

Cadernos do Observatório

#16

Turismo e pandemia:
fragilidades da
internacionalização sitiada
da economia portuguesa

Ana Drago

julho de 2021





Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt
Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal

Url: www.ces.uc.pt
E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570
Fax: +351 239 855 589

Autores

Ana Drago

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2021

Turismo e pandemia: fragilidades da internacionalização sitiada da economia portuguesa

Ana Drago

Índice

Introdução.....	6
A resposta dos sectores “não-deslocalizáveis” aos “problemas estruturais” da economia portuguesa: imobiliário e turismo	11
O debate dos “transacionáveis” e crescimento dos “não-deslocalizáveis”	12
Dois sectores, uma estratégia (I): alienação e rentabilização de ativos “não-deslocalizáveis” ..	15
Dois sectores, uma estratégia (II): investimento estrangeiro e exportações.....	17
Dois sectores, um feito: crescer acima da economia nacional	21
Dois sectores, um resultado: turismo e imobiliário no reforço da terciarização do emprego ...	24
A Europa do turismo no pós-2008	27
A crescente relevância do turismo nas periferias do Sul da Europa	29
Portugal e na Grécia depois do “ajustamento”: a explosão do alojamento turístico.....	32
A especificidade portuguesa: o “boom” das micro e pequenas empresas no alojamento	33
O reforço da dependência da procura externa	35
O turismo português 2014-2019: expansão regional; emprego e salários; e produtividade.....	36
A expansão territorial da atividade turística	36
Emprego mais precário, baixas remunerações e baixa produtividade	39
COVID e seus efeitos no turismo.....	42
Os efeitos da crise pandémica: desemprego; especialização produtiva regional; endividamento e moratórias ao crédito.....	44
Uma crise; outra crise; e depois: conclusões	47
Referências Bibliográficas	49

Introdução

Desde fevereiro ou março de 2020, quando se foram somando medidas de restrição da circulação de pessoas para conter o número crescente casos de covid-19, que o sector do turismo enfrenta uma crise global sem precedente. Num primeiro momento, o combate à pandemia conduziu ao encerramento de fronteiras e à quase suspensão do tráfego aéreo internacional; depois, o clima de incerteza e receio prolongou-se por todo o ano de 2020, resultando em quedas abruptas na procura turística à escala europeia e mesmo global (EPRS, 2020).

Ainda assim, em meados de 2020 era ainda possível exibir algum otimismo. Algumas vozes arriscaram prever que em 2021 assistiríamos à mitigação da crise pandémica e, daí em diante, teríamos uma rápida recuperação do turismo. No entanto, o recrudescimento do número de casos nos primeiros meses de 2021, a par de um processo de vacinação que está ainda longe do fim na União Europeia (UE), dificultam previsões categóricas sobre o futuro num dos mais relevantes sectores de atividade económica no espaço europeu. No momento em que escrevemos, a incerteza é ainda o sentimento que impera. Assim, perto do início da época alta da atividade turística e pelo segundo ano consecutivo, é pouco avisado avançar com uma previsão de recuperação pujante do turismo europeu no verão de 2021.

As atividades ligadas ao turismo têm um papel relevante nas economias europeias desde as últimas décadas do século XX, em particular nos países do Sul da Europa. Essa relevância foi sempre ritmada pela evolução dos ciclos macroeconómicos numa atividade que é, pela sua natureza, particularmente vulnerável aos contextos de crise. Na última década, os efeitos da Grande Crise Financeira de 2008 (GCF) e o seu lastro de austeridade nos anos seguintes fizeram-se sentir com o abrandamento dos fluxos turísticos. Contudo, rapidamente, o turismo retomava a sua tendência de crescimento do seu peso nas economias da UE. Chegados a 2016, a União Europeia mantinha o seu estatuto de principal recetor do turismo internacional, com cerca de 40% do total das chegadas internacionais e 31% das receitas turísticas à escala global (WTO, 2016: 17). Essa relevância manifestava-se na centralidade do turismo em França, a segunda economia da Zona Euro, que assumia o papel de maior recetor mundial de chegadas internacionais; na Itália, a terceira economia da UE, que reportava mais de 4 milhões de trabalhadores nas empresas ligadas à atividade turística em 2019; na

Espanha, a quarta economia da UE, onde o turismo era responsável por mais 10% do PIB; e, também em Portugal, onde o consumo turístico em território nacional equivalia a 15,4% do PIB em 2019 (TSA Europe, 2019; INE, Conta Satélite do Turismo, 2019) .

Se é certo que o crescimento da atividade turística deve ser lido à luz das dinâmicas de oferta e consumo impulsionadas por novos modelos de negócio do sector que precederam a crise de 2008 – nomeadamente a oferta de *low-cost* para o transporte aéreo e a expansão do chamado alojamento local proporcionado pelas plataformas online - os efeitos destas inovações não foram idênticos nas várias economias que partilham o Euro. Pelo contrário. Um olhar atento sobre a evolução do turismo no contexto europeu revela antes o acentuar de algumas assimetrias. Como procuraremos discutir neste Caderno, tudo indica que a forma diversa como as atividades turísticas cresceram nos vários países da Zona Euro são uma parte importante da história dos efeitos assimétricos da GCF de 2008, das políticas de austeridade e das especificidades nacionais da “recuperação” económica da segunda metade da última década.

7 / 52

Nessa discussão, Portugal coloca-se como um importante caso de estudo. Por duas razões. Em primeiro lugar, porque foi um dos países sujeito a um programa de ajustamento no contexto da crise do Euro que impôs uma trilogia política que somava liberalização de mercados; uma orientação para a captação de investimento estrangeiro e procuras externas; e uma desvalorização salarial, por via de cortes nas remunerações e nas políticas sociais (Caldas, 2015). Essa trilogia de “ajustamento” apresentava-se como a receita certa para que a economia portuguesa reganhasse competitividade internacional, após a década de crescimento medíocre que se havia seguido à adesão à moeda única. Como argumentava Castro Caldas em 2015: “essa é a lógica do Memorando (...) a desvalorização interna torna(ria) as exportações mais competitivas nos mercados internacionais e que o crescimento das exportações pode(ria) compensar a quebra da procura interna” (Caldas, 2015: 15). E, em segundo lugar, Portugal é um bom estudo de caso porque, na sequência desta política de “ajustamento”, o turismo se revelou um elemento central do que correntemente tem sido nomeado como a recuperação portuguesa – isto é, a retoma do crescimento económico e a criação de novo emprego. Em Portugal, entre 2014 e 2019, as atividades ligadas ao turismo cresceram acima do conjunto da economia, ganharam peso no emprego e bateram records na oferta, na procura externa e nos proveitos turísticos.

Ao longo do último ano, os debates sobre o turismo têm-se centrado sobre o futuro de um dos sectores de atividade económica que foi mais castigado pelas restrições impostas pela contenção da pandemia. É natural que assim seja. Contudo, parece-nos pouco prudente fazer esse debate restringindo-o à perspetiva de que estamos a viver apenas um sobressalto no desempenho económico do sector. Como se a crise pandémica fosse a única justificação para uma reflexão sobre a centralidade que o turismo adquiriu na estrutura produtiva em Portugal: um parêntesis que, uma vez fechado, encerraria a necessidade de discutir o seu papel na economia portuguesa. Discordamos dessa perspetiva. Parece, pelo contrário, que a relevância que as atividades ligadas ao turismo ganharam na economia portuguesa exige uma discussão mais aprofundada sobre as suas implicações no perfil de especialização da estrutura produtiva nacional – avaliando os riscos e as vantagens; as fragilidades e as forças que a aposta do turismo trouxe à economia portuguesa nos últimos anos. Assim, a análise que aqui faremos sobre o turismo pretende contribuir para uma reflexão mais alargada que tem vindo a ser feita sobre a evolução da economia portuguesa em torno da trajetória que ligou a emergência da crise financeira de 2008, ao ciclo de políticas de austeridade que se iniciou em 2010 e aos seus efeitos desiguais nas várias economias da Zona Euro.

8 / 52

No fundamental, argumentamos que o turismo foi um dos elementos centrais de um processo (de reforço) de uma *internacionalização sitiada e frágil da economia portuguesa*, que configurou a retoma do crescimento económico na segunda metade da década passada. Chamamos-lhe *internacionalização*, desde logo, pelo sentido apontado pelos indicadores tradicionais de fluxos de investimento e exportações que cresceram significativamente a partir de 2014. Mas também pelo que significam do ponto de vista de uma orientação política que foi posta em marcha no início da década passada – isto é, como resultado de um programa político que deliberadamente recusou o papel do consumo interno e do investimento público na capacitação da economia e no estímulo ao crescimento económico, a favor de uma aposta na captação de investimento estrangeiro e de procuras/mercados externos.

Chamamos-lhe uma *internacionalização sitiada* pelas características específicas desse processo. Em primeiro lugar, pelo quadro imposto pelo modelo da União Económica e Monetária do Euro, que elimina o instrumento cambial e coloca limitações nas políticas orçamentais, no investimento público e na regulação, como tem sido amplamente discutido (Reis, 2018; Abreu *et al.*, 2013). E, em segundo

lugar, porque esses fluxos de investimento e de exportações reforçaram o peso na economia portuguesa de sectores e atividades que, embora competindo em mercados internacionais, se orientaram essencialmente para a rentabilização, valorização e/ou alienação de ativos não-deslocalizáveis, “presos” no território: os sectores do imobiliário e do turismo. Na nossa perspetiva, o peso destes sectores “internacionalizáveis”, mas não deslocalizáveis, aponta as dificuldades de outros sectores de bens e serviços, nomeadamente de os sectores de base industrial, que parecem em certo sentido cercados e incapazes de reforçar a sua internacionalização no atual quadro de comércio internacional. A centralidade desses sectores internacionalizáveis, mas não deslocalizáveis são o mais enfático testemunho dos efeitos dos dois excessos que Reis diagnosticava na economia portuguesa – o excesso de desindustrialização e o excesso de terciarização (Reis, 2018: 139). E, por fim, falamos de *fragilização* porque, como Reis também apontava, esses excessos têm consequências: fazem pouco pelo aumento da produtividade da economia portuguesa, criam emprego pouco qualificado, precário e mal remunerado; e são particularmente vulneráveis a contextos de crise.

9 / 52

Note-se que esta ronda de *internacionalização sitiada e frágil* envolveu diferentes atores ao longo da última década e foi marcada por elementos de novidade em relação a outros movimentos anteriores de internacionalização. Em primeiro lugar, é preciso apontar que o próprio Estado foi um protagonista relevante nessa captação de investimento estrangeiro através dos processos de privatização lançados entre 2012 e 2015. Estas privatizações centraram-se sobre um conjunto de serviços e infraestruturas nos segmentos não transacionáveis e “não-deslocalizáveis”, fosse nas áreas da produção e distribuição de energia ou na concessão da operação dos aeroportos nacionais. Em segundo lugar, já no sector privado, sobressai a relevância do imobiliário nessa captação de investimentos e procuras externas. Este influxo foi agora diverso em relação ao anterior modelo de financiamento do imobiliário e construção, que vigorou entre os anos 90 e a crise de 2008, através do qual o capital financeiro internacional financiou o sistema bancário português, alimentando a financeirização da habitação e o endividamento das famílias nas sociedades semiperiféricas do Sul da Europa (Rodrigues *et al.*, 2016; Celi *et al.*, 2018; Santos, 2019; Tulumello *et al.*, 2021). Nos últimos 5 ou 6 anos, o capital estrangeiro que chegou ao imobiliário em Portugal centrou-se agora na aquisição direta e/ou valorização de propriedade imobiliária, protagonizando um movimento

de integração parcial do stock habitacional português no mercado imobiliário transnacional (Santos, 2019). Finalmente, no sector dos serviços, foi nas atividades de menor produtividade do trabalho e “não-deslocalizáveis” – no turismo e nas suas atividades de alojamento e restauração – que as taxas de crescimento ultrapassaram a partir de 2015 os valores da economia nacional no seu todo.

Este ciclo de internacionalização dirigiu-se, portanto, a atividades “não-deslocalizáveis” que, num mesmo movimento, valorizam ativos patrimoniais e desvalorizam o trabalho. Ora, esta especificidade coloca questões relevantes ao perfil de especialização da economia portuguesa. Neste Caderno procuramos discutir três dessas questões. Num primeiro momento procuramos analisar a configuração do mais recente ciclo de internacionalização da economia portuguesa em torno do imobiliário e do turismo, procurando situar a evolução destes sectores no contexto quer dos debates políticos do início da década em torno do fomento dos sectores ditos transacionáveis, quer dando conta do que de facto aconteceu – a metamorfose do imobiliário, que se tornou “transacionável” e o crescimento das exportações de serviços “não-deslocalizáveis”, como o turismo. Procuramos neste ponto discutir as características, as estratégias e os efeitos conjugados do crescimento do turismo e do imobiliário nos anos mais recentes. Num segundo momento, olhamos o reforço do peso do turismo em Portugal em comparação com o que aconteceu em outras economias da Zona Euro. Aqui, procuramos mostrar que o crescimento do turismo parece emergir como uma resposta “específica” dos países do ajustamento – Portugal e Grécia – aos impactos da GCF e à sua versão da crise das dívidas soberanas no contexto europeu; e, simultaneamente, discutimos como o “caso” português tem características próprias de fragilidade e fragmentação do tecido empresarial, que o tornam particularmente vulnerável a contextos de crise. Num terceiro momento, procuramos caracterizar a expansão da atividade turística em Portugal a partir de 2013 e sistematizar as fragilidades do sector – relações laborais mais precárias e atípicas, baixos salários e baixa produtividade. Numa quarta parte, sistematizamos o impacto de um ano de pandemia no sector, dando conta do desemprego nascido desta mais recente crise nas atividades de alojamento e restauração; dos seus efeitos regionais; e da fragilidade financeira do sector, dado o endividamento destas empresas. Por fim, em jeito de conclusão, discutimos a necessidade urgente de uma política económica que contrarie o perfil de desqualificação da

economia portuguesa que este ciclo de *internacionalização sitiada e frágil* inscreveu na economia portuguesa.

A resposta dos sectores “não-deslocalizáveis” aos “problemas estruturais” da economia portuguesa: imobiliário e turismo

Em maio de 2012, na Escola de Gestão da Universidade Católica, o então Secretário de Estado do Empreendedorismo, Inovação e Competitividade dizia aos estudantes presentes que "o nosso mercado interno é irrelevante. Não há negócios que possam ter impacto na economia e serem baseados apenas em empresas que trabalhem para o mercado interno (...) do ponto de vista macroeconómico não resolvem o problema estrutural do país". Num contexto em que o debate político se centrava sobre o impacto da GCF de 2008 e a aplicação das políticas de austeridade inscritas no Memorando de Entendimento (MdE) de 2011, um jornalista presente na ocasião resumizava o raciocínio do governante: “montar um café igual aos outros não ajuda o país a sair do colapso financeiro”.¹

11 / 52

Certamente. Talvez “montar” um café não fosse a resposta adequada à crise financeira, económica e social que grassava na sociedade portuguesa. Mas quem sabe se “montar” um alojamento turístico com o objetivo de captar turistas estrangeiros permitiria alterar a paisagem da economia portuguesa?

Sete anos depois, em meados de 2019, quem lançasse um olhar rápido pelos indicadores do turismo e do sector do alojamento em Portugal poderia concluir que essa foi, de facto, a resposta de uma parte relevante da economia portuguesa à crise de 2011-2013. Entre 2014 e o final de 2019, as empresas criadas no sector do alojamento aumentaram

¹ “Procura-se: empresa disruptiva e capaz de actuar à escala global” in *Público*, 27 maio 2012.

mais de 400% – uma taxa de natalidade empresarial que não encontra paralelo em nenhuma outra economia da Zona Euro. Nesse universo expandido da oferta de alojamento, a esmagadora maioria das empresas empregava menos de dez trabalhadores, indicando que estávamos perante um sector povoado por empresas de micro ou pequena dimensão. E, se somássemos a essas pequenas empresas de alojamento outras de maior dimensão, e adicionássemos ainda os “cafés”, restaurantes e similares, o panorama mostrava que os sectores do alojamento e da restauração haviam vivido meia década de ouro. Entre 2014 e 2019 as atividades ligadas ao turismo cresceram em todos os seus indicadores: visitantes, dormidas e proveitos; aumentaram a sua contribuição para o emprego na economia portuguesa; e contribuíram para que o consumo turístico assumisse um peso crescente nas exportações, correspondendo em 2019 a mais de metade das exportações de serviços (Turismo de Portugal, 2020). Se “montar” um “café” não era uma solução, já o cluster do alojamento e das atividades direcionadas para a procura turística de não-residentes foi protagonista de uma resposta económica à crise de 2010-2013 e alterou significativamente a economia portuguesa.

12 / 52

Contudo, a questão colocada pelo então Secretário de Estado não perdeu a sua relevância. Em 2021, quase uma década depois, ainda vale a pena retomá-la nos termos então enunciados: que atividades económicas e que mercados contribuem para a resolução do “problema estrutural do país” do ponto de vista macroeconómico?

O debate dos “transacionáveis” e crescimento dos “não-deslocalizáveis”

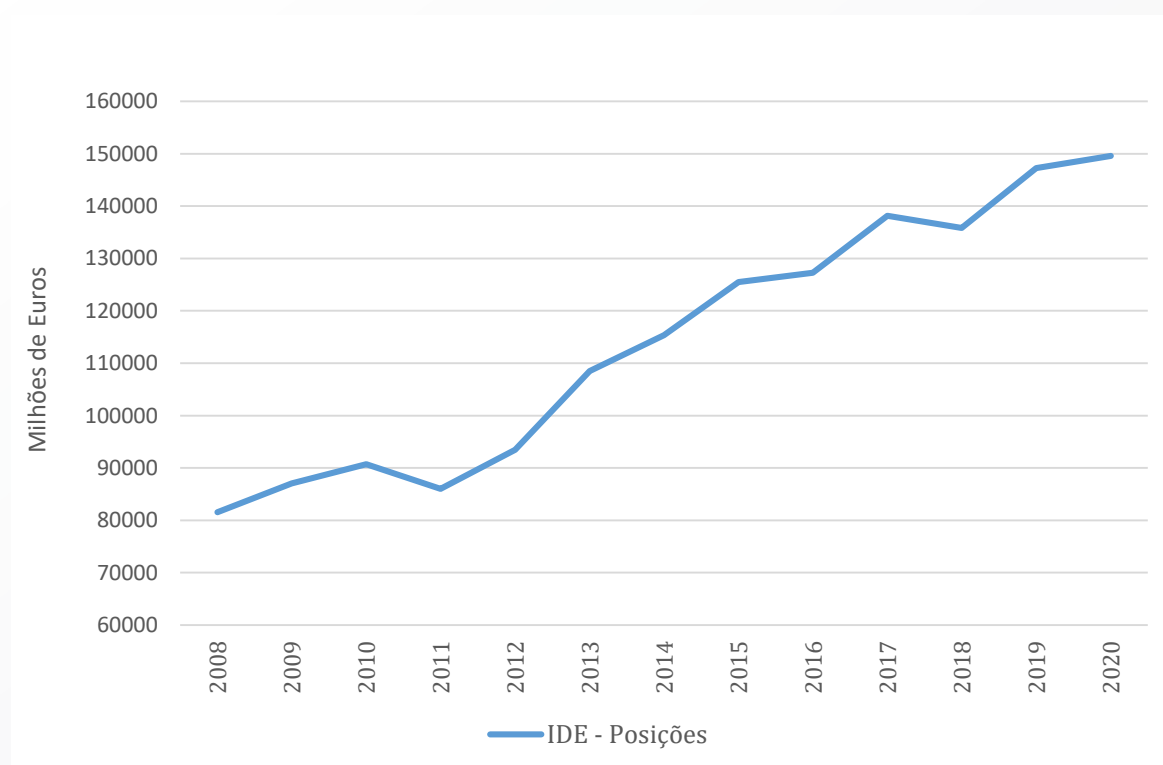
Em meados de 2011, no período em torno da assinatura do MdE, houve momentos do debate político em que se chamou a jogo a necessidade de enfrentar as dificuldades da economia portuguesa, que haviam ficado patentes durante a chamada “década perdida”. Entre 2000 e 2010, a economia portuguesa havia acumulado anos de crescimento medíocre na sequência da adesão à moeda única, em que se destacava o peso crescente dos sectores ditos não-transacionáveis (Reis, 2018). No quadro da zona monetária, que retirou da mesa o instrumento do ajustamento cambial, a estratégia governativa e das instituições europeias argumentava que era necessário orientar a economia e o investimento para um modelo produtivo assente em sectores de bens transacionáveis, capaz de impulsionar as exportações portuguesas.

Num contexto de corte abrupto do investimento público e a braços com os efeitos sociais das políticas de austeridade que comprometiam o papel da procura e do consumo internos no crescimento, o debate apontava um roteiro político à economia portuguesa: captar investimento estrangeiro; apostar no aumento das exportações pelo reforço dos ditos bens transacionáveis; e ganhar competitividade pelo “ajustamento” no campo do trabalho, prosseguido pela política de desvalorização salarial e pela redução da proteção do trabalho (Caldas *et al.*, 2020).

Em parte, assim foi. As figuras 1 e 2 mostram que entre 2008 e 2019 o investimento direto do exterior em Portugal aumentou cerca de 72%² e as exportações portuguesas também cresceram significativamente.

Figura 1

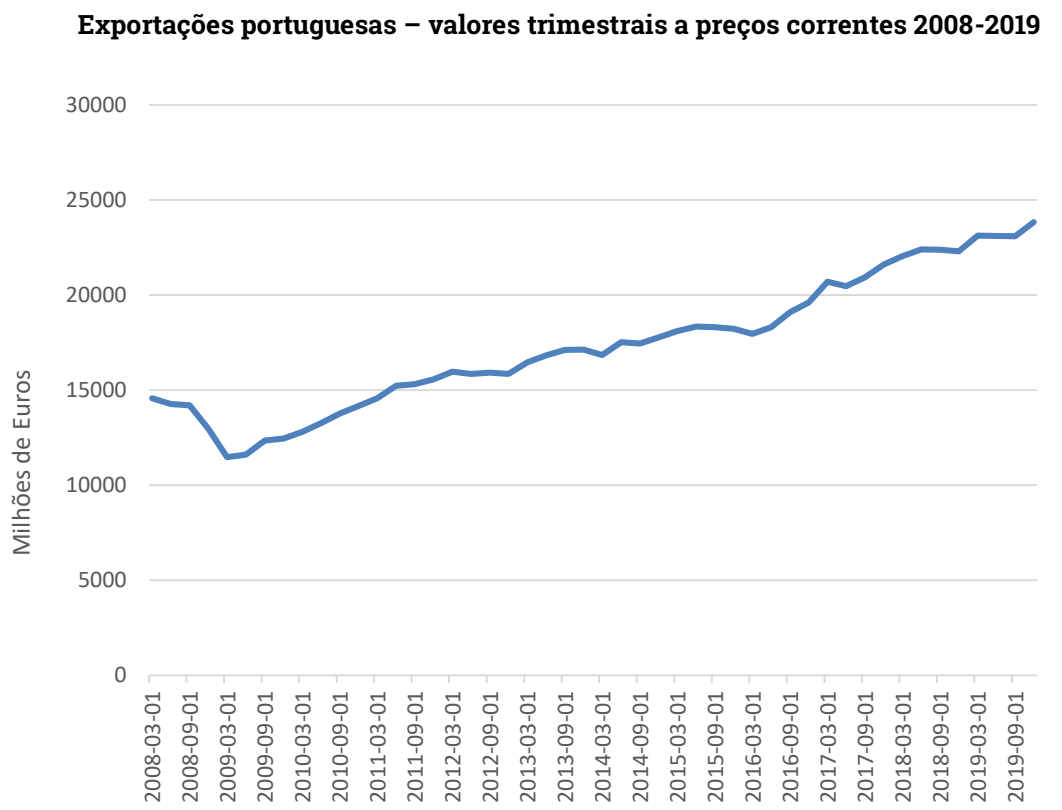
Investimento Direto Estrangeiro em Portugal (posições)



Fonte: Banco de Portugal

² Fonte: Banco de Portugal, Investimento direto do exterior em Portugal (Total – Ativos financeiros / Passivos – Total da economia) Anual – Milhões de euros.

Figura 2



Fonte: Banco de Portugal

No entanto, e como sempre, o diabo está nos detalhes. Olhando o período que se segue à crise da Zona Euro e da aplicação da política e austeridade do MdE, Reis argumentava que,

“É indiscutível que o défice externo corrente diminuiu e alcançou mesmo valores positivos. Mas tal evolução é muito desigualmente repartida entre o sector que produz bens e o que oferece serviços. Mesmo quando se reduz, a dependência externa é sempre grande em termos industriais, mantendo-se o saldo da balança de bens ainda significativamente negativo. Quer isto dizer que *não foi a capacidade produtiva industrial que se regenerou*. Foi uma economia de serviços, com o turismo à cabeça, que teve particular ativismo. Há algum mal nisso? Não haveria, se falássemos de qualificação da economia e do emprego que gera. Mas não está enganado quem colocar a hipótese de ser uma economia de serviços pouco qualificados e de salários baixos que aqui se desenha” (Reis, 2018: 157; ênfase da autora).

Assim, é difícil olhar para a evolução da economia portuguesa e não notar que no regresso ao crescimento económico a partir de 2014 se destacaram dois sectores que aumentaram o seu peso na economia portuguesa: o sector turístico e o sector imobiliário. O imobiliário viveu um ciclo de valorização exponencial de preços a partir de 2014, com destaque para o segmento habitacional, e internacionalizou-se. Como foi já amplamente demonstrado, a procura de não-residentes teve um papel importante nesta nova dinâmica de aumento de preços e na orientação da oferta para segmentos de luxo, com impactos significativos no mercado habitacional das áreas metropolitanas e do Algarve (Santos, 2019; Mendes *et al.*, 2019; Drago, 2020). O sector turístico cumpriu igualmente o desígnio que lhe tinha sido endereçado: orientou-se fortemente para a procura externa; e contribuiu para o aumento das exportações portuguesas, assumindo-se em 2019 como 1/5 no total das exportações e mais de metade nas exportações de serviços.

Como referem Castro *et al.* (2020), estes sinais indicam que a recuperação económica se desenhou enquanto enviesamento da estrutura produtiva em torno do “complexo turístico-imobiliário”. Ora, conceptualizada nestes termos, torna-se perceptível a ligação entre dois sectores de atividade económica que, apesar de distintos, partilham algumas características e uma mesma dinâmica nos últimos anos. Em primeiro lugar, ambos dependem da valorização e/ou rentabilização de ativos patrimoniais não-deslocalizáveis. Em segundo lugar, ambos cresceram acima do conjunto da economia apoiados na angariação de investimento e procuras externas. E, em terceiro lugar, ambos contribuíram fortemente para o reforço (do excesso) de terceirização frágil da economia portuguesa. Nas secções seguintes analisamos cada uma destas dimensões que fizeram do imobiliário e do turismo os protagonistas centrais da *internacionalização sitiada e frágil* da economia portuguesa ao longo da última década.

Dois sectores, uma estratégia (I): alienação e rentabilização de ativos “não-deslocalizáveis”

Imobiliário e turismo dependem da rentabilização e/ou alienação de ativos patrimoniais: o imobiliário por maioria de razão; e o turismo pela componente central das atividades turísticas que é o alojamento. Nesse sentido, são atividades “não-deslocalizáveis” – isto é, “vivem” da sua

ancoragem no território e é essa localização que define parte relevante da sua mais-valia.

Essa dimensão “não-deslocalizável” das atividades económicas que se destacaram na recuperação económica dos últimos anos diz-nos algo sobre a economia portuguesa no pós-GCF 2008. Em primeiro lugar, aponta diferenças sobre a capacidade dos vários sectores de atividade no contexto das transformações que, nas últimas décadas, resultaram quer do processo de integração europeia, quer da liberalização mundial do comércio e da inclusão de novos espaços de produção industrial nos mercados globais (Abreu *et al.*, 2013). No caso português, em particular, aponta o contraste entre o desempenho mais modesto do sector industrial exportador nesse novo quadro global, que se traduz na menorização do seu papel no recente reforço da internacionalização da economia portuguesa (Reis, 2018; Caldas *et al.*, 2020). Em segundo lugar, essa dimensão de “não-deslocalização” aponta as especificidades da internacionalização alavancada pelo turismo e pelo imobiliário – isto é, mostra que foram os ativos patrimoniais que se revelaram passíveis de valorização e integração em mercados internacionais, desenhando uma economia fortemente dependente de sectores que se dedicam a “vender para fora” usos e propriedade de ativos imobiliários, e/ou serviços assentes em trabalho pouco qualificado e mal remunerado.

16 / 52

No caso do imobiliário é relevante notar que na última década há uma metamorfose que surge na sequência do ciclo longo de financeirização deste mercado. A crescente relevância das aquisições feitas por não-residentes e pelos fundos imobiliários transnacionais em mercados habitacionais anteriormente “nacionais” ou locais, vem desafiar a tradicional classificação da habitação como um bem não-transacionável. Esta categorização parece pouco hoje operativa para analisar a relevância de estratégias de assetization que têm vindo a reforçar o papel do imobiliário como um dos principais destinatários de estratégias especulativas e/ou parqueamento de excedentes de capital à escala transnacional (Madden e Marcuse, 2016; Stein, 2019). É certo que o investimento e aquisição de imobiliário desempenha os papéis de sempre: ativo de refúgio; investimento com intuítos especulativos; ou estratégia rentista – na qual, aliás, devem hoje ser incluídas as novas rentabilidades disponíveis pelo arrendamento turístico. Contudo, estas possibilidades de lucro e/ou renda que antes tendiam a organizar-se em função de procuras e rendimentos “nacionais”, estão hoje disponíveis em escala transnacional. Em resultado disso, o *stock* habitacional

lembra agora o gato de Schrodinger: num mesmo momento é “exportável”, por ser transacionável em mercados internacionais; e “não-deslocalizável”, porque ancorada no território. Não é este o lugar adequado de adensar a discussão conceptual no campo da economia política entre transacionáveis versus não-transacionáveis. Contudo, é relevante que o perfil da mais recente ronda de internacionalização da economia portuguesa se tenha apoiado em sectores profundamente dependentes de ativos imobiliários e, portanto, “presos” no território. Porque o processo que, num mesmo movimento, valoriza ativos imobiliários e desvaloriza trabalho desenha uma economia frágil e sitiada no contexto internacional.

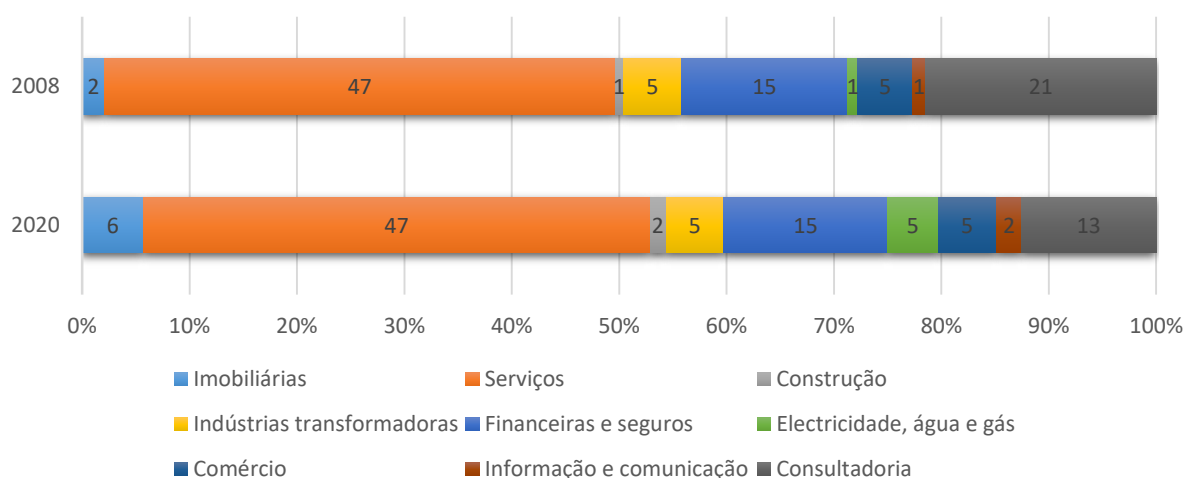
Dois sectores, uma estratégia (II): investimento estrangeiro e exportações

A segunda dinâmica que se desenvolveu nestes anos nasceu da orientação política apostada em captar investimento e procuras externas para estes ativos “enraizados” no território. Os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal apontam para um crescimento sustentado das posições do investimento direto estrangeiro (IDE) entre 2008 e 2019, num conjunto de sectores de atividade económica. Ora, a variação do peso os diferentes sectores no total do IDE mostra as especificidades das estratégias de internacionalização lançadas pelo Estado e pelos vários sectores de actividade económica nos anos que se seguiram à aplicação do MdE.

Assim, em primeiro lugar, destacam-se os resultados do conjunto de privatizações realizadas entre 2012 e 2015 que se traduziram na alienação de ativos, serviços e infraestruturas, principalmente a favor de investidores estrangeiros. As atividades de produção e distribuição de eletricidade, água e gás quintuplicaram o seu peso nas posições do IDE entre 2008 e 2020. Sublinhe-se de que falamos, portanto, de sectores de bens/serviços não-transacionáveis – isto é, são atividades que operam no mercado nacional e estas privatizações contribuíram para o reforço significativo da presença de capital “não-nacional” na estrutura acionista da esmagadora maioria dos sectores estratégicos da economia portuguesa. Em segundo lugar, surgem as atividades imobiliárias, que praticamente triplicam o seu peso nas posições do IDE.

Figura 3

Investimento Direto Estrangeiro - peso percentual por atividade económica em 2008 e 2020



Fonte: Banco de Portugal

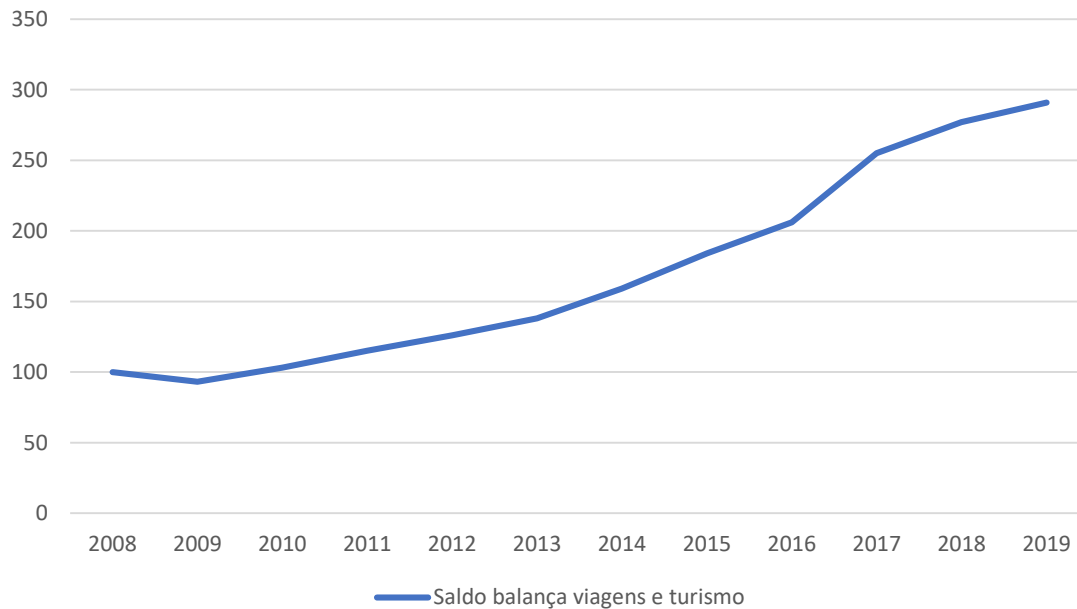
Infelizmente, os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal não discriminam o investimento direto estrangeiro nas atividades que compõem o sector dos serviços, onde se incluem as atividades ligadas ao turismo, e que mantém praticamente inalterado o peso total do IDE entre 2008 e 2019. Contudo, os anúncios públicos da Portugal Global - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) ao longo dos anos têm destacado o investimento estrangeiro no turismo. Assim, tudo indica que terá ocorrido uma recomposição interna das posições do investimento estrangeiro nas atividades agregadas como serviços que beneficiou o sector do turismo em detrimento de outras atividades. Assim, a par da alienação de operações nos sectores não-transacionáveis pela via das privatizações realizadas entre 2012 e 2015, turismo e imobiliário parecem ter sido os alvos preferenciais dos investidores estrangeiros. Em certo sentido, num contexto recessivo e de contração do investimento público, Estado e economia apostaram de forma semelhante – captação de investimento estrangeiro através da venda de ativos e ou dinamização de atividades “não-deslocalizáveis”.

No domínio das exportações, turismo e imobiliário seguiram igualmente o conselho do então Secretário de Estado, orientaram-se ativamente para procuras e mercados externos. O turismo ganhou

escala com o crescimento da procura de não-residentes, e as exportações cresceram significativamente a partir de 2014.

Figura 4

Saldo da balança de viagens e turismo (preços constantes PIB, 2008=100)

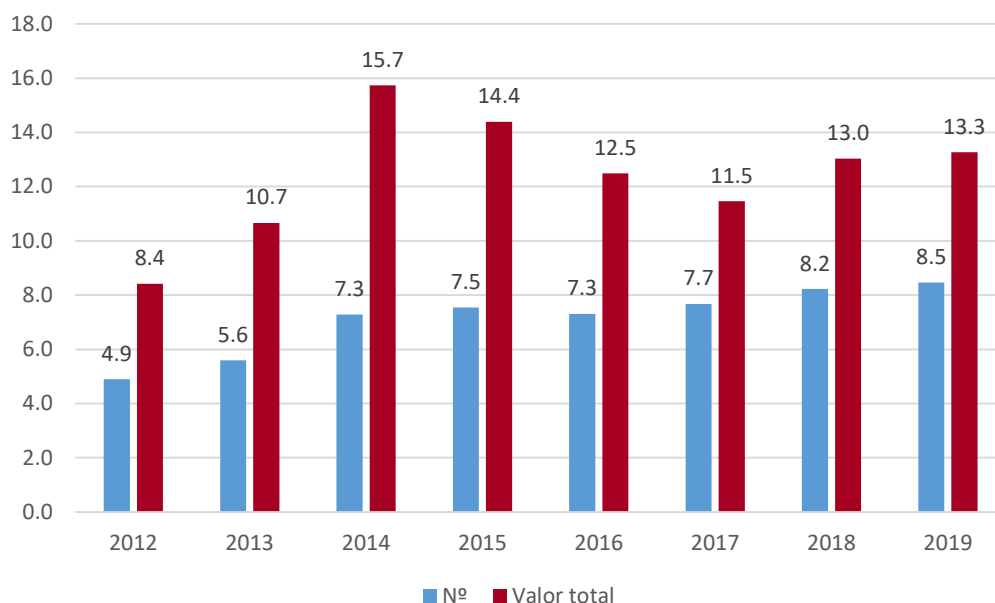


Fonte: *PORDATA*

Também o imobiliário viveu um ciclo de internacionalização nunca antes visto. A aquisição de habitação por não-residentes cresceu em número e em valor desde 2012, e em 2019 estas aquisições correspondiam a quase 40% das aquisições acima de meio milhão de euros (INE, 2019).

Figura 5

Peso percentual das aquisições de não-residentes no total do país



Fonte: INE, 2019

Estas transformações nos usos e procuras sobre o *stock* imobiliário português resultaram de uma orientação política determinada em fomentar e facilitar esses investimentos. Por um lado, Portugal tornou-se um exemplo paradigmático de criação de instrumentos de captação de procura externa para o sector imobiliário, na sequência da crise da Zona Euro, a partir da liberalização do arrendamento habitacional que foi explicitamente prescrita no MdE de 2011. Lançada no contexto da austeridade, essa liberalização reduziu a proteção dos inquilinos, “libertando” stock habitacional nos centros urbanos que foi dirigido para procuras externas ou rentabilização turística e agilizada com regimes específicos tal como o quadro fiscal para residentes não habituais, as autorizações de residência para investimento e o generoso quadro fiscal desenhado para o alojamento local (ver Mendes *et al.*, 2019; Drago, 2020). Por outro lado, o próprio “ajustamento” do trabalho teve dois efeitos: contraiu o consumo interno, tornando mais premente a captação de procuras externas; e embarateceu o trabalho nos serviços com menores exigências de qualificação como o alojamento turístico. Assim, os processos de gentrificação transnacional e turistificação foram puxados por esses investimentos e procuras externas; e assentaram ambos na

estratégia dual de valorização e/ou rentabilização do *stock* habitacional existente e desvalorização do trabalho.

Dois sectores, um feito: crescer acima da economia nacional

Como Reis indicava, o excesso de desindustrialização e o excesso de terciarização já estavam em marcha antes da crise financeira de 2008. Contudo, ao longo da última década, a terciarização da economia portuguesa acentuou-se: em 2008, o sector terciário pesava cerca de 74,3% do valor acrescentado bruto (VAB total); em 2019 tinham aumentado para 75,8%. O sector secundário caiu nessa exata proporção: de 23,3% em 2008 para 21,8% em 2019; enquanto o sector primário manteve praticamente inalterado o seu contributo³. O quadro seguinte sumariza as atividades económicas que contribuíram para esta variação.

Figura 6

Contributo das atividades económicas para o VAB total da economia portuguesa

Atividades Económicas	Peso no VAB – 2008 (%)	Peso no VAB – 2019 (%)	Variação 2008-2019 (%)
Agricultura	2,3	2,4	4,3
Indústria	16,6	17,5	5,5
Construção	6,7	4,3	-35,8
Comércio e serviços	22,2	24,5	10,4
Informação e comunicação	3,8	3,6	5,3
Financeiras e seguradoras	8,1	4,9	-39,5
Imobiliário	9,4	12,4	31,9
Profissionais, científ. e técnicas	7,1	8,2	15,4
Administração pública	21	19,2	-8,6
Artísticas e desportivas	2,7	3	11,1

Fonte: Eurostat, *Gross value added and income by A*10 industry breakdowns [nama_10_a10]*

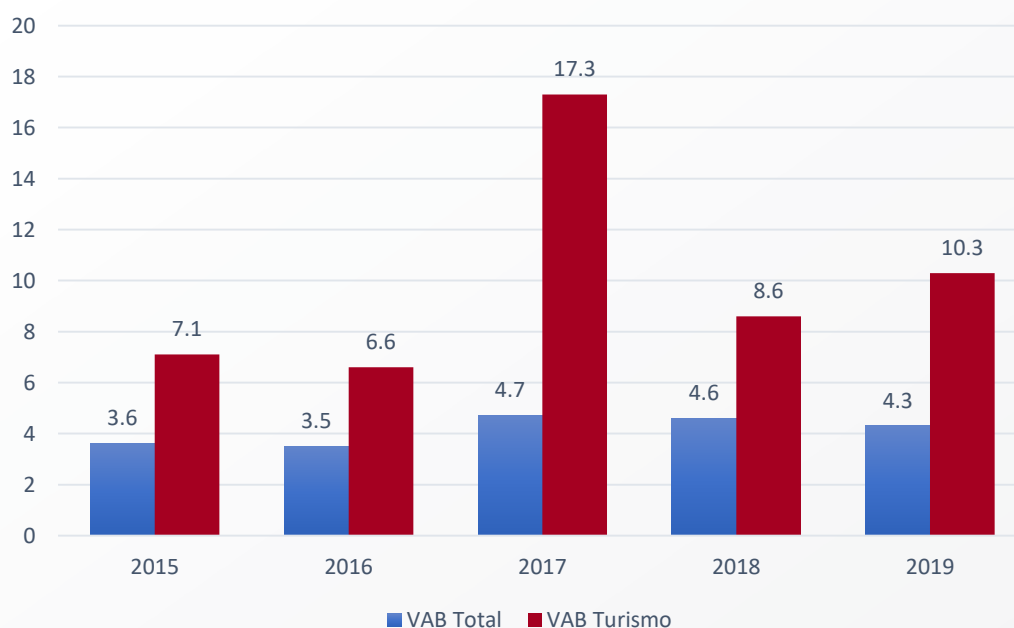
Estas variações contam duas histórias que se cruzam. A primeira é-nos narrada pelo aumento do contributo do imobiliário para o valor acrescentado bruto (VAB) do imobiliário; a par de um crescimento também significativo do peso das atividades de comércio e serviços no

³ Eurostat, *Gross value added and income by A*10 industry breakdowns [nama_10_a10]*.

VAB total. O imobiliário destaca-se com um desempenho pujante nesta década, com uma variação do seu VAB de quase 32% entre 2008 e 2019; e as atividades de comércio e serviços, onde se inclui o turismo, que exibem uma variação de cerca de 10%. Como veremos com detalhe mais à frente, o sector do alojamento liderou a iniciativa empresarial ligado à procura turística e alimentou um outro conjunto de atividades de serviços no turismo que, combinadas, resultaram num crescimento assinalável do sector. Assim, na última meia década, a “indústria” do turismo cresceu sempre mais – por vezes, mesmo muito mais – do que o conjunto da economia.

Figura 7

Variação homóloga do VAB total e do VAB do turismo



Fonte: INE, Turismo PT

A segunda história é contada pelo decréscimo do contributo da construção e do sector financeiro/seguros. Ora, estas duas dinâmicas divergentes – de crescimento do imobiliário e serviços (turismo), por um lado; e redução do peso da construção e do sector financeiro, por outro – contam afinal uma história única de transformação da “forma” da financeirização da habitação em Portugal.

Como sabemos, a provisão habitacional assentou até 2008 num modelo em que o capital financeiro internacional financiou a banca “nacional” e, através dela, desenhou o processo de financeirização da habitação que alimentou o crescimento do sector da construção e o endividamento das famílias na aquisição de habitação (Santos, 2019; Tulumello *et al.*, 2021). Contudo, na sequência da GCF e da implementação das políticas de austeridade, a partir de 2009 a construção de novos fogos declinou abruptamente e as novas operações de crédito à aquisição de habitação caíram a pique, só regressando aos níveis pré-crise de 2008 mais de uma década depois (Drago, 2020). Neste novo contexto de crise da procura interna, o sector imobiliário e o mercado de habitação apostaram no investimento e procura exterior, fosse pela venda a não-residentes, ou pela rentabilização por alojamento turístico. Foi, portanto, uma estratégia simples de “valorizar” ativos já existentes para uma procura com maior capacidade financeira, “dispensando” em parte a captação de rendimentos do trabalho pelo endividamento das famílias residentes de baixos ou médios rendimentos (Drago, 2021). A aquisição de imobiliário para rentabilização turística terá desempenhado igualmente alimentado o crescimento do sector imobiliário nestes anos. Como outros trabalhos do Observatório sobre Crises e Alternativas⁴ mostraram, em Portugal o “desvio” de parte do *stock* habitacional teve impactos particularmente relevantes nos mercados habitacionais das regiões em que o turismo é e se tornou uma atividade com peso acrescido nas economias regionais – na AML e no Algarve (Mendes *et al.*, 2019; Drago, 2020).

23 / 52

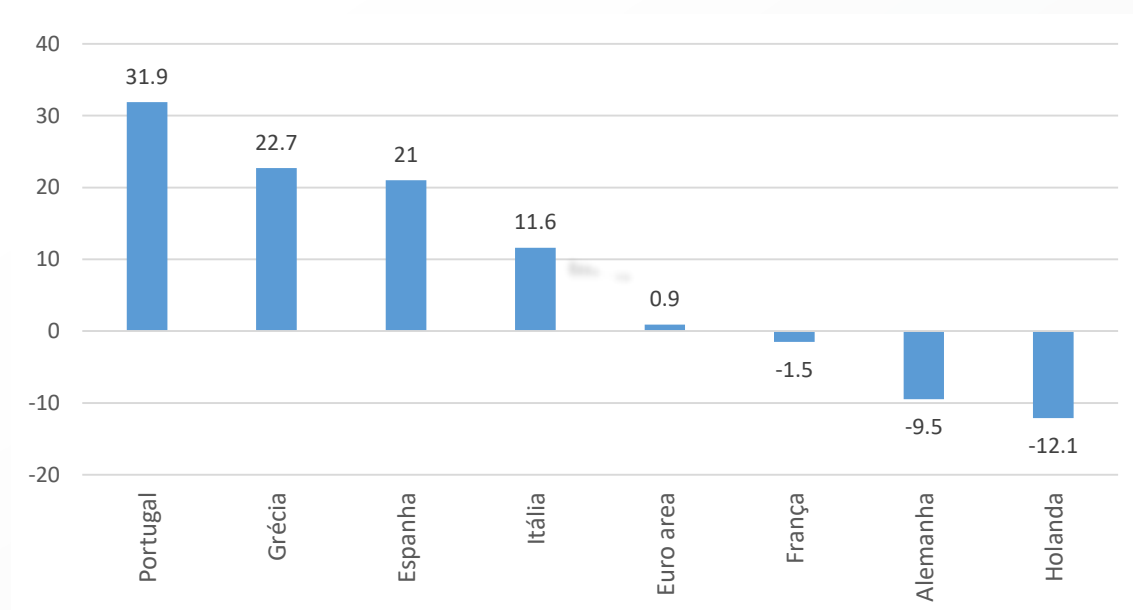
Poder-se-ia argumentar que a transformação da financeirização da habitação na financeirização da cidade – valorização, alienação e rentabilização do *stock* habitacional e do “lugar” (Drago, 2020) – assume hoje uma dinâmica transnacional, num processo que já foi conceptualizado como gentrificação planetária (Lees *et al.*, 2016). Até as economias que tinham contido o endividamento das famílias no acesso à habitação através de modelos conservadores de regulação na atribuição de crédito, como foi o caso da Alemanha até à crise de 2008,

⁴ <https://ces.uc.pt/observatorios/crisalt/>

acabaram por se ver integradas no ciclo de crescimento de preços impulsionado pela dinâmica expansiva da especulação imobiliária após a GCF (Celi *et al.*, 2018). Contudo, uma comparação com algumas outras economias da Zona Euro mostra que, apesar dessa dinâmica especulativa transnacional, foi nas economias do Sul da Europa e em particular nos países do ajustamento que esse peso acrescido do imobiliário na economia se fez sentir.

Figura 8

Variação do VAB do imobiliário 2008-2019 (2008=100)



Fonte: Eurostat, *Gross value added and income by A*10 industry breakdowns [nama_10_a10]*

Dois sectores, um resultado: turismo e imobiliário no reforço da terciarização do emprego

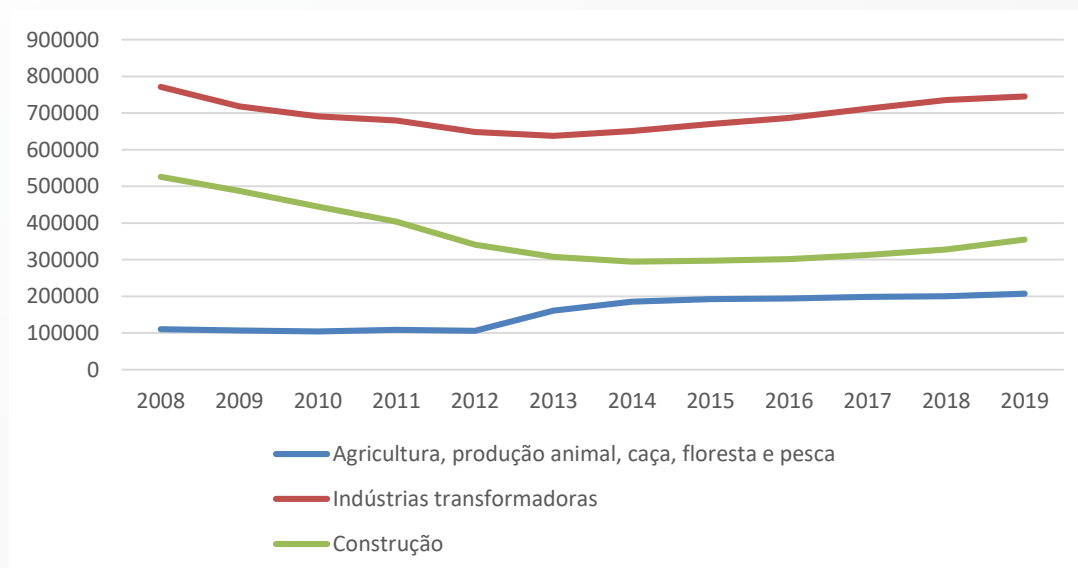
Estas alterações na composição do VAB por atividades económicas refletiram-se nas dinâmicas de emprego ao longo da última década. No cômputo global, há variações relevantes. Por exemplo, o sector primário reportou cerca de 100 mil novos trabalhadores por conta de outrem entre 2008 e 2019. Curiosamente, na passagem dos anos mais “duros” da crise

económica e social, entre 2012 e 2013, as empresas do sector reportam um acréscimo de cerca de 54 mil no pessoal ao serviço.⁵

Contudo, a alteração mais relevante prende-se com o emprego perdido/criado quer no sector secundário, quer nos serviços ao longo da última década. Nas atividades do sector industrial observa-se uma acentuada redução do pessoal ao serviço, perdendo peso no total do emprego da economia⁶ – em 2008 era responsável por cerca de 34% do emprego no sector privado; em 2019 já só pesava 27,4%, tendo perdido cerca de 192 mil empregos. Embora quer a indústria transformadora, quer as atividades extrativas numa escala mais reduzida, nunca regressem aos valores de emprego de 2008, é na construção que a perda de emprego é avassaladora. Entre 2008 e 2014, no período de agravamento da crise social e económica, as empresas de construção perderam 230 mil postos de trabalho; e, embora recuperarem a partir de 2015, em 2019 havia ainda uma perda líquida de cerca de 175 mil postos de trabalho em relação a 2008.

Figura 9

Pessoal ao serviço nas empresas das principais atividades económicas dos sectores primário e secundário 2008-2019



Fonte: INE, *pessoal ao serviço das empresas 2008-2019*

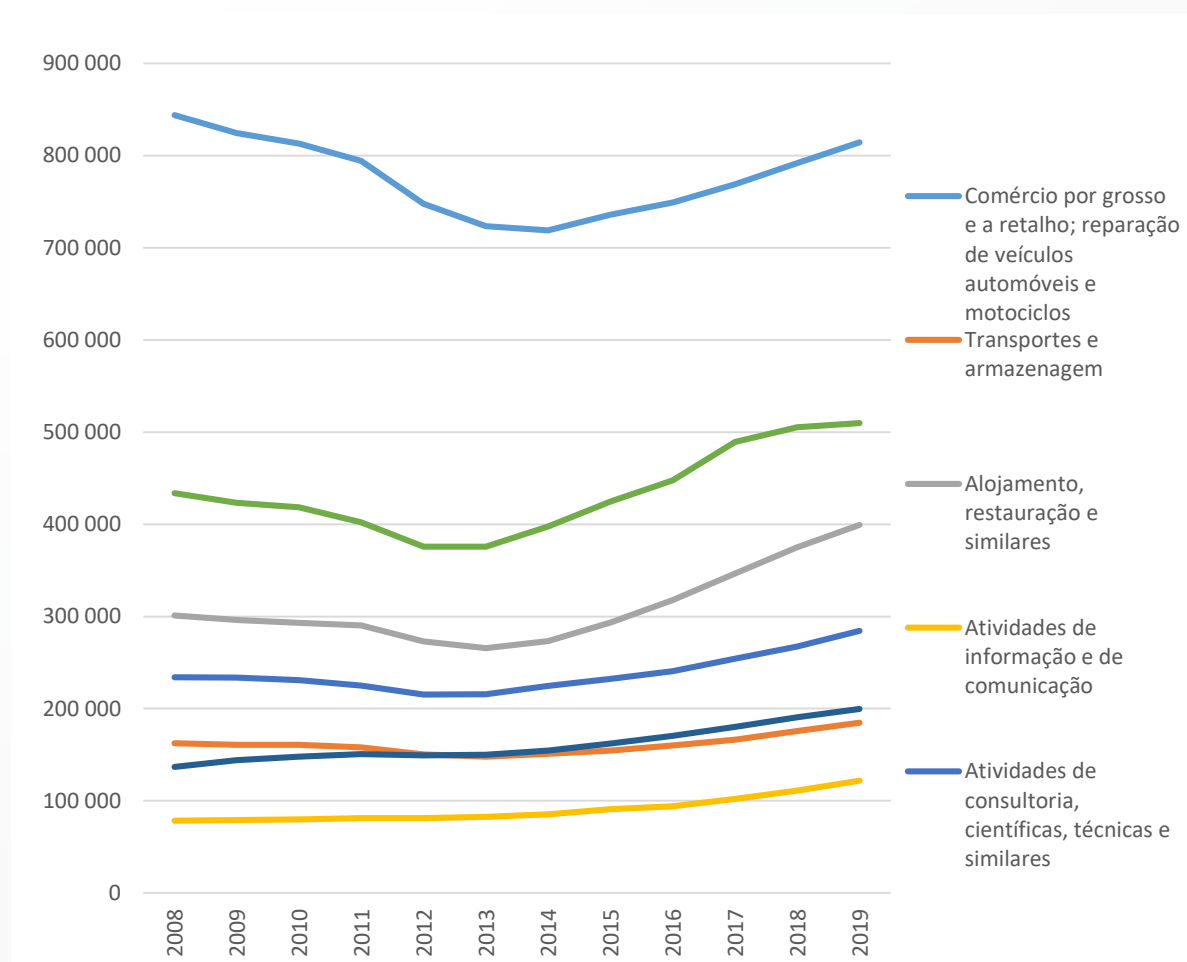
⁵ Usamos na análise que se segue os dados relativos ao pessoal ao serviço das empresas do INE. Deve ser tido em conta que estes reportam apenas ao sector empresarial (público e privado) da economia, pelo que as variações em organizações não empresariais não estão aqui refletidas (por exemplo, administração pública e parte dos serviços públicos).

⁶ *Idem.*

Já no sector dos serviços, embora haja algumas dinâmicas divergentes, há um ganho global assinalável em termos de emprego – entre 2008 e 2019 o sector terciário aumentou mais de 350 mil empregos⁷; e se a comparação for entre 2013 e 2019, esse ganho atingiu os 610 mil postos de trabalho. Aliás, nas atividades do sector terciário, só o sector do comércio e reparação de veículos sofreu uma contração significativa, embora se mantenha como a atividade com maior volume de emprego. Todas as outras atividades viram aumentar o pessoal ao serviço.⁸

Figura 10

Pessoal ao serviço das empresas nas principais atividades económicas do sector terciário 2008-2019



Fonte: INE, pessoal ao serviço das empresas 2008-2019

⁷ *Idem.*

⁸ *Relembramos que estes reportam apenas ao sector empresarial.*

Analisando a variação no emprego nos serviços durante o ciclo de recuperação económica entre 2014 e 2019, destacam-se, em primeiro lugar, o crescimento do pessoal ao serviço nas atividades imobiliárias (+67%); em segundo lugar, no alojamento e restauração (+46%); depois nas atividades de informação e comunicação (+44%); nas atividades artísticas, espetáculos e desportivas (+43%); e, finalmente, nas atividades administrativas e serviços de apoio. No entanto, em termos de peso no emprego total, foi no alojamento e restauração que se criou o maior volume de emprego com quase 126 mil novos postos de trabalho entre 2014 e 2019, seguido do sector das atividades administrativas e serviços de apoio, que contribuíram com a criação de 120 mil.

Esta leitura por vários indicadores e processos que decorreram ao longo da última década em Portugal parece, assim, confirmar que este novo ciclo de internacionalização da economia portuguesa se apoiou fortemente no imobiliário e no turismo, que lideraram na captação de investimento, procuras externas, crescimento económico e criação de emprego. A questão que agora deve ser colocada é se este processo acompanhou ou, pelo contrário, divergiu em relação à evolução vivida por outras economias da Zona Euro. É esse que fazemos de seguida.

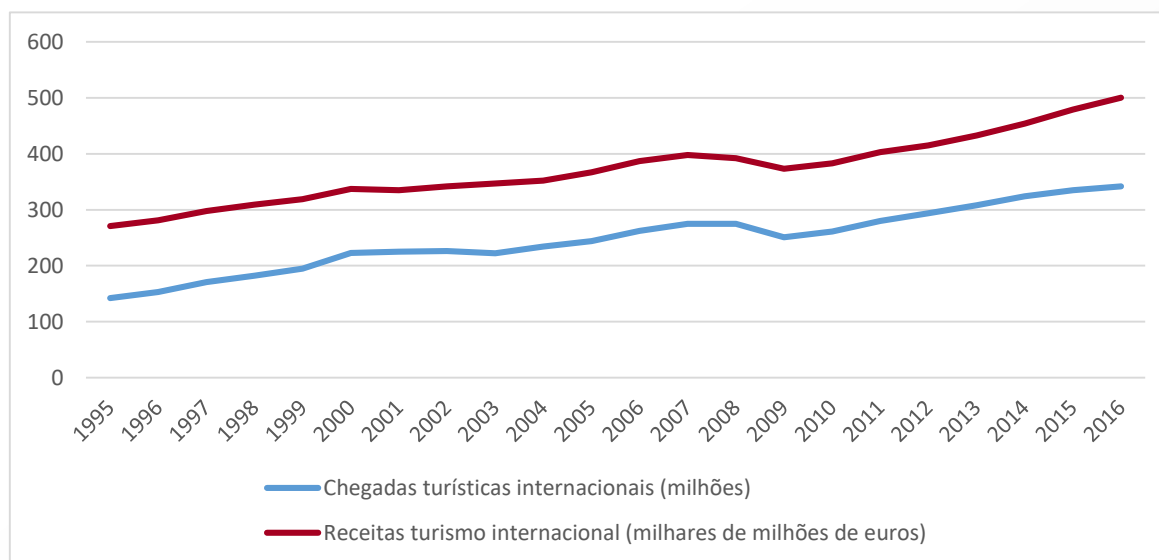
A Europa do turismo no pós-2008

Não por acaso, o debate sobre o turismo ganhou uma particular centralidade na agenda política europeia na discussão sobre os efeitos da pandemia do COVID-19 no conjunto das economias da União Europeia (UE). Nos últimos anos, o sector do turismo viveu um ciclo de crescimento significativo a nível global, festejando aumentos sucessivos do número de chegadas internacionais entre 2014 e 2019 e, nesse contexto, o continente europeu manteve-se como o destino que mais visitantes acolheu. Os dados disponíveis mostram que esse ciclo de crescimento na UE da segunda metade da década foi “puxado” principalmente por oito países do Sul da Europa e do Mediterrâneo: a Espanha e a Itália, destacando-se pelo volume de chegadas, a que se juntam Grécia, Portugal, Eslovénia, Croácia, Malta e Chipre. Assim, a traços largos, as estimativas europeias disponíveis apontam que o sector do turismo corresponderia em 2019 a cerca de 10% do PIB e 9% do emprego no espaço da UE, ocupando o quarto lugar no ranking das

exportações da Zona Euro (WTO, 2016). O turismo é, sem margem para dúvida, um sector central em quase todas as economias da Zona Euro.

Figura 11

Turismo da União Europeia – chegadas e receitas do turismo internacional



Fonte: WTO, 2016

Como referimos, esta década de crescimento do turismo à escala europeia apoiou-se crescentemente nas transformações na oferta que surgiram, quer dos novos modelos *low-cost* no transporte aéreo, quer do surgimento de ofertas de alojamento de curta duração agilizado pelas plataformas *online*. Contudo, se é certo que o turismo cresce como atividade económica em quase todos os países europeus, esse crescimento não assume a mesma “configuração” nas várias economias. Essas diferenças apontam, assim, que o turismo é um sector relevante para fazer a história dos efeitos assimétricos da GCF e das políticas de austeridade nas várias economias que partilham o Euro.

Antes de o fazermos, impõe-se, contudo, uma breve nota metodológica. As estimativas e os dados relativos ao turismo colocam algumas dificuldades. Em primeiro lugar, a análise comparativa do peso do turismo nas economias nacionais nem sempre dispõe de todos elementos necessários – desde 2008 que há um trabalho da UNWTO que tem procurado construir indicadores rigorosos que permitam análises comparativas. Apesar disso, mantêm-se dificuldades e inconsistências. Assim, em meados de 2019, a aferição do impacto do turismo no PIB não era partilhada pelos vários estados-membros, como o relatório europeu relativo às contas satélites do turismo nos Estados-membros indicava (TSA Europe, 2019: 4). Um segundo problema nasce da aferição nem

sempre consistente do conjunto de sectores de atividade que contribuem para o turismo – se o alojamento e restauração é tido como o sector “natural” do turismo, já as atividades de transporte e serviços culturais, ou mesmo as agências de viagens muitas vezes não são contabilizadas. Essas disparidades traduzem-se em dados diferentes consoante a instituição que os classifica. Por exemplo, no caso português, há quatro indicações distintas sobre o emprego no turismo e/ou atividades só para o ano de 2019: nas informações do Turismo de Portugal eram indicados 320 mil empregos, um valor que provém dos dados do Inquérito ao Emprego do INE relativo ao sector de alojamento e restauração; nos dados do INE relativos ao pessoal ao serviço das empresas não financeiras, o sector do alojamento e restauração surge já com 399 mil empregos; na Conta Satélite do Turismo relativa a 2019, são indicados 448 mil postos de trabalho; enquanto no relatório *Tourism Satellite Accounts in Europe 2019* são indicados 488 mil empregos (TSA Europe, 2019: 24). Nesta análise procurámos usar um conjunto diverso de fontes e, em particular sobre a evolução do emprego, optámos por trabalhar essencialmente com os dados relativos ao sector de alojamento e restauração. Primeiro, porque nos permite algumas comparações quer no contexto europeu, quer com outros sectores de atividade económica em Portugal.

A crescente relevância do turismo nas periferias do Sul da Europa

Historicamente o turismo tem uma relevância significativa nas economias do Sul da Europa. A OCDE, que acompanha com atenção os indicadores relativos à atividade turística, coloca Espanha, Portugal, França e Grécia no pelotão da frente no que toca ao contributo do turismo para o PIB, com todos estes países a superarem em muito a média dos países da OCDE (OCDE, 2020).

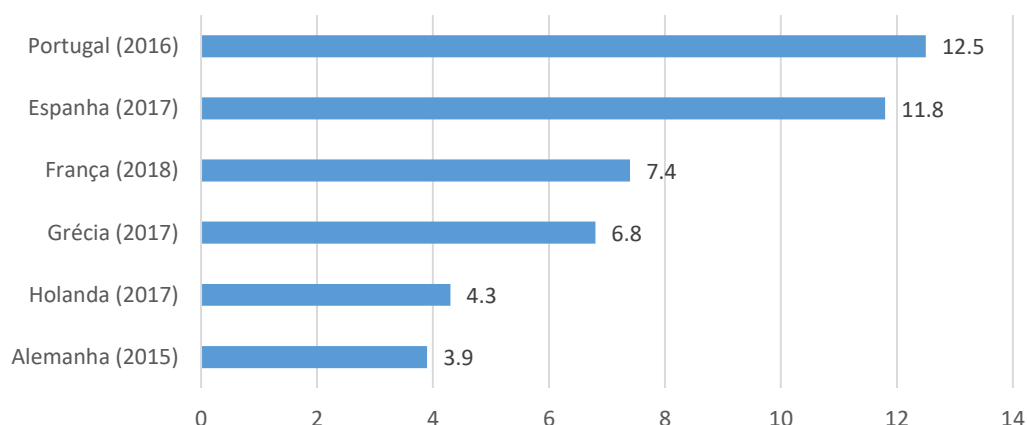
Há duas tendências que se destacam numa análise sobre a evolução da atividade turística na UE ao longo da última década. A primeira é que a atividade turística cresce mais nos países periféricos do Sul da Europa que foram sujeitos a programas de ajustamento na sequência da GCF de 2008 do que nas outras economias que aqui analisamos. Portugal e Grécia, que contavam já com uma forte componente de atividade turística nas suas economias, veem esse peso aumentar nos últimos anos. A segunda tendência revelada pelos dados disponíveis é que,

apesar dessa evolução comum entre Portugal e Grécia, a economia portuguesa sobressai neste processo de “turistificação” da sua estrutura produtiva.

Assim, em primeiro lugar, Portugal destaca-se nos dados agregados pela OCDE no que toca ao peso que as atividades turísticas têm vindo a assumir no PIB.

Figura 12

Turismo em percentagem do PIB (2018 ou últimos valores disponíveis)

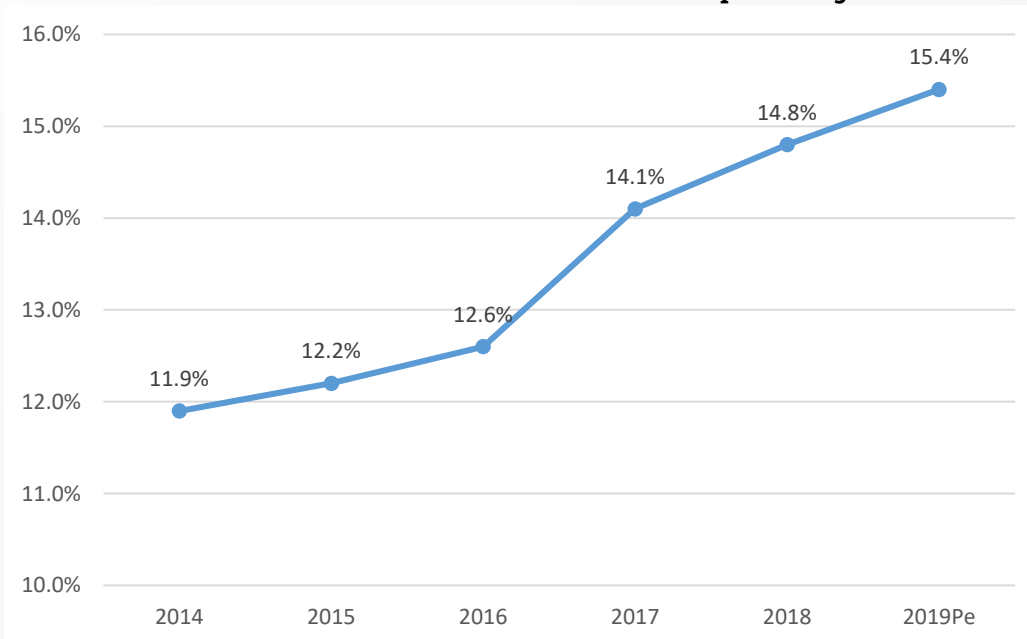


Fonte: OCDE, 2021 – *Tourism Key indicators*. In: <https://www.oecd.org/cfe/tourism/>

E, se olharmos para os dados da Conta Satélite do Turismo do INE, esse peso das atividades turísticas no conjunto da economia portuguesa torna-se ainda mais enfático.

Figura 13

Consumo Turístico em Território Nacional em percentagem do PIB



Fonte: *Contas Satélite do Turismo, INE*

Em segundo lugar, no *rácio do turismo* - que mede a proporção da oferta doméstica total contabilizada pelo consumo interno do turismo - Portugal era o terceiro país com um maior rácio de turismo no conjunto da economia nacional com 5,6%, depois da Croácia e de Malta, e ultrapassando a Espanha⁹ (TSA Europe, 2019). Note-se que, segundo a CST do INE, em 2018 esse rácio já chegava aos 6,4%, mas infelizmente não temos dados relativos a outros países para esse ano que permitam comparar com a evolução portuguesa. Em terceiro lugar, nas exportações, o turismo atingia em Portugal 19,7% do total de exportações em 2019 e pesava mais de metade das exportações de serviços (Turismo de Portugal, 2020). De 2010 a 2016, esse peso no total de exportações vem aliás a crescer quer na Grécia, quer em Portugal, onde atingia em 2016 cerca de 29,4% e 20,1% respetivamente; enquanto se reduz em outras economias com sectores turísticos relevantes como a França, a Alemanha e a Holanda (WTO; 2016: 118).

Procurando analisar com maior detalhe os processos que se desenharam estas tendências, fazemos aqui um exercício de comparação com outros seis países da UE, aferindo os indicadores relativos a Portugal em relação a, por um lado, três economias do Sul da Europa que têm fortes indústrias turísticas (Itália, Espanha e Grécia); e, por outro lado, em relação a três economias do centro da Europa com histórias mais diversificadas no campo da oferta turística (Alemanha, França e Holanda). Esse exercício aponta algumas características importantes na configuração da atividade turística nos países do ajustamento e, em particular, em Portugal: 1) o sector do alojamento cresceu nestes dois países muito acima do que aconteceu noutras economias; 2) em Portugal, esse crescimento do alojamento sustentou-se num grande aumento de iniciativa empresarial de micro e pequena dimensão; e 3) é igualmente nos países do ajustamento que a procura externa aumentou ao longo da década, reforçando a sua centralidade na sustentação do sector.

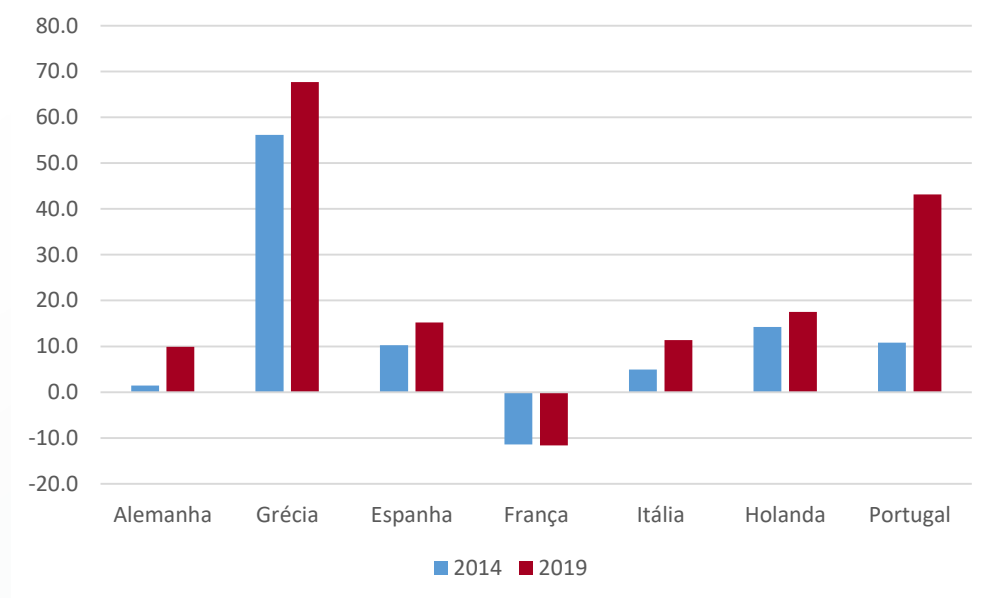
⁹ Dados para a Grécia não disponíveis.

Portugal e na Grécia depois do “ajustamento”: a explosão do alojamento turístico

O reforço da oferta de alojamento nos países de ajustamento – Portugal e Grécia – ao longo da década que não tem paralelo quer em relação a outros países do Sul da Europa com fortes sectores turísticos, quer nas economias mais diversificadas do Centro e Norte da Zona Euro. Na Grécia, essa expansão dá-se principalmente no período entre 2008 e 2014; já Portugal, é a partir de 2014 que se dá uma verdadeira explosão do sector de alojamento.

Figura 14

Variação da oferta de alojamento turístico - nº de camas (em percentagem, 2008=100)



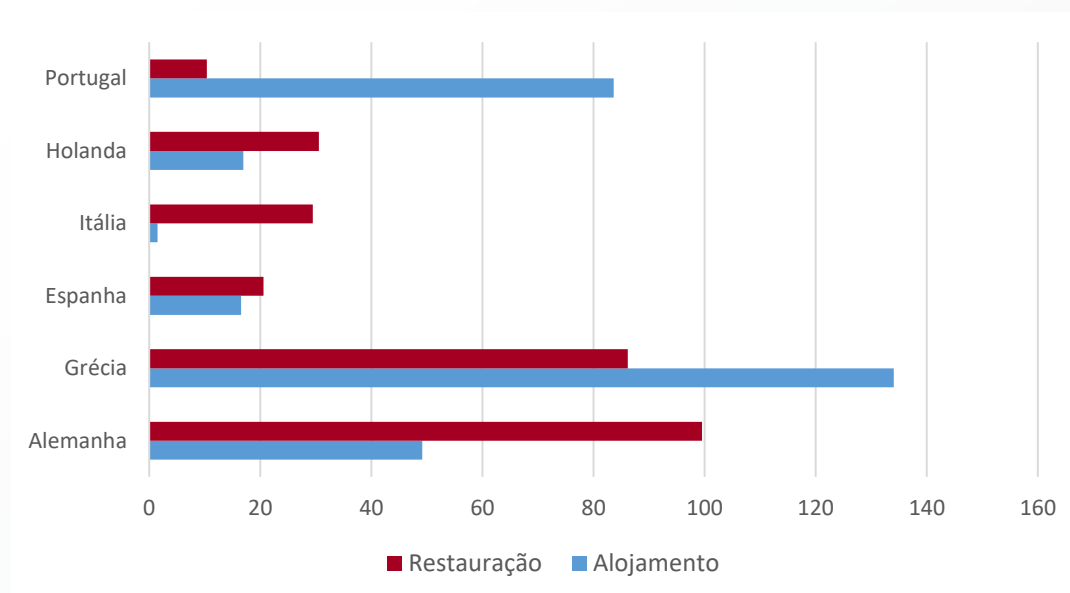
Fonte: Eurostat, 2021

Essa explosão no alojamento terá tradução no volume de emprego a partir de 2014 nestes países. Assim, no contexto europeu, o emprego no sector do alojamento sofre uma contração em Itália e em Espanha na primeira metade da década, mas recupera e cresce em todos os países a partir de 2014. Destaca-se, contudo, o crescimento muito significativo quer na Grécia, quer em Portugal, quer ainda na Alemanha. Na Grécia, entre 2008 e 2014, a população empregada no alojamento cresce mais de 60%; já em Portugal, será só a partir de 2015 que o emprego no sector alojamento aumenta: em 2019 tinha crescido 83% em relação aos valores de 2008.

Na restauração, o crescimento do emprego é bastante significativo na Grécia, mas menos acentuado em Portugal. Aliás, foi nos países do ajustamento que o crescimento do emprego no alojamento superou o crescimento na restauração, ao contrário das outras economias aqui analisadas. O menor crescimento do emprego na restauração em Portugal coloca a hipótese de uma reconfiguração da procura – isto é, o turismo de não-residentes aparentemente não criou muita oferta nova, mas poderá ter substituído parte da procura interna em determinadas localizações.

Figura 15

Varição do pessoal ao serviço nas empresas de alojamento e de empresas de restauração em 2018 (em percentagem, 2008=100)



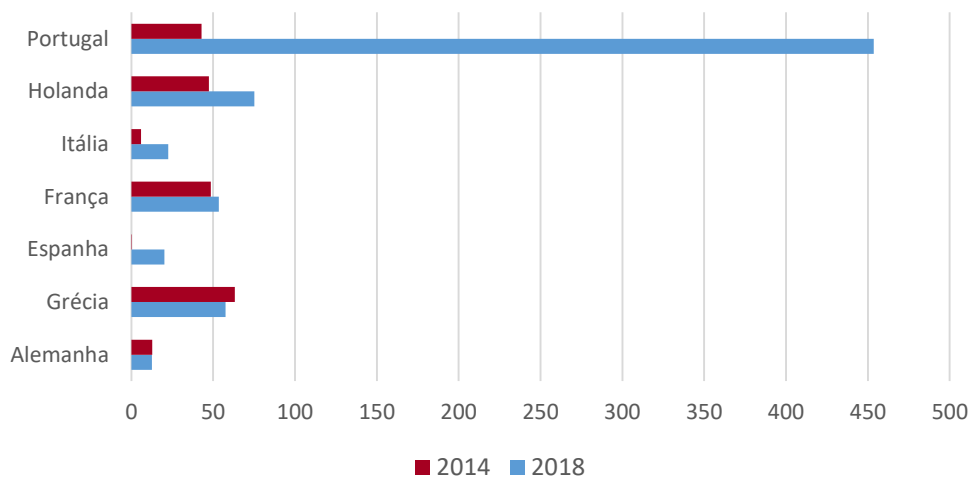
Fonte: Eurostat, 2021; valores para França não disponíveis para 2008

A especificidade portuguesa: o “boom” das micro e pequenas empresas no alojamento

Um segundo elemento que se destaca na comparação com outras economias da Zona Euro é a “especificidade” do “boom” do alojamento turístico em Portugal. Como em nenhum outro país, nem mesmo na Grécia, em Portugal assistiu-se a uma dinâmica de iniciativa empresarial que não tem paralelo com nenhuma outra economia aqui analisada. Entre 2014 e 2018, o número de empresas de alojamento em Portugal mais do que quadruplicou. Na Grécia, pelo contrário, o aumento de empresas de alojamento deu-se na primeira metade da década, mas fica ainda longe da dinâmica ocorrida na economia portuguesa.

Figura 16

Variação do número de empresas de alojamento (em percentagem, 2008=100)



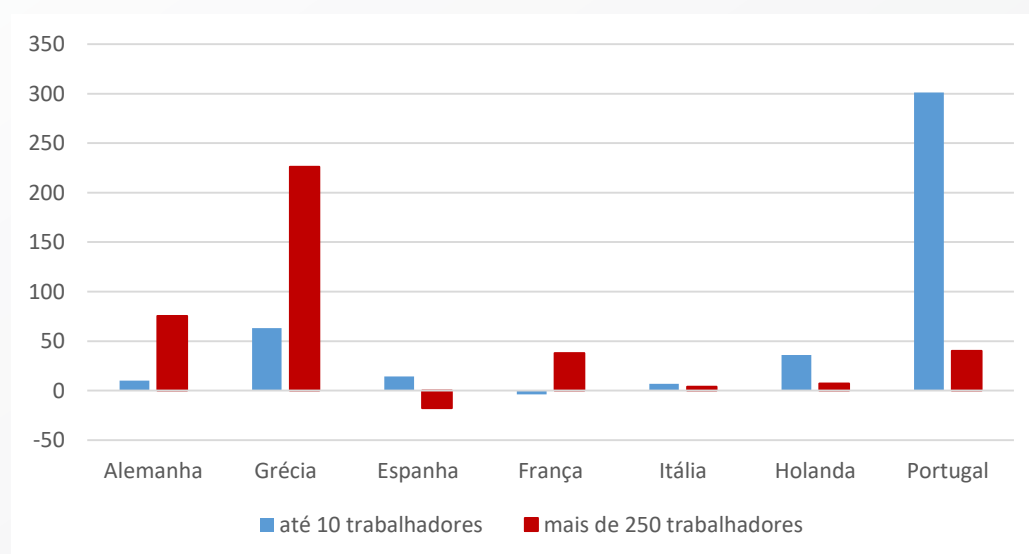
Fonte: Eurostat, 2021

Essa torrente de novas empresas no alojamento em Portugal é caracterizada pela sua diminuta dimensão: a esmagadora maioria reporta 10 ou menos empregados, o que certamente traduz igualmente a explosão da oferta de alojamento local que ocorreu a partir de 2014. Na Grécia, pelo contrário, são as empresas de maior dimensão que ganham destaque.

34 / 52

Figura 17

Variação do número de empresas de alojamento por pessoal ao serviço em 2018 (em percentagem, 2008=100)



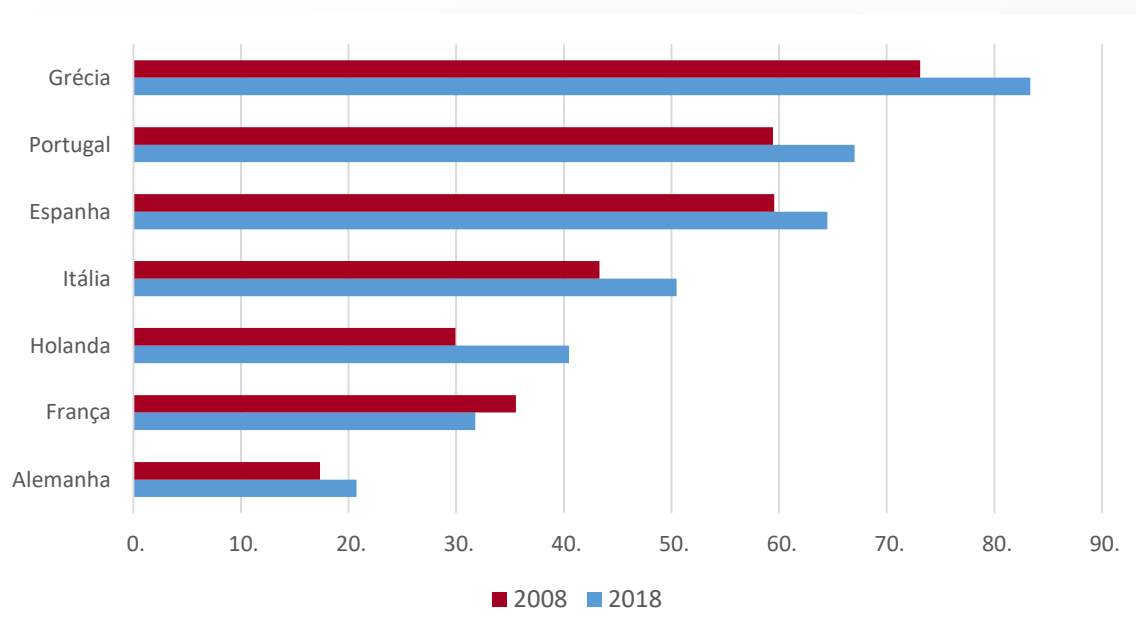
Fonte: Eurostat, 2021

O reforço da dependência da procura externa

A terceira dimensão a ter em conta na comparação da evolução do turismo no contexto das economias do Euro é a dependência do sector em relação à procura externa. Aqui notam-se duas tendências divergentes. De um lado, temos os países como a França e a Alemanha que sempre exibiram uma forte componente interna que sustenta muito do seu sector turístico, e que até aumentaram essa componente nos últimos anos. Já nos países do Sul da Europa que, tradicionalmente, têm uma forte dependência em relação à procura turística de não-residentes, pelo contrário, essa dependência reforça-se. Em 2018 ultrapassava já os 50% na Itália; os 60% em Espanha e Portugal; e superava os 80% na Grécia¹⁰.

Figura 18

Peso percentual das dormidas de não-residentes



Fonte: Eurostat, 2021

Tomados em conjunto, estes diferentes indicadores mostram que o sector turístico emergiu como uma importante “resposta” económica nos países que foram sujeitos a programas de ajustamento no contexto da crise do Euro no início da década passada. No quadro de profundas

¹⁰ Em contraste com estes valores, a participação dos portugueses no consumo turístico era reduzida quando comparada com economias mais fortes, em particular no turismo internacional. Portugal é aliás o país onde a razão dessa não participação no consumo turístico por razões económicas atinge uma maior percentagem com 73% em toda a UE, acima até dos valores reportados para a Grécia (EUTT, 2016: 93).

crises sociais e económicas que comprometiam a procura interna e no espartilho europeu que restringiu o investimento público na reestruturação económica, as atividades turísticas cresceram em Portugal e na Grécia mais do que noutras economias do Euro. Esse crescimento assentou fortemente em nova oferta de alojamento e reforçaram a dependência do sector em relação à procura externa. Ora, estes traços do sector que emergiram como “resposta” económica à crise financeira e à austeridade são hoje uma enorme vulnerabilidade no contexto da crise pandémica atual.

O turismo português 2014-2019: expansão regional; emprego e salários; e produtividade

36 / 52

Antes do surgimento da crise pandémica, já as fragilidades que a “resposta” do turismo desenhava na economia e no emprego em Portugal eram discutidas com preocupação pelo que implicam de reforço de um sector tendencialmente assente na baixa qualificação, baixos salários e baixa produtividade (Reis, 2018; Drago, 2020). Nesta secção, procuramos sistematizar alguns indicadores que caracterizam a evolução do sector e que, no contexto da crise atual, se podem considerar elementos de vulnerabilização da economia e da sociedade portuguesas: a expansão territorial do turismo desde 2014; o padrão de situações de precariedade laboral e baixos salários; e a baixa produtividade de um dos sectores que mais cresceu na economia portuguesa nos últimos anos.

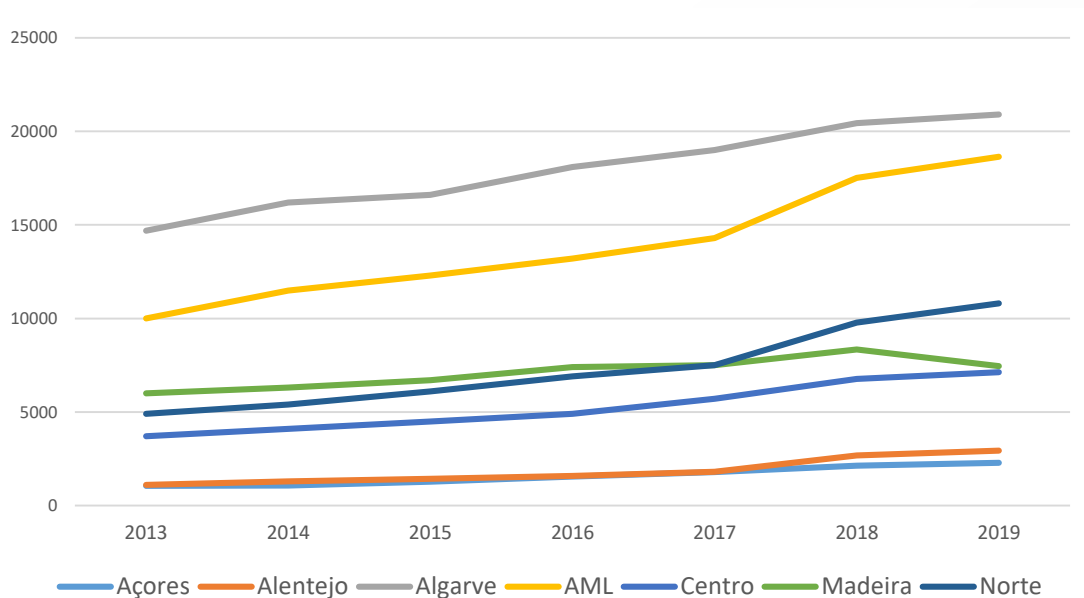
A expansão territorial da atividade turística

Entre 2014 e 2019, a atividade turística viveu um período de expansão nacional – isto é, o crescimento da oferta e da procura turística extravasou a tradicional concentração em determinadas regiões especializadas e, a partir de 2013, alargou-se a todas as regiões do território nacional, com o sector do alojamento a expandir-se com

particular vitalidade na AML, no Norte e no Centro e reforçando o seu peso também no Algarve.

Figura 19

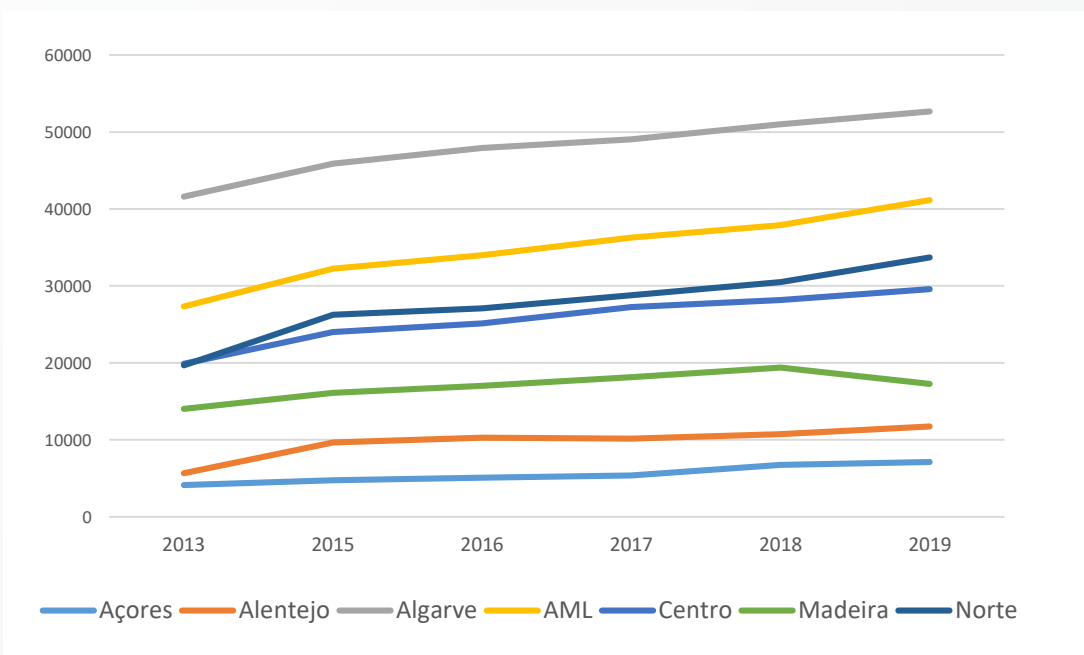
Número de dormidas por região



Fonte: *Turismo em números; INE, Inquérito à permanência de hóspedes na hotelaria e outros alojamentos*

Figura 20

Número de quartos em estabelecimento hoteleiros por região

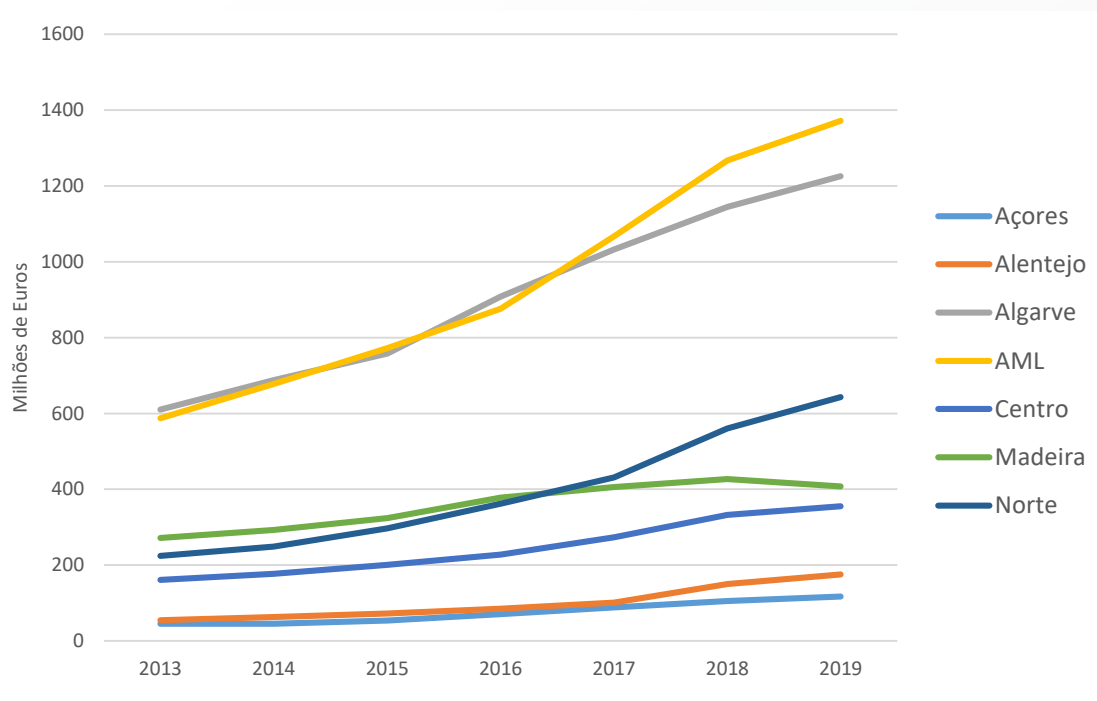


Fonte: *Turismo em números; INE, Inquérito à permanência de hóspedes na hotelaria e outros alojamentos*

Essa expansão implicou, em primeiro lugar, uma recomposição do peso da procura e dos proveitos turísticos entre as diferentes regiões. Em 2013, Algarve e Madeira pesavam cerca de 50% do total de dormidas em território nacional; já em 2019 todas as outras regiões haviam ganho quota em detrimento destas duas regiões mais especializadas. Acompanhando esta expansão, também os proveitos turísticos aumentam consideravelmente em todas as regiões, com destaque para a região Norte, que vê os proveitos triplicar entre 2013 e 2019, e também na AML e no Algarve.

Figura 21

Proveitos turísticos globais por região

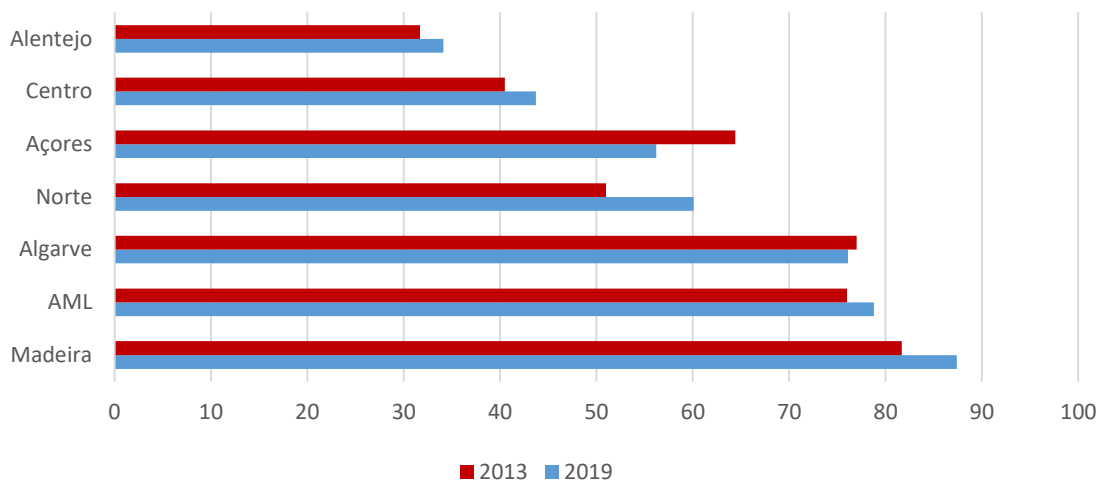


Fonte: *Turismo em números*

Em segundo lugar, essa expansão nacional da oferta sustentou-se na tal maior dependência em relação à procura de não-residentes. Entre 2013 e 2019, o peso das dormidas dos turistas estrangeiros acentua-se em quase todas as regiões, com exceção dos Açores e de uma ligeiríssima contração no Algarve. Assim, em 2019, em quatro regiões – Madeira, Algarve, na AML e no Norte – as dormidas de não-residentes correspondiam a pelo menos 60% do total. Na Madeira e na AML, o peso das dormidas de não-residentes era muitíssimo significativo; chegando aos 87% e 79% respetivamente.

Figura 22

Peso percentual das dormidas de não-residentes



Fonte: *Turismo em números*

Emprego mais precário, baixas remunerações e baixa produtividade

39 / 52

Como vimos anteriormente, esta expansão do sector alimentou um crescimento significativo do emprego. O quadro abaixo sintetiza os dados divulgados pelo Turismo de Portugal que compara os trabalhadores das atividades de alojamento e restauração com as características do emprego no total da economia no ano de 2019. Os dados desse ano “normal” evidencia a fragilidade do emprego que aqui se foi criando: uma maior incidência de trabalho a tempo parcial; uma menor qualificação dos trabalhadores; e uma mão de obra mais jovem e feminizada.

Figura 23

Caracterização da população empregada em 2019: total da economia e atividades de alojamento, restauração e similares

População empregada 2019	Total da economia	Alojamento, restauração e similares
Trabalho a tempo parcial	10%	12%
Trabalhadores por conta de outrem	83%	78%
População empregada – mulheres	49%	58%
População empregada com ensino superior	28%	13%
População empregada com habilitações até ao ensino básico	43%	53%
População empregada por grupo etário		
15-24 anos	6%	15%
45 ou mais anos	49%	40%

Fonte: *Turismo de Portugal, 2020: <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Documents/Emprego%20no%20Turismo/populacao-empregada-2019.pdf>*

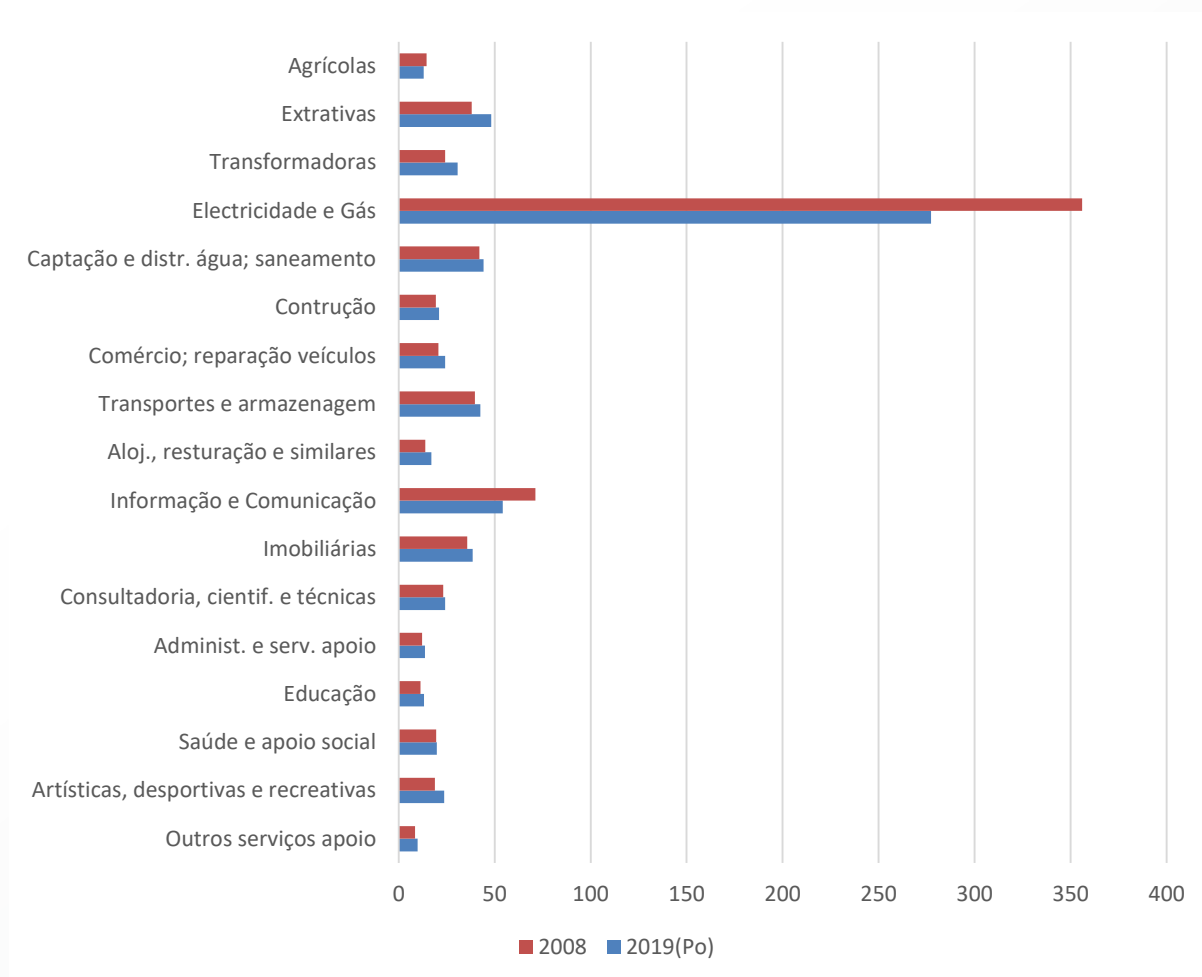
Estas fragilidades refletem-se nas remunerações médias auferidas pelos trabalhadores nestas atividades. Os relatórios de acompanhamento da incidência do salário mínimo nacional apontavam o alojamento, restauração e similares como o sector com maior prevalência da remuneração mínima. Nos dados de 2017, as atividades típicas do turismo oscilavam entre 42,4% e 35,9% no total das Remunerações Mínimas Mensais Garantidas auferidas no conjunto da economia portuguesa (MTSS, 2018). Essa incidência do salário mínimo refletia-se nas médias das remunerações por atividade económica. No último trimestre de 2019, as atividades ligadas ao turismo atingiam uma média de 690 euros de remuneração bruta, bastante abaixo da média nacional de 1041 euros, e só suplantada em baixa pelas atividades administrativas e de apoio (INE, 2020c). Note-se ainda que alguns estudos em curso no CoLabor que acompanham o percurso laboral de trabalhadores precários têm apresentado indícios de que o sector do turismo alberga um conjunto significativo de situações de trabalho informal e de falsos recibos verdes.

Por fim, em termos de qualificação da economia, as atividades do turismo caracterizam-se por uma das baixas produtividades aparentes do trabalho, sem que o “boom” da iniciativa empresarial e da procura tenha produzido grandes efeitos na produtividade do sector. Aliás, o sector de alojamento e restauração só é ultrapassado em baixa pelas

atividades agrícolas; educação; atividades administrativas e de apoio social; e outros serviços de apoio.

Figura 24

Produtividade aparente do trabalho por atividade económica (10³ Euros/pessoa)



Fonte: INE, Estatísticas das Empresas

Estes diferentes indicadores mostram que a partir de 2014, o turismo emergiu em escala nacional como “resposta” à crise social e económica que resultou da crise do Euro e das políticas de austeridade. Ligando a rentabilização do edificado e do “lugar” a um modelo de trabalho pouco qualificado, precário e mal pago, o sector do turismo expandiu-se, ganhando relevância nas várias economias regionais. Ora, essas fragilidades, já bem patentes nos anos “normais” que antecederam a atual crise pandémica, ditaram a geografia social, económica e territorial dessa crise a partir de março de 2020.

COVID e seus efeitos no turismo

O contexto da pandemia COVID-19 e das medidas políticas implementadas tiveram no sector do turismo uma das suas principais vítimas. As reduções brutais dos fluxos turísticos internacionais fizeram estragos significativos numa atividade que em Portugal, como vimos, tem uma profunda dependência em relação à procura externa.

Esses dados têm sido regularmente noticiados na imprensa, dando conta das quedas abruptas na procura de alojamento. Mais recentemente, o INE traçava o retrato dos efeitos de um ano de pandemia e reproduzimos aqui essa sistematização. No fundamental, estes dados apontam que as maiores quebras se deram na procura de não-residentes e que tiveram um impacto maior sobre a oferta hoteleira.

Figura 25

Indicadores do setor do alojamento turístico, durante o primeiro ano de pandemia (março de 2020 a fevereiro de 2021)

42 / 52

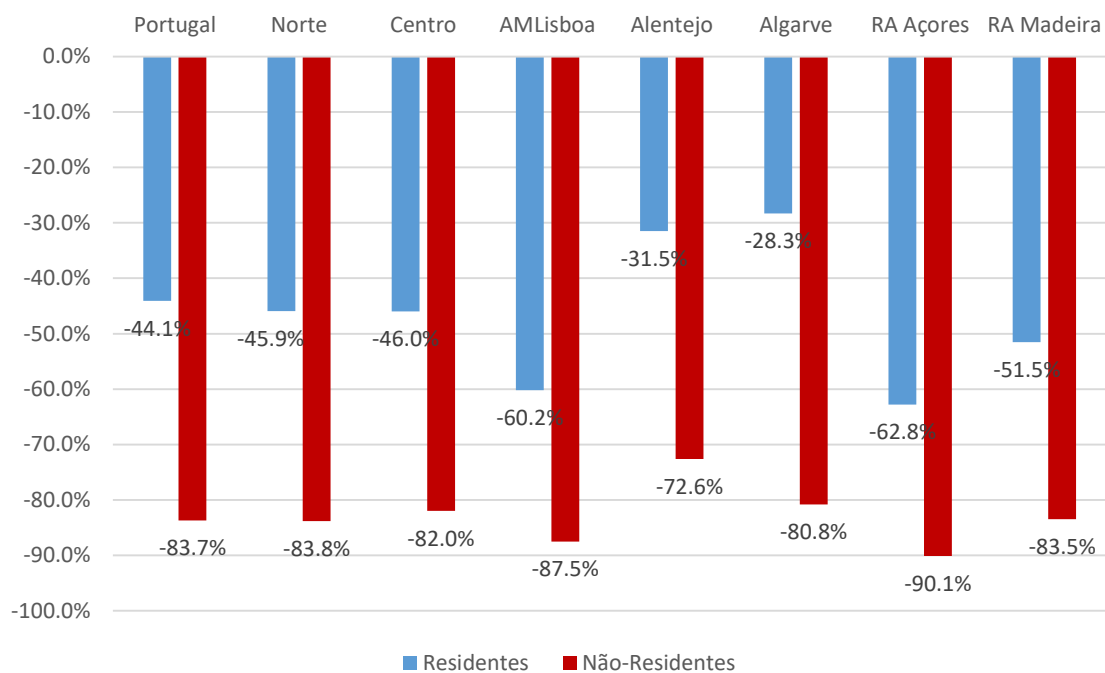
HÓSPEDES	- 70,9%
Residentes	- 49,5%
Não-residentes	- 84,8%
DORMIDAS	- 71,7%
Residentes	- 44,1%
Não-residentes	- 83,7%
PROVEITOS TOTAIS	- 73,7%

Fonte: *INE, 2021*

Em termos de regiões mais afetadas pela queda da procura turística sobressai a Região Autónoma dos Açores que ultrapassa os 90%; seguida da AML com 87,5% de queda no número de dormidas. O Algarve tem quedas um pouco menos pronunciadas – contudo, como veremos, numa região com fortíssima dependência do turismo, os efeitos sobre o emprego foram muito mais gravosos do que nas outras regiões.

Figura 26

Dormidas nos estabelecimentos de alojamentos turísticos, por região NUTS II
Taxa de variação (período de março de 2020 a fevereiro de 2021, face aos 12 meses anteriores)

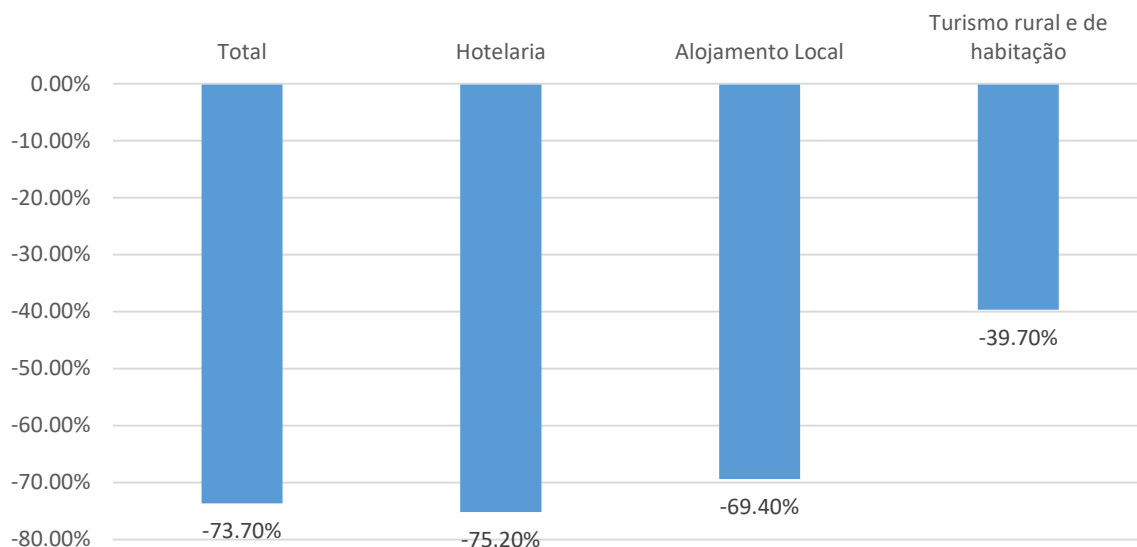


Fonte: INE, 2021

Por fim, vale a pena notar que os estabelecimentos hoteleiros foram os mais gravemente afetados, ao contrário do turismo rural e de habitação – o que é compreensível, dado a sua prevalência em regiões de menor densidade habitacional que serviram de refúgio perante o receio de contágio pandémico nas regiões e cidades mais densamente povoadas.

Figura 27

Proveitos nos estabelecimentos de alojamento turístico, por segmento Taxa de variação (período de março de 2020 a fevereiro de 2021, face aos 12 meses anteriores)



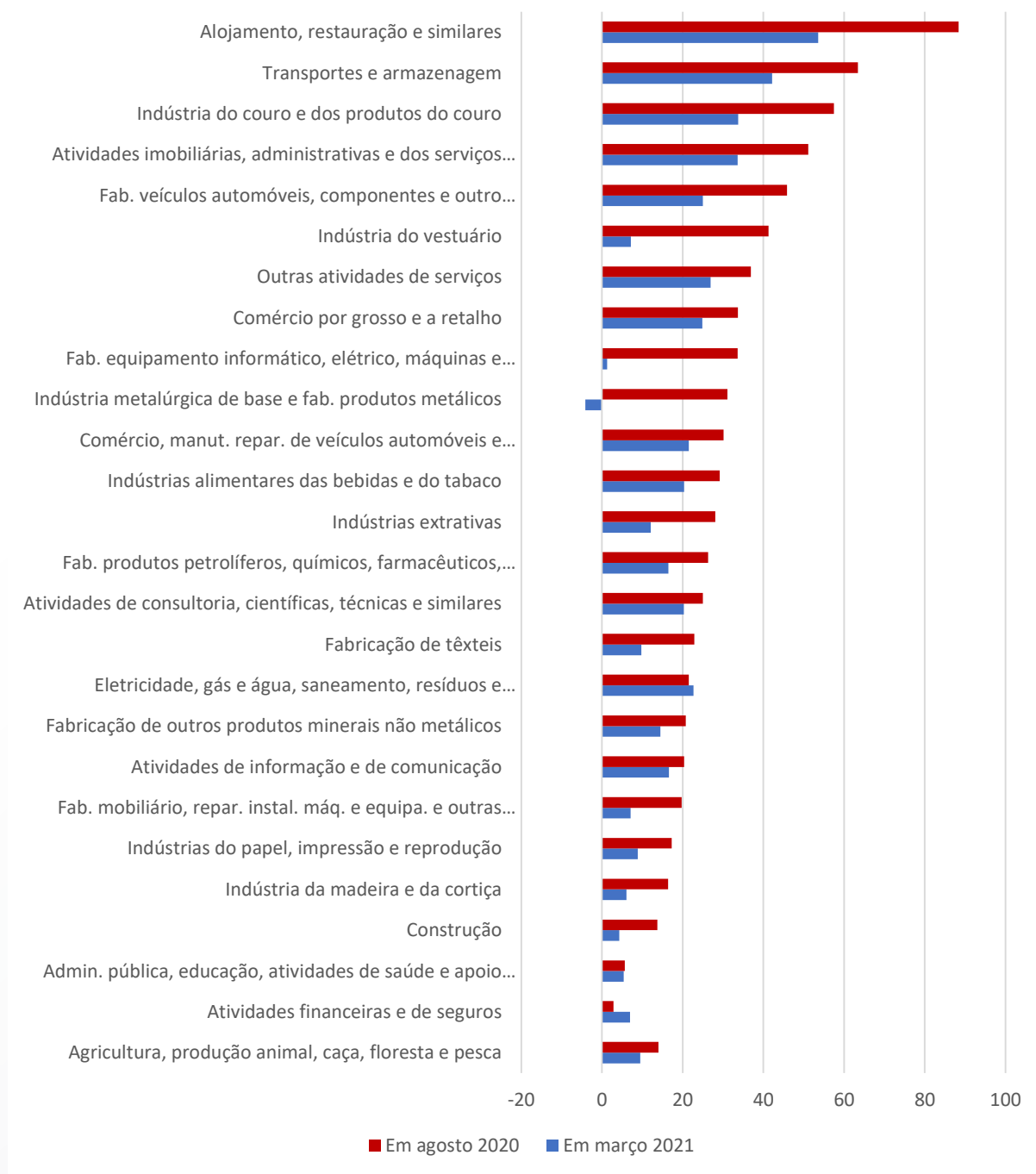
Fonte: INE, 2021

Os efeitos da crise pandémica: desemprego; especialização produtiva regional; endividamento e moratórias ao crédito

Estas quebras acentuadas na procura e, em particular, na procura estrangeira tiveram um efeito devastador no sector que se traduziram na vaga de desemprego pós-pandemia. Na comparação homóloga de março de 2021, as atividades de alojamento e restauração destacava-se como o sector que mais contribuiu para o aumento do desemprego. E esses valores do desemprego no alojamento e restauração assumem dimensões muitíssimo preocupantes se essa comparação homóloga se fizer, por exemplo, em relação ao mês de agosto, em plena época alta do turismo. Aliás, esta perda de emprego parece ter contribuído para uma evolução quase contraintuitiva em período de crise económica: o aumento do salário médio nacional no final de 2020 que nos indica que foram exatamente as atividades com salários mais baixos que sofreram maior perda de emprego.

Figura 28

Variação percentual homóloga do desemprego registado por atividade económica de origem

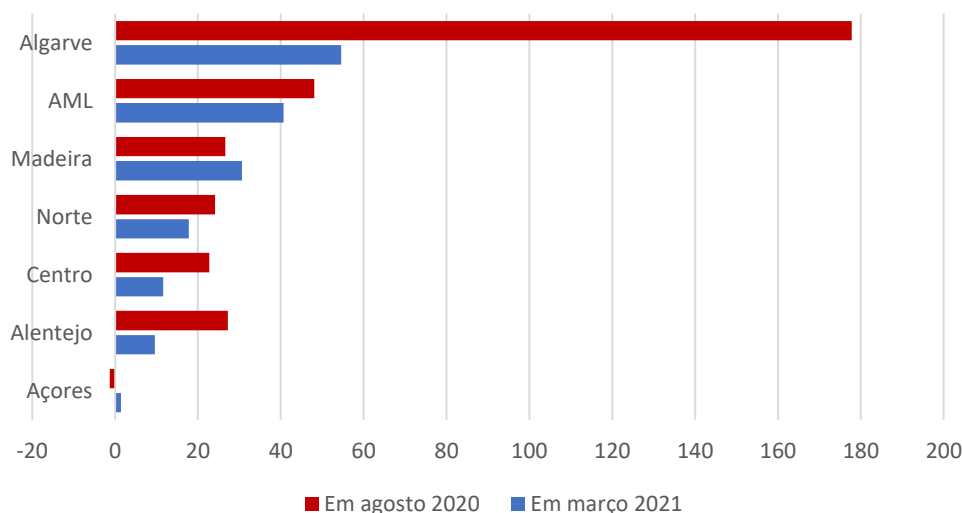


Fonte: *IEFP*

A centralidade da crise do turismo no desemprego que resultou da crise pandémica é igualmente patente na geografia regional que assumiu: ele acumula-se de forma particularmente alarmante no Algarve, AML e Madeira; e, mais uma vez, avoluma-se nos meses de época alta, mostrando a dimensão da crise do turismo.

Figura 29

Variação percentual homóloga do desemprego registado por regiões



Fonte: IEFP

Finalmente, a fragilidade do sector fica igualmente patente nos dados relativos ao endividamento que estão ainda protegidos pelos mecanismos de moratórias do crédito bancário implementadas em 2020. No conjunto das PME que recorreram à proteção das moratórias (públicas ou privadas), o sector de alojamento e restauração é aquele que se destaca: em janeiro de 2021, cerca de 30,5% das empresas de alojamento e restauração com dívidas à banca tinham recorrido às moratórias de pagamento, o que correspondia a mais de metade do crédito relativo a este segmento.

Figura 30

Moratórias de empréstimos: janeiro de 2021 (públicas e privadas)

	Valor (M€)	% empréstimos por segmentos	Nº devedores (milhares)	% total devedores por segmento
PME	20,515	32.9	53.7	22.3
Indústrias transformadoras	4,586	32.4	6.9	24.0
Construção e ativ. imobiliárias	5,443	32.6	6.1	14.8
Comércio	3,257	24.9	13.3	20.8
Transportes e armazenagem	1,537	28.9	4.3	31.2
Alojamento e restauração	3,806	56.8	7.2	30.5
Outros serviços	4,428	36.7	13.8	23.0

Fonte: Banco de Portugal

Uma crise; outra crise; e depois: conclusões

Neste momento estão em curso várias respostas públicas à crise do turismo: apoios às empresas; mecanismos de compensação salarial, como o *lay-off*, e a possibilidade de serem mantidas as garantias de Estado ou a conversão em capital das dívidas bancárias das empresas de alojamento e restauração que estão ainda ao abrigo da proteção das moratórias. Esses instrumentos parecem-nos decisivos para proteger trabalhadores e economia de uma vaga de insolvências que, a ocorrer, teriam efeitos recessivos no conjunto da economia difíceis de prever e controlar num futuro próximo.

Contudo, a resposta aos desafios do momento não nos deve fazer esquecer a igual urgência de refletir mais aprofundadamente sobre o que significa para o futuro da economia portuguesa a manutenção de uma política económica que não vê outro horizonte que não a manutenção desta dinâmica de internacionalização sitiada e frágil, puxada por sectores “internacionalizáveis” mas não deslocalizáveis, que vivem deste movimento dual: por um lado, valorizam, rentabilizam e/ou alienam de ativos patrimoniais; por outro lado, assentam em trabalho desqualificado e barato.

Noutro momento olhámos com maior detalhe para os custos sociais e as novas desigualdades que se estão a consolidar em resultado da internacionalização do mercado imobiliário, sem que encontrem ainda pela frente políticas públicas capazes de os combater (Drago, 2021). Note-se, aliás, que o imobiliário pareceu ter-se mantido quase incólume ao desenrolar da crise pandémica, mesmo no que toca à procura de não-residentes. E, talvez numa nota mais preocupante, aparentemente a “resiliência” do investimento imobiliário estrangeiro é uma esperança dos governantes locais para a recuperação da crise – recentemente o vereador das finanças da Câmara Municipal de Lisboa pareceu satisfeito com a perspetiva de Lisboa se manter “entre os dez destinos mais apetecíveis do mundo em termos de imobiliário”.¹¹

¹¹ “Contas de Lisboa mostram que ‘o imobiliário não teve uma evolução assim tão negativa”, in *Público*, 22 maio 2021.

Neste Caderno olhámos o turismo como um elemento central da "recuperação" que seguiu à crise do início da década passada, situando-o quer como uma resposta específica das economias do Euro que foram sujeitas a programas de ajustamento, quer como protagonista igualmente importante nessa internacionalização sitiada e frágil da economia portuguesa. Nesse percurso procurámos mostrar que retrato do crescimento das atividades turísticas é igualmente o retrato das fragilidades que imputa à economia e à sociedade portuguesas: tecido empresarial de pequena dimensão, endividado e, por isso, frágil; uma extrema dependência em relação à procura externa e, por isso, particularmente vulnerável a contextos de crise; assente em trabalho pouco qualificado, mal remunerado e precário; e desenhando um perfil de especialização de uma economia de baixa produtividade. Ora, a força do turismo como "resposta" à crise de 2010-2013 diz-nos também algo sobre as dificuldades de outros sectores que, no contexto internacional e na situação de crise que o país atravessou, se revelaram bem menos capazes de ganhar destaque neste ciclo recente de internacionalização.

Este panorama parece colocar inquietações sérias sobre o futuro da economia e do país. Se é certo que surgiram algumas formulações importantes no debate sobre as "reformas" necessárias na sequência da crise pandémica – autonomia estratégica da Europa; cadeias curtas de produção; reindustrialização verde; as referências a eventuais novos *clusters* na saúde ou no mar – a verdade é que parece tardar uma política económica ativa que contrarie a desqualificação da economia e do trabalho. Se esse enviesamento do perfil de especialização da economia não for corrigido, pode a crise pandémica ser debelada e o regresso ao crescimento ser em breve celebrado. Mas não nos enganemos: uma recuperação económica que assente de novo no imobiliário e no turismo não é resiliência, é antes a manutenção e consolidação de debilidades que se tornaram estruturais.

Referências Bibliográficas

Abreu, A.; Mendes, H.; Rodrigues, J. Gusmão, J.; Serra, N.; Teles, N.; Alves, P.; e Mamede, R. (2013) *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*. Lisboa: Tinta da China

Caldas, J.C. (2015) "Desvalorização do trabalho: do Memorando à prática". *Cadernos do Observatório*, 6.

Caldas, J.C.; Silva, A.; e Cantante, F. (2020) *As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição*. Colabor Ebooks.

Celi, G.; Ginzburg, A.; Guarascio, D.; e Simonazzi, A. (2018) *Crisis in the European Monetary Union. A Core-Periphery Perspective*. New York: Routledge.

Drago, A. (2020) Depois da financeirização da cidade: a crise urbana na AML e os meios de a esconjurar. Em: Reis, José (Coord.) *Como reorganizar um país vulnerável?*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, pp. 377-417.

Drago, Ana (2021) "Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal". *Cadernos do Observatório*, 15.

EPRS – European Parliamentary Research Service (2020) *COVID-19 and the tourism sector*. Em:
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwigxf_JwM7xAhXc8uAKHX9_CbAQFnoECAQQAA&url=https%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FATAG%2F2020%2F649368%2FEPRS_ATA\(2020\)649368_EN.pdf&usq=AOvVaw3hG-_aRk4ByV_zwAYeAYnA](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwigxf_JwM7xAhXc8uAKHX9_CbAQFnoECAQQAA&url=https%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FATAG%2F2020%2F649368%2FEPRS_ATA(2020)649368_EN.pdf&usq=AOvVaw3hG-_aRk4ByV_zwAYeAYnA).

INE – Instituto Nacional de Estatística (2019) *Não residentes representaram 13,3% do valor das aquisições de imóveis*. Em:
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415330840&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt.

INE – Instituto Nacional de Estatística (2021) *Proveitos: - 90,5% em fevereiro; Um ano de pandemia: a atividades turística contraiu mais de 70%*. Em:
https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=495554209&att_display=n&att_download=y.

Lees, L.; Shin, H.B.; e López-Morales, E. (2016) *Planetary Gentrification*. Cambridge: Polity Press.

Madden, D.; e Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Londres: Verso Books.

Mendes, L.; Carmo, A.; e Malheiros, J. (2019). Gentrificação transnacional, novas procuras globais e financeirização do mercado da habitação em Lisboa. In Ana Santos (org.). *A Nova Questão da Habitação em Portugal. – Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Reis, J. (2018) *A Economia Portuguesa. Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almerinda.

Rodrigues, J.; Santos, A. C.; e Teles, N. (2016). *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Santos, A. (org.) (2019). *A Nova Questão da Habitação em Portugal – Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Stein, S. (2019) *Capital City: Gentrification and the Real Estate State*. New York: Verso Books.

Tulumello S., Dagkouli-Kyriakoglou M. (2021) *Financialization of housing in Southern Europe:*

50 / 52

Policy analysis and recommendations. Final report – submitted 28/01/2021. Project commissioned by the

European Parliament, office of MEP José Gusmão (group The Left in the European Parliament). Em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/46368>.

Turismo de Portugal (2020) Turismo em Portugal 2019. Em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjak9jBsM7xAhUID2MBHa0vCh0QFnoECAIQAA&url=http%3A%2F%2Ftravelbi.turismodeportugal.pt%2Fpt-pt%2FPaginas%2Fturismo-em-portugal-2019.aspx&usq=AOvVaw0yhRnjV8BtkmKPfxSYl47V>

WTO – World Tourism Organization (2016) *European Union Tourism Trends*. Em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi8hrnEvs7xAhWYCMMBHalIBq0QFnoECAMQAA&url=https%3A%2F%2Fwww.e-unwto.org%2Fdoi%2Fpdf%2F10.18111%2F9789284419470&usq=AOvVaw3vUxR4MAFstNVnFAp2F2nz>.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Picoas Plaza
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118
1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848
Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt