



Revista Portuguesa de Estudos
Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o
Desenvolvimento Regional
Portugal

Fazenda, Nuno; Nunes da Silva, Fernando; Costa, Carlos
Política e planeamento turístico à escala regional o caso da agenda regional de turismo
para o norte de portugal
Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 18, 2008, pp. 77-100
Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351899004>


- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



POLÍTICA E PLANEAMENTO TURÍSTICO À ESCALA REGIONAL O CASO DA AGENDA REGIONAL DE TURISMO PARA O NORTE DE PORTUGAL

Nuno Fazenda - Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior Técnico - E-mail: nuno.fazenda@ccdr-n.pt

Fernando Nunes da Silva - Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior Técnico - E-mail: fnsilva@ist.utl.pt

Carlos Costa - Universidade de Aveiro - E-mail: ccosta@egi.ua.pt

RESUMO:

Pretende-se com o presente artigo evidenciar como uma Política e uma Estratégia Regional de Turismo poderá contribuir para promover uma maior coerência, integração, eficácia e eficiência no desenvolvimento das políticas públicas em turismo.

Neste âmbito, tendo a CCDR-N lançado, em Junho de 2007, um processo intitulado “Pacto para a Competitividade da Região do Norte”, no qual identificou um conjunto de Agendas Prioritárias, entre as quais, a Agenda Regional de Turismo, proceder-se-á, após um breve enquadramento sobre a temática em apreço, à análise do estudo de caso – Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal. Trata-se de um estudo de caso de planeamento turístico à escala regional, cujo seu processo de elaboração e desenvolvimento é pioneiro em Portugal e que constitui a primeira estratégia global de desenvolvimento turístico para a Região do Norte de Portugal.

Palavras-chave: Turismo; Estratégia; Planeamento regional; Norte de Portugal

Códigos JEL: R58, R11, O21

ABSTRACT:

The main goal of this paper is to illustrate how a Regional Tourism Policy and Strategy could contribute to promote a better coherency, integration, efficacy and efficiency in the development of public policies in the tourism area.

In this context, taking into account that CCDR-N (North Regional Coordination and Development Commission) has launched, in June 2007, a process called “Pact for the Competitiveness of the North of Portugal”, which identifies a group of Priority Thematic Agendas to develop in the Region, where is included, a Regional Tourism Agenda, this paper will focus a case-study -Northern Portugal Tourism Action Plan - after a brief introduction of the theme of Regional Tourism Planning and Development. This is a regional tourism planning case study, where its process of elaboration and development is a pioneering practice in Portugal and constitutes the first global tourism strategy for the Northern Region of Portugal.

Keywords: Tourism, Strategy, Regional Planning, North of Portugal

JEL Codes: R58, R11, O21



1. INTRODUÇÃO

O paradigma de se promover um desenvolvimento turístico sustentável tem sido uma das preocupações das Organizações Internacionais, dos académicos e da literatura da especialidade. Neste contexto, o planeamento turístico constitui uma ferramenta para salvaguardar os recursos naturais e histórico-culturais, dos quais a actividade turística depende e, simultaneamente, para promover uma maior eficácia e eficiência nos investimentos públicos e privados a realizar numa determinada Região. Contudo, revisão de literatura revela que os modelos de planeamento turístico nem sempre têm evidenciado a necessária integração das diferentes componentes do sistema turismo.

Portugal não foge ao paradigma de encontrar o melhor modelo de promover um desenvolvimento turístico sustentável no País e nas suas Regiões. A actividade turística no País tem peso económico, importância social e é factor de desenvolvimento regional.

Neste âmbito, proceder-se-á, num primeiro momento, a um breve enquadramento e conceptualização do Turismo, designadamente, no que respeita às dimensões da oferta e da procura turística e à importância do planeamento em Turismo. Posteriormente, analisar-se-á a intervenção pública no planeamento do desenvolvimento turístico salientando, nomeadamente, (i) o papel e a importância do Estado no desenvolvimento e implementação de políticas públicas no domínio do Turismo e (ii) a relevância dos três níveis básicos de intervenção e organização turística: o nível nacional, regional e local.

O presente artigo culminará com a apresentação de um estudo de caso de planeamento turístico à escala regional, ao nível de uma Região NUTS II - Norte (Agenda Regional de Turismo – Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal), cujo processo

de elaboração e desenvolvimento é pioneiro em Portugal. Esta estratégia assenta articuladamente em três elementos essenciais para a implementação de qualquer estratégia de desenvolvimento turístico regional: o Ambiente e Ordenamento de Território (através do PROT-Norte), a afectação de Recursos Financeiros (Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013) e a necessária articulação inter-sectorial (estratégia desenvolvida entre diversos actores do sistema turístico regional). A combinação destes três factores numa estratégia regional constitui, pois, no contexto nacional, um caso inovador de planeamento regional em Turismo. Por outro lado, vale a pena salientar que se trata da primeira estratégia regional de turismo global para a Região do Norte de Portugal, isto é, da primeira estratégia que compreende uma visão sistémica sobre o sistema turístico da Região em apreço.

2. ENQUADRAMENTO E CONCEPTUALIZAÇÃO DO SISTEMA TURISMO

2.1 CONCEITO E PLURIDISCIPLINARIDADE DO TURISMO

O Turismo, enquanto somatório de recursos naturais do meio ambiente, culturais, sociais e económicos, tem um campo de estudo abrangente, complexo e pluricasual (Beni, 1998), revestindo-se, por isso, de uma interdisciplinaridade muito forte, dado que recebe e interage com diversas disciplinas, designadamente, com a economia, a gestão, a sociologia, a geografia, a antropologia, o ambiente e outras ciências (Jafari, 1990).

Neste âmbito, poder-se-á dizer que o Turismo enquanto actividade transversal, isto é, que atravessa todo um conjunto de sectores, é uma actividade multifacetada e geograficamente complexa (Pearce, 1989), pelo que, deve ser perspectivado como um

sistema sócio-económico integrado (WTO, 1998). O sistema funcional de planeamento do Turismo baseia-se em dois grandes tipos de factores: os factores associados à oferta e à procura turística (WTO, 1998).

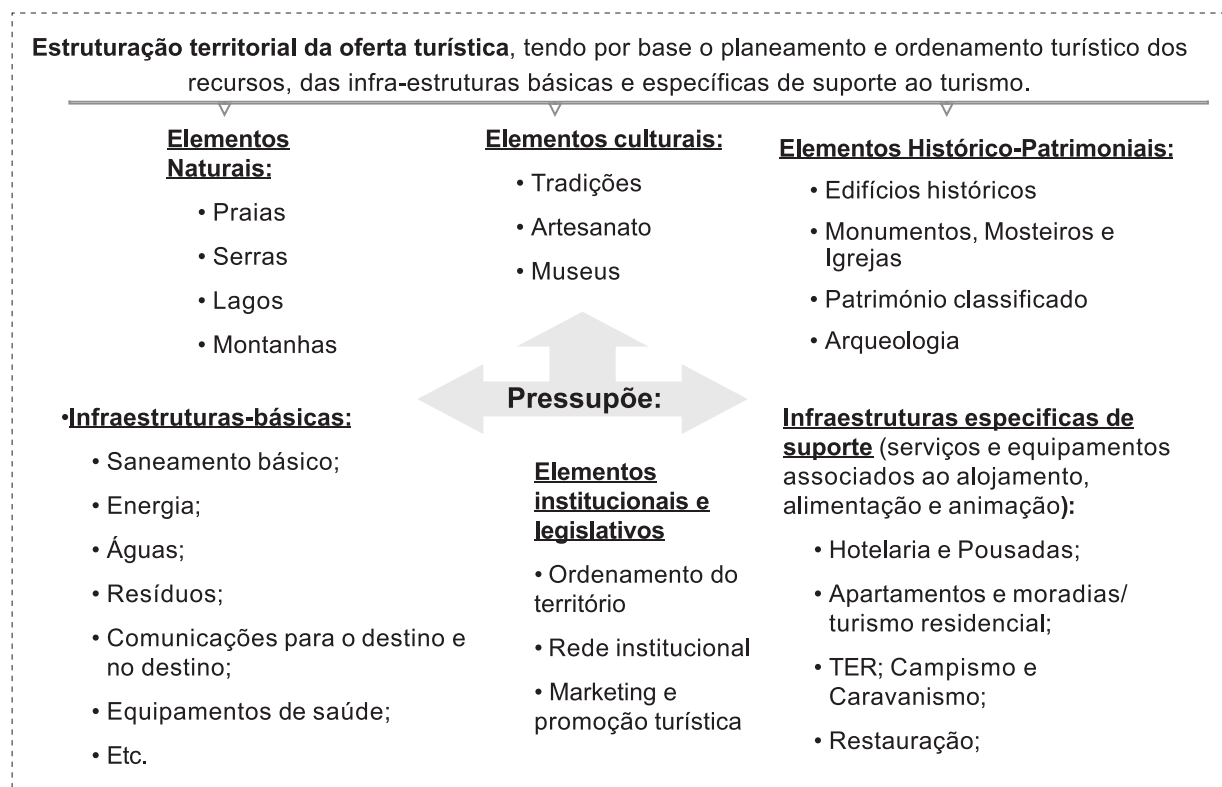
2.2 OFERTA TURÍSTICA

A oferta turística poderá ser descrita como um conjunto de recursos e características inerentes a um destino turístico, que inclui, nomeadamente, os recursos primários, as facilidades turísticas, as estruturas económico-sociais e políticas, a geografia e o ambiente, as infra-estruturas e as acessibilidades internas (Mathieson e Wall, 1982). Neste contexto, Gunn (1994) refere que o planeamento turístico deve, assim, procurar interrelacionar todas as componentes da oferta turística (atracções, transportes, informação, promoção e serviços).

Sistematizando e conforme demonstrado na figura n.º 1, a oferta turística compreende, em primeiro lugar, as atracções (elementos naturais, culturais, histórico-patrimoniais e económicos, educativos e institucionais), que constituem a principal componente da oferta, que através da sua atractividade estimulam a procura no mercado e, num segundo plano, para que estes recursos possam constituir um produto turístico coerente, existe um conjunto de infra-estruturas básicas e específicas de suporte à própria actividade turística.

Assim, para que o produto turístico assuma um nível de qualidade e sustentabilidade aceitável, exige-se, neste âmbito, **a integração e qualificação das diferentes componentes da oferta turística**. Se, por um lado, temos a oferta como uma componente fundamental do sistema turismo, importa, também analisar a outra face do sistema — a procura.

FIGURA 1
Sistema Turismo – na perspectiva da oferta



2.3 PROCURA TURÍSTICA

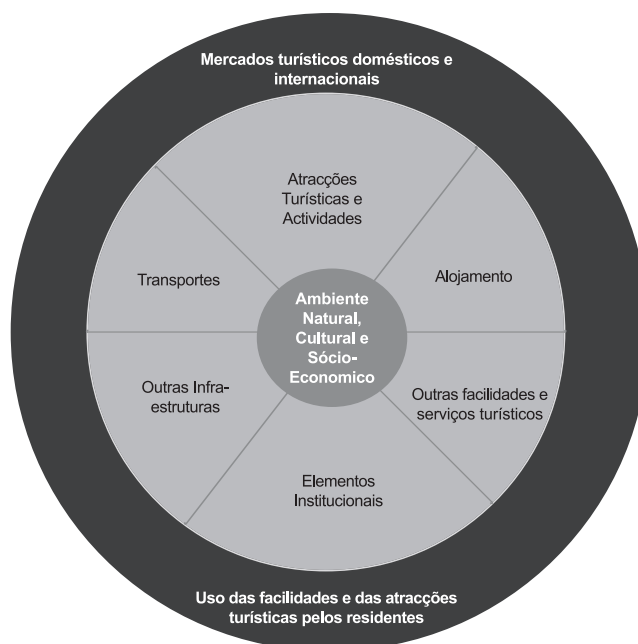
A temática sobre a procura no Turismo tem merecido uma atenção significativa na especialidade e, de acordo com Pearce (1989), o estudo da procura é, também, um dos aspectos mais complexos em Turismo. A procura turística pode ser entendida sob diversas formas e perspectivas, nomeadamente, os psicólogos associando a procura às motivações e ao comportamento ou os geógrafos definindo a procura turística como a totalidade das pessoas que viajam, ou desejam viajar, para fazer uso de *facilities* e serviços longe do local de trabalho e da sua residência (Mathieson e Wall, 1982).

As motivações dos turistas para viajar poderão ser de diversa ordem. Mathieson e Wall (1982) restringem essas motivações a quatro grandes grupos: físicas ou psicológicas (relaxe, saúde, desporto, desafio); culturais (ler sobre lugares desconhecidos); sociais (visitar amigos e familiares ou por razões de status

e prestígio); pessoais ou de fantasia (escape da realidade actual). Todavia, as motivações turísticas são muito diversas e incompatíveis (Mathieson e Wall, 1982), sendo mais complexas do que as classificações sugerem. As próprias reflexões sobre esta temática demonstram, pela sua diferença, a riqueza e diversidade de factores e condições que podem motivar o comportamento humano para viajar.

Introduzido, na globalidade, o conceito de sistema turismo, abordada a componente da oferta e da procura desse sistema, a figura n.º 2 visa sintetizar e sistematizar o sistema turístico e que deverá ser tido em linha de conta num processo de planeamento.

FIGURA 2
Modelo de Inskeep – componentes de um Plano turístico



Fonte: Inskeep, 1991

3. PLANEAMENTO DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Sendo o Turismo uma das maiores actividades económicas mundiais e que emerge como uma das actividades de futuro (WTO, 2008), os Estados têm encarado este sector, como uma actividade que pode contribuir positivamente para a resolução de alguns dos seus problemas económicos e sociais (Mathieson e Wall, 1982). Contudo, a realidade tem demonstrado que o turismo tem sido, igualmente, responsável por diversos tipos de impactes negativos, resultado, sobretudo, do facto do desenvolvimento turístico ocorrer sem estar suportado em estratégias de desenvolvimento ajustadas (Costa, 1996). A concentração espacial de equipamentos e infra-estruturas de utilização predominantemente turística e, a concentração temporal, criaram situações de insustentabilidade ambiental, social e económica (Partidário, 1999). Na realidade, o desenvolvimento de um determinado destino turístico, sem preocupações de planeamento sustentável, poderá culminar numa fase de completa insustentabilidade - fase de declínio (Butler, 1980), gerando vários problemas, como sendo, a perda dos potenciais benefícios económicos e a distorção da economia local, a degradação ambiental e o desvirtuamento da identidade e integridade cultural (Inskeep, 1991).

Como resultado, o paradigma de se promover um desenvolvimento turístico sustentável, tem sido uma das preocupações das Organizações Internacionais (OMT, CE, WTTC, etc.), dos académicos e da literatura da especialidade, nomeadamente, através da procura de abordagens alternativas de planeamento que façam face aos problemas provocados pela actividade turística e, simultaneamente, promovam os benefícios que a actividade turística fornece (Costa, 1996).

Neste contexto, «o desenvolvimento sustentável do turismo pressupõe a adopção de estratégias e políticas que assegurem a manutenção dos elementos indispensáveis à prossecução de objectivos de desenvolvimento turístico» (Partidário, 1998:82). Para o efeito, o planeamento turístico surge, assim, como uma ferramenta para controlar os impactes negativos do desenvolvimento turístico e, paralelamente, proteger os recursos, dos quais a actividade turística depende (Briassoulis e Straaten, 1992).

O planeamento em turismo poderá, pois, constituir uma ferramenta essencial para promover um desenvolvimento turístico sustentável. Para Inskeep (1991:16) «*good planning and careful management of tourism are crucial to optimise the benefits of tourism and prevent or at least attenuate any problems that might be caused by the tourism industry*». Contudo, revisão de literatura revela que os modelos de planeamento turístico nem sempre têm evidenciado a necessária integração das diferentes componentes do sistema turismo. Por exemplo, estudo comparativo de modelos de planeamento turístico, «*concludes that they all have certain deficiencies in integrating tourism systems theory and the planning process*» (Getz, 1986, cit por Inskeep, 1991:31).

3.1 INTERVENÇÃO PÚBLICA NO PLANEAMENTO DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

O papel do Estado no domínio do turismo pode orientar-se entre (i) um liberalismo total (em que a iniciativa privada assume uma margem de condução do desenvolvimento turístico mais abrangente – excluindo-se, neste âmbito, toda a intervenção directa dos poderes públicos no domínio do Turismo), (ii) um intervencionismo maior ou menor em função do País



em causa (que pode oscilar entre um intervencionismo simples - com grande margem à iniciativa privada – e um dirigismo total – assumindo o Estado a responsabilidade de orientação da gestão do sector turístico); (iii) um encorajamento do desenvolvimento turístico, mais ou menos activo, nomeadamente, através de medidas concretas de apoio em função do grau que o Estado pretende atribuir ao sector; até atingir um condicionamento, limitação, através de medidas restritivas (Henriques, 2003).

Pese embora o nível de intervenção dos Governos no Turismo varie consideravelmente em todo o mundo, os Governos têm um papel fundamental na promoção de um desenvolvimento turístico sustentável (WTO, 2004). Neste contexto, *«o intervencionismo do Estado tende a ser a regra geral. A intervenção do Estado é reconhecida como necessária devido à capacidade que revela em conciliar uma grande diversidade de domínios relevantes no progresso das actividades turísticas e de um modo geral no processo de desenvolvimento local ou regional. Sem ela o próprio desenvolvimento da indústria do turismo tenderia a ter falta de coesão, direcção e tenderia a veicular iniciativas de curto prazo que poderiam comprometer, a longo prazo, o potencial turístico»* (Henriques, 2003: 266).

No que respeita a objectivos estratégicos de política de Turismo, normalmente, associados às atribuições do sector público, destacam-se, nomeadamente, os seguintes: desenvolvimento do sector turístico; encorajamento à utilização do Turismo para trocas económicas e culturais; distribuição dos benefícios económicos do Turismo; preservação dos recursos culturais e naturais; maximização do saldo da balança turística; atracção de segmentos de mercado com elevado poder de compra; aumento do emprego e ajuda ao desenvolvimento de regiões periféricas (Cooper et al, 1993).

No quadro da definição, desenvolvimento e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento turístico, poder-se-ão encontrar três níveis básicos de intervenção e organização turística: o nível nacional, regional e local (Burkart e Medlik, 1981).

Nível Nacional

Segundo Burkart e Medlik (1981) cabe aos Governos a responsabilidade de definirem a política de Turismo, que poderá ser reflectida num plano. Segundo esses autores essa política deverá identificar, designadamente: (i) como o Turismo é visto na contexto da economia nacional; (ii) os objectivos a serem atingidos e como é que estes poderão ser alcançados ao nível do planeamento nacional e regional; (iii) a forma organizacional e administrativa e respectivas competências do sector público e privado; e (iv) a política fiscal a ser adoptada no sector.

De acordo com Lickorish (1991) o sector público, ao nível nacional, tem um papel de guardião e de regulação. Compete a este definir política e as condições para o desenvolvimento, através da introdução e implementação de legislação em matérias como a saúde pública e segurança, o ambiente e protecção do consumidor. Por outro lado, o fornecimento de infra-estruturas básicas de suporte ao desenvolvimento (ex. acessibilidades, energia, saneamento, etc.) não podem deixar de ser preocupações deste sector. Acrescem, ainda, responsabilidades ao nível da imagem, do marketing e da informação.

Definida a política de Turismo, normalmente, os Governos delegam a sua execução em Organizações Nacionais de Turismo (ONT), que podem ser governamentais, semi-governamentais ou não-governamentais (Burkart e Medlik, 1981). Várias atribuições e responsabilidades podem ser

identificadas às ONT's, como sendo: (i) a promoção e informação turística; (ii) a pesquisa, estatística e planeamento; (iii) o inventário dos recursos turísticos e medidas de protecção; (iv) o desenvolvimento de facilities; (v) a qualificação dos recursos humanos; (vi) a regulamentação das empresas e profissões ligadas ao turismo; (vii) a facilitação de viagens (ex. publicando itinerários); e (viii) a cooperação internacional em turismo (Pearce, 1989).

Sendo consensual que compete ao Estado (Administração central) a definição da política global de turismo para um determinado País, «a multiplicidade de campos de intervenção a par da complexificação crescente das funções do Estado exige [no entanto] uma divisão das competências e dos níveis geográficos de exercício do poder (Henriques, 2003: 267). Neste sentido, a cooperação entre a Administração Central e outros níveis de Administração, como sendo com o nível Local, é decisiva para a implementação de objectivos de turismo sustentável.

Nível local

As organizações turísticas locais, ao nível de um município individual ou distrito, representam a forma mais antiga de organização turística, que surgiram a partir da emergência e do crescimento de muitos *resorts* em diversos países. Historicamente, as autoridades locais têm uma atenção especial na promoção, informação ao visitante e no desenvolvimento de condições básicas aos residentes e visitantes (Burkart e Medlik, 1981).

Neste âmbito, as organizações locais constituem uma base sólida para a coordenação e defesa dos interesses turísticos locais, nomeadamente, através (i) da disponibilização de informação e serviços aos visitantes; (ii) da promoção de um maior envolvimento das populações e actores locais do *trade* no desenvolvimento turístico da localidade/ município; (iii) da sensibilização para a importância do turismo local e

da preservação e conservação dos seus recursos; (iv) da realização de acções de promoção e de animação turístico-cultural; e (v) da implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento turístico local.

Nível Regional

Um dos efeitos do turismo mais evidenciados é o seu contributo para o desenvolvimento regional. Cunha (1997:287) afirma mesmo que «nenhum outro sector económico garante, melhor que o turismo, a estreita conexão que deve existir entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento nacional na medida em que os efeitos económicos e sociais do turismo, verificados numa região, se repercutem no todo nacional». Pois, tal como refere a WTO (1998) um dos benefícios económicos do turismo que é largamente reconhecido, não é só a sua capacidade de gerar riqueza na área onde se desenvolve, mas também a sua contribuição para o equilíbrio regional de um país.

Segundo Cunha (1997) existem várias razões que justificam que o turismo seja um motor de desenvolvimento regional e, paralelamente, um factor de expansão económica global:

(i) desde logo, porque o turismo é a actividade que melhor pode endogeneizar os recursos locais (naturais, históricos ou culturais), pois, o desenvolvimento do turismo é função das especificidades de cada região e só é viável quando existem valores locais e regionais que garantam uma vocação turística;

(ii) outra razão assenta no facto de o turismo promover uma transferência de rendimentos das regiões mais desfavorecidas para as menos desenvolvidas e causa uma exportação de bens e serviços no interior da região. Pois, quando um visitante (nacional ou estrangeiro) consome bens ou utiliza serviços produzidos localmente, origina exportações que, de outro modo, não se verificaria. Assim, em virtude



de o turismo originar a prestação de serviços quase inteiramente exportados, estimula o desenvolvimento económico de uma região;

(iii) em terceiro lugar, tal como já foi referido anteriormente, a actividade turística impulsiona o investimento em infra-estruturas básicas de suporte ao desenvolvimento turístico de uma região, designadamente, na construção de vias de acesso (inter e intra-regionais), em redes de saneamento básico e de abastecimento de água, em energia e na instalação de serviços públicos, permitindo, deste modo, também uma melhoria das condições de vida das populações (Mathieson e Wall, 1982; Cunha, 1997, WTO, 1998).

(iv) em quarto lugar, o turismo contribui, ainda, para a dinamização e modernização da produção local, nomeadamente, no domínio agro-pecuário, industrial, dos serviços e do artesanato (Cunha, 1997);

(v) Outra razão reside, ainda, no facto de o turismo poder ser também uma factor de atenuação dos desequilíbrios regionais, possibilitando uma distribuição mais equitativa da riqueza entre as regiões mais desenvolvidas e as mais desfavorecidas;

Em suma, o Turismo enquanto factor de desenvolvimento regional é um elemento catalizador das economias nacionais mas que, para além dos evidentes benefícios económicos e sociais, causa também impactes negativos pelo que, que requer Planeamento para a promoção de um desenvolvimento turístico sustentável das Regiões.

Neste contexto, a existência de organizações regionais turísticas (que constituem o nível intermédio entre o nível nacional e local) representam o último desenvolvimento de organização turística. Esta figura intermédia veio completar os três níveis de influência, que sendo separados ao nível de intervenção, são, também, complementares entre si (Burkart e Medlik, 1981).

Segundo estes autores, existem várias razões para a existência de organizações turísticas de âmbito regional, designadamente:

- as necessidades de desenvolvimento económico regional (em que o turismo pode assegurar uma prometedora contribuição);
- o crescimento das férias de *touring* que se estendem pela área a visitar, não se limitando apenas a um local em particular;
- o facto de as regiões possibilitarem uma base para a formulação de produtos turísticos coerentes, que podem ser objecto de uma promoção integrada e devidamente direccionada para segmentos de mercado alvo;
- suscitem e permitirem a criação de redes de ligação, coordenação e cooperação entre os diversos agentes e actores institucionais, quer de âmbito nacional, quer regional.

Em síntese, as organizações turísticas regionais, permitem a concretização de objectivos nacionais, regionais e locais. Este tipo de organização turística dá corpo ao modelo de grandes regiões turísticas, que não sendo uma região única e homogénea, é antes, um espaço heterogéneo de dimensão acrescida, de maior diversidade, o que permite a formatação da oferta de um produto compósito, caracterizado pela complementaridade dos recursos turísticos. É do carácter compósito destas áreas turísticas, que, por conseguinte, são formadas unidades espaciais de menor dimensão, com especificidades e identidades próprias, mas que em estreita articulação poderão gerar novas dinâmicas turísticas, e que, deste modo, permitem, uma melhor adequação às necessidades de uma procura sempre em mutação. Em suma, obtém-se dimensão, mas, fundamentalmente, ganha-se eficácia na máquina administrativa do sector (Malta, 2001).

4. PLANEAMENTO DO TURISMO EM PORTUGAL

Sendo Portugal o 19º turístico mundial em termos de chegadas internacionais (WTO, 2008) e representando a actividade turística no País um importante contributo para a economia nacional, tem se confrontado, no entanto, nos últimos anos, com algumas dificuldades em fomentar uma territorialização das políticas públicas em turismo, que promovam um processo de desenvolvimento turístico sustentável nas diferentes Regiões e uma maior eficácia e eficiência na aplicação dos investimentos públicos no turismo (nomeadamente, no que respeita a aplicação dos Fundos Estruturais). Na realidade, como refere o estudo de avaliação do 2º Quadro Comunitário de Apoio (QCA) – componente Turismo, existia, em Portugal, um conjunto disperso de documentos relativos às orientações de política do Turismo, o que tornava difícil identificar-se de forma clara qual o rumo que se pretendia dar ao Turismo Nacional (Universidade de Aveiro, 2001). O mesmo estudo salienta ainda que não era clara a forma como se pretendia operacionalizar a política de turismo no “terreno”, pois constatava-se um hiato entre os objectivos de política e a respectiva implementação no território - territorialização da política (Universidade de Aveiro, 2001). Por outro lado, já no âmbito do 3º QCA, investigação na área do Turismo, revelou, também, que o investimento público no Turismo não produziu os resultados mais desejados, prevalecendo, quase sempre, uma visão imediatista e uma lógica de implementação de medidas e projectos mais ou menos avulsa (Fazenda, 2004).

O Turismo em Portugal tem peso económico, importância social e é factor de desenvolvimento regional. Neste contexto, tendo em consideração, por um lado, que a actividade turística em Portugal representa cerca de 12 milhões de turistas, 11% do PIB e envolve 10% da população activa (MEI, 2006) e, por outro, é suportada, em grande medida, por

recursos finitos (designadamente, o “ambiente”, que constitui a matéria prima e/ou o suporte da actividade turística), considera-se fundamental a existência de um plano estratégico para o desenvolvimento turístico de Portugal. Deste modo, tal como referenciado anteriormente, o Estado terá sempre um papel fundamental na orientação, coordenação e promoção geral de políticas públicas que conduzam, em Portugal, a um turismo sustentável.

Assim, tendo em conta que (i) seguramente, se pretende tornar Portugal num destino turístico sustentável; (ii) a aplicação dos Fundos Estruturais para o próximo período de programação comunitária – 2007-2013, constitui uma excelente oportunidade para o desenvolvimento turístico do País, considera-se, pois, que uma orientação estratégica do Estado para o turismo nacional, designadamente, através de um Plano Estratégico Nacional de Turismo, poderá contribuir (em tese), para clarificar o modelo de desenvolvimento turístico do País. Na verdade, poder-se-á, assim, contribuir para promover um turismo sustentável e, paralelamente, fornecer orientações aos diversos agentes em matéria de prioridades de investimento público e privado.

Contudo, um dos desafios que se coloca neste âmbito, tem que ver com a forma como os Estados poderão concretizar (“desaguar”) as políticas e objectivos gerais de desenvolvimento turístico (definidas ao nível nacional) para a escala regional e local. Neste contexto, a questão que se coloca é a seguinte: “até que ponto, por via da implementação de uma estratégia regional de desenvolvimento turístico, decorrente de uma visão e orientação nacionais, se poderão materializar, à escala regional e local, políticas para um turismo sustentável para as diferentes regiões (destinos turísticos), promovendo-se, paralela e consequentemente, uma maior eficácia e eficiência na aplicação dos investimentos públicos e privados?”

Como ficou evidenciado anteriormente (e o fundamenta várias organizações internacionais e bibliografia da especialidade) é atendendo a políticas territoriais, de âmbito regional, é que se poderão concretizar essas políticas e objectivos nacionais.

Portugal não foge a este paradigma, isto é, ao desafio de encontrar o melhor modelo de promover um desenvolvimento turístico sustentável no País e nas Regiões. Neste contexto, do nosso ponto de vista, a materialização de uma Política Nacional de Turismo passa, em grande medida, por políticas territoriais de âmbito regional, promovendo-se uma estreita ligação da escala nacional às Regiões, designadamente, através da conjugação três elementos chave:

- (i) Instrumentos regionais de planeamento e ordenamento do território¹
- (ii) Programas Operacionais Regionais do QREN 2007-2013 (enquanto instrumentos financeiros chave de suporte ao desenvolvimento) e
- (iii) Actores com capacidade de intervenção e articulação inter-sectorial no sistema turístico regional.

Pois, o desenvolvimento do Turismo passa cada vez mais pela existência de regiões com forte capacidade nos sistemas (Ohmae, 1995 cit. por Fazenda 2004), pelo que, o turismo nacional implica uma política de turismo que se direcione para um fortalecimento do nível regional (Costa, 2000). *«Enquanto o poder central tem a seu cargo normalmente a definição da política nacional para o turismo, a promoção nacional no exterior, a harmonização do sistema de formação e a gestão de recursos financeiros para financiar o investimento no turismo, o poder regional assume especiais responsabilidades na aplicação das políticas nacionais a nível regional, na sua harmonização e*

no ordenamento do território» (Vieira, 2007:36-37). Acresce ainda que as Regiões possuem particulares responsabilidades na gestão de recursos financeiros com incidência no seu desenvolvimento turístico regional, nomeadamente, no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do QREN 2007-2013.

Associam-se, assim, a estes elementos chave, três razões fundamentais que justificam a necessidade de um planeamento turístico à escala regional:

1ª - o Turismo utiliza uma matéria-prima muito especial: recursos naturais, ambientais, paisagísticos, históricos e culturais (que são extremamente frágeis do ponto de vista da sua preservação) e, em geral, não renováveis. Sem esses recursos não há Turismo. O ambiente (em sentido lato) e o ordenamento do território são, assim, pilares insubstituíveis de qualquer estratégia na área do Turismo e uma vantagem competitiva insubstituível. Só com esta consciência se poderão construir, em Portugal, destinos turísticos de qualidade, diferenciados da concorrência ibérica e mediterrânica e europeia.

Assim, promover uma gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e histórico-culturais, enquanto suporte da actividade turística, designadamente, através de uma estreita articulação com os instrumentos existentes em matéria de ambiente e ordenamento do território (por ex., os PROT's – "Planos Regionais de Ordenamento do Território") revela-se fundamental. Neste sentido, os **PROT's para as NUTS II** constituem um elemento essencial para contribuir para a concretização dos objectivos de uma Política Nacional de Turismo, nomeadamente, para a **salvaguarda e valorização daquilo que é a "matéria-prima" (base de sustentação) da actividade turística**. Na verdade, os PROT's² são *«instrumentos estratégicos que estabelecem as linhas orientadoras do desenvolvimento, da organização e gestão dos*

¹ Para mais detalhe ver Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro [desenvolve as bases de política de ord. do território e urbanismo]

² RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS nº 29/2006, de 23 de Março de 2006

territórios regionais e enquadram não só os planos de nível municipal e as áreas sujeitas a planeamento especial mas também as grandes intervenções e os investimentos estruturantes a realizar no espaço regional» (RCM n.º 29/2006, de 23 de Março de 2006:2188). Pois, os «*PROT's, por abrangerem mais do que um município, são considerados o instrumento de maior eficácia no processo de planeamento, sobretudo de sectores, como o Turismo, onde a dimensão territorial tem grande relevância, sendo o desenho do modelo territorial para espacializar uma estratégia de desenvolvimento*» (Vieira, 2007:184).

2ª – Não há estratégias que possam ser materializadas sem recursos financeiros e uma gestão eficaz e eficiente desses mesmos recursos. Neste âmbito, o próximo período de programação comunitária 2007-2013 será, seguramente, uma boa ocasião para contribuir para a implementação de objectivos de política nacional de turismo. Contudo, é decisivo que se promova uma maior eficácia e eficiência na aplicação dos Fundos Estruturais do próximo período de programação (tendo em vista o desenvolvimento e afirmação de um turismo sustentável e de qualidade), nomeadamente, através da compatibilização da Política Nacional de Turismo e os Programas Operacionais - Temáticos e Regionais (enquanto instrumentos financeiros de apoio ao desenvolvimento económico e social). Neste sentido, um outro aspecto que se considera fundamental para contribuir para a prossecução dos objectivos de turismo de âmbito nacional, é considerar os PO's Regionais e Temáticos pluri-regionais (do QREN) e o Programa Operacional do Desenvolvimento Rural (e as respectivas Autoridades de Gestão desses Programas Operacionais), como elementos básicos para a implementação da Política Nacional de Turismo, designadamente, à escala regional (via PO's Regionais).

A este propósito vale a pena salientar que a Gestão Regional dos Fundos Estruturais, de acordo com a avaliação intercalar do 3º QCA 2000-2006, foi considerada, em termos gerais, mais eficaz e eficiente que a gestão sectorial. O Relatório de Actualização de Avaliação Intercalar do 3º QCA salienta, nomeadamente, a capacidade de execução financeira dos Programas Operacionais Regionais (que puxaram pela execução geral do QCA) e o seu grau de eficácia que é, no mínimo, comparável à dos Programas Sectoriais com melhor desempenho (Quatenaire, CEDRU, 2005).

No caso do Programa Operacional Regional do Norte 2000-2006 (ON – Operação Norte) o Estudo de Avaliação Intercalar a esse programa refere mesmo, nomeadamente que a «*ON – Operação Norte, no contexto dos vários programas operacionais regionais e sectoriais, posiciona-se entre os que têm melhor desempenho de execução financeira*» (Quatenaire, CEDRU, 2003:68) [e que], «*de uma forma geral, os níveis de eficiência alcançados no PO Norte são compatíveis com o cumprimento dos objectivos num quadro de afectação criteriosa dos recursos existentes*» (Quatenaire, CEDRU, 2003:94).

Neste contexto, atendendo, por um lado, ao desempenho e resultados alcançados pelas Regiões no quadro da gestão dos seus Programas Operacionais Regionais (designadamente no âmbito do QCA III) e, por outro, às responsabilidades de gestão que irão ter no actual período de programação comunitária 2007-2013 (nomeadamente, no âmbito dos PO's Regionais do QREN 2007-2013) afigura-se, essencial, uma estreita ligação entre os referenciais estratégicos de turismo (de âmbito nacional e regional) e os instrumentos financeiros (nomeadamente, do QREN 2007-2013). Pese



embora a existência de recursos financeiros seja indispensável para a materialização de uma estratégia de desenvolvimento turístico, a estratégia de implementação de uma Política Nacional de Turismo não se pode circunscrever apenas à criação de instrumentos financeiros, mas necessita, igualmente, de ser concretizada através de uma política de acção ao nível das várias regiões do País (Universidade de Aveiro, 2001). Esta conclusão do Relatório de Avaliação do QCA II – componente Turismo reforça, assim, a necessidade de existirem políticas de acção de âmbito regional no domínio do turismo (o Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal - estudo de caso do presente artigo – prossegue, neste âmbito, a referida conclusão/recomendação).

3ª – A transversalidade da actividade turística requer, necessariamente, uma articulação de iniciativas e projectos. Como se sabe (e como aliás foi anteriormente referido) o Turismo é uma actividade transversal, isto é, que atravessa um conjunto de sectores dos quais depende a sua sustentabilidade. Neste âmbito, a articulação inter-sectorial é, pois, decisiva. Aliás, tal como refere a WTO (1998), para o desenvolvimento e gestão do Turismo é necessário o envolvimento de várias instituições/sectores, pois, dada a multiplicidade de intervenientes individuais e organizacionais que actuam no sistema turismo, o planeamento sobre um destino turístico deverá, também, actuar no domínio inter-organizacional. As CCDR's – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - no quadro das suas competências promovem, precisamente, essa articulação inter-sectorial, nomeadamente, no âmbito dos PROT's, dos Programas Operacionais Regionais e, em particular, no âmbito do Conselho de

Coordenação Intersectorial³ e do Conselho Regional⁴ previsto na lei orgânica de cada CCDR.

Sistematizando, temos, pois, três elementos essenciais que podem contribuir, decisivamente, para a concretização de uma Política Nacional de Turismo, à escala regional:

(i) os PROT's para as NUTS II – que são um elemento chave/fulcral em matéria de ambiente e ordenamento do território;

(ii) Os PO's Regionais e Temáticos do QREN e o PO do Desenvolvimento Rural e as respectivas Autoridades de Gestão e,

(iii) as CCDR's que podem promover à escala regional a mobilização e a necessária articulação intersectorial e institucional que é determinante para o desenvolvimento do Turismo.

O Programa do Governo⁵ estabelece em matéria de Turismo, nomeadamente, (i) que o Turismo em Portugal exige uma Política Nacional de Turismo (entretanto já estabelecida no PENT – Plano Estratégico Nacional de Turismo) e (ii) que um vector de intervenção estratégica no domínio do turismo passa pela implementação de estratégias regionais, autónomas, integradas numa visão nacional. Não cabe aqui neste artigo uma apreciação ao PENT, mas apenas uma análise à vertente regional, através da apresentação de um estudo de caso de planeamento turístico à escala regional que visa contribuir para os objectivos de âmbito nacional. A este propósito vale a pena salientar que se trata de um processo de planeamento turístico regional pioneiro em Portugal,

³ Conselho de Coordenação Inter-Sectorial ao qual compete, nos termos da Lei Orgânica das CCDR's (DL n.º 134/2007 de 27 de Abril), nomeadamente, (...) «dinamizar a articulação inter-sectorial em termos de concertação estratégica, de ordenamento do território e de planeamento das intervenções de natureza económica, social e ambiental numa óptica de desenvolvimento integrado e sustentável».

⁴ Conselho Regional ao qual compete, nos termos da Lei Orgânica das CCDR's (DL n.º 134/2007 de 27 de Abril), nomeadamente, (...) «pronunciar-se sobre acções intersectoriais de interesse para a Região».

⁵ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005) Programa do XVII Governo Constitucional;

na medida em que a Estratégia Regional de Turismo em apreço (Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal), desenvolvida ao nível de uma NUTS II, responde conjugadamente aos três elementos chave anteriormente referidos. Isto é, trata-se de um referencial estratégico para o Turismo da Região (enquadrado na visão nacional) com tradução no respectivo instrumento de ordenamento do Território - PROT-Norte (instrumento de natureza vinculativa – públicos) e no Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013 (que representa 12,5% do QREN). Acresce, ainda, que a Estratégia em causa foi objecto de um processo de participação activa de vários actores chave para o desenvolvimento turístico da Região, promovendo-se, por essa via, também a necessária articulação sectorial que um processo de planeamento turístico exige.

Efectuado este enquadramento, apresenta-se, agora, o caso da “Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal”, que, do nosso ponto de vista, poderá, à luz das reflexões anteriormente apresentadas, vir a constituir um estudo de caso de boas práticas de planeamento turístico à escala regional e que, à sua dimensão e escala, poderá contribuir para os objectivos do turismo nacional.

5. O CASO DA AGENDA REGIONAL DE TURISMO – PLANO DE ACÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO NORTE DE PORTUGAL

No programa do Governo⁶ encontra-se estabelecido em matéria de turismo, designadamente, o seguinte: «O Turismo é uma actividade complexa, diferenciada no tipo de oferta, na dimensão, no grau de desenvolvimento regional, na velocidade de crescimento e na variedade e dimensão empresarial,

defende-se, por isso, uma Política Nacional de Turismo, o que exige uma visão e uma estratégia nacionais capazes de integrar de forma coerente estas diversidades e diferenças, através, nomeadamente, de políticas regionais fortes. Uma Política Nacional de Turismo tem, ainda, de articular o turismo com outros sectores, nomeadamente, o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, o desporto, as infra-estruturas e o transporte aéreo» (Presidência Conselho Ministros, 2005:111).

Nesse mesmo Programa está estabelecido, ainda, (tal como referido anteriormente) que um dos vectores de intervenção estratégica da Política Nacional de Turismo é a «implementação de **estratégias regionais, autónomas, integradas numa visão nacional**» (Presidência Conselho Ministros, 2005:111).

Por outro lado, nos termos das atribuições conferidas às CCDR's, compete às CCDR's, nomeadamente «contribuir para a definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional no âmbito das políticas de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentando parcerias entre agentes regionais e a elaboração de programas integrados visando a competitividade territoriais» (DL n.º 134/2007, de 27 de Abril: 2663). Neste âmbito, as CCDR's dispõem de competências específicas em matéria de Ordenamento do Território, Ambiente, Gestão de Fundos Estruturais, Planeamento e Desenvolvimento Regional e de articulação das diferentes políticas sectoriais à escala regional (nomeadamente, no quadro do Conselho de Coordenação Intersectorial e do Conselho Regional de cada CCDR). Competências essas que se revelam (como já foi demonstrado) essenciais para o desenvolvimento de uma política e estratégia regional de turismo que, naturalmente, deverá ser integrada numa visão nacional.

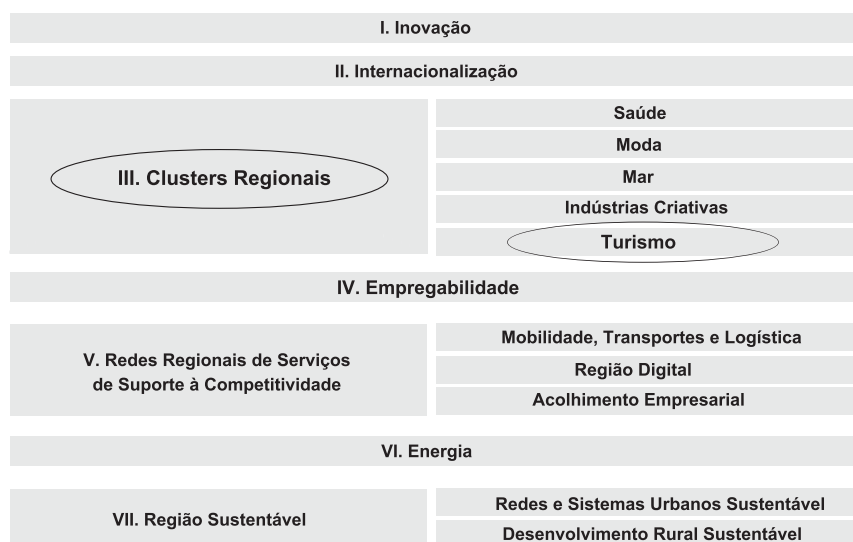
⁶ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005) Programa do XVII Governo Constitucional;

Neste contexto, a CCDR-N promoveu uma iniciativa intitulada “Norte 2015”, na qual desenvolveu um diagnóstico prospectivo e uma estratégia de desenvolvimento para a Região do Norte (para o horizonte 2015), através de um processo com ampla participação, debate e envolvimento dos principais actores nacionais, regionais e locais, públicos e privados, da Região do Norte (CCDR-N, 2007b).

Estabelecida a Visão e as Prioridades Estratégicas para o Norte em 2015 e estruturados os Instrumentos de Financiamento para o período 2007/2013 (como sendo o Programa Operacional Regional do QREN 2007-2013), revelou-se, então, importante partir para uma fase de programação de base regional selectiva e concertada, de forma coerente, ao nível inter-sectorial que, através de um modelo de parceria de governação regional permita assegurar

a dinamização e seguimento de planos/programas de acção, em domínios considerados prioritários (CCDR-N, 2007b). Assim, a CCDR-N lançou em Junho de 2007, um processo intitulado “Pacto para a Competitividade da Região do Norte”, o qual visa o desenvolvimento de planos de acção em áreas chave para a Competitividade da Região do Norte, concertados estrategicamente entre território e sectores (CCDR-N, 2007b). Nesse Pacto de Desenvolvimento Territorial, a CCDR-N identifica um conjunto de Agendas Prioritárias a desenvolver para os próximos 7 anos, entre as quais, a Agenda do Turismo. A figura n.º 3 identifica as Agendas Prioritárias que integram o referido Pacto.

FIGURA 3
Agendas Regionais Prioritárias integradas no Pacto para a Competitividade da Região do Norte



A dinamização da Agenda Regional de Turismo passa pelo desenvolvimento de um Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal que, através de uma abordagem organizada, partilhada e amplamente participada pelos actores institucionais pertinentes constitua um referencial central para o investimento público e privado financiado pelos PO's Temáticos, FEADER, FEP e outros instrumentos de financiamento nacionais e comunitários (CCDR-N, 2007b) e, assim, contribua para promover uma maior eficácia e eficiência na implementação de uma política regional de turismo (integrada numa visão nacional), em que os projectos a serem desenvolvidos na Região encontram-se, por essa via, enquadrados numa estratégia previamente definida. Procura-se, assim, contrariar a lógica de iniciativas/projectos "avulso" e promover a concentração, a selectividade e a integração de investimentos (públicos e privados) na Região do Norte (neste caso, em matéria de turismo).

O Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal foi recentemente⁷ apresentado publicamente, encontrando-se, agora, na fase inicial de implementação do mesmo. A figura n.º 4 evidencia a estrutura do Plano de Acção.

No âmbito deste Plano, vale a pena identificar, em primeiro lugar, o modelo territorial estabelecido. Nesta estratégia regional de turismo, assume-se o Norte de Portugal como uma Região Turística que compreende quatros destinos complementares:

Norte de Portugal

1 Região – 4 Destinos: Porto; Minho; Trás-os-Montes e Douro

Esta abordagem vai ao encontro do modelo de grandes regiões turísticas, «*que não sendo uma região única e homogénea, é, antes, um espaço heterogéneo e de elevada diversidade, assente em quatro destinos com atributos próprios, mas complementares entre si. Assim, é do carácter compósito destas áreas turísticas, com especificidades e identidades próprias, que em estreita articulação, poderão gerar uma Região Turística coesa, com escala e diversidade – o Norte de Portugal*» (CCDR-N, 2008: 78).

No âmbito do PENT, o Douro foi identificado como um pólo turístico prioritário. No quadro da Agenda Regional de Turismo, considerou-se, também, a Região do Douro uma área prioritária do desenvolvimento turístico regional. Partindo do

FIGURA 4

Estrutura do Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal

I. O Turismo na Região do Norte – enquadramento estratégico nacional e regional
I.1 – Enquadramento nacional
I.2 – Enquadramento regional

II. Diagnóstico prospectivo do Turismo na Região do Norte
II.1 – Oferta turística
II.2 – Procura turística
II.3 – Síntese de diagnóstico – factos e números
II.4 – Análise SWOT e factores críticos de sucesso

III. Estratégia de Desenvolvimento
III.1 – Perspectiva e premissas fundamentais para o Turismo da Região do Norte
III.2 – Modelo territorial e visão
III.3 – Eixos Prioritários de Intervenção
III.4 – Metas
III.5 – Matriz de Programação/Acção - Programas de Acção
III.6 – Instrumentos financeiros

IV. Modelo de Governação

Fonte: CCDR-N, 2008

⁷ Plano de Acção apresentado publicamente em 08 de Maio de 2008

modelo territorial anteriormente identificado, o Plano de Acção estabelece uma visão de desenvolvimento (cfr. figura n.º 5).

Esta visão foi sistematizada em cinco objectivos estratégicos e, consequentemente, numa matriz de Programação/Acção, que passa pela dinamização e execução de Programas de Acção de Desenvolvimento Turístico integrado, em torno de três dimensões de geometria variável:

(i) Programas de Acção de natureza transversal – ao nível da NUT's II (como sendo, ligados à promoção turística regional ou à qualificação e formação de recursos Humanos na área do Turismo);

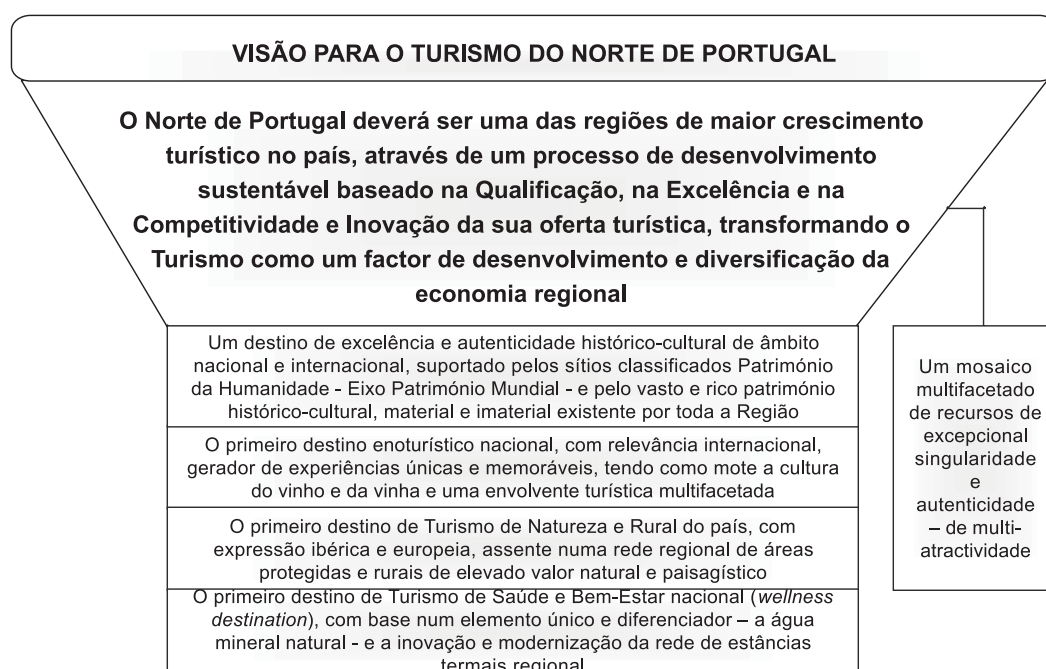
(ii) Programa de Acção de enfoque territorial, que incidem em territórios com excepcional aptidão e vocação turística (por ex. Douro);

(iii) Programas de Acção focalizados nos produtos turísticos prioritários da Região do Norte

Apresenta-se, de forma esquemática, na figura n.º 6, a matriz estratégica e de Programação/Acção integrada no Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal, na qual se identifica os objectivos estratégicos, os Programas de Acção e os produtos turísticos prioritários e o seu nível de prioridade face ao território regional.

Procura-se, assim, através de uma estratégia de base regional, assente em Objectivos Estratégicos, a dinamização de Programas de Acção de desenvolvimento turístico integrado (em torno de temas, territórios ou produtos), garantir, tanto quanto possível, que os projectos de natureza pública e privada sejam desenvolvidos, de forma devidamente articulada e enquadrada com um referencial estratégico previamente estabelecido.

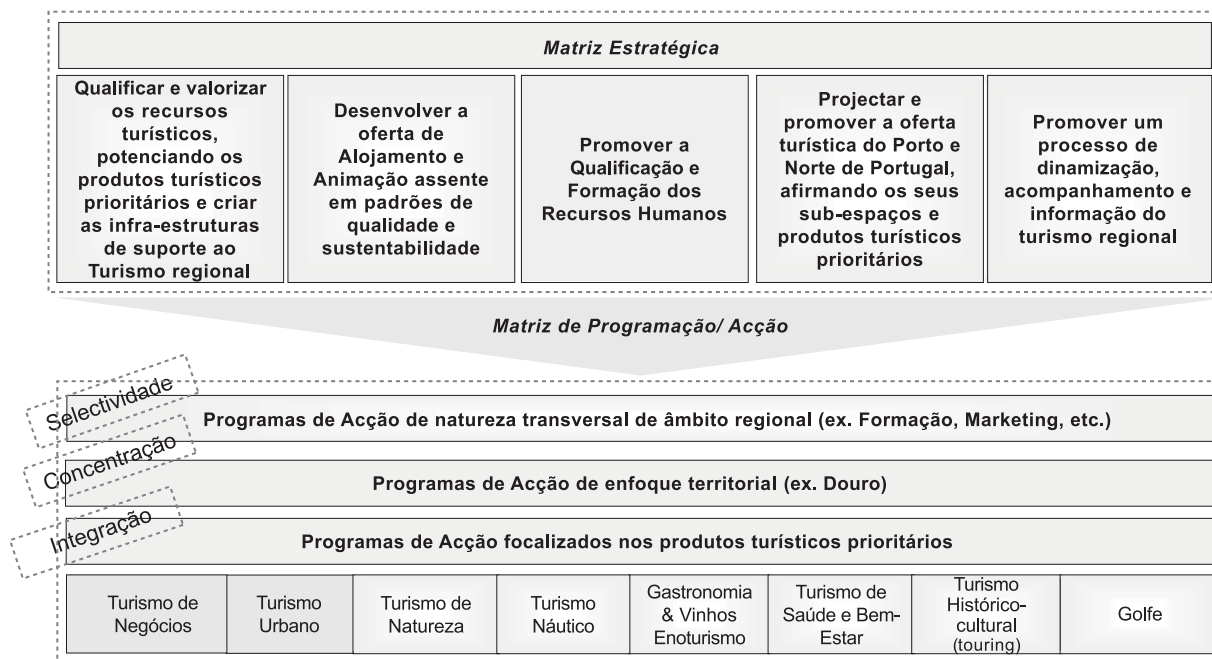
FIGURA 5
Visão para o Turismo do Norte de Portugal



Fonte: CCDR-N, 2008

FIGURA 6

Matriz Estratégica e de Programação/Ação do Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal



PRODUTOS TURÍSTICOS PRIORITÁRIOS vs. TERRITÓRIO				
Destinos regionais Produtos turísticos prioritários regionais	Porto	Minho	Douro	Trás-os-Montes
Turismo de Negócios Porto de Negócios	XX			
Turismo Urbano City Break Porto	XX			
Turismo de Natureza Norte Activo		XX	XX	XX
Turismo Náutico	XX	X	XX	X
Gastronomia & Vinhos - Enoturismo Norte Vinhateiro	X	XX	XX	X
Turismo de Saúde e Bem-Estar	X	X	X	XX
Turismo Histórico-Cultural - Touring Norte com História e Tradições	XX	XX	XX	XX
Golfe	X	X	X	X

Grau de prioridade: X – elevado / XX – muito elevado

Fonte: CCDD-N, 2008



Deste modo, ao procurar-se articular iniciativas e projectos enquadrados em Programas de Acção, assentes numa determinada *umbrella* estratégica, pretende-se, também, assegurar uma maior eficácia e eficiência na utilização dos recursos públicos e, paralelamente, garantir que os investimentos privados a serem dinamizados são competitivos e sustentáveis. A concentração, a selectividade e a articulação de iniciativas, constituem, assim, princípios centrais da Estratégia Regional de Turismo para o Norte de Portugal.

Esta abordagem vai, desta forma, também ao encontro de uma das conclusões do estudo do QCA II – componente Turismo, que salienta a importância de se apostar em formas polarizadas, aglutinadoras e estruturantes do espaço, e estrategicamente direccionadas de investimento no sentido da promoção do desenvolvimento regional, assentes numa política regional bem definida. Neste contexto, refere esse mesmo estudo, que se deverá dar prioridade às candidaturas regionais que incluam projectos envolvendo vários parceiros e que definam, claramente, quais os objectivos de desenvolvimento subjacentes a esses mesmos projectos (Universidade de Aveiro, 2001).

Por último e não menos importante, importa também salientar que *«uma das principais razões de impacte ambiental negativo do turismo reside na abordagem atomística, projecto a projecto, que caracteriza o desenvolvimento turístico»* (Partidário, 1998:81), pelo que, a adopção de estratégias que integrem diferentes projectos, que concorram de forma coerente para objectivos previamente definidos, afigura-se, igualmente importante para o planeamento e gestão sustentável daquilo que é a matéria prima do turismo - o Ambiente.

A Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal, pretende, deste modo, promover o desenvolvimento e implementação de uma estratégia de base regional que garanta, tanto quanto possível, que os projectos de natureza pública e privada a serem desenvolvidos (e co-financiados) na Região se encontram enquadrados com um referencial estratégico previamente estabelecido e concertado com os diversos actores que actuam no sistema turismo e promovem um desenvolvimento turístico sustentável na Região.

Dito de outra forma, a Estratégia Regional de Turismo para o Norte de Portugal visa, por um lado, enquadrar (e servir de referencial base) para aquilo que devem ser os projectos a ser apoiados no QREN e, em particular, no âmbito do PO Regional (o principal instrumento financeiro da Região – que representa 12,5% do QREN) e, por outro, assegurar que esses mesmos projectos contribuem para a sustentabilidade turística da Região⁸.

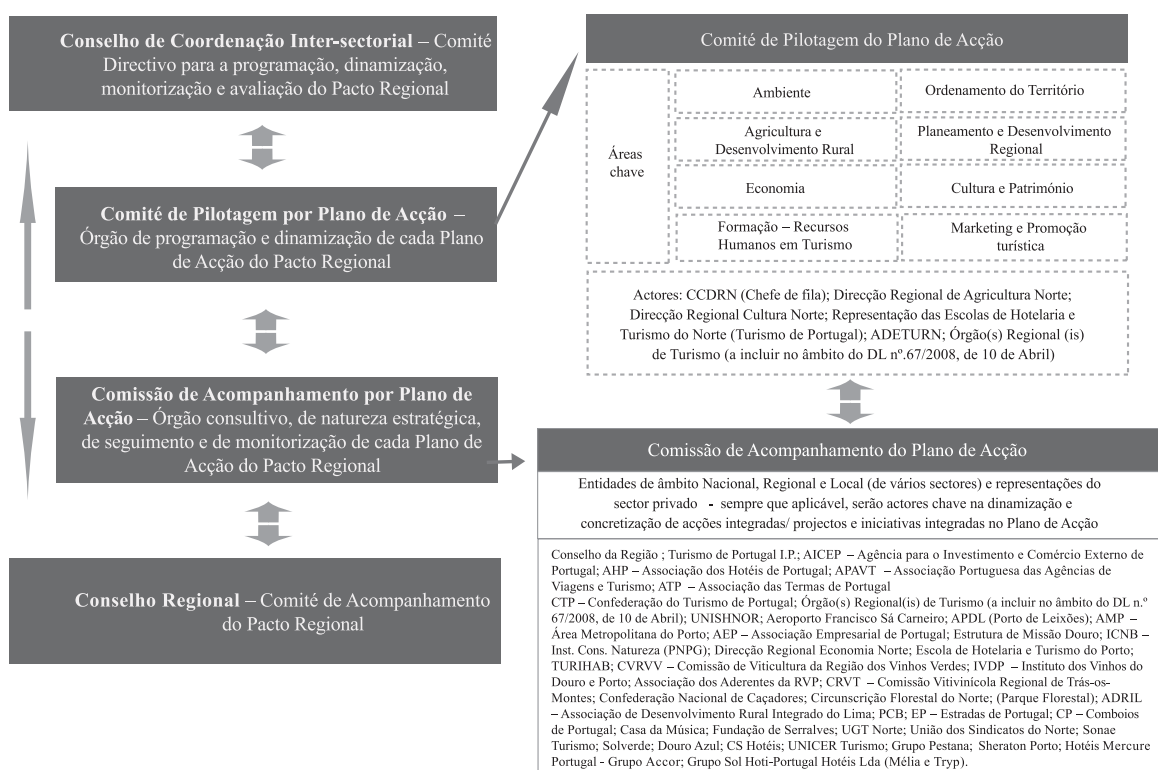
No âmbito da construção do Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal foi (tal como nos outros Planos e respectivas Agendas Prioritárias) adoptado um modelo de governação que visa promover a necessária articulação entre sectores para a concretização de uma estratégia partilhada e concertada entre os principais actores que actuam no sistema turismo regional.

A figura n.º7 evidencia o modelo de Governação da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal e respectivo Plano de Acção.

⁸ O previsto no Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal encontra-se também vertido no PROT-Norte (instrumento de natureza vinculativa para públicos).

FIGURA 7

Modelo de Governação do Pacto para o Desenvolvimento Territorial do Norte de Portugal
e da Agenda Regional de Turismo – Plano de Acção

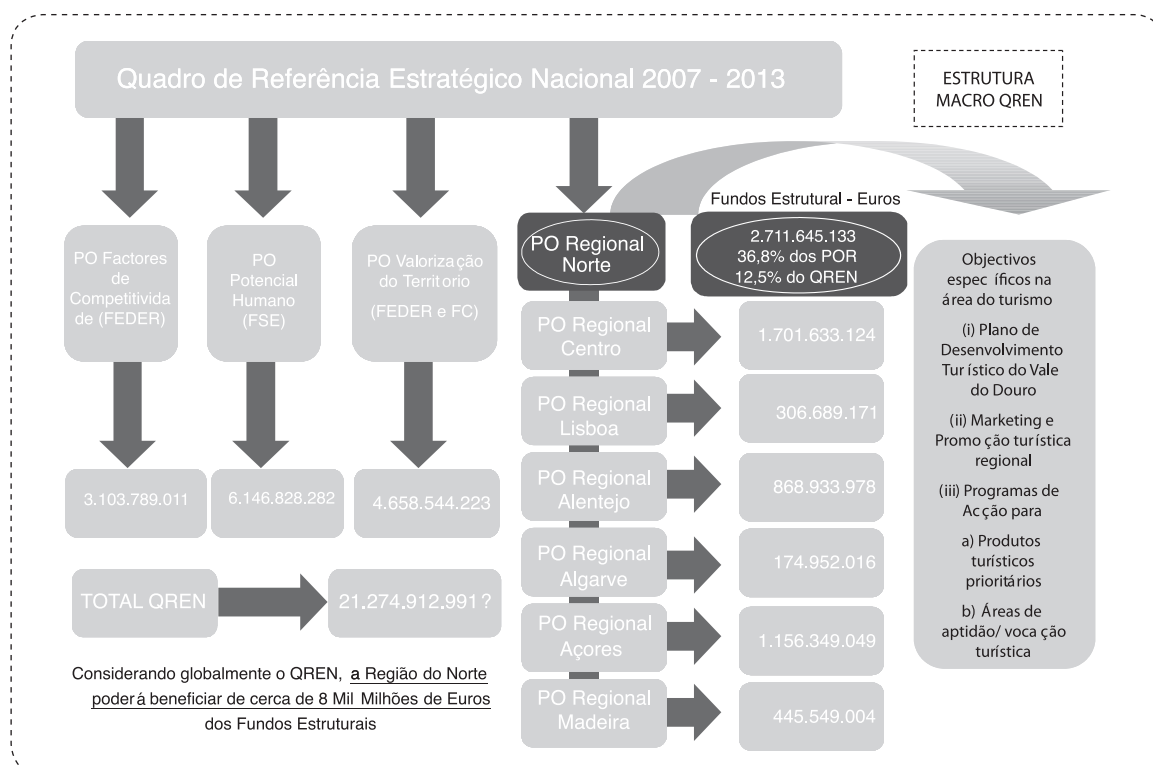


Fonte: adaptado de CCDR-N, 2008

A Estratégia Regional de Turismo para o Norte de Portugal, não é, assim, uma Estratégia exclusiva da Comissão de Coordenação, mas antes uma Estratégia da Região para a Região, na medida em que envolveu (e envolve) um vasto conjunto de actores que têm influência (directa e indirecta) no turismo da Região (que, desde logo, colaboraram na elaboração desta Estratégia e serão fundamentais na fase de implementação do Plano de Acção – conforme previsto no Modelo de Governação deste Plano). Neste contexto, importa ainda referir que a presente Estratégia foi objecto de aprovação, num primeiro momento, pelo Comité de Pilotagem do Plano de Acção e, posteriormente, pela Comissão de Acompanhamento para o Turismo do Norte de Portugal (órgão que reúne mais de 50 entidades de âmbito nacional, regional, local, bem como, actores

privados). Foi apresentada nesses órgãos, discutida e aprovada (e apresentada publicamente em 08 de Maio de 2008). Na verdade, «a adopção do princípio da responsabilidade partilhada, através do qual se proceda ao reconhecimento [e envolvimento] no processo turístico e se procure a reconciliação e comunicação entre os parceiros» revela-se fundamental como uma das medidas a implementar no território nacional (Partidário, 1998:87). No que respeita a instrumentos financeiros de suporte à estratégia, o próximo período de programação comunitária 2007-2013 constitui uma oportunidade para a implementação dos objectivos preconizados neste Plano de Acção. Na figura n.º 8 apresenta-se a estrutura macro do QREN que servirá, em grande medida, para suportar o previsto nesta Estratégia Regional.

FIGURA 8
Estrutura macro do QREN 2007-2013



Fonte: CCDDR-N, 2008

Sem prejuízo dos diferentes instrumentos PO's temáticos (integrados no QREN), bem como, do PDR - Programa de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do PIT - Programa de Intervenção do Turismo contribuir para a materialização desta estratégia regional, o Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013 prevê objectivos específicos e tipologias de operações prioritárias que visam, precisamente, contribuir para a materialização dessa mesma estratégia regional de turismo (CCDDR-N, 2007a), verificando-se, assim, uma articulação explícita entre um instrumento de planeamento estratégico regional e um instrumento financeiro de âmbito regional. Por esta via encontra-se à partida, também assim, assegurado um pressuposto fundamental - a existência de recursos financeiros para uma estratégia. A este propósito vale a pena referir que,

para o Destino Douro, a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013, procedeu, em Novembro de 2008, à abertura de dois Avisos Públicos que, totalizando um montante global de 37.5 milhões de euros de FEDER, visam apoiar projectos (de natureza infra-estrutural e imaterial) para promover o desenvolvimento turístico de um dos 4 Destinos da Região (o Douro) considerado prioritário no PENT e na Agenda Regional de Turismo.

Por fim, a figura n.º 9 evidencia, de forma esquemática e sintética, o enquadramento e o processo de desenvolvimento da Agenda Regional de Turismo e do respectivo Plano de Acção para o Desenvolvimento Turístico do Norte de Portugal, o qual será objecto de monitorização e avaliação estratégica, nomeadamente, pelo Centro de Observação de

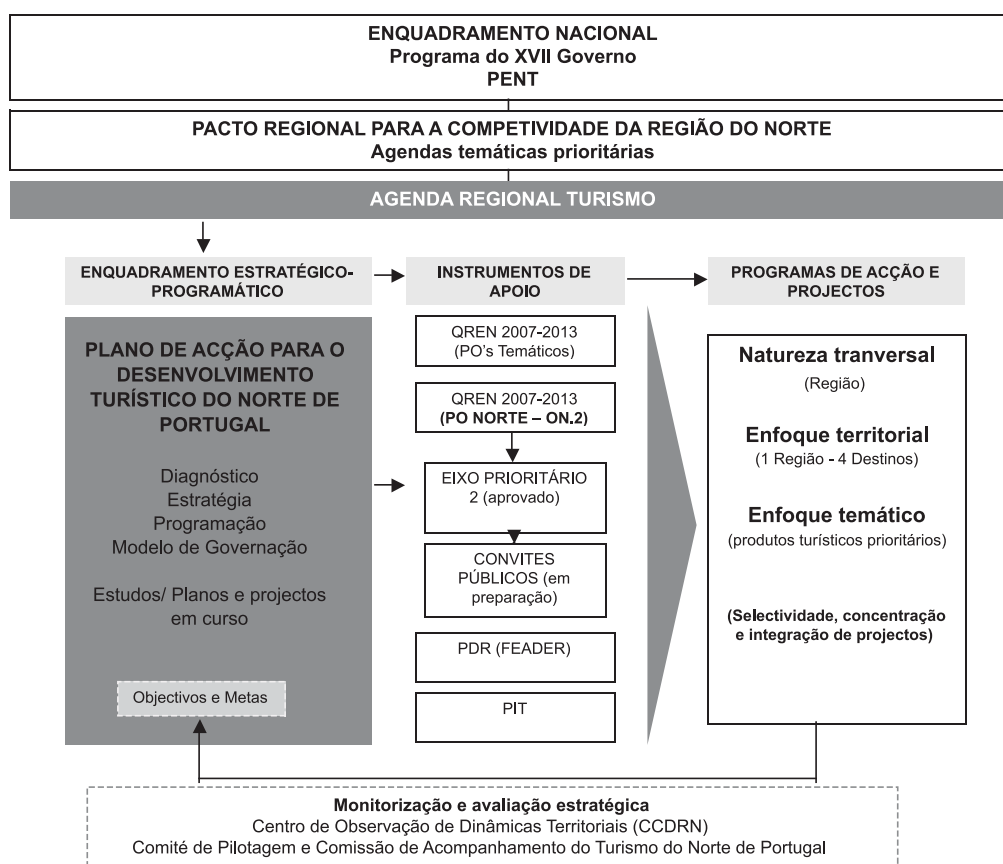
Dinâmicas Territoriais (da CCDR-N) e pelo Comité de Pilotagem e Comissão de Acompanhamento da Agenda Regional de Turismo. Pois, tal como sugerem diversos autores da especialidade (ex. Inskeep, 1991) ou Organizações Internacionais (ex. WTO 1998), um processo de planeamento turístico deverá contemplar, necessariamente, mecanismos de acompanhamento que assegurem a monitorização do seu nível de implementação e de eficácia na prossecução de objectivos que visem a promoção de um turismo sustentável.

6. CONCLUSÃO

O paradigma de se promover um processo de planeamento conducente a um desenvolvimento turístico sustentável constitui um desafio dos Países e das Regiões. Neste contexto, o planeamento turístico constitui uma ferramenta chave para a salvaguarda e preservação daquilo que é a matéria-prima do Turismo (o Ambiente em sentido lato) e para a promoção de uma maior eficácia e eficiência na aplicação de investimentos (públicos e privados).

FIGURA 9

Síntese de enquadramento e desenvolvimento da Agenda Regional de Turismo



Fonte: CCDR-N, 2008



Neste âmbito, a necessidade de os Estados promoverem uma Política Nacional de Turismo considera-se importante. Contudo, para que efectivamente essa Política e respectivos objectivos globais possam ser, verdadeiramente implementados, torna-se essencial o desenvolvimento de estratégias regionais, autónomas, devidamente integradas na visão nacional. Neste sentido, torna-se decisivo que essas mesmas estratégias regionais possuam instrumentos com influência no sistema turístico regional e promovam (desde a sua elaboração e durante a fase de implementação) a necessária articulação inter-sectorial que o Turismo exige. Na verdade, sendo o turismo um fenómeno marcadamente regional e uma actividade transversal e multifacetada requer, pois, uma abordagem de planeamento global do desenvolvimento turístico à escala regional, que integre as diferentes componentes (e actores) que compreendem o sistema turismo regional (Ambiente, Ordenamento do território, Cultura, Desenvolvimento Rural, Marketing, Investimento, Formação, etc.).

O estudo de caso apresentado incidiu num processo de planeamento turístico à escala regional (Agenda Regional de Turismo – Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal), assente numa visão global para o Turismo da Região do Norte. A materialização desta estratégia combina três aspectos essenciais: (i) Ambiente e Ordenamento de Território (através do PROT-Norte), (ii) Recursos Financeiros (designadamente, através do Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013) e (iii) um articulação inter-sectorial (estratégia que consubstancia um modelo de articulação e envolvimento entre diversos actores do sistema turístico regional). Assegura, ainda, mecanismos de monitorização e avaliação estratégica.

Este estudo de caso – Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal – afigura-se (nesta fase - pois encontra-se agora num estágio inicial de implementação/desenvolvimento) como um possível “caminho” para promover uma maior eficácia e eficiência das políticas públicas em turismo e, simultaneamente, assegurar uma maior sustentabilidade do desenvolvimento turístico das Regiões (em Portugal).

O referido Plano de Acção poderá permitir, no futuro, o desenvolvimento de trabalhos de investigação e estudo. Numa perspectiva mais global, poder-se-á analisar, por um lado, o grau de implementação do referido Plano, nomeadamente, através de uma pesquisa e análise aos projectos e iniciativas desenvolvidas no âmbito da estratégia estabelecida e dos seus resultados e contributos para o turismo regional e, por outro, uma verificação e estudo da compatibilidade e coerência do apoio concedido pelos diferentes instrumentos financeiros (por ex. do QREN 2007-2013) face à estratégia existente para o Turismo regional (isto é, se os instrumentos financeiros disponíveis promovem o apoio financeiro a projectos em estreita conformidade com o referencial estratégico existente). Numa óptica mais restrita e focalizada, poder-se-á efectuar uma análise de enfoque territorial a um dos quatro destinos preconizados no modelo territorial do Plano de Acção para o Turismo do Norte de Portugal (por ex. no Destino Douro) ou a uma temática de natureza transversal, designadamente, no que respeita ao Marketing e promoção turística do Porto e Norte de Portugal. Esta primeira estratégia global de desenvolvimento turístico para o Norte de Portugal apresenta, pois, um conjunto de “pistas” de investigação científica para a área do planeamento turístico regional.

BIBLIOGRAFIA

- BENI, Mário Carlos (1998) *Análise Estrutural do Turismo*, 2ª edição, Editora Senac, São Paulo;
- BRIASSOULIS, H., STRAATEN, J. (1992) *Tourism and the Environment – Regional, Economic and Policy Issues*, vol. 2, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht;
- BURKART, A.J., MEDLIK, S. (1981) *Tourism - past, present and future*, 2nd edition, Butterworth-Heinemann, Oxford;
- BUTLER, R.W. (1980) "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources" in *Canadian Geographer*, nº 24, pp. 5-12;
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (2007a) *Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013*, CCDR-N, Porto;
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (2007b), "Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte", [on line], informação disponível em <http://www.ccdr-n.pt>, Outubro 2008
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (2008) *Plano de Acção para o Desenvolvimento Turístico do Norte de Portugal - Agenda Regional de Turismo*, CCDR-N, Porto;
- COOPER, C., FLETCHER, J., GILBERT, D. and WANHILL, S. (1993) *Tourism: principles and practice*, Pitman Publishing, London;
- COSTA, C. M. M., (1996) *Towards the Improvement of the Efficiency and Effectiveness of Tourism Planning and Development at the Regional Level: Planning, Organisations and Networks. The Case of Portugal*, Ph.D. Thesis University of Surrey, England;
- COSTA, C. M. M., (2000) "O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o turismo em Portugal", in *Novas Estratégias para o Turismo*, AEP, Porto, pp. 65-87;
- CUNHA, Licínio (1997) *Economia e Política do Turismo*, McGraw-Hill Portugal Portugal, Alfragide,
- FAZENDA, Nuno (2004) *Integração e articulação de Políticas para um Turismo Ambientalmente Sustentável*, dissertação de Mestrado, Univ. de Aveiro, Aveiro;
- GUNN, Clare A. (1994) *Tourism Planning - Basics, Concepts, Cases*, 3rd edition, Taylor & Francis, Washington;
- HENRIQUES, Cláudia (2003) *Turismo, Cidade e Cultura – Planeamento e Gestão Sustentável*, edições Sílabo, Lisboa;
- Inskip, E. (1991) *Tourism Planning - An integrated and sustainable development approach*, Van Nostrand Reinhold, New York;
- JAFAR, Jafari (1990) *Research and Scholarship. The Basis of Education*, *Journal of Tourism Studies*, 1, 1, pp. 33-41;
- LICKORISH, L., (1991) *Developing Tourism Destinations: Policies and Perspectives*, (in association with Jefferson, A., Bodlender, J. and Jenkins, C.) Longman Group, Essex;
- MALTA, A. P. (2001) "Das mutações na organização administrativa do turismo a nível regional a uma proposta de regionalização turística", in *Actas do II Colóquio de Geografia de Coimbra*, n.º especial de "Cadernos de Coimbra", Coimbra, pp. 195-200;
- MATHIESON, Alister, WALL, Geoffrey (1982) *Tourism: Economic, Physical and Social Impacts*, Longman Publishing Group, Essex;
- MEI - MINISTÉRIO DA ECONOMIA E INOVAÇÃO (2006), *Plano Estratégico Nacional do Turismo*, Turismo de Portugal, Lisboa;
- PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO (1998) "Ambiente e Turismo", in *Economia e Prospectiva*, vol. 1, n.º 4, pp. 79-88;
- PARTIDÁRIO, MARIA DO ROSÁRIO (1999) *Critérios para um turismo ambientalmente responsável*, relatório síntese, col. Estudos 1, CEPGA, Lisboa;
- PEARCE, Douglas (1989) *Tourist Development*, 2nd ed., Longman Scientific & Technical, Essex;
- QUATERNAIRE Portugal, CEDRU (2003) *Avaliação Intercalar do Programa Operacional da Região do Norte 2000-2006 – Relatório Final*, Volume 1 – sumário executivo, CCDR-N, Porto;
- QUATERNAIRE Portugal, CEDRU (2005) *Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do QCA III 2000-2006 - Relatório Final*, Vol. 1, DGDR, Lisboa;
- UNIVERSIDADE DE AVEIRO (2001) *Avaliação do II Quadro Comunitário de Apoio - Componente do Turismo - Síntese e Recomendações*, IFT, Lisboa;
- VIEIRA, João Martins (2007), *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo – uma perspectiva estratégica*, editorial Verbo, Lisboa
- WORLD TOURISM ORGANISATION (1998), *Guide for local authorities on developing sustainable tourism*, WTO, Madrid;
- WORLD TOURISM ORGANISATION (2004), *National and Regional and Tourism Planning: Methodologies and case studies*, WTO, Madrid;
- WORLD TOURISM ORGANISATION (2008), *UNWTO Tourism Highlights*, UNWTO, Madrid; [on line], informação disponível em <http://www.unwto.org/facts/eng/highlights.htm>, Novembro 2008