamentos das APs:

1. Identificação clara das actividades de Turismo de Natureza, de acordo com o actual diploma da Animação Turística
2. Identificação clara da oferta de cada AP dirigida ao público em geral.
3. Definição clara e geo-referenciada das áreas de cada AP onde as actividades autorizadas de Turismo de Natureza são permitidas livremente e respectivos condicionamentos sazonais, quando se aplique.
4. Responsabilização das empresas no que respeita ao exercício livre e autónomo da sua actividade no respeito pelas regras definidas para cada AP.
5. Redução dos pedidos de parecer ao ICNF/AP a situações de excepção.
6. Desenvolvimento de uma relação de cooperação efectiva entre as EATs e as AP.

7. Desenvolvimento de iniciativas como a marca Natural.pt, de adesão livre pelas empresas, que contribuam para o desenvolvimento das economias locais, de acordo aliás, com os princípios definidos, em 1998, no Programa Nacional de Turismo de Natureza.
8. Desenvolvimento da informação sobre os recursos da AP, sinalização e interpretação no terreno dos locais considerados de maior valia turística.
9. Alteração da política de fiscalização, tendo em atenção a importância de momentos pedagógicos e de actuações exemplares em caso de transgressão reiterada e com dolo.

5 de Junho de 2015



Ana Barbosa

Presidente da Direcção e da Secção de Animação Turística