



Universidade de Aveiro
2018

Departamento de Economia, Gestão, Engenharia
Industrial e Turismo

**ISABEL ANGELICA
DE ANDRADE BOCK**

**GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO DO
TURISMO – O CASO DO DOURO**



Universidade de Aveiro
2018

Departamento de Economia, Gestão, Engenharia
Industrial e Turismo

**ISABEL ANGELICA
DE ANDRADE BOCK**

**GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO DO
TURISMO – O CASO DO DOURO**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Turismo, realizada sob a orientação científica do Doutor Rui Augusto da Costa, Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro.

Apoio financeiro do Ministério da
Educação do Brasil, através da
Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Dedico este trabalho aos meus amados pais,
Isabel e João

o júri

Presidente

Prof. Doutor Helmuth Robert Malonek
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor José Manuel Henriques Simões
Professor Catedrático da Universidade de Lisboa

Prof. Doutor Carlos Manuel Martins da Costa
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Francisco José Lopes de Sousa Diniz
Professor Associado com Agregação Aposentado da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

Prof. Doutora Zélia Maria de Jesus Breda
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Rui Augusto da Costa
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Agradeço aos meus orientadores, Senhor Professor Doutor Rui Augusto da Costa e Senhor Professor Doutor Carlos José de Oliveira e Silva Rodrigues pela disponibilidade durante esses anos, pelo acompanhamento, conselhos e apoio para que este trabalho pudesse ser concretizado.

Ao Ministério da Educação do Brasil, através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa de estudos (Processo BEX: 19209-12-6).

À Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas – GOVCOPP por ter-me integrado à equipa de investigadores e pelo apoio à minha formação.

Ao Senhor Professor Doutor Edegar Luis Tomazzoni e à Senhora Professora Doutora Janaina Macke pelo estímulo e apoio desde o início desse grande desafio.

Aos Professores e Funcionários do Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo – DEGEIT.

À minha família no Brasil e em Portugal. Sem o integral e incondicional apoio de todos, eu não teria concluído esta jornada. Meu eterno agradecimento à Clarisse, Jaime, João Pedro e Mariana, Albina e António Manuel Silva.

À Doutora Ana Cristina Saladrigas, Doutora Eliane Herdani, Juliana Alves e André Príncipe agradeço pelas lições, apoio e ajuda para prosseguir o caminho, sempre.

Aos participantes desse estudo e aos novos amigos que fiz pelos caminhos do Douro, um lugar, uma gente e uma cultura que me fascina.

palavras-chave

Governança, turismo, desenvolvimento, territórios de baixa densidade, Douro.

resumo

Em Portugal, o Turismo é um dos setores económicos que sucessivos governos têm dedicado especial atenção e obtido bons resultados, dado o crescimento do número de turistas e de negócios nos principais destinos turísticos do país, também decorrentes de um contexto externo favorável. Em vista disso, as políticas públicas têm reforçado a importância do desenvolvimento dessa atividade em territórios menos favorecidos, em termos sociais e económicos, como uma forma de atenuar os problemas, as assimetrias e promover a coesão territorial.

O estudo de caso que se apresenta, teve como propósito aprofundar o conhecimento sobre a prática da governança para a promoção do desenvolvimento do turismo num território com tais características. A investigação, fundamentada pela perspetiva da governança multinível e do desenvolvimento de áreas turísticas, centra-se na visão de variados atores sobre estes processos – tendo privilegiado agentes públicos locais de dezanove municípios que compõem a Comunidade Intermunicipal do Douro –, e também, na análise de documentos e observações diretas.

A expressão das perceções sobre a realidade institucional e sobre os elementos da oferta turística local faz emergir as ideias, as crenças prevalentes no domínio político e social dos atores, as suas interpretações sobre os problemas e as formas de alcançar as soluções. A análise realizada permite afirmar que o processo de governança nos territórios de baixa densidade se configura como fundamental, ao mesmo tempo que é desafiador, devido às condições institucionais, sociais, culturais e da oferta turística local, sendo que a coordenação e a cooperação entre municípios se apresenta como uma oportunidade para superar alguns condicionamentos e converter essas áreas num destino turístico competitivo.

keywords

Governance, tourism, development, low-density territories, Douro.

abstract

In Portugal, Tourism is an economic sector that successive governments have dedicated special attention to and obtained good results from, given the growth in the number of tourists and businesses in the main tourist destinations in the country, based on a favourable external environment as well. Therefore, public policies have reinforced the importance of developing this activity in less fortunate regions, in terms of social and economic conditions, as a way of alleviating problems, asymmetries and promoting territorial cohesion.

The purpose of the present case study was to deepen the knowledge about the practice of governance to promote the tourism development in a territory with such characteristics. The research, based on the perspective of multilevel governance and the development of touristic areas, focuses on the vision of a variety of players on these processes - having privileged representatives from nineteen municipalities that make up the Comunidade Intermunicipal do Douro – as well as analysis of documents and direct observations.

The perceptions about the institutional reality and elements of the local tourism supply raises the ideas, prevailing beliefs in their political and social realm, interpretations on the problems and the ways to solve them. This analysis shows that the governance process in low-density areas is essential and challenging at the same time, due to institutional, social, cultural and local tourism supply conditions. This create an opportunity for coordination and cooperation between municipalities to overcome these constraints and turn these areas into a competitive tourist destination.

CONTEÚDO

LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE TABELAS.....	7
LISTA DE APÊNDICES	8
LISTA DE ABREVIATURAS	9
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Abrangência e delimitação da pesquisa	3
1.2. Objetivos e metodologia da investigação	5
1.3. Organização e metodologia da tese	6
2 A GOVERNANÇA DO TURISMO EM ANÁLISE.....	9
2.1. Introdução	9
2.2. A governança: teoria e polissemia do conceito	10
2.3. A abordagem da governança na investigação sobre o Turismo	20
2.4. Modelos analítico-descritivos de governança	27
2.5. Conclusão	34
3 DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E DOS LUGARES	39
3.1. Introdução	39
3.2. A associação do turismo ao desenvolvimento.....	40
3.3. Desenvolvimento de destinos.....	46
3.4. Modelos analíticos da evolução de destinos	49
3.5. A atuação dos setores no turismo	64
3.6. Função económica do Turismo na Europa e em Portugal	76
3.7. Conclusão	81
4 METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO	85
4.1. Introdução	85
4.2. Questão de Investigação.....	85
4.3. O campo geográfico de análise	86
4.4. Objeto da pesquisa	87

4.5.	Métodos, técnicas de pesquisa e recolha de dados	89
4.6.	Processo de análise	103
4.6.1.	Lógica da metodologia ALCESTE.....	105
4.7.	Modelo para análise	109
4.8.	Processo da descrição	114
5	REGIÃO DO DOURO.....	117
5.1.	Introdução.....	117
5.2.	Estruturas e relações dos níveis de governação	118
5.2.1.	Âmbito nacional	119
5.2.1.1.	O planeamento do turismo.....	120
5.2.1.2.	Lei de Bases do Turismo	124
5.2.1.3.	As revisões do PENT.....	126
5.2.1.4.	Turismo 2020.....	128
5.2.1.5.	Estratégia Turismo 2027.....	131
5.2.2.	Âmbito regional.....	132
5.2.3.	Âmbito supramunicipal	144
5.2.4.	Âmbito municipal	148
5.3.	O turismo no Douro	149
5.3.1.	Período da candidatura à UNESCO	149
5.3.2.	A evolução do turismo fluvial	151
5.3.2.1.	A interface com a ferrovia.....	152
5.3.3.	O turismo na última década	153
5.4.	Dados sobre a oferta de serviços.....	155
5.4.1.	Taxa de ocupação nos estabelecimentos de hospedagem.....	161
5.4.2.	Número de hóspedes	162
5.4.3.	Número de dormidas	165
5.4.4.	Estada Média.....	169
5.5.	Conclusão	173
6	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	175
6.1.	Introdução	175

6.2.	Resultados do estudo de artigos científicos	176
6.3.	Resultados das análises automáticas	181
6.3.1.	Resultados das entrevistas individuais	181
6.3.2.	Resultados das entrevistas exploratórias e media	186
6.3.3.	Resultados das Conferências do Douro Sul	190
6.4.	Padrões de Coordenação do Ambiente Institucional	196
6.4.1.	Coordenação hierárquica.....	196
6.4.2.	Coordenação não-hierárquica	209
6.5.	Padrões de Coordenação do Ambiente Destino.....	211
6.5.1.	Instituições regionais e locais	211
6.5.1.1.	O planeamento para a região	211
6.5.1.2.	O planeamento e a gestão local do turismo.....	215
6.5.1.3.	As dinâmicas da gestão local e regional.....	224
6.5.1.4.	Autonomia para a gestão do turismo	225
6.5.1.5.	Estrutura e relações com os níveis superiores.....	227
6.5.1.6.	A dotação de infraestruturas.....	236
6.5.1.7.	Investimento na educação	239
6.5.1.8.	Capital político	240
6.5.2.	Recursos e produtos turísticos	242
6.5.3.	Subsetores do turismo.....	251
6.5.4.	A participação da comunidade.....	265
6.5.5.	Visão e ação extralocal e a longo prazo	266
6.5.6.	Aproveitamento extralocal dos recursos e produtos turísticos	269
6.5.7.	As relações e vínculos entre si	273
6.6.	A governança no estudo empírico – principais conclusões	278
6.7.	O desenvolvimento do turismo no estudo empírico – principais conclusões.....	282
7	SÍNTESE E CONCLUSÕES	291
7.1.	Introdução	291
7.2.	Os padrões na teoria da governança e o desenvolvimento do turismo.....	291
7.3.	O processo de desenvolvimento do turismo num território.....	293

7.4. A governança e o turismo no Douro	295
7.4.1. As implicações para o desenvolvimento do turismo.....	304
7.5. A influência da governança no desenvolvimento do turismo num território de baixa densidade – o caso do Douro.....	312
7.6. Limitações, propostas de investigação futura e contributos da investigação	315
7.6.1. Limitações	315
7.6.2. Propostas de investigação futura.....	316
7.6.3. Contributos da investigação.....	317
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	321
Apêndice 1 – Factos sobre o Douro	349
Apêndice 2 - Composição da NUTS-III Douro	359
Apêndice 3 – Quadro cronológico referenciado de ocorrências.....	366
Apêndice 4 – Codificação de discurso para análise ALCESTE	368
Apêndice 5 – Relatório resumido da análise das publicações (SCOPUS).....	371

LISTA DE FIGURAS

Figura 2-1. As ampliações da teoria de governança na ciência política.....	14
Figura 2-2. As dimensões da governança nos estudos de turismo.....	24
Figura 2-3. Teorias e conceitos da governança contemporânea de destinos.....	26
Figura 2-4. Estrutura de governança e suas características.....	30
Figura 2-5. Tipologia dos modos de governança.....	32
Figura 2-6. Elementos e indicadores da governança do turismo.....	34
Figura 3-1. Tourism Area Life Cycle (TALC).....	52
Figura 3-2. Possíveis trajetórias dos destinos (TALC).....	53
Figura 3-3. Espiral de Schwartenzbach.....	56
Figura 3-4. Dominância e crescimento do turismo.....	57
Figura 3-5. O corredor de mudança na transição de região para destino.....	59
Figura 3-6. O processo evolucionário do desenvolvimento de uma área turística.....	61
Figura 3-7. O processo de mudança em um destino turístico.....	63
Figura 3-8. Grupos de potenciais atores participantes do turismo em Portugal.....	69
Figura 3-9. Responsabilidades funcionais do setor público no Turismo.....	70
Figura 3-10. Fatores moduladores do planeamento e políticas do turismo.....	73
Figura 3-11. Atuação potencial do setor em iniciativas em benefício da comunidade.....	75
Figura 4-1. Localização da NUTS III – Douro no mapa de Portugal.....	87
Figura 4-2. Quadro cronológico dos factos de 1986 a 2015.....	90
Figura 4-3. Principais autores consultados.....	91
Figura 4-4. As ampliações da teoria de governança.....	93
Figura 4-5. Teorias e perspetivas sobre governança e turismo - base SCOPUS.....	95
Figura 4-6. Questões referenciadas para Presidente de Câmara.....	100
Figura 4-7. Questões referenciadas para responsável do pelouro do Turismo.....	102
Figura 4-8. Etapas da Análise de Modelo.....	104
Figura 4-9. Árvore de classificação hierárquica descendente após duas análises.....	108
Figura 4-10. Modelo inicial (Template Analysis).....	109
Figura 4-11. Modelo Final (Template Analysis).....	111
Figura 4-12. Modelo referencial de análise da governança para o desenvolvimento do turismo.....	112
Figura 4-13. Classificação Descendente Hierárquica Conferências do Douro Sul 2010-2012.....	115
Figura 5-1. Turismo 2020 – Triângulo Chave.....	130
Figura 5-2. Objetivos do PDTVD 2007-2013.....	136
Figura 5-3. Associações de municípios e os concelhos do Douro.....	145
Figura 5-4. Resumo dos factos na trajetória do Douro.....	154
Figura 5-5. Capacidade de alojamento do Douro em 2005, por município.....	156
Figura 5-6. Capacidade de alojamento do Douro em 2013, por município.....	157
Figura 5-7. Dinâmica das dormidas nas cidades (2009-2016).....	166

Figura 6-1. Classificação hierárquica descendente estudo SCOPUS	176
Figura 6-2. Caraterísticas territórios estudo SCOPUS	177
Figura 6-3. Estudos sub-regionais pesquisa SCOPUS	179
Figura 6-4. Classificação Hierárquica Descendente das entrevistas individuais	182
Figura 6-5. Entrevistas - Representação do vocabulário da classe 1 conforme Chi ²	183
Figura 6-6. Entrevistas - Representação do vocabulário da classe 2 conforme Chi ²	184
Figura 6-7. Entrevistas - Representação do vocabulário da classe 3 conforme Chi ²	185
Figura 6-8. Entrevistas - Representação do vocabulário da classe 4 conforme Chi ²	186
Figura 6-9. Classificação Hierárquica Descendente das entrevistas exploratórias e media	187
Figura 6-10. Entrevistas/ media - Representação do vocabulário da classe 1 conforme Chi ²	188
Figura 6-11. Entrevistas/media - Representação do vocabulário da classe 2 conforme Chi ²	189
Figura 6-12. Entrevistas/media - Representação do vocabulário da classe 3 conforme Chi ²	190
Figura 6-13. Classificação Hierárquica Descendente das Conferências do Douro Sul.....	191
Figura 6-14. CDS - Representação do vocabulário da classe 1 conforme Chi ²	192
Figura 6-15. CDS - Representação do vocabulário da classe 2 conforme Chi ²	193
Figura 6-16. CDS - Representação do vocabulário da classe 3 conforme Chi ²	194
Figura 6-17. CDS - Representação do vocabulário da classe 4 conforme Chi ²	195
Figura 7-1. Freguesias por concelho NUTS III – Douro.....	365

LISTA DE TABELAS

Tabela 3-1 Dados do Turismo - evolução do Turismo em Portugal 2007-2016	80
Tabela 4-1 Identificação dos entrevistados.....	88
Tabela 4-2. Resumo intervenções e comunicadores.....	96
Tabela 4-3 Resumo entrevistas media	97
Tabela 5-1. Evolução de passageiros na via navegável do Douro (2013-2016)	152
Tabela 5-2. Número e tipo de estabelecimentos hoteleiros por NUTS em 2013	155
Tabela 5-3. Hotéis com maior capacidade de acolhimento de hóspedes	157
Tabela 5-4. RNET e RNAL - Oferta registada na NUTS III – Douro.....	159
Tabela 5-5. Oferta de empresas de animação, operadores marítimos e agências de viagens	160
Tabela 5-6. Taxa líquida de ocupação por localização geográfica.....	161
Tabela 5-7. Taxa líquida de ocupação cama (%)	163
<i>Tabela 5-8. Hóspedes (Nº) por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento.....</i>	<i>164</i>
Tabela 5-9. Dormidas por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento	168
Tabela 5-10. Estada média nos estabelecimentos hoteleiros por região	169
Tabela 5-11. Estada média nos estabelecimentos da Região Norte.....	169
Tabela 5-12. Estada média por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento	171
Tabela 5-13. Tabela comparativa Hóspedes, Dormidas e Estada média.....	172

LISTA DE APÊNDICES

- 1 Factos sobre o Douro
- 2 Composição da NUTS-III Douro
- 3 Quadro cronológico referenciado de ocorrências
- 4 Codificação de discurso para análise ALCESTE
- 5 Relatório resumido da análise das publicações (SCOPUS)

LISTA DE ABREVIATURAS

AHRESP	Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal
ALCESTE	<i>Analyse des Lexèmes Co-occurrents dan l'Enoncés Simples d'un Texte</i>
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDR-N	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CDS	Conferências do Douro Sul
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PDM	Plano Diretor Municipal
PDTV	Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro
PENT	Plano Estratégico Nacional do Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
PIT	Programa de Intervenção Turística
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

1 INTRODUÇÃO

A decisão de proceder esta investigação decorre do nosso interesse e trajetória pessoal a respeito da gestão do turismo nos destinos através da atuação colaborativa entre atores locais e regionais, públicos e privados. Tal interesse culminou na elaboração de uma dissertação de mestrado, que teve como foco de estudo as dinâmicas relacionais do Grupo Gestor de Turismo Rural do Rio Grande do Sul (Brasil), composto por atores públicos, privados e do terceiro setor de todo o Rio Grande do Sul, um estado que apresenta características territoriais, culturais e realidades socioeconómicas contrastantes (Bock, 2011). O grupo analisado naquele estudo, além de procurar auxiliar empreendedores e destinos, oferecia um ambiente de discussão, de planeamento e de ações em prol do desenvolvimento desse pequeno, mas importante segmento que é o turismo rural. Sua dinâmica, que perdurou por quase uma década, era muito particular também no tocante à diversidade dos seus integrantes, mas acabou por diluir-se após a intervenção compulsória do governo federal e estadual (Bock, 2011). O acompanhamento pessoal na fase final da trajetória do Grupo Gestor resultou no questionamento sobre como seria a forma de gestão local e regional do turismo noutros países, nomeadamente, os considerados desenvolvidos e de referência em termos de destino. Tendo como premissa o desenvolvimento e a sustentação da atividade em territórios com similares características, talvez a gestão do turismo tendesse ali ser realizada de forma colaborativa, com o envolvimento e comprometimento de diferentes atores, o que poderia influenciar o desempenho dos destinos e, conseqüentemente resultar em algum grau no desenvolvimento socioeconómico das comunidades recetoras. Isto porque, frequentemente, o turismo é visto pelos governos como um instrumento potencializador do desenvolvimento socioeconómico e a sua inclusão nas políticas nacionais é evidente. No entanto, sabe-se que, por ocorrer sob as mais diversas formas e graus de intensidade e ser uma atividade muito suscetível a mudanças, o turismo, por si, não se configura como solução para os problemas enfrentados por países ou regiões, mas antes, um catalisador do desenvolvimento local (Cunha, 2003, p. 413; Sharpley, 2002c, p. 2).

O processo de desenvolvimento e sustentação do turismo é complexo e dependente de fatores exógenos e endógenos nem sempre controláveis, pelo que requer, para além das

peças, a interação de mercados, de lugares e de políticas (Tomazzoni, 2009). Se, por um lado, se acredita que esse processo possa ser mais robusto em razão do espírito empreendedor dos vários agentes locais, cujas ações contribuem para a dinamização da produção local e para a diversificação da oferta de cada país (Dallabrida, 2010; Tomazzoni, 2009); por outro, destaca-se o papel das instituições públicas, seja porque dispõem de instrumentos de intervenção e da capacidade para agir nas diferentes fases de evolução dos destinos, ou porque detêm parte dos recursos a ser aproveitados na atividade turística (Bramwell & Lane, 2010; Gunn & Var, 2002; Hall, 2011a). A governança do turismo, compreendida como o processo pelo qual os governos coordenam a gestão dos destinos às diferentes escalas, através de esforços sinérgicos, que incluem o setor privado do turismo e organizações não-governamentais, parece influenciar positivamente a maximização dos benefícios do turismo na economia, no meio ambiente e na sociedade, segundo o estudo realizado por Citlalin Fuentes (2016, pp. 318–319). As sinergias alcançadas, quando aliadas às políticas de descentralização de responsabilidades pela gestão do turismo, formam a base para a concretização da almejada sustentabilidade econômica, social e ambiental (World Tourism Organization, 2013), importando destacar a este respeito que a tendência de descentralização do poder político é um fenômeno mundial (INRouTe & UNWTO, 2016).

No âmbito local, os atores públicos têm responsabilidade pelas dinâmicas relacionais e pela agregação dos setores produtivos, objetivando também a consecução dos fins propostos nas políticas nacionais. Considerando que um destino turístico pode configurar-se, para além dos limites de um lugar ou de um município, como um região-destino composta por localidades geograficamente próximas, semelhantes ou distintas, capazes de atrair um fluxo considerável de pessoas, essa responsabilidade pelas dinâmicas para a gestão são elevadas a outro patamar, a um cenário mais complexo de inter-relações que apresenta desafios, comuns aos gestores públicos e privados, para a manutenção dos fatores de atração e para a existência de uma oferta consistente, diversificada e adequada ao acolhimento de visitantes.

Todavia, a construção de estruturas de governança de base territorial e a ocorrência das pretendidas sinergias exigem esforços e tempo. Em muitos casos é necessário o estabelecimento do diálogo, a geração de confiança e de reciprocidade para que se alcancem os objetivos de interesse mútuo. Contudo, em razão das diferenças socioeconômicas e culturais é difícil o estabelecimento e a manutenção das relações (L.

Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 2008). As relações entre os agentes públicos e outras organizações podem ser tensas e, de certa forma, custosas devido a diferenças estruturais, de escala de tempo e de objetivos. Todos esses fatores podem favorecer a falha. Isso sugere que a governança deve ser vista como uma preocupação mais ampla com as instituições e o tecido social e económico (Stoker, 1998). Apesar dos desafios que apresenta “é prioritário criar condições para a colaboração e uma maior articulação entre o setor público e o setor privado” (R. Costa, 2012, p. 571). A reflexão sobre a complexidade do desenvolvimento e sustentação de um destino, sob a ótica interna - estruturas, processos e pessoas que nele agem -, indica a importância das dinâmicas relacionais entre os atores públicos e não-públicos para a concretização das almejadas mudanças positivas.

Nesse sentido, justificado o ponto de partida deste tema e as preocupações que lhe estão subjacentes, o propósito da investigação foi o de analisar as condições conceituais e práticas da governança do turismo na região do Douro, circunscrita a dezanove municípios e a diferentes escalas, e os fatores que têm prejudicado ou potenciado o seu desenvolvimento nos diferentes parâmetros de análise.

1.1. Abrangência e delimitação da pesquisa

As políticas nacionais do turismo buscam equilibrar a ocorrência da atividade por todo o território de forma a ampliar os seus possíveis efeitos económicos positivos. Contudo, áreas caracterizadas como de baixa densidade¹ com recursos passíveis de interesse turístico têm sido frequentemente apontadas como potenciais beneficiárias daquela atividade, sugerindo que o turismo tem a capacidade de reter pessoas, gerar receitas e emprego, regenerar lugares e provocar novas dinâmicas à escala local e regional. Tendo em consideração que o desafio de implementar territorialmente as políticas do turismo propostas pela autoridade nacional, estimulando e apoiando a atuação do setor privado, recai principalmente sobre os atores públicos locais, mais implicados no processo de

¹ Conforme o Programa Nacional para a Coesão Territorial (Unidade de Missão para a Valorização do Interior, 2016, p. 35), a classificação territórios de baixa densidade ou territórios do interior segue uma abordagem multicritério, que engloba a densidade populacional, a demografia, o povoamento, as características físicas do território, a socioeconomia e as acessibilidades. São territórios que dispõem escassez de recursos empresariais, de capital humano, de capital relacional, de população e de dimensão urbana (Comunidade Intermunicipal do Douro, 2018)

elaboração de políticas, planeamento e gestão territorial local; parece possível atingir um modo de gestão mais adequado para impulsionar o processo de desenvolvimento do turismo, e gerar benefícios num território mais alargado quando estes se envolvem em ações conjuntas com seus homólogos para planear e coordenar ações, ganhar escala e capacidade de intervenção.

Nesse sentido, o estudo buscou compreender como procede a gestão pública em relação ao desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade, à escala local e sub-regional, onde as atividades turísticas com efeitos significativos para o desenvolvimento ocorrem. Observa-se que os estudos sobre a evolução dos destinos turísticos têm-se concentrado na avaliação das decisões tomadas pelo setor público em relação ao (não) planeamento e ordenamento do território, ações em projetos específicos, ou ainda, aos modos de gestão de recursos, ou seja, na análise de suas consequências, quando os destinos ou produtos turísticos já são consolidados ou encontram-se em fase de declínio. Portanto, apesar do crescente interesse pela investigação do processo de governança relacionado com o turismo, persiste a escassez de estudos empíricos sobre áreas turísticas em fase de desenvolvimento, em uma escala mais alargada que a de lugares ou locais. Ainda, constata-se um reduzido número de investigações empíricas que analisem as estruturas e relações institucionais hierárquicas e as instituições em conjunto, em circunstâncias específicas de desenvolvimento e que permitam avaliar mais concretamente as transformações das estruturas de poder e as influências que as ações governamentais e os fenómenos políticos e económicos imprimem ao turismo, conforme apontavam Margarita Barretto, Raúl Burgos, e David Frenkel (2003) e Raoul Bianchi (2002), há mais de uma década. Esta pouca incidência investigativa, ao mesmo tempo em que é notória a expressão das qualidades da governança, como a descentralização política, administrativa e de responsabilidades para uma gestão eficaz, indica ser relevante a obtenção de conhecimento sobre a complexidade da gestão pública para o cumprimento de objetivos para o desenvolvimento turístico, que possa se traduzir em benefícios para as sociedades.

A construção teórica da presente investigação traz contributos de disciplinas como a Gestão, a Economia ou as Ciências Políticas, reafirmando a característica inter e transdisciplinar da investigação do turismo. O recorte adotado pretende contribuir para o conhecimento sobre as dinâmicas relacionais nos processos de desenvolvimento do turismo e de gestão estratégica dos destinos, de forma a auxiliar outras investigações dirigidas às mesmas preocupações.

1.2. Objetivos e metodologia da investigação

A presente investigação tem como objetivo geral **compreender em que medida a organização e a coordenação do setor público influenciam no desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade**, nos termos em que foram anteriormente caracterizados.

Para a concretização deste objetivo geral, outros específicos foram definidos para a obtenção de elementos importantes que auxiliarão o processo de resposta às questões de investigação, a saber:

- I. Caracterizar os **padrões de coordenação** compreendidos na **teoria de governança**, em termos estruturais e relacionais;
- II. Analisar a interseção da teoria de governança e o desenvolvimento do turismo na investigação científica;
- III. Caracterizar o **processo de desenvolvimento do turismo** e suas implicações;
- IV. Identificar e caracterizar a **estrutura organizativa** do setor público relativamente ao turismo nos diferentes níveis de intervenção;
- V. Caracterizar a **evolução e o estado de desenvolvimento turístico** de um **território de baixa densidade**;
- VI. Identificar e analisar a **evolução da governança** nesse mesmo território, concomitantemente à evolução da área turística;
- VII. Avaliar como os **modos da governança influenciam o desenvolvimento do turismo num território de baixa densidade**.

Com o propósito de viabilizar o estudo empírico do fenómeno, e poder assim atingir os objetivos propostos, elegeu-se a sub-região do Douro, localizada ao Norte de Portugal, por apresentar as características adequadas para a análise pretendida.

Esta investigação analisa principalmente o período compreendido entre os anos de 2000 e 2017, período em que a região do Douro passou por transformações significativas para o desenvolvimento do turismo, como a sua classificação, em 2001, como Património

Cultural da Humanidade pela UNESCO². Neste período, também foram realizadas alterações significativas na estrutura institucional, com o desaparecimento e criação de organismos, e no estabelecimento de estratégias e funções.

Foram convidados a participar do estudo diferentes atores públicos locais, nomeadamente, Presidentes de Câmara, vereadores responsáveis pelo pelouro em que o turismo está inserido, e técnicos de turismo; bem como atores públicos regionais e sub-regionais, gestores de entidades representativas setoriais e de empresas privadas, com a intenção de obter as suas perceções sobre a governança e o desenvolvimento do turismo.

As técnicas de pesquisa e os processos adotados para a obtenção de dados consistem em documentação indireta – pesquisa documental e bibliográfica – e documentação direta, designadamente a pesquisa de campo exploratória, a observação assistemática e entrevistas.

Os dados extraídos da pesquisa bibliográfica (publicações científicas) e de outra natureza, da pesquisa documental de fontes secundárias (material audiovisual), e da documentação direta (entrevistas) foram submetidos ao *software* ALCESTE³, ferramenta indicada para a obtenção de uma visão global sobre o conteúdo de documentos volumosos e para interpretar variados tipos de textos de forma automática. Dessa forma, os dados classificados pelo programa subsidiam tanto a revisão de literatura como a descrição e análise da parte empírica da investigação.

1.3. Organização e metodologia da tese

Os capítulos que se seguem a esta parte introdutória trazem uma síntese do conhecimento sobre os processos de governança e desenvolvimento do turismo, realizada através da revisão da literatura, buscando a sua articulação para a definição das questões de investigação e objetivos, e a sustentação da interpretação dos dados.

² O Apêndice 1 explora estes e outros factos que marcaram a sub-região do Douro.

³ Acrónimo de *Analyse des Lexèmes Co-occurents dan le Enoncés Simples d'un Texte*, que será descrito na secção 4.7.

No Capítulo 2, explora-se a evolução da teoria de governança e são revistas as abordagens do conceito de governança na investigação em Turismo. As discussões sobre a governança evidenciam as várias dimensões envolvidas no desenvolvimento e na gestão de territórios, incluindo o setor do Turismo. Dessas discussões e dos modelos conceptuais para analisar a governança do turismo são destacadas as dimensões que se configuram como características de um processo de governação multinível potencialmente mais eficaz.

Em seguida, no Capítulo 3, há uma breve reflexão sobre o significado do desenvolvimento e a associação do conceito ao turismo. Também são destacadas as expectativas sobre a contribuição do turismo para o desenvolvimento dos territórios. Alguns modelos conceptuais elaborados a partir do final do século XX são evidenciados, visto que se tornaram referência para a compreensão elementar do processo de desenvolvimento do turismo nos territórios, sendo ainda utilizados para identificar as diferentes dinâmicas existentes nesse processo. Em seguida, examina-se o papel dos setores público, privado e não-governamental na gestão do turismo, e por fim, a função económica da atividade no contexto da União Europeia e de Portugal.

No Capítulo 4, “Metodologia da Investigação”, apresenta-se a formulação da questão de investigação, são explicitados os procedimentos metodológicos para a concretização dos objetivos propostos, incluindo as técnicas de pesquisa e instrumentos, a seleção dos sujeitos, coleta de dados, e a trajetória da pesquisa.

No Capítulo 5, é caracterizada a região escolhida para a pesquisa empírica, apresentando-se a estrutura organizativa do setor público desde a escala nacional até a local tendo em consideração os temas relacionados com a região estudada. Na sequência, destaca-se os factos e eventos relacionados com o desenvolvimento do turismo, e são também enunciados os principais indicadores da situação da oferta e da procura turística.

A análise e a discussão dos dados são apresentadas no Capítulo 6, revelando primeiramente a visão global de uma pesquisa sobre publicações científicas, seguida dos discursos e falas dos atores nos diferentes contextos escolhidos para a análise. Segue-se com a descrição dos elementos relativos à governança e o desenvolvimento do turismo percebidos pelos atores envolvidos na investigação, revelando as características dos padrões de coordenação multinível, a evolução do território como um destino turístico e o

estado dessa evolução. Finaliza-se com a discussão dos resultados alcançados na investigação e sobre os procedimentos adotados para a sua concretização.

No Capítulo 7, são destacadas as conclusões gerais do estudo; as limitações observadas ao longo de seu desenvolvimento; as sugestões para estudos futuros; e, por fim, as contribuições da investigação para o conhecimento sobre as práticas implicadas no desenvolvimento do turismo.

2 A GOVERNANÇA DO TURISMO EM ANÁLISE

2.1. Introdução

Este primeiro capítulo tem por objetivo examinar a origem da teoria de governança moderna e sua evolução, dado que o termo “governança” vem recebendo destaque no discurso acadêmico e no prático, sendo utilizado para examinar a tomada de decisão coletiva em sistemas sociais sobre questões globais, estruturas e processos de governo ou de empresas privadas⁴. Frequentemente, a **governança** está associada a modos de governo ou de direcionamento que pedem a ação coletiva através da interação de diferentes atores (Bevir, 2011). Abordada em diversas disciplinas a governança tem sido utilizada para auxiliar a análise das práticas dos atores públicos, privados e não-governamentais nas diferentes escalas de ação (Chhotray & Stoker, 2009). De forma a caracterizar os padrões compreendidos na teoria de governança em termos estruturais e relacionais busca-se, primeiramente, conhecer os fundamentos e a evolução da teoria de governança, identificando as conceptualizações emergidas nas diferentes disciplinas do conhecimento; para, em seguida, reconhecer a aplicação das mesmas nos estudos sobre o turismo, dado o crescente interesse pelo tema na investigação científica. A partir desse reconhecimento, são apresentados os modelos conceptuais utilizados naqueles estudos, e extraídos alguns elementos ou indicadores como referenciais para a análise da presente investigação. Por fim, na conclusão é esclarecida a interseção da teoria de governança e o desenvolvimento do turismo na investigação científica, a pertinência do uso da teoria e a perspectiva adotada para a elaboração deste estudo. Assim, este capítulo abordará o primeiro objetivo determinado na Introdução.

⁴ As questões da governança no âmbito das empresas (*corporate governance*) não são abordadas nesta investigação.

2.2. A governança: teoria e polissemia do conceito

A governança tem sido referida em diversas disciplinas como a Economia, a Geografia, as Ciências Políticas, a Sociologia, entre outras, sendo num sentido geral, uma teoria relacionada à coordenação social e a natureza dos padrões de regulação dessa coordenação, e aplicada como condicional para obtenção de recursos junto a organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (Bevir, 2011, p. 1).

A teoria moderna de governança emerge na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, como forma de analisar as atividades empreendidas pelas autoridades políticas, que tentavam moldar as estruturas e os processos socioeconómicos para alcançar o desenvolvimento social e económico. A sua base resulta de duas escolas de pensamento, a alemã, cuja teoria da direção (*steuerungstheorie*) voltava-se para a análise de aspetos de ordem institucional, e a inglesa, voltada para as questões processuais do ato de governar (Mayntz, 2003).

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos países iniciaram reformas no setor público e o termo “governança” foi aplicado para descrever “as mudanças na natureza e no papel do Estado” e qualquer padrão de regras dependente do Estado (Bevir, 2007, p. 1). A partir dos estudos sobre os efeitos dessas reformas, que permitiram, inclusive, a prestação de serviços públicos por atores não-públicos, cientistas sociais elaboraram o conceito de governança, considerando-a como “um padrão complexo e fragmentado de regras, composto por redes de multiplicadores”⁵ (Bevir, 2007, p. 367).

A conversão da governança num conceito polissémico, amplo quanto à sua interpretação e uso, decorreu de sua transição desde a economia, à ciência política e à gestão, permitindo que fosse desenvolvido por muitas linhas e escolas de pensamento (Farinós Dasi, 2008, p. 12). No início da década de 1990, a teoria de governança representou um dos marcos da administração pública e dos estudos da ciência política voltados para compreensão da elaboração de políticas (*policy-making*) e sua implementação. Além das mudanças das condições e das práticas do Estado, as falhas e a resistência dos grupos

⁵ *Social scientists have developed a concept of governance as a complex and fragmented pattern of rule composed of multiplying networks, no original.*

aos quais as políticas eram direcionadas (Chhotray & Stoker, 2009) colaboraram para a primeira ampliação da teoria (Mayntz, 2003). Da preocupação inicial com o sujeito da direção política (o governo e sua capacidade de guiar os processos socioeconômicos), a teoria passou a integrar o caráter estrutural e comportamental do objeto de controle político, os processos “*bottom-up*” de conformação de medidas políticas (por grupos-alvo formados a partir do setor privado e do terceiro setor) e as formas cooperativas e horizontais de regulação e de desenvolvimento de políticas, com o Estado e atores não-públicos participando de redes mistas (*policy networks*). Palavras como descentralização, cooperação e rede⁶ passaram a dominar o debate teórico, refletindo as mudanças, requerendo ação conjunta para se alcançar com mais efetividade as soluções para a natural divergência de interesses (Chhotray & Stoker, 2009; Mayntz, 2003).

Enroth (2011) esclarece que a teoria de rede para elaboração e implementação de políticas foi estabelecida antes do surgimento da linguagem da governança. O conceito de *policy networks* tem sido aplicado para descrever e analisar os diferentes padrões de interação entre atores públicos e privados em específicos subsistemas ou *clusters* políticos. Quando outros termos, como as “comunidades políticas⁷” e os subsistemas foram integrados à noção de rede, as conceptualizações, na prática, tornaram-se mais inadequadas, pois, o que se espera encontrar numa rede são atores com interesses e identidade próprias, interagindo entre si, porque tal é presumivelmente facilitador ou mesmo necessário para a concretização dos seus próprios objetivos. “Sob o nome de interdependência, esta tem sido uma característica definidora das redes de políticas” (Enroth, 2011, p. 22).

Ao comparar o modo de organização hierárquico (*top-down*) do Estado com a estrutura descentralizada e competitiva do mercado, argumentou-se que sempre que possível o Estado deveria atuar como “mercado” ou quase-mercado na busca pela eficiência, permitindo a transferência dos seus ativos (organizações e atividades) para o setor privado, através da privatização ou da autorização para que outros as administrem (Bevir, 2013). Segundo Mark Bevir (2007), nesse contexto desenvolvem-se algumas teorias como: (a) *agência (principal-agent)* que aborda a delegação de autoridade pelo ator principal para

⁶ O conceito de redes aparece em diferentes disciplinas e contextos, por exemplo, na Antropologia, em que as redes primárias indicam formas específicas de interação entre indivíduos de determinados agrupamentos; na Geografia, as redes urbanas indicam os níveis de interdependência e fluxos entre cidades; na Sociologia, as redes sociais denominam as múltiplas relações tecidas a partir de associações coletivas (Loiola & Moura, 1996; Verschoore & Balestrin, 2006).

⁷ Termo utilizado para designar uma rede estável de atores que compartilham interesses e atitudes em relação a uma questão política ou área (Enroth, 2011).

um agente; (b) *redes (networks)* que discute a divisão/distribuição das tarefas do Estado em pequenas tarefas direcionadas a unidades especializadas; e (c) da *escolha racional (rational choice)*, voltada para o comportamento dos agentes, no sentido de sua conformidade de ação aos interesses superiores, que acaba por reformular o conceito de *accountability*⁸, uma preocupação da teoria de agência (Bevir, 2007). Todavia, a integração do conceito de redes à teoria da governança, também se dá como forma de refletir o papel das ligações transnacionais no âmbito da União Europeia, sobre a coordenação social e as conexões interorganizacionais de diferentes naturezas (Bevir, 2007).

Segundo Renate Mayntz (2003), a teoria de governança foi mais uma vez ampliada com a consolidação da União Europeia, pois, houve a necessidade de ampliar o foco para além do âmbito nacional, dos resultados, impactes e efetividade das políticas internas. As decisões ao nível europeu passaram a influenciar as condições para a eficácia das políticas internas dos Estados-membros com um campo regulatório que restringia o âmbito nacional da elaboração das políticas próprias. Sendo a UE um conjunto complexo de relações políticas que se estendem a diferentes níveis - local e regional, e internacionalmente para fora dos seus limites – a União envolve uma vasta gama de atores nas áreas do comércio e da política externa. Com isso, o objeto de estudo passa pela consideração da interdependência mútua de instituições (Comissão, os ministérios nacionais e as autoridades locais e regionais) e pelos processos de políticas europeus e nacionais, em um sistema multinível.

A ênfase da teoria, assim, passa a recair nos múltiplos centros decisórios e na sua capacidade de decidir nesse conjunto complexo de intercâmbios, entre e nos diferentes níveis territoriais (supranacional, nacional e subnacional) e nos atores governamentais e não-governamentais. Em cada escala de governo passa a ocorrer uma diversidade de relações horizontais - com outras agências governamentais, empresas privadas, organizações não-governamentais e grupos de interesse (Bevir, 2007; Chhotray & Stoker, 2009; Mayntz, 2003). O conceito de governança multinível busca unir esses vários níveis territoriais, possibilitando a compreensão da política intergovernamental, além de ser útil

⁸ Termo sem tradução possível para muitos idiomas Bevir (2007, p. 1) explica que “accountability” é um conceito-chave nas discussões de governança e governo democrático e exemplifica como “alguém (X), que foi colocado em uma posição de responsabilidade (r) no tocante aos interesses de outra pessoa (Y), é obrigado a prestar contas (para Y) de como ele cumpriu os seus deveres e, concomitantemente, Y está em posição de punir ou recompensar a conduta de X em relação a (r).

para comparar padrões de interação entre os sistemas formalmente unitários e sistemas políticos federativos (B. G. Peters, 2011a).

Todavia, Tanja Börzel (2012, p. 613) afirma que o processo de elaboração das políticas na União Europeia ocorre sob uma forte hierarquia, sendo difícil encontrar nessa estrutura uma governança em rede, com o envolvimento sistemático de atores privados no processo político. Na verdade, aquela autora argumenta que nesse processo não há um tipo particular, mas diferentes combinações de governança: (a) a hierarquia política, restrita aos atores públicos; (b) mercado, ou sistema de competição, com o envolvimento de atores não-públicos principalmente para a regulação e taxaço dos serviços e bens públicos; e (c) redes, ou sistema de negociação, no qual participam atores públicos e representantes dos setores profissionais e dos interesses sociais (sistema de negociação intermediário), sendo estes dois últimos, caracterizados como tipos de coordenação social não-hierárquica, em que há uma conformidade (concordância) voluntária dos atores e os conflitos são negociados. Tanja Börzel (2012, p. 624) acrescenta que, apesar da participação dos atores privados, “as decisões políticas são amplamente tomadas e implementadas por atores inter e transgovernamentais. Assim, a UE é governada em rede, e não por redes, e as redes que a formam não são apenas gerenciadas, mas claramente dominadas por atores públicos”⁹.

O conceito de *governança multinível*, ou governação a vários níveis, no contexto da União Europeia, está “assente nos princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da parceria, e que se concretiza numa cooperação funcional e institucionalizada, tendo em vista elaborar e executar as políticas” (União Europeia, 2014, p. 3). Este conceito pode ser considerado como um objetivo estratégico para alcançar a coesão e a integração regionais, visto que os Estados-Membros apresentam grandes diferenças entre si (Fuentes, 2013). No processo de elaboração das políticas, o princípio da subsidiariedade refere-se à determinação do nível de intervenção (europeu, nacional, regional ou local) mais adequado para uma dada questão e o da proporcionalidade, refere-se a delimitação e enquadramento de atuação das instituições, ou seja, da conceção à aplicação das políticas deve-se escolher o nível em que a ação é realizada e os instrumentos para se alcançar os objetivos visados (Comissão Europeia, 2001).

⁹ *Private actors do play a role but political decisions are largely taken and implemented by inter- and transgovernmental actors. Thus, the EU is governed in, rather than by networks, and these networks are not only managed but clearly dominated by public actors*, no original.

A evolução do paradigma moderno de governança descrito até aqui, reflete as ampliações ou extensões apontadas por Renate Mayntz (2003), em razão de factos considerados por ela como modificadores do modo de governar (Figura 2-1). Nota-se que o âmbito em que ocorre esta evolução, e o surgimento das diversas abordagens, é fundamentalmente europeu, como evidencia Guy Peters (2011a) - a intenção de compreender mais plenamente como todo o conjunto da União Europeia é capaz de conduzir o seu complexo sistema político, não teria a mesma importância ou interesse se direcionada para compreender, por exemplo, a política norte-americana, em que domina a “escolha racional” (*rational choice*) em vez das abordagens comportamentais.

Paradigma básico	Desenvolvimento de políticas (pelo governo nacional) e implementação de políticas (pelas agências públicas)
Primeira ampliação	Inclui a perspectiva <i>bottom-up</i> : estrutura setorial + comportamento do grupo-alvo
Segunda ampliação	Inclui o desenvolvimento de políticas e implementação nas redes público-privadas e sistemas sociais autorreguladores
Terceira ampliação	Inclui o efeito das políticas europeias sobre estruturas setoriais domésticas e elaboração de políticas
Quarta ampliação	Inclui o nível europeu de elaboração de políticas
Quinta ampliação	Inclui processos políticos de <i>input</i> aos níveis europeu e nacional

Figura 2-1. As ampliações da teoria de governança na ciência política

Fonte: adaptado de Mayntz (2003).

Segundo Guy Peters (2011a), a teoria de governança contribui para a ciência política porque possibilita o desenvolvimento da teoria política empírica através de diferentes abordagens, aplicadas em uma ampla gama de cenários, configurações e níveis de governo, sendo que há diversas dimensões que podem ser usadas para comparar como se processa a governança e as consequências das escolhas sobre as estruturas e os processos. Outro contributo da teoria é o de proporcionar a integração de questões e campos da ciência política, como é o caso da economia política e das políticas públicas, ambas preocupadas com as atividades do setor público e a interação dos sistemas políticos e económicos. As várias abordagens de governança vêm permitindo que a ciência política “recupere algumas das suas raízes ao se concentrar mais explicitamente em como o setor público, em conjunto com atores do setor privado, ou sozinho, é capaz de fornecer

orientação para a sociedade e para a economia”, retomando a questão fundamental de governar ao centro da disciplina, em detrimento às abordagens que enfatizam o comportamento individual (B. G. Peters, 2011, p. 63).

A governança, assim, preocupa-se com a atividade política, envolve a coordenação e a tomada de decisões no contexto de uma pluralidade de visões e interesses. Através dela é possível compreender as implicações das mudanças geradas pelos fenômenos de expansão dos laços económicos e sociais globais (globalização) e o crescente poder da democratização, que têm modificado a tomada de decisões nos governos e nas empresas. As diversas abordagens da teoria de governança visam examinar o que está acontecendo em diferentes esferas de ação, desde os sistemas sociais sobre questões globais, países, órgãos executivos ou administrativos, até os processos internos dentro das organizações (Chhotray & Stoker, 2009).

Observa-se que alguns organismos mundiais aplicaram o conceito de governança como um referencial da legitimidade e da efetividade das instituições e regimes formais autorizados a impor obediência e aos acordos informais que atendem aos interesses das pessoas e instituições. A Organização das Nações Unidas define a governança como a totalidade dos diversos modos pelos quais indivíduos e instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns, tratando a governança como um processo contínuo que permite acomodar os diferentes e/ou conflitantes interesses e possibilita a promoção de ações cooperativas (Comissão Sobre Governança Global, 1996).

Christophe De Bruyn e Alba Alonso (2012) acreditam este pode ser o mais justo modelo de governo (ato de governar), pois dá à coletividade para a elaboração de políticas e para a gestão dos bens públicos. Já o conceito “boa governança” foi desenvolvido como um instrumento para afirmar certas condições para o financiamento (de países) e estabelecer os modelos da política democrática liberal do ocidente em um período de movimentos pró-democracia, que ocorriam no final do século 20, na América Latina, na África e na Europa Oriental (Chhotray & Stoker, 2009). Instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional utilizaram-no para enfatizar o aumento da eficiência e da efetividade, ou a criação de condições de governabilidade, e a necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais (Frey, 2004), salientando outro autor que o foco da boa governança está no controle da corrupção, pressupondo que não havendo corrupção significativa, um governo conseguiria realizar suas tarefas de forma

mais eficiente e criaria uma confiança popular (B. G. Peters, 2011a). Dessa forma, o conceito ficou atrelado a uma reivindicação para a aplicação de princípios como a ética, a transparência e a eficiência na gestão, tanto das instituições públicas como nas empresas privadas (De Bruyn & Alonso, 2012). No entanto, os motivos para a procura da democratização através da governança estão entre os mais contestados na literatura de Estudos de Desenvolvimento, talvez por revelarem a falácia da postura apolítica adotada pela comunidade internacional de financiadores (além das duas instituições anteriormente citadas, também o Banco de Desenvolvimento Asiático), a qual, resguardada sob o conceito da boa governança, trata de assuntos que são explicitamente políticos, além de abordar questões como a participação de instituições da sociedade civil, do mercado e do voluntariado sem que a mesma ocorra (Chhotray & Stoker, 2009).

Essa relação entre democracia e boa governança, argumenta Francis Fukuyama (2013), é mais uma teoria do que um fato empiricamente demonstrado, uma vez que não há como definir uma para incluir a outra. Preocupado com o poder infraestrutural, este autor considera a governança em termos da “capacidade de um governo para elaborar e aplicar regras e prestar serviços”, independentemente de ser ou não um governo democrático (Fukuyama, 2013, p. 350). Este mesmo autor, considerando os fins que a governança destina-se a cumprir, argumenta que esta diz respeito “ao desempenho dos agentes no cumprimento dos anseios de seus superiores¹⁰” e não às metas estabelecidas pelos mesmos, portanto, trata da execução em oposição à política¹¹ e à política pública (Fukuyama, 2013, p. 351).

Noutra perspectiva, a governança pode ser traduzida como a capacidade de coordenar e agregar interesses divergentes para promover políticas, projetos e programas que representam os interesses públicos, ou seja, o meio pelo qual a interação e interdependência mútua entre as instituições públicas e a sociedade resultam em decisões (De Bruyn & Alonso, 2012; Trousdale, 1999). Entendida como um processo de coordenação e direcionamento, a governança é capaz de influenciar e equilibrar as interações, as forças e os interesses sociais, estabelecendo uma base normativa para todas essas atividades, permitindo que atores e sistemas sociais se organizem por si (Kooiman, 1994, 2003). Isso implica o uso das instituições e estruturas para alocar e

¹⁰ *That is, governance is about the performance of agents in carrying out the wishes of principals, and not about the goals that principals set*, no original.

¹¹ *Politics*, no original.

coordenar os recursos e as atividades através das interações dentro do Estado, e entre ele, o setor privado e a sociedade civil. Desse modo, são questões da governança o desenvolvimento institucional, os limites de autoridade, o envolvimento público, a representação de interesses, a transparência dos procedimentos de tomada de decisão e a resolução de conflitos (De Bruyn & Alonso, 2012; Trousdale, 1999).

Através da perspectiva de governança procura-se compreender a forma como são construídas as tomadas de decisões coletivas num ambiente em transformação (principalmente em razão da globalização e democratização), explicar a interdependência e as expectativas da sociedade em influenciar as decisões governamentais, questionando como realizá-la de uma melhor forma, com mais efetividade e legitimidade. Mesmo que essas decisões coletivas devam ainda ser estabelecidas pelos governos (nas suas diversas instâncias) e, os objetivos estratégicos e políticos estabelecidos pelas empresas, ambos têm considerado outras formas para alcançar essa efetividade (Chhotray & Stoker, 2009). Nesse sentido, as dinâmicas e as necessidades práticas existentes impulsionam os esforços cooperativos entre os diferentes atores. Se, de um lado, as necessidades das organizações fizeram surgir redes interorganizacionais, criando interdependências e relações para a realização de tarefas, de outro, os governos perceberam a relação entre a interação e a cooperação e seus resultados e mesmo não tendo alterado o modo como a política é conduzida, têm reformulado o entendimento sobre que é a política e a elaboração de políticas (Hajer & Wagenaar, 2003b).

Na prática, mesmo que um governo desenvolva um código operacional apropriado, a governança pode falhar, já que alguns fatores podem influenciar o processo, como os problemas relativos à liderança, diferentes horizontes entre os parceiros-chave, o desafio de trabalhar em diferentes escalas espaciais, a ausência de um processo de envolvimento constante entre os parceiros (comunicação, diálogo e negociação), a rutura da reflexão, os conflitos sem solução por divergência de interesses, a falta de confiança entre agentes e a direção inepta por atores estatais (Stoker, 1998). Além disso, alguns atores envolvidos na governança podem ter uma visão mais localista, outros mais regionalista ou mais internacional, e conciliar essas perspectivas é uma tarefa complicada. A mesma situação refere-se ao significado de “longo prazo” esperado nos grupos¹² para que sejam bem-sucedidos (Chhotray & Stoker, 2009; Stoker, 1998). Contudo, essas falhas são importantes para reconhecer a necessidade de se incentivar a experimentação e a aprendizagem de

¹² *Arrengements*, no original.

forma contínua, através de processos de revisão e reavaliação para verificar se os mecanismos utilizados estão alcançando os resultados desejados. Isso faz com que os atores continuem a perseguir o sucesso, mesmo que se reconheça a possibilidade de fracasso (Chhotray & Stoker, 2009).

Mark Bevir (2013) adverte, no entanto, que qualquer padrão de governança apresenta falhas. As diferentes interpretações sobre as falhas acabam por gerar um debate político que pode conduzir a uma reforma da governança, a qual, no entanto, apresentará novos dilemas, provocando novas mudanças. Portanto, o processo de interpretação, conflito e ação que conduz a uma mudança dos padrões de governança é contínuo e complexo, e também variável, influenciado pelas crenças e tradições. Segundo Mark Bevir (2013, p. 207), “a governança contemporânea é devidamente explicada não por uma lógica institucional ou funcional reificada, mas como produto do discurso e da ação local”. Para compreender a governança é necessário descobrir, empiricamente, as crenças e os anseios que as pessoas realmente possuem sobre um dado caso, confiando mais nas explicações contextuais e históricas (narrativas e tradições) do que em modelos formais de padrões de regras e normas. Este autor adverte que é preciso dar atenção às questões sobre o poder, no sentido de perceber as formas pelas quais as ações de outros definem o que qualquer indivíduo pode ou não fazer, pois todos os atores são habilitados e constrangidos pelas ações de outrem (Bevir, 2013).

Henrik Bang (2003) considera a governança como uma forma de comunicação política com uma função estratégica (obter influência e sucesso por envolver e realizar parcerias com indivíduos e grupos na comunidade política) e tática (construção de comunidades reflexivas onde indivíduos e grupos podem sentir-se envolvidos e praticar ou expressar as suas individualidades, num quadro de mútuo reconhecimento da diferença). Independentemente de ser uma organização pública, privada ou não-governamental, a retórica adotada é a da “boa governança”, na qual a gestão dos sistemas e a administração passam a ser uma “questão de ‘defender’, ‘facilitar’, ‘orientar’ e ‘moderar’ a disseminação de novas formas de ‘empoderamento’” e de ‘envolvimento a partir da base’”; sendo a governança vista como a forma de assegurar liderança e uma gestão mais “responsável” (*accountable*) perante a sociedade (Bang, 2003, p. 247). Através das formas de diálogo e de cooperação, utilizando uma comunicação direcionada em que são consideradas identidades, valores, sentimentos, atitudes e crenças, os governantes (*rulers*) tentam socializar e regular a conduta das pessoas de forma indireta, um “modo viável de soberania para controlar e

estabelecer relações novas, mais comunicativas e cooperativas entre as autoridades políticas, o regime político e os leigos na comunidade política” (Bang, 2003, p. 247).

Por fim, uma outra abordagem é discutida na ciência política, a de redes de governança (*network governance*), que evidencia a necessidade do esforço colaborativo para a resolução dos problemas públicos, uma vez que não cabe somente ao Estado essa responsabilidade. Os grupos compostos por múltiplos atores - públicos e privados (horizontal), e multinível (vertical), deveriam oferecer condições também para incentivar a capacidade de adaptação de uma área ou um território em responder proativamente às mudanças externas e a manter-se competitiva. A participação e a interação de pessoas, organizações e instituições nas questões relativas às definições de políticas, à tomada de decisão (*decision-making*) e ao poder, deveria direcionar os recursos para setores específicos (como o turismo) e incluir a população nos benefícios decorrentes de suas atividades (Hartman, 2015). Todavia, Vasudha Chhotray e Gerry Stoker (2009) alertam que a teoria de redes apresenta limitações em termos de profundidade na explicação causal e de clareza, principalmente sobre o desempenho dos arranjos e os resultados obtidos em relação às políticas. Na prática, justifica-se que em algum grau, as redes são exclusivas, direcionadas conforme os interesses individuais. Caberia ao governo o seu direcionamento através da definição de regras para a interação e do fornecimento de um quadro jurídico e organizacional, sem ocupar uma posição de mando, mas como os líderes políticos tendem sempre a impor ordens ou diretivas, as redes continuam sujeitas à hierarquia (Enroth, 2011; Stoker, 1998).

As questões sobre o poder continuam pertinentes¹³, uma vez que não há uma diminuição da soberania do Estado e da sua capacidade de planejamento, e sim um deslocamento de técnicas de governo (ato de governar) e a presença de novos atores sob a forma de comitês, associações, agências de desenvolvimento, entre outras (Hajer & Wagenaar, 2003b; Swyngedouw, 2012). Segundo Erik Swyngedouw (2012), tais arranjos¹⁴, a que denomina “arranjos de Governança-além-do-Estado”, são consensuais e aparentemente inclusivos (com atores nomeados, que podem participar ou que têm voz). Contudo, sugere-se que as análises sobre as transformações nos processos de governança devam dedicar-se mais à observação da continuidade e das mudanças nas estruturas e nos discursos, e

¹³ Guy (2011a) critica a tendência de algumas teorias contemporâneas de governança em desconsiderar o Estado numa posição central (assim como critica as teorias mais tradicionais de governança que excluíram os atores não-estatais), afirmando que é uma tendência equivocada.

¹⁴ Conforme texto original

estes em relação às práticas, ou seja, observar a natureza e a escala das mudanças (Healey, Magalhães, Madanipour, & Pendlebury, 2003).

Dado o contexto em que se desenvolve este estudo, consideramos a teoria da governança na perspectiva multinível, caracterizada pelos múltiplos centros decisórios e pela complexidade dos intercâmbios entre e nos diferentes níveis territoriais envolvendo diferentes tipos de atores, conforme anteriormente indicado por Mark Bevir (2007) e Vasudha Chhotray e Gerry Stoker (2009), mantendo o foco sobre a atividade política, ou seja, sobre a prática da coordenação e da tomada de decisão pelo setor público no contexto de uma pluralidade de visões e interesses (Chhotray & Stoker, 2009). Também alinha-se à perspectiva de governança multinível defendida por Stefan Hartman (2015), que envolve a ação conjunta, coordenada e proactiva de atores públicos e privados nas diferentes escalas de governação, como uma forma de se evitar situações problemáticas e de responder a contextos em mudança, a fim de manter ou melhorar o desempenho das áreas como destinos turísticos competitivos, permitindo que estas e suas comunidades sejam beneficiadas pelas oportunidades emergentes do desenvolvimento dessa atividade económica (Hartman, 2015).

2.3. A abordagem da governança na investigação sobre o Turismo

Na literatura sobre turismo, a governança serve de lente pela qual se analisam as estruturas (formais ou informais) e processos de governação nos destinos turísticos, bem como as dinâmicas relacionais entre os atores. Conforme observado por Narelle Beaumont e Dianne Dredge (2010), os estudos sobre a governança no Turismo destacam os efeitos ou impactes da comunicação, geração de confiança, legitimidade, geração e transferência de conhecimento entre os atores do turismo em diferentes arranjos em rede, e em como estes arranjos têm operado e os resultados obtidos. O turismo em si pode ser compreendido como uma rede específica de organizações empresariais, que apresenta no seu interior relações estrategicamente cooperativas e, conflituosas e competitivas em algum grau (Leiper, Stear, Hing, & Firth, 2008, p. 214). Nos destinos turísticos são acrescidos a esta rede de organizações, outros atores, como os do setor público e eventualmente os residentes, bem como os vínculos que os conectam (Baggio, Scott, &

Cooper, 2010b). Por ser uma atividade económica multissetorial complexa, a operacionalização do turismo ao nível do destino depende, ainda, da cooperação entre os atores do setor turístico e de outros setores ligados a ele (Erkuş-Öztürk, 2011).

Pelos efeitos, ou oportunidades, e impactes que o turismo pode gerar em uma área, é importante que haja um maior comprometimento por parte dos governos, investidores, planeadores, grupos de interesse, membros da comunidade, e mesmo, dos operadores externos, na busca do fortalecimento político, social, económico dos que atuam e residem nos destinos turísticos (Timothy, 2002). Admitindo-se que a ação de um ator possa influenciar as ações dos demais, os objetivos comuns deveriam ser definidos e alcançados de maneira coordenada, e analisada a forma como os recursos turísticos deveriam desenvolvidos, planeados, organizados e geridos (Manente & Minghetti, 2006).

O conceito de rede têm sido enfatizado nas políticas e no planeamento do turismo desde o final da década de 1990, como uma forma de melhorar a coordenação das políticas (e as ações nelas previstas) e a coordenação entre os diferentes atores e os recursos. Os arranjos em rede, de maneira geral, são formados como um recurso estratégico na busca de ganhos de escala e de competitividade dentro de uma atividade económica, um setor ou região, permitindo reunir em uma única estrutura diversos atributos para uma melhor adequação ao ambiente competitivo do mercado global, este caracterizado pela forte competitividade, pelas turbulências, incertezas e movimentos de reestruturação constantes (Loiola & Moura, 1996). Assim, a organização dos arranjos de relações horizontais (*clusters*, polos, redes, parcerias) auxilia os destinos na obtenção dessa vantagem competitiva, no sentido de criar um “co destino” para seus participantes, fazendo emergir estratégias e direcionamento, e ainda, permite proporcionar o envolvimento das comunidades (Buhalis & Costa, 2006). As sistemáticas interações dos atores e o senso de mútua dependência podem gerar confiança e permeabilidade organizacional, e ainda, aumentar a produtividade e estimular a inovação das empresas (Porter, 1999).

Pela ótica da governança, rede e território estão intimamente conectados (Goodwin, 2013; Painter, 2010), pois a comunicação entre os indivíduos em um dado território estabelece um processo dinâmico e cumulativo de transmissão e troca de experiências, percepções e conhecimentos, tornando-se um elemento central na produção da cultura e da própria

territorialidade¹⁵, que expressa um sentimento de pertencimento e um modo de agir, e reforça a identidade da comunidade ou grupo (Albagli, 2004).

A ênfase sobre a intensidade e a qualidade das interações locais como elementos de dinamização dos processos de inovação, aprendizado, empreendedorismo e de estímulo à cooperação, está implicitamente relacionada a esse conceito de territorialidade, evidenciando a importância da proximidade territorial para que as interações e o compartilhamento de valores e normas ocorra. A territorialidade, condicionada pelas normas sociais e valores culturais, regula as interações sociais e pode ser a forma de aumentar o controle sobre o território e diferenciá-lo de um outro, positiva e negativamente. Se por um lado é um elemento de coesão social, capaz de favorecer a sociabilidade e a solidariedade, por outro, pode motivar hostilidades e exclusões (identidade coletiva dividida entre amigos/inimigos, rivais/aliados). Assim, todo conhecimento coletivo proporcionado por essa proximidade “tende a conduzir o comportamento de uma região em relação a ‘como fazer as coisas’” (Albagli, 2004, p. 45), constituindo-se como um elemento crítico para a governança.

As relações e interações entre os integrantes do sistema de turismo estão presentes nos estudos desde a década de 1970, e são fundamentais para a compreensão do próprio sistema. Para além das questões das redes, conceitos como o de capital social, buscam explicar a participação e o equilíbrio do poder entre as organizações públicas e privadas do turismo (Merinero-Rodríguez & Pulido-Fernández, 2016). Contudo, Michael Hall (2011a) observa que na literatura do turismo ainda há pouca discussão sobre a governança hierárquica, assinalando que os estudos tendem a discutir genericamente o papel do Governo no turismo e a natureza da sua intervenção.

Outra questão presente na literatura do turismo refere-se ao princípio da sustentabilidade, que defende a participação de toda a comunidade¹⁶ no processo de planeamento e execução das ações, elaborados desde os níveis de base com o envolvimento de diversas organizações como as associações de empresas e de desenvolvimento, as instituições de ensino, as agências públicas, os departamentos públicos locais e as organizações não-governamentais, que juntamente com os residentes, formariam uma arena

¹⁵ Que, segundo Albagli (2004) pode ser traduzida como as relações entre um indivíduo ou grupo social e seu meio de referência, da localidade a um país.

¹⁶ incluindo a participação dos atores considerados minoritários ou menos importantes se consideradas as posições de poder.

multidimensional colaborativa, estratégica e fundamental para o sucesso do destino turístico (Timothy, 2002; Vareiro, 2008). No âmbito local, os membros de uma comunidade poderiam determinar os seus próprios objetivos para o desenvolvimento e garantir sua voz ativa na organização e gestão do turismo (Timothy, 2002). Dessa forma, poderiam ser considerados no planeamento, os benefícios sociais, culturais e económicos almejados pelas comunidades (Kauppila, Saarinen, & Leinonen, 2009). As comunidades, no entanto, precisam sentir-se capacitadas para atuar efetivamente no processo decisório, mas para que isso aconteça é necessário que haja um contexto propício de governança, que inclui a criação de formas de comunicação e de interação entre os membros da comunidade a fim de sensibilizá-los, para que posteriormente possam participar nos processos decisórios (Reis & Hayward, 2013). Contudo há de se considerar que a administração pública, o setor privado local e externo ao destino, a comunidade recetora, e até mesmo os visitantes reais ou potenciais, possuem objetivos e necessidades divergentes (Manente & Minghetti, 2006), daí a importância de haver a coordenação.

Uma vez desenvolvido o direcionamento estratégico, com políticas e regras que salvaguardem benefícios aos diferentes atores a longo prazo, a gestão dos destinos deveria conduzir à sustentabilidade dos recursos. Todavia, “as organizações públicas nacionais, regionais e locais, mesmo tendo esses objetivos, possuem filosofias operacionais muitas vezes obsoletas, em razão da burocracia e da política”, o que acaba por limitar sua resposta ao mercado com prontidão e eficiência (C. Costa, 2006, p. 240). Sabe-se que a mudança envolvendo processos de transição institucional pode demorar décadas, dada a dificuldade de se alterar as rotinas, culturas e políticas (Hartman, 2015). Nesse sentido, apesar da inclusão do conceito de governança nos regulamentos, leis e planos, observam-se poucos os exemplos de instituições públicas e empresas privadas do turismo que conseguiram implementá-la de forma mais ampla (De Bruyn & Alonso, 2012).

Mesmo sendo considerada recente a investigação da governança no turismo, já são conhecidas algumas revisões de literatura sobre estudos publicados e disponíveis nas bases de dados digitais. Seguindo uma lógica cronológica, são apontados os resultados apurados por algumas dessas revisões.

Lisa Ruhanen, Noel Scott, Brent Ritchie, e Aaron Tkaczynski (2010) realizaram a revisão de 53 estudos publicados sobre a governança relacionada com o turismo, recorrendo à técnica estatística de “meta-análise”, que resultou na identificação e classificação de 40

dimensões, divididas entre duas tradições, a da ciência política e a da gestão corporativa (Figura 2-2). Os resultados apontam que a investigação científica seguiu as tendências das literaturas de ambas as tradições, com base em uma variedade de dimensões que foram adequadas ao caso particular que estava sob investigação em cada um dos estudos analisados, o que pode justificar a pouca consistência no uso de princípios ou dimensões subjacentes da governança, a carência de coesão, profundidade ou de fundamentos teóricos sólidos. Acreditam os autores que as dimensões identificadas na revisão podem auxiliar nas investigações do Turismo, de forma a evitar que o conceito de governança torne-se um jargão abrangente e facilmente apropriado, como sucede com as noções de turismo sustentável. O facto do conceito de governança ser multidimensional poderia explicar algumas das dificuldades na construção de um corpo crítico de literatura sobre o tema (Ruhanen *et al.*, 2010).

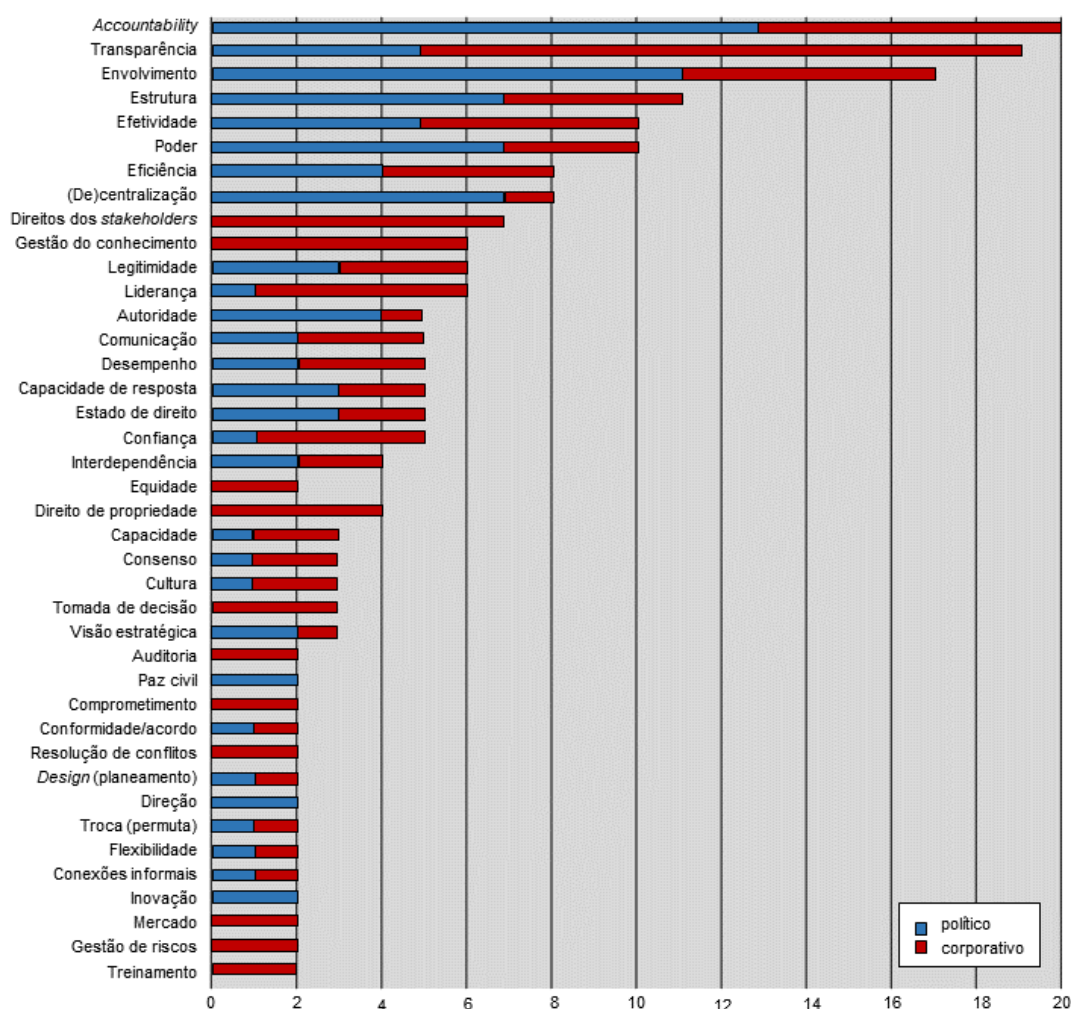


Figura 2-2. As dimensões da governança nos estudos de turismo
 Fonte: adaptado de Ruhanen, Scott, Ritchie, & Tkaczynski (2010).

Numa revisão de literatura sobre Turismo realizada por Bernarda Barbini, Ans Biasone, Mariangel Cacciutto, Daniela Castellucci, Yanina Corbo, e Nadia Roldán (2011), foram selecionados 20 estudos com distintas escalas territoriais, sem a especificação das incidências mais representativas, pois, a escolha e ordenamento foram feitas pela origem geográfica (continentes). As autoras assinalam que a Europa contribuiu com o maior número de publicações e a maior incidência de artigos publicados em revistas científicas ocorreu no período compreendido entre 2005 e 2011. A governança é considerada em alguns estudos como a chave para desenvolver os destinos ou iniciar o desenvolvimento da atividade turística sustentável. Os estudos evidenciam a diversidade da conceptualização de governança, desde a necessidade da inter-relação entre os setores público e privado sob normas de associação e/ou cooperação, à ênfase nos processos para a tomada de decisões. Concluiu-se que o conceito de governança introduziu uma nova perspectiva para abordar as questões sociais, o desenho e implementação de políticas públicas do turismo, associando o maior envolvimento de atores não-governamentais no turismo.

A relação entre a governança e o turismo sustentável foi o alvo da revisão de literatura elaborada por Maria Borges, Celeste Eusébio e Nuno Carvalho (2014). Para este estudo foram analisados 19 artigos publicados na base de dados SCOPUS. As dimensões da governança referem-se aos estudos de Lisa Ruhanen et al. (2010), Narelle Beaumont e Dianne Dredge (2010) e Robert Shipley e Jason Kovacs (2008). Nesta revisão os autores concluem que as evidências empíricas sistemáticas e comparáveis no tocante ao papel da governança no turismo sustentável ainda são limitadas. Apontam ainda as questões associadas à análise: políticas públicas, arranjos institucionais, poder, valores, papel dos grupos de interesse e comunidades no processo de formulação de políticas do turismo. Por fim, reafirmam a diversidade das abordagens disciplinares e da conceptualização da governança, como foi apontado por alguns dos autores anteriormente citados.

No estudo realizado por Mike Peters e Andreas Strobl (2015), os autores buscaram identificar padrões de governança em diferentes configurações de destino, através de dezasseis estudos de caso de natureza qualitativa, o que resultou na contextualização da governança e seus instrumentos, e o desenvolvimento de relações e modelos causais. Os conceitos e teorias adotados nos dezasseis estudos de caso são identificados na Figura

2-3 por ordem alfabética. Verificamos que cinco desses modelos foram elaborados pelos editores do livro (P. Beritelli, H. Pechlaner e N. Scott) e publicados anteriormente.

Teorias e conceitos	Autoria dos estudos de caso
Adaptabilidade e Gestão sustentável	Kemp, Parto, & Gibson (2005), Lenskyj (2000)
Arquétipos da governança de destinos	D'Angella, De Carlo & Sainaghi (2010)
Corredor de mudança (<i>changing corridor</i>)	Pechlaner, Reuter, & Bachinger (2010)
Categorização das formas de governança de destinos	Bodega, Cioccarelli, & Denicolai (2004),
Recursos de bens comuns (<i>common pool resources</i>)	Ostrom (1990)
Configurações de poder	Larson (2002), Marzano & Scott (2009), Pforr (2006)
Modelo corporativo versus modelo comunitário	Beritelli, Bieger & Laesser (2007), Flagestad & Hope (2001)
Modelos corporativos de destinos	Flagestad & Hope (2010)
Modelo do ciclo de vida da área turística	Butler (1980)
Efetividade e eficiência da governança de destinos	Drucker (1966)
Governança e rede de políticas	Rhodes (1997)
Dimensões teóricas dos grafos (GTD)	Krackhardt (1994)
Eventos regulares e planejamento do turismo	Hall (1992, 2000)
Análise institucional	Axelrod & Keohane (1985), Martin & Simmons (1998), North (1971)
Núcleo de redes	Pechlaner, Reuter, & Bachinger (2010)
Teoria de redes	Freeman (2010)
Teoria da agência (<i>principal-agent</i>)	Jensen & Meckling (1976)
Teoria dos direitos de propriedade	Coase (1960), Demsetz (1967)
Estruturas relacionais	Bodega, Cioccarelli, & Denicolai (2004),
Análise de rede social	Scott, Baggio & Cooper (2008)
Teoria de rede social	Granovetter (1983, 1985)
Capital social	Lin (1999)
Análise de <i>stakeholder</i>/ abordagem comunitária	Clarkson (1995), Taylor (1995)
Abordagem de <i>stakeholder</i>	Presenza & Cippolina (2010)
Teoria/abordagem de <i>stakeholder</i>	Franch, Martini & Buffa (2010), March & Wilkinson (2009), Sheehan & Ritchie (2005)
Visão de destino	Ritchie (1993)

Figura 2-3. Teorias e conceitos da governança contemporânea de destinos

Fonte: adaptado de Peters & Strobl (2015).

Os estudos de caso analisados por Mike Peters e Andreas Strobl (2015) indicam que a investigação deve analisar primeiramente os atores, direta e indiretamente, envolvidos com

o turismo e o contexto do destino, sua estrutura histórica, política e a composição de recursos, para que se compreenda os padrões específicos de governança, para depois se concentrar nos atores que realmente constituem a autoridade máxima responsável pelo desenvolvimento do destino.

2.4. Modelos analítico-descritivos de governança

Os modelos conceituais elaborados para analisar a governança no turismo têm como referência países democráticos liberais ocidentais e baseiam-se no modo como, em cada um, a governança recorre a formas hierárquicas de regulação e no maior ou menor equilíbrio de poder entre o Estado e outros atores políticos. Os modos de coordenação são úteis para auxiliar a compreensão dos principais aspectos da governança do turismo em diferentes contextos, esclarecer os conceitos-chave, auxiliar na análise comparativa de governança e de política de turismo entre jurisdições que afetam o turismo ao longo do tempo, e entre a governança no turismo e outros campos de estudo (Bramwell & Lane, 2011; Hall, 2011a). De seguida, são sintetizados alguns desses estudos, tendo como critério de apresentação a cronologia conforme sua publicação.

Num estudo sobre três diferentes arranjos em rede, Narelle Beaumont e Dianne Dredge (2010) desenvolveram uma matriz para identificar as características desses grupos, com informações como o local de ação, foco da atividade em rede, fonte dos recursos financeiros, área de atuação, papel e *accountability*. Foram acrescentadas dimensões de efetividade da governança do turismo no âmbito local para comparar os diferentes tipos de arranjos. Os parâmetros adotados referem-se ao conceito de boa governança, resultantes da revisão de literatura anteriormente realizada por esses autores, identificados como: culturas positivas, comunicação construtiva e comunidades engajadas; transparência e *accountability*; visão e liderança; aceitação da diversidade e a busca da equidade e da inclusão; desenvolvimento de conhecimento, aprendizagem e partilha de experiências; papéis claros e *accountability* dos participantes e estruturas operacionais claras e processos da rede.

Michael Hall (2011a) elaborou uma tipologia de governança do turismo para auxiliar a descrição e explanação das mudanças observadas nas estruturas dinâmicas de governança ao longo do tempo, bem como as mudanças das políticas públicas. No quadro conceitual sobre a estrutura e características da governança (Figura 2-4), o mesmo autor considerou duas dimensões: a governança como um equilíbrio relativo entre as relações de poder existentes entre os atores da política, públicos e privados; e os modos de direcionamento, que variam do hierárquico (*top-down*), envolvendo hierarquias e mercado, ao não-hierárquico, envolvendo comunidades e redes. Segundo Michael Hall (2011a), a hierarquia, que continua a ser praticada em todos os âmbitos, configura-se como a integração vertical das estruturas estatais, ou seja, o modo tradicional de governar do Estado. A comunidade refere-se, por exemplo, à participação pública no processo de elaboração de políticas e nos processos de tomada de decisão; as redes envolvem tanto as parcerias público-privadas, como a inclusão dos atores no processo de planejamento. Por fim, o mercado refere-se tanto à presença do mercado em atividades antes exercidas pelo Estado, como à intervenção do Estado no mercado, por exemplo, na formação e nos incentivos fiscais (Hall, 2011a).

	Hierarquias	Comunidades	Redes	Mercados
Caraterísticas do tipo classificatório	Modelo idealizado de governo democrático e administração pública	Noção de que as comunidades deveriam resolver seus problemas comuns com o mínimo de interferência do Estado	Facilitar a coordenação dos interesses públicos e privados e a alocação de recursos (aumenta a eficiência da implementação de políticas)	Crença no mercado como o mecanismo de alocação de recursos mais eficiente e justo
	Distingue entre espaço de políticas públicas e privadas	Desenvolve uma imagem consensual da comunidade e o envolvimento positivo de seus membros em questões coletivas	Varia desde comunidades políticas coerentes/ triângulos políticos até as coligações de uma única questão	Crença no empoderamento dos cidadãos através do seu papel de consumidores
	Foco no bem público ou comum	Governança sem o governo	Regular e coordenar as áreas políticas de acordo com as preferências dos atores da rede mais do que as considerações de política pública	Emprego de critérios monetários para medir eficiência
	Comando e controlo (tomada de decisão de cima para baixo)	Fomento do espírito cívico	Dependência mútua entre rede e Estado	Área política para os atores económicos onde eles cooperam para resolver problemas comuns
	Relações hierárquicas entre diferentes níveis do Estado			

Figura 2-4. Estrutura de governança e suas caraterísticas

Fonte: adaptado de Hall (2011).

Temas governança/ políticas	Hierarquia, controlo, conformidade	Complexidade, autonomia local, poder descentralizado, resolução descentralizada de problemas	Redes, governança multinível, direção, barganha, troca e negociação	Mercados, barganha, troca e negociação
Ponto de vista da política	Hierárquico: decisores políticos; Legisladores; governo central	Não hierárquico: implementadores, burocratas e funcionários locais	Onde a negociação e a barganha ocorrem	Onde a negociação ocorre entre consumidores e produtores
Modelo subjacente da democracia	Elitista	Participativo	Híbrido/ <i>stakeholder</i> , papel significativo dado aos grupos de interesse	Determinado pelo consumidor; capacitação cidadã
Foco primário	Eficácia: até que ponto os objetivos da política são realmente atingidos?	O que influencia a ação em uma determinada área?	Interação negociada entre metas definidas centralmente e as inovações do ator (muitas vezes local) e restrições	Eficiência: mercados proporcionará o resultado mais eficiente
Visões dos atores (iniciantes) não-centrais	Agentes passivos ou impedimentos potenciais	Potencialmente inovadores políticos ou "bombeiros" de problemas	Tenta explicar o comportamento de todos aqueles que interagem no desenvolvimento e implementação da política	Os participantes do mercado são os mais adequados para "resolver" os problemas de política
Distinção entre formulação e implementação de políticas	Atualmente e conceitualmente distinto; A política é feita pelo topo e implementada pelo inferior	Distinção imprecisa: a política é muitas vezes feita e, em seguida, refeita por atores políticos individuais e institucionais	Continuidade de ação política: elaboração de políticas e implementação, visto como uma série de intenções em torno das quais ocorre a negociação	Continuidade de ação política
Critério de sucesso	Quando saídas/ resultados são, <i>a priori</i> , consistentes com objetivos	Realização dos objetivos do ator (frequentemente local)	Difícil de avaliar objetivamente, o sucesso depende das perspetivas do ator	Eficiência do mercado
Lacunas de implementação/ défices	Ocorrem quando as saídas/resultados, <i>a priori</i> , são insuficientes para os objetivos	"Os défices" são um sinal de mudança de política e não uma falha. São inevitáveis	Todas as políticas são modificadas como resultado da negociação. Não há uma referência padrão	Ocorre quando os mercados não estão aptos para a operar
Razão para implementar lacunas/défices	Boas ideias, mal executadas	Ideias ruins fielmente executadas	"Os défices" são inevitáveis à medida que as ideias políticas absolutas são mais concretas	Falha do mercado; Seleção inadequada de indicadores
Solução para implementar lacunas/défices	Simplifica a estrutura de implementação; Aplica incentivos e sanções	"Défices" são inevitáveis	"Défices" são inevitáveis	Aumentar a capacidade do mercado
Instrumentos de política primária	Lei	Autorregulação	Autorregulação	Corporação e / ou privatização de órgãos estaduais
	Regulação	Reuniões públicas/ reuniões das câmaras	Esquemas de credenciamento	Uso de preços, subsídios e incentivos fiscais para incentivar os comportamentos desejados
	Clara atribuição e transferências de poder entre diferentes níveis do Estado	Participação pública	Código de práticas	Uso de instrumentos regulamentares e legais para incentivar a eficiência do mercado

Figura 2-5. Estrutura de governança e suas características

Fonte: adaptado de Hall (2011).

Desenvolvimento de um conjunto claro de arranjos institucionais	Não-intervenção	Associações da "indústria"	Instrumentos voluntários
Licenciamento, licenças, consentimentos e normas	Instrumentos voluntários	Organizações não-governamentais	Não-intervenção
Remoção de direitos de propriedade	Informação/ educação		
	Associações de voluntários		

Figura 2-6. Estrutura de governança e suas características

Fonte: adaptado de Hall (2011).

A partir do reconhecimento que os estudos mais recentes sobre a governança nos destinos têm-se preocupado em examinar o papel e os interesses de atores influentes e das afiliações no desenvolvimento do destino, o que traz novas reflexões sobre os mecanismos subjacentes que influenciam as decisões (como e por que das escolhas) e as ações, Pietro Beritelli e Thomas Bieger (2014) propuseram suplementar o conceito de governança com uma dimensão que é a da liderança (quem e porquê), para ajudar a responder questões sobre a escolha das estratégias e os objetivos sob os quais o destino se desenvolve e sob que regras, e fornecer, assim, uma perspectiva mais abrangente para compreender a gestão dos destinos turísticos.

Para Pietro Beritelli e Thomas Bieger (2014), a governança ao nível do destino turístico centra-se no direcionamento e no controlo através de normas, estruturas e processos, enquanto a liderança centra-se nos atores, suas ações e influência através das visões e motivações pessoais. Tendo por princípio a abordagem sistémica¹⁷, esses mesmos autores trataram a liderança à escala do destino, e não ao nível dos indivíduos, e consideram no quadro concetual duas dimensões que acreditam poder influenciar os destinos: a confiança e a comunicação efetiva. Acrescentaram, também, mais três dimensões da liderança, que não se referem explicitamente à abordagem sistémica: o entendimento/compreensão mútua¹⁸, *likeability*¹⁹, e acessibilidade. O estudo em questão concentrou-se na obtenção

¹⁷ Segundo Pietro Beritelli e Thomas Bieger (2014), as discussões sobre governança e liderança recaem sobre três dimensões ou contextos: (a) organizacional (ao nível de uma organização), (b) inter-organizacional (entre várias organizações), e (c) abordagem sistémica (inclui comunidades, redes, regiões). A liderança no contexto do destino turístico pode ser vista como o resultado de um tipo de liderança interrelacional entre empresas e atores que se influenciam mutuamente.

¹⁸ *Mutual understanding*, no original.

¹⁹ Sem tradução precisa, refere-se às qualidades que trazem uma consideração favorável: agradável, amável, simpático, de fácil apreciação (conforme definição do dicionário Merriam-Webster).

das percepções sobre atores influentes, suas motivações ou interesses, e ações, sua habilidade para influenciar organizações e sistemas e na avaliação do seu desempenho para o desenvolvimento do destino.

Tendo por fundamento as ciências políticas, o estudo elaborado por Yim Wan e Bill Bramwell (2015) para analisar a governança de destinos turísticos, teve como base a seleção de seis modos de governança:

- a) *Diretivo* – que procura melhorar a eficiência da prestação de serviços públicos através da adoção de práticas de gestão do setor privado; terceirização; e avaliação de desempenho. O governo é um gestor que tem como principal função, o estabelecimento de metas e a gestão de contratos;
- a) *Corporativista* – a tomada de decisão considera os interesses da sociedade; os arranjos institucionais (intermediados pelo governo, contam com empregadores, sindicatos, e outros grupos de interesse organizados) formulam e implementam as políticas negociadas; tende à formação de coalizões excludentes;
- b) *Pró-crescimento* – fundamenta-se na cooperação entre setor público e privado em prol do crescimento económico local; envolve parcerias público-privadas; governo é o principal ator e facilitador dos acordos;
- c) *Clientelista* – em que os políticos e altos funcionários do governo gerenciam e determinam o direcionamento dos recursos locais de acordo com interesses; agenda política voltada ao favorecimento de benefícios seletivos;
- d) *Pluralista* - envolve uma concorrência considerável entre interesses conflitantes e processos de deliberação e de negociação entre diferentes grupos de interesse organizados; o governo é um mediador, fornecendo arranjos para a articulação de diferentes grupos e preservando uma certa autonomia dos interesses concorrentes;
- e) *Populista* – os políticos inclinam-se a recorrer à mobilização das bases, além de estabelecer e implementar agendas políticas; o governo é um facilitador e permite que as partes interessadas sejam ouvidas de forma a construir o consenso.

Esses modos são considerados ideais, mas na realidade, podem prevalecer por algum tempo ou se modificar ou fazer surgir um modo híbrido, resultante da mescla de modos de governança. Cada um desses modos foram, então, analisados sob quatro aspetos ou

elementos: (1) os principais atores, (2) as agendas e os objetivos políticos, (3) as regras de interação e (4) as funções e estratégias do governo, conforme demonstra a Figura 2-5.

	Diretivo	Corporativista	Pró-crescimento	Clientelista	Pluralista	Populista
Principal ator(es)	Clientes	Governo, empregados, sindicatos, outros interesses organizados	Governo, elite empresarial	Políticos, altos funcionários do governo e clientes	Políticos e interesses privados organizados	Ativistas comunitários e políticos
Agendas de políticas/ objetivos	Eficiência	Distributivo	Crescimento	Benefícios seletivos para sustentar as relações patronais	Democracia política e representação de diversos interesses	Interesse público
Regras de Interação	Contratos	Deliberações	Cooperação, parcerias	Redes sociais informais e ocultas	Deliberações	Regras informais (normas, cultura)
Funções/ Estratégias de governo	Administrador	Mediador	Parceiro-chave, facilitador	Papel passivo	Mediador	Facilitador

Figura 2-7. Tipologia dos modos de governança.

Fonte: adaptado de Wan & Bramwell (2015).

Para fundamentar o seu modelo de análise de governança do turismo, Citlalin Fuentes (2016) propõe a consideração de um conceito provisório envolvendo estruturas institucionais e processos de coordenação social, indicando que a governança do turismo se refere aos

modos institucionalizados hierárquicos e não-hierárquicos de coordenação, através dos quais participam e cooperam, através de várias formas, os atores governamentais e não-governamentais que intervêm na prestação de bens e serviços destinados ao consumo do visitante, com o objetivo de adotar e implementar decisões vinculativas orientadas para aumentar a contribuição do turismo para o crescimento económico e reverter seus efeitos indesejáveis sobre a economia, o meio ambiente e a sociedade (Fuentes, 2016, pp. 197–198).

Na ótica de Citlalin Fuentes (2016), a governança turística como um processo de condução e/ou direcionamento dos destinos turísticos através da atuação coordenada entre as diferentes escalas de governo está vinculada ao conceito primário de governança, centrada

na capacidade de um governo exercer o controlo sobre toda a estrutura pública, sobre a economia e sobre a sociedade (coordenação hierárquica), e voltada para os padrões de interação de complementaridade (coordenação não-hierárquica). Nesse sentido, a autora acredita que a governança, para ser concreta e favorecer o fortalecimento e a eventual consolidação do turismo como pilar de desenvolvimento sustentável, depende da *capacidade institucional*, ou seja, das áreas governamentais responsáveis pela política de turismo em incentivar o compromisso voluntário e da conformidade (consenso) dos atores não-governamentais para o estabelecimento e adoção de regras coletivas, evitando o oportunismo e os impactes negativos.

Para Citlalin Fuentes (2016), ao mesmo tempo que a capacidade institucional facilita a participação e a cooperação, está condicionada às competências para intervir hierarquicamente, pela imposição de normas, realização de acordos e pelo estabelecimento de parcerias público-privadas, etc.. A concretização da governança depende assim da efetividade, do grau de consolidação das estruturas públicas que habilitam os governos a terem essa capacidade (delegam as competências), do grau de envolvimento dos outros atores e da efetividade dos marcos institucionais (Fuentes, 2016). Ambas as dimensões (capacidade institucional para coordenação não-hierárquica e a sua efetividade) compõem o modelo analítico de governança do turismo proposto por aquela autora, cujos indicadores são apresentados na Figura 2-6.

Capacidade institucional de coordenação não-hierárquica	<p>1. Competências/autonomia para intervenção hierárquica Reconhecimento do turismo em funções de governo-geral; Tipos de competências (explícitas, concorrentes, coincidentes) para gerir e coordenar o turismo; Atribuição de poderes no campo do turismo; Existência de uma lei geral e de leis locais do Turismo (gestão, promoção, <i>marketing</i>, verificação e avaliação do turismo).</p> <p>2. Quadro regulatório (leis e planos que sustentam a ação pública) Estruturas/processos para envolvimento de outros órgãos com incidência no desenvolvimento do turismo; Mecanismos de envolvimento dos governos locais; Mecanismos de verificação e sanção, em que âmbitos e alcance.</p> <p>3. Alcance dos direitos, obrigações e responsabilidades para todos os atores envolvidos na produção de bens e serviços destinados ao consumo pelo visitante Mecanismos de participação dos atores não-governamentais e setor privado no planeamento e a extensão dessa participação; Identificação de responsabilidades explícitas para os atores envolvidos no turismo; Envolvimento efetivo do setor privado, comunidades locais e outros atores envolvidos na consecução de metas.</p>
---	--

Figura 2-8. Elementos e indicadores da governança do turismo

Fonte: elaborado pela autora com base em Fuentes (2016).

Efetividade da coordenação não-hierárquica	<p>1. Grau de envolvimento dos atores não-governamentais Perfil dos atores não-governamentais envolvidos nos processos decisórios; Tipo de acordos existentes; Alcance temporal, territorial ou setorial dos acordos.</p> <p>2. Efetividade dos quadros institucionais Tipo de estruturas para o envolvimento de atores não-governamentais envolvidos no turismo (formais, informais, âmbito, capacidade para operar); Existência de quadros legais para o estabelecimento de acordos público-privados; Tipo de acordos estabelecidos, finalidade e razão da necessidade de sua existência; Existência de redes (formais/informais) para assuntos do turismo – planejamento e formulação de políticas, discussões, avaliação de desempenho, etc.; Existência de mecanismos de fomento ao desenvolvimento de boas práticas para redes e organizações não-governamentais Projetos de ajuda/fomento de organismos regionais, globais ou internacionais para redes locais e alcance</p>
--	--

Figura 2-9. Elementos e indicadores da governança do turismo

Fonte: elaborado pela autora com base em Fuentes (2016).

2.5. Conclusão

Todos estes estudos têm permitido identificar os fundamentos e a evolução da teoria de governança, que se tem vindo a tornar, segundo Joaquín Farinós Dasi (2008), um conceito polissêmico, muito amplo quanto a sua interpretação e uso. A ambiguidade de aplicação deste conceito, tanto no contexto público como no privado, tem sido aliás uma das razões da sua popularidade (B. G. Peters, 2011a). Como nota este autor, a governança, no entanto, “é um conceito essencialmente político, que exige pensar sobre as formas de ação pública” (B. G. Peters, 2011a, p. 64). Nesse sentido, Vasudha Chhotray e Gerry Stoker (2009) esclarecem que a governança refere-se tanto à estrutura como aos processos de coordenação exercidos pelo Estado, através de seus órgãos nas diferentes escalas de atuação, à sua capacidade em coordená-los, e de coordenar e gerir diferentes forças ou interesses dos atores privados e não-governamentais, sendo que essa interação pode ocorrer em determinados momentos para a solução de problemas ou a gestão de necessidades específicas.

As diferentes perspetivas resultantes da adoção da teoria de governança pelas diversas disciplinas contribuem para a investigação sobre a gestão do turismo, possibilitando a compreensão e análise dos processos de tomada de decisões, elaboração e implementação de políticas, e as práticas da gestão pública.

Através do conceito de governança multinível pode-se compreender as estruturas e processos intergovernamentais e as políticas transnacionais no âmbito da União Europeia, e as ligações entre os atores, também, no âmbito regional e local (B. G. Peters, 2011a). Por tratar da capacidade de coordenação e agregação dos interesses (diversos e divergentes) para promover políticas, projetos e programas que representam os interesses públicos, a governança permite caracterizar a interação e a interdependência mútua entre as instituições públicas e a sociedade em geral, que podem resultar em decisões, bases normativas e ações mais cooperativas, conforme afirmam Christophe De Bruyn e Alba Alonso (2012), Maarten Hajer e Henrik Wagenaar (2003b), Jan Kooiman (1994, 2003) e William Trousdale (1999), não desconsiderando as questões relativas ao poder, à hierarquia, aos modos de controlo e abertura para a cooperação (Bang, 2003; Bevir, 2013; Bramwell, 2006; Hajer & Wagenaar, 2003b; Hartman, 2015; Pechlaner & Volgger, 2013), a retórica da boa governança (Bang, 2003) e a aparente inclusão dos arranjos de governança (Swyngedouw, 2012).

Admite-se, nas revisões da literatura, que a governança envolve redes de organizações guiadas e dirigidas pelo governo e que apresentam variações quanto ao poder de direcionamento. Os governos desempenham papéis importantes, muitas vezes como principais atores nos processos políticos, e continuam a ser responsáveis pelo fornecimento de incentivos e por impor requisitos sobre os atores na promoção de objetivos em torno de metas comuns (Chhotray & Stoker, 2009; Swyngedouw, 2005, 2012; Y. K. P. Wan & Bramwell, 2015).

À escala dos destinos, a governança do turismo implica numa complexa e abrangente coordenação que pode influenciar a competitividade dos mesmos (De Bruyn & Alonso, 2012). A abordagem da teoria e dos conceitos de governança nos estudos sobre o turismo tem-se concentrado nas estruturas, nos processos e nas características relacionais presentes nos diferentes modos de direcionamento dos destinos turísticos (Bramwell & Lane, 2011; Hall, 2011a; Y. K. P. Wan & Bramwell, 2015), sejam através de arranjos formais ou informais.

As revisões de literatura, algumas referenciadas na secção 2.3., demonstram a variedade de questões sobre o tema, e identificam as dimensões e indicadores para avaliar tais processos (Beaumont & Dredge, 2010; Fuentes, 2016; Hall, 2011a; Ruhanen et al., 2010;

Y. K. P. Wan & Bramwell, 2015). Observa-se que a perspectiva de redes é frequentemente associada a estas discussões, conforme destacaram Michael Volgger e Harald Pechlaner (2015). Tal associação parece ser facilitada pelo facto de o turismo ser compreendido como um sistema e pela característica das relações entre os atores privados do setor, as alianças, parcerias, ações colaborativas entre si e também com o setor público. Nesse sentido, destacam-se estudos empíricos sobre os efeitos da comunicação, a confiança, a geração e a transferência de conhecimento dos atores envolvidos nos diferentes arranjos em rede, como estes têm operado e os resultados obtidos (Beaumont & Dredge, 2010; Pechlaner, Beritelli, & Volgger, 2015). As questões da territorialidade, também, parecem ser decisivas para o sucesso da atividade turística, uma vez que o conhecimento coletivo de um dado território tende a determinar, ou pelo menos, a informar o modo como as coisas devem ser feitas, conforme explica Albagli (2004).

Ao considerar-se a perspectiva de dependência da trajetória (*path dependence*), na qual as escolhas de longo prazo podem alterar as trajetórias, positiva ou negativamente, uma forma de se obter o fortalecimento e competitividade de regiões turísticas pode passar pela consideração de um direcionamento envolvendo as diferentes estruturas e atores. Acredita-se que a interação dos atores públicos e não-públicos, através da governança multinível e multiagente, possa influenciar os destinos na obtenção de uma vantagem competitiva, além de proporcionar o compartilhamento do destino entre todos os participantes, o estímulo a inovação e a produtividade, e ainda, melhorar as relações e gerar confiança, entre outros benefícios (Buhalis & Costa, 2006; Loiola & Moura, 1996; Porter, 1999). Assim, a interação entre os atores locais com proximidade territorial parece ser decisiva não só para obter esta vantagem competitiva, mas para facilitar a reflexão e a implementação de diretrizes comuns e para o controlo de ações que têm por objetivo o desenvolvimento de setores económicos, como o turismo.

Outro aspeto a considerar é, que a governança pode influenciar e equilibrar as interações, as forças e os interesses sociais, e estabelecer uma base normativa para todas essas atividades (Kooiman, 1994, 2003), o que implica no uso das instituições e estruturas para alocar e coordenar não só as atividades, como também os recursos, e promover as interações dentro do Estado, e entre ele, o setor privado e a sociedade civil (De Bruyn & Alonso, 2012; Trousdale, 1999).

Destaca-se, por fim, dois aspetos importantes a ter em consideração. O primeiro é, que a governança refere-se à estrutura e aos processos de coordenação exercidos pelo Estado (Chhotray & Stoker, 2009), e o segundo, é que a governança do turismo, entendido como um processo de direcionamento dos destinos turísticos, se dá através da atuação coordenada entre as diferentes escalas de governo, portanto, está centrado na capacidade do Estado em exercer o controlo sobre toda a estrutura pública, sobre a economia e sobre a sociedade (coordenação hierárquica), e também, voltada para os padrões de interação de complementaridade (coordenação não-hierárquica), conforme assinalado por Citlalin Fuentes (2016).

Conclui-se que a literatura tem demonstrado que a governança é uma abordagem indicada para compreender o processo de coordenação e direcionamento dos atores públicos e não-públicos no desenvolvimento do turismo, em todas as escalas de governação, e em especial, à escala local e sub-regional, tendo em vista a obtenção de benefícios económicos e sociais que, ao final, signifiquem em algum grau o desenvolvimento dos lugares, tema que será abordado no capítulo a seguir. Tendo isso presente, esta investigação vale-se de alguns aspetos dos conceitos aqui destacados, dimensões e indicadores apontados e explorados nos estudos empíricos sobre a governança no turismo.

3 DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E DOS LUGARES

3.1. Introdução

O capítulo anterior examinou a evolução da teoria da governança e a sua adoção nos estudos sobre o turismo, tendo sido observada sua importância para a compreensão das estruturas e dos processos que envolvem a gestão pública do turismo, as dinâmicas dos atores públicos e a interação entre estes e os demais atores do setor turístico. De forma a explorar os fins esperados por todos esses atores, neste capítulo, atenta-se para as questões do desenvolvimento do turismo, atividade a qual a gestão pública centra sua atenção a fim de que se extraiam benefícios para os territórios e suas sociedades.

O turismo tornou-se um fenómeno mundial, com turistas ocupando quase todos os espaços, histórias e atividades sociais (Urry, 1999), e em razão dos impactos, principalmente, económicos que ele pode gerar, tem sido incluído nas políticas de muitos países, que tendem a vê-lo como instrumento capaz de alavancar o desenvolvimento, em especial em territórios económica e socialmente fragilizados (Cunha, 1997). O desenvolvimento, no entanto, é um fenómeno complexo com dimensões variadas, que dentre outros, envolve recursos naturais, pessoas e as suas ações, a mobilidade de capital, mão-de-obra, bens e serviços (Coriolano, 2003).

A economia emergente desse processo tem-se caracterizado pela polaridade social e geográfica que se reproduz dentro de cada país, e as diferentes capacidades regionais têm gerado concentração económica e riqueza, mas em poucos lugares, sendo beneficiadas aqueles que tem oferecido ao mercado algo distintivo para além de suas fronteiras (Tomaney, Pike, & Rodríguez-Pose, 2010). Tal situação reflete também as diferenças existentes entre os destinos turísticos de um país, que ao apresentarem diferentes níveis de evolução, atratividade e competitividade, potencializam diferentes impactos sobre as suas economias.

Este capítulo aborda, assim, o terceiro objetivo proposto nesta investigação, o de caracterizar o processo de desenvolvimento do turismo e as suas implicações, voltando-se, primeiramente, para a discussão sobre os efeitos deste processo, ou seja, a associação do turismo ao desenvolvimento dos lugares (secção 3.2.), e ainda, o processo de evolução de um destino turístico (secção 3.3.). Em seguida, são apresentados alguns modelos conceituais que foram elaborados para explicar as diferentes fases de evolução dos destinos, os cenários e as dinâmicas geralmente presentes nessas fases (secção 3.4). Exploradas essas bases, procura-se evidenciar o papel dos atores públicos, privados e não-públicos no processo de desenvolvimento (secção 3.5.). A parte final do capítulo volta-se para a uma breve caracterização do turismo no contexto europeu e nacional, a fim de introduzir ao leitor a perspetiva em que é tratada a atividade no âmbito da governação pública.

3.2. A associação do turismo ao desenvolvimento

O desenvolvimento pode ser considerado como uma constante e positiva mudança nas dimensões sociais, económicas, políticas e culturais, um processo pelo qual uma sociedade se move de uma condição para outra e para o cumprimento de seu objetivo, resultando num estado ou condição de desenvolvimento (Sharpley, 2002c). Ao termo “desenvolvimento” são atribuídos significados, valorações e direções, associando-o a algo que conduz a uma condição futura melhor “[...] do mundo que se quer e não do mundo que se vive” (Coriolano, 2003, p. 162).

Inicialmente o desenvolvimento foi associado ao crescimento, mas, por mais que ambos tenham como meta a promoção do bem-estar das populações por meio da geração de riqueza, diferenciam-se quanto à forma e aos meios para alcançá-la (Boisier, 2001; Vareiro, 2008). Para Laurentina Vareiro (2008), o crescimento refere-se ao aumento quantitativo de uma determinada unidade económica – geração de riqueza ou produção *per capita*, enquanto o desenvolvimento refere-se ao conjunto de transformações no sistema económico e no tipo de organização que condiciona o aumento sustentado do produto real, incluindo uma melhoria qualitativa na economia decorrente da melhor utilização de recursos, inovações tecnológicas, melhor divisão social do trabalho, entre outros.

Ambas as dimensões (qualitativas e quantitativas) podem ser integradas, mas nem sempre são coincidentes (Vareiro, 2008); na verdade, uma dada unidade económica pode experimentar o desenvolvimento em termos quantitativos com uma dimensão qualitativa problemática, por exemplo, registando o aumento dos níveis de emprego, porém, de baixa qualidade (níveis salariais relativos, pouca oportunidade de progressão na carreira, não reconhecimento sindical, etc.); apoiando-se em investidores internos insustentáveis ou em empresas *start-up* de curta duração. E da mesma forma, pode ter níveis de emprego de alta qualidade, poucos investimentos e novas empresas (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2006).

Se o território apresenta uma importante dimensão económica, também a dinâmica económica tem uma forte dimensão espacial, e cada território tem uma capacidade diferenciada de oferecer competitividade aos empreendimentos e rentabilidade aos investimentos, apresentando distintas vantagens de localização produtiva (Albagli, 2004). Assim, a adaptação de uma prática tradicional, com base no conhecimento, pode gerar o desenvolvimento em uma região, afirmando-a em razão de um tipo de atividade, como os polos mecânicos na Alemanha ou de tecnologia nos Estados Unidos da América, ou ainda as vinícolas no sul da Europa, tornando-a interessante para clientes ou consumidores que procuram um produto, serviço ou solução tecnológica em particular (Hilpert, 2006).

À escala regional de um país buscam-se meios para inserir localidades na economia de mercado, de forma a proporcionar condições dignas para a sociedade na maioria dos lugares, valorizando as pessoas com toda a sua bagagem cultural (história, tradições, costumes, estilo de vida familiar e social, atividades produtivas), a consciência coletiva de vida em comum, os lugares e os seus patrimónios (Coriolano & Vasconcelos, 2013; Hilpert, 2006).

A partir das dinâmicas socioculturais, a dimensão simbólica do território pode converter-se em força motriz de estratégias competitivas para a inserção em mercados globalizados (Lages, Braga, & Morelli, 2004). Como não é possível estabelecer uma estratégia universal a ser aplicada em cada área, visto que a reprodução de políticas de desenvolvimento em diferentes contextos geralmente causa pouco ou nenhum impacto na geração de desenvolvimento local ou regional (Pike et al., 2006), cada território deveria adotar um modelo próprio de desenvolvimento, tendo em consideração as redes de atores locais, os

recursos (renováveis e não-renováveis), a infraestrutura existente, o capital humano (conhecimentos, habilidades e competências das pessoas), o capital social (os níveis de confiança, cooperação, organização e participação social), a cultura empreendedora, a poupança local, a capacidade de atrair investimentos, as potencialidades, vocações e oportunidades e as vantagens comparativas e competitivas, entre outros. Para isso, seria preciso haver adesão, apropriação e participação das pessoas no projeto de desenvolvimento, mas dificilmente elas se reconhecem como protagonistas do processo de produção coletiva do seu próprio desenvolvimento (Paula, 2004; Pike et al., 2006). Por apresentar variações quanto ao grau dessa adesão e do entusiasmo dos agentes locais, as heranças culturais, ritmo das mudanças e desafios e dificuldades a serem enfrentados, é que a configuração do processo de desenvolvimento é considerada singular, não podendo ser replicada em outro contexto e circunstância (Paula, 2004).

Juarez Paula (2004) afirma que o processo de desenvolvimento depende da construção e multiplicação das redes de atores locais, de cidadãos, de protagonistas das mudanças políticas, económicas e sociais. Para o planeamento e para a gestão deve-se buscar vincular os atores mais importantes, por exemplo, empresários, líderes comunitários e de organizações da sociedade civil, representantes políticos (em todos os níveis de governo) e de instituições públicas e privadas que interferem nas políticas de desenvolvimento.

Promover o desenvolvimento é fazer escolhas e decidir sobre o futuro das pessoas, cuja qualidade de vida depende, intrinsecamente, da capacidade de potencializar as competências que geram ganhos de produtividade. “Sem o incremento da produtividade, seja nas instituições públicas ou privadas, não há o crescimento da riqueza como um bem social capaz de gerar desenvolvimento e prover o bem-estar coletivo” (Paula, 2004, p. 78). Sendo um produto das relações sociais, o desenvolvimento também depende da qualidade dessas relações (Paula, 2004). Nesse sentido, Sergio Boisier associa a capacidade de organização social (a) à qualidade, capacidade e identidade da autoridade política em organizar e conduzir negociações para que o território fique o menos suscetível às variações exógenas, (b) à qualidade das equipes técnicas das agências públicas e entidades dirigentes, (c) ao dinamismo dos empresários, que ao perceberem as oportunidades, investem vislumbrando o futuro em termos de crescimento e desenvolvimento, e (d) à existência de redes ou de outras estruturas que sejam efetivos canais de participação (Boisier, 1989).

Ao longo do século 20 o turismo tornou-se um foco das políticas de desenvolvimento económico, sendo considerado como a atividade que melhor corresponde aos anseios de “vastas camadas das populações localizadas em zonas economicamente desfavorecidas” (Cunha, 1997, p. 282); e também, porque os benefícios socioeconómicos decorrentes do desenvolvimento do turismo podem incluir a regeneração demográfica, a retenção de serviços e a revitalização dos lugares. O despovoamento é um problema grave para muitas áreas rurais na Europa, que vêm presenciando a saída de sua população ativa para outras áreas mais prósperas (Davidson & Maitland, 2002).

Mas para que ocorra a inversão das situações socioeconómicas negativas, Carminda Cavaco (2005a, p. 79) sublinha que

não basta a continuação dos múltiplos subsídios comunitários nas soluções agrícolas e silvícolas mais simples (como produções de qualidade ou laboração artesanal de produções com valores acrescentados pelos saberes e tradições herdados de passados mais ou menos distantes), melhoria dos quadros de vida ou desenvolvimento da economia social, de modo a assegurar a necessária oferta de bens e de serviços básicos.

Para esta autora é preciso atrair e fixar a população para que se mantenham os níveis demográficos mínimos, e também, diminuir o isolamento social das populações nos territórios de baixa densidade, de forma a garantir as “clientelas e consumos pelo menos em parte adulta e jovem, com capacidade de iniciativa e trabalho”, e ainda, diversificar as bases económicas ativas e reafirmar a multifuncionalidade das áreas rurais (Cavaco, 2005a, p. 79).

Independentemente do grau de importância que tenha para uma nação, a inclusão do turismo nas políticas nacionais é evidente (Cunha, 1997). Contudo, o turismo tem contribuído mais para o crescimento e para a diversificação económica do que para o processo de desenvolvimento na sua conceção integral, contemplando objetivos e processos sociais, culturais, políticos, ambientais e económicos (Sharpley, 2002b; Telfer, 2002). Isto ocorre porque a contribuição do turismo é mais facilmente identificada numa definição de desenvolvimento centrada no crescimento económico (Telfer, 2002) e também, porque os governos tendem a priorizar o turismo na economia como gerador de riqueza e de renda para o próprio setor público e para a comunidade que os apoia, muitas

vezes intervindo mais a favor da economia, negligenciando as prioridades relativas aos recursos socioculturais e ambientais, conforme argumenta Bill Bramwell (2011).

A crença no turismo como uma atividade de sucesso, na qual os benefícios superam os custos, decorre das consequências positivas visíveis (efeitos económicos, ambientais e socioculturais) e mensuráveis da sua evolução em determinados locais (Sharpley, 2002a). Mas o turismo também gera efeitos negativos, tornando-se, por vezes, um fator de marginalização das populações locais e um veículo de tensões sociais (Cunha, 1997; Stylidis & Terzidou, 2014). Os residentes tendem ser beneficiados economicamente quando o turismo na sua área é significativo, apesar do incómodo da presença dos turistas, que passam a ser “um mal necessário”, revelando assim o “grande paradoxo do turismo” – uma atividade que “coloca em contato pessoas que não enxergam a si mesmas como pessoas, mas como portadores de uma função precisa e determinada” (Barretto, 2003, p. 26).

Como consequência do turismo de massas passou-se a reivindicar a mudança do modelo de desenvolvimento do turismo de forma a ser sustentável, possibilitando melhor qualidade de vida para a comunidade recetora ao mesmo tempo que proporciona uma experiência de alta qualidade para o visitante e preservando a qualidade do ambiente (um recurso essencial para ambos). Todavia, há uma grande diferença entre o princípio da sustentabilidade e a sua prática, mesmo reconhecendo a necessidade de mudança (Trousdale, 1999).

Observa-se que onde o turismo cresce de forma gradual, ao longo de vários anos, há um longo período de adaptação social e ambiental, possibilitando a participação local no acompanhamento dessa evolução em termos do atendimento das necessidades relativas ao trabalho, fornecedores e capital, adquiridos mais rapidamente por meio de recursos locais. Onde, pelo contrário, há uma rápida expansão, a percepção dos retornos pode ser mais visível, mas provavelmente a comunidade recetora não atenda da mesma forma às necessidades dos visitantes, tendo que recorrer a recursos externos, o que a médio e longo prazo, representa fuga de divisas e a redução efetiva dos benefícios para a sociedade (Pearce, 1989).

Os efeitos positivos diretos e indiretos do turismo na economia podem resultar no desenvolvimento económico quanto mais vezes os ciclos de consumo e produção ocorrem.

A renda gerada pelos turistas nos destinos gera efeitos diretos sobre o emprego e a tributação, que por sua vez beneficiam as empresas que prestam serviços ou fornecem insumos. Isto origina a renda indireta e afeta também o emprego noutros setores da economia. Mas, para que beneficie a sociedade, o máximo das receitas oriundas do turismo deveria permanecer no local e na região onde são geradas, uma vez que o impacte económico varia conforme a quantidade de desvios (serviços e produtos importados de outra região) e o impacte social, conforme o aumento dos gastos e da procura, que exercem pressão para o aumento das atividades empresariais. A maior procura leva a mais consumos (produtos e serviços) potencializando os efeitos na infraestrutura básica (água, eletricidade, estradas, transportes, etc.). Quanto mais diversa for a base económica de uma região, melhores são as oportunidades de se criar uma cadeia de consumo dentro da própria área, de forma a satisfazer a necessidade da procura indireta das empresas de turismo e, com isso, influenciar o desenvolvimento socioeconómico (Kauppila et al., 2009; Saayman & Saayman, 2010).

Atsuko Hashimoto (2002) defende o investimento no empreendedorismo local (micro e pequenas empresas) como forma de se evitar a exportação de lucros para as matrizes das grandes empresas localizadas fora da região; mas o facto de as empresas de turismo de operação local serem, no geral, de micro ou pequena dimensão, acaba por não contribuir para o desenvolvimento de forma evidente, visto que se amplia o efeito multiplicador local mas com baixos ganhos, sem reflexos sensíveis na distribuição de renda (Oliveira, Lages, & Dantas, 2010; Telfer, 2002). Também não basta atrair empresas ou indústrias, mas estimular atividades que gerem consumo (Tomaney et al., 2010). A interdependência entre setores e serviços tende a reforçar a ideia de que o turismo é capaz de promover o desenvolvimento económico à mesma razão da sua importância para determinado local (Coriolano, 2006; Cunha, 1997; Mathieson & Wall, 1990).

Deve-se considerar que o processo de desenvolvimento é influenciado pela sazonalidade e instabilidade da procura turística, uma vez que alteram as receitas no destino (Coriolano & Vasconcelos, 2013; Hashimoto, 2002). Como consequência, outras condições acabam por serem afetadas, como é o caso do emprego. O papel e a contribuição do turismo para o emprego, sempre evidenciado nas políticas, variam consideravelmente em razão da escala, carácter, estado de desenvolvimento do destino e da importância relativa da atividade em comparação a outras atividades. Com a constante diminuição de postos de trabalho nos setores primários e secundários, o setor de serviços tende a ser visto como

uma fonte de emprego, mas as expectativas de emprego com melhor qualidade, estabilidade ou permanência (em vez de vagas temporárias) nem sempre são atendidas e a redução real do desemprego pode não ser verificada (Mihalič, 2002). Também, o envolvimento da maior parte dos residentes no processo de desenvolvimento do turismo dificilmente ocorre e, na prática, os beneficiados são poucos e as oportunidades de desenvolver negócios são restritas, até pela carência de conhecimentos específicos ou recursos financeiros e tecnológicos para explorar plenamente as oportunidades geradas pelo turismo (Sharpley, 2002b).

O turismo é uma atividade muito suscetível às mudanças da procura (modas, preços, políticas, segurança, tendências globais), por isso, é irrealista esperar que ele ou outra ferramenta de desenvolvimento possa solucionar por si todos os problemas enfrentados por países ou regiões, em especial as consideradas mais atrasadas e até mesmo as localizadas em países desenvolvidos (Cunha, 1997; Sharpley, 2002c). Assim, é possível afirmar que as oportunidades criadas pelo turismo não são iguais para todas as regiões. Para algumas é uma atividade econômica vital; para outras, apenas um coadjuvante de maior ou menor expressão. O turismo pode assumir um caráter integrativo se for considerado um setor estratégico e um fator dominante para o desenvolvimento, cujos impactos positivos repercutem para fora das fronteiras, sendo adequado para garantir uma estreita conexão que deve existir entre o desenvolvimento regional e o nacional (Cunha, 1997). Frequentemente considerado nas políticas de desenvolvimento como um meio de reverter a depressão ou declínio econômico de territórios fragilizados, como anteriormente citado, o turismo não pode ser implementado por imposição e tão pouco sem a mobilização das sinergias locais, uma vez que as potencialidades territoriais de aproveitamento turístico (meio natural e patrimônio cultural) não são suficientes para assegurar o seu êxito ou dinamizar o desenvolvimento integrado (Sarasa, 2014).

3.3. Desenvolvimento de destinos

Uma área turística, como evidenciado por Mulan Ma e Robert Hassink (2013, p. 97), não se estabelece apenas em razão de acontecimentos históricos ou eventos aleatórios promovidos pelas políticas ou outros estímulos, mas depende também de outras condições

como a preexistência de recursos de interesse turístico, naturais ou culturais, da experiência percebida pelos primeiros turistas, e ainda, pela vantagem de localização e da base econômica existente na área²⁰. Esses autores assinalam que o aumento no fluxo de turistas faz com que os serviços a eles direcionados, os atrativos e as estruturas de acolhimento (em geral exploradas por atores locais) e de acesso também cresçam, assim como o envolvimento entre empresários, residentes e governo no desenvolvimento e na exploração dos produtos turísticos.

Entende-se como recurso turístico “qualquer elemento, material ou imaterial, vinculado à natureza ou cultura de um território socialmente organizado, que, por si só ou por meio de sua transformação, é capaz de atrair temporariamente pessoas de outros lugares, tornando-se assim, espaço em um destino turístico” (Bernier, 2013, pp. 24–25), e um produto turístico, como um conjunto de recursos, atrações, infraestruturas, equipamentos, serviços, atividades e experiências “que, acrescidos da respectiva valoração em preço, traduz-se numa proposta de consumo comprada e consumida pelo cliente final/turista” (Turismo de Portugal I.P., 2016, p. 28), sendo que sua denominação é definida em razão da motivação primária, ou seja, pelo que se justifica a viagem, por exemplo, o enoturismo.

As áreas ou destinos turísticos são constituídos por um conjunto de atores que interagem constantemente com o ambiente e contextos, de forma a produzir experiências aos visitantes, reunindo estruturas e serviços para o atendimento das suas necessidades. Juntos, esses atores formam sistemas complexos e dinâmicos - empresas privadas de alojamento, animação, restauração, transportes, agências governamentais e grupos representantes das comunidades locais -, que são moldados e impactados por outras áreas e pela ocorrência de eventos em diferentes escalas espaciais e diferentes níveis de governança (Baggio, Scott, & Cooper, 2010a; Hartman, 2015).

Mesmo sendo composto e produzido maioritariamente por atores individuais, um destino é percebido pelos turistas como uma experiência integrada e como uma unidade coerente, e para que ocorra a orquestração das experiências significativas para os turistas, os recursos e as competências locais e regionais devem ser utilizados de forma criativa, possibilitando sua comercialização concreta como um pacote (Innerhofer & Jochmann, 2015). Nesse sentido, o sucesso desses atores e do destino como um todo, parece

²⁰ *The emergence of a tourism area is not only due to “historical matters” or “random events” such as policy or triggers, but also depends on “initial conditions,” including preexisting natural or cultural resources, adventurers’ experience, location advantage and economic base, no original.*

dependem de uma eficiente coordenação e interação dos recursos de cada empresa que nele atua, e do desenvolvimento de uma estratégia geral que considere os objetivos comuns e o caráter multinível das influências e das ações, de forma a gerar valor para todos. Esse processo implica a conversão de recursos dispersos em produtos e serviços, sua contínua reconfiguração e a atuação coerente desses atores, com o estabelecimento e implementação de mecanismos de coordenação, cuja eficiência depende da estrutura interorganizacional existente (Haugland, Ness, Grønseth, & Aarstad, 2011; Velasco-González, 2013).

Somada aos atores individuais, a governança regional do turismo pode agir para a obtenção da coesão, reunindo governos locais, atores privados e não-governamentais, e também comunidades, para tornar o destino relevante no mercado. As atividades regionais podem incluir o *branding* (transmissão de uma imagem positiva do destino), o desenvolvimento de infraestruturas, a educação (formação de recursos humanos qualificados), o estabelecimento de parcerias e a implementação local das políticas nacionais (Zahra, 2011). Admitindo-se que o desenvolvimento do turismo depende do comprometimento de todos esses atores, torna-se necessária a eliminação de barreiras para a cooperação, sendo que o próprio turismo pode servir de catalisador dos atores dispersos pela região (Gunn & Var, 2002).

Com a evolução do turismo, o destino acaba por ter que reagir à crescente pressão competitiva produzida desde o nível local até o mundial, gerada pela criação de inúmeros produtos e serviços para atender as expectativas e comportamentos de consumo, cada vez mais híbridos, dos potenciais clientes. Entretanto, essa evolução ocorre de forma muito variada, pois, as áreas turísticas ficam sujeitas às influências decorrentes das interações pouco organizadas desses vários atores que, no entanto, se alteram à medida que o destino evolui. Todo esse cenário evidencia a necessidade da cooperação entre os atores que interagem no destino e da existência de uma governança orientada por objetivos (Breakey, 2005; Butler, 2009; Innerhofer & Jochmann, 2015; Ma & Hassink, 2013).

Esse esforço coletivo também é importante para evitar a estagnação ou declínio do destino. Como recorda Raoul Bianchi (2002), as corporações transnacionais, que exercem maior poder de mercado, desafiam constantemente os destinos a intensificar a diversidade dos produtos. Uma vez que estes podem ser imitados, os destinos podem ser prejudicados pelo desinteresse de sua fruição e pela imagem negativa que se cria (Ma & Hassink, 2013).

Sob a ótica sociocultural do *marketing*, os destinos turísticos são lugares e espaços resultantes da prática social, unidades dinâmicas onde ocorrem relações complexas entre produtores, consumidores, residentes e autoridades, e a construção simbólica de experiências turísticas (Saraniemi & Kylänen, 2011). Até certo ponto, o perfil dos turistas que buscam atrair determina o leque de instalações e serviços que os destinos devem proporcionar se quiserem mantê-los, uma vez que apresentam diferentes necessidades e anseios. Há de se considerar também, que diferentes tipos de visitantes causam diferentes impactos no destino. Nesse sentido, vários modelos de desenvolvimento de destinos acabam por incluir variados aspectos dos visitantes, como seu perfil socioeconômico e psicológico (Davidson & Maitland, 2002).

Também as comunidades locais são fundamentais, pois, sua participação no processo de desenvolvimento e a aceitação das metas planejadas pode minimizar problemas e manter a atividade turística, já que esta é uma das atividades que mais condiciona o uso do solo e dos recursos culturais (Gunn & Var, 2002). Na visão de Maria Velasco-González (2013), todo o sistema turístico depende em grande parte das comunidades, que são importantes fornecedores do que é necessário para a prestação dos serviços aos turistas. Além disso, os atrativos turísticos estão contidos nas próprias comunidades e nas áreas envolventes. Contudo, os atores públicos e privados têm um papel destacado no processo de desenvolvimento do turismo, uma vez que gerem grande parte das estruturas e serviços, agem e interagem nas áreas ou territórios, e parecem influenciar de forma mais decisiva a própria dinâmica dos lugares (Velasco-González, 2013).

3.4. Modelos analíticos da evolução de destinos

Os modelos sugeridos por investigadores científicos para analisar a ocorrência de variados eventos ao longo do tempo, em lugares que se transformaram em áreas turísticas, tornaram-se populares no final do século XX. Tendo por referência as mudanças ocorridas na administração pública, Dianne Dredge (2007) assinalou a ênfase dos estudos sobre o planejamento e políticas do turismo, espelhando as questões abordadas nos modelos sobre a evolução de destinos. Nos anos de 1970, a relação entre governo e sociedade civil foi

sendo questionada e os estudos voltaram-se para as questões da oferta, sua estruturação, para o planeamento e para o desenvolvimento de políticas direcionadas ao mercado. A partir de 1980, o planeamento espacial dos destinos e o turismo de base comunitária receberam maior destaque, e na década seguinte, evidenciou-se a ideologia da gestão pública, as estruturas de governança e as parcerias público-privadas. Nessa época, os estudos passaram a abordar com mais intensidade as questões sobre o poder, as influências institucionais no planeamento e no desenvolvimento de políticas, e em particular, sobre o desenvolvimento do turismo sustentável. Já na primeira década do século XXI, as discussões e análises centrou-se nas relações entre atores corporativos, e em temas como a colaboração, as parcerias e a autorregulação dos setores do turismo (Dredge, 2007).

Num ensaio que resume a dinâmica do espaço turístico, o geógrafo Jean-Marie Miossec (1977) situou algumas mudanças relativas ao desenvolvimento de estruturas, mais precisamente, *resorts*²¹, ao comportamento dos turistas e as atitudes das comunidades receptoras, e aos transportes, através de quatro fases ou horizontes temporais:

Fase 0 O território é apenas cruzado (passagem) mas não visitado, fica muito distante (ou isolado) para ser um objetivo de férias, ou não é conhecido ou interessante para o turista. Os gestores locais e a comunidade, frequentemente, desejam atrair turistas para o lugar e há uma expectativa positiva quanto ao desenvolvimento do turismo, mas há pouco conhecimento a respeito da atividade;

Fase 1 Surge o primeiro *resort*, os residentes observam-no com curiosidade ou indiferença, a atividade turística é ainda extremamente fraca e não provoca o aparecimento de outros equipamentos, os turistas começam a perceber apenas uma parte do lugar;

Fase 2 Quando o *resort* pioneiro demonstra que a atividade é viável, outros surgem e, também, as infraestruturas, o emprego e os serviços. O volume de turistas aumenta e várias áreas do lugar já são reconhecidas;

²¹ A definição inclui pelo menos três características: (1) pequenas unidades geográficas ou áreas que oferecem uma série de atrações turísticas e serviços; (2) sua população, pelo menos durante temporadas; e sua economia – alta percentagem de transações provenientes do turismo (Jafari, 2000)

Fase 3 Ocorre a organização – cada *resort* organiza seu ambiente (animação, excursões, etc.), surge a concorrência e as diferenciações e dá-se a segregação dos clientes e dos espaços – os com função turística e os dirigidos aos residentes.

Fase 4 Observa-se uma tendência à saturação. A promoção é massiva, com recurso a vários canais de comunicação, recriam-se paisagens repletas de infraestruturas. A "originalidade" já não existe, o turismo ocorre em todos os espaços e as crises emergem (superpopulação, impactes negativos, animosidade por parte dos residentes, entre outros). Os turistas, já não reconhecendo as qualidades originais dos lugares buscam outros mais periféricos.

Conforme evidenciam Rob Davidson e Robert Maitland (2002), esta última fase pode requerer um planeamento que vise o controlo para guiar ou limitar o desenvolvimento do turismo. À essa altura, os turistas já estão familiarizados com os atrativos e as instalações, resultando num nível de especialização e hierarquia entre as diferentes estruturas.

Para Jean-Marie Miossec (1977), a partir da fase 4, o destino deve reestruturar produtos e serviços, encontrar novas formas de turismo ou nichos de mercado. Este autor nos alerta para o facto dos elementos (*resorts*, transportes, comportamento dos turistas, e atitudes dos responsáveis e residentes) não evoluem ao mesmo ritmo, o que pode gerar crises ou problemas, criando dificuldades no longo prazo. É o caso, por exemplo, de uma infraestruturas que requeira planeamento e um longo período até ser concretizada.

A partir do conceito de um ciclo de evolução de produtos e tendo como base uma curva que demonstra oscilações e declínios, Richard W. Butler (1980) elaborou o modelo *Tourism Area Life Cycle* - TALC (Figura 3-1), com o intuito de descrever essencialmente os diferentes estados e possíveis tendências do desenvolvimento do turismo nos lugares.

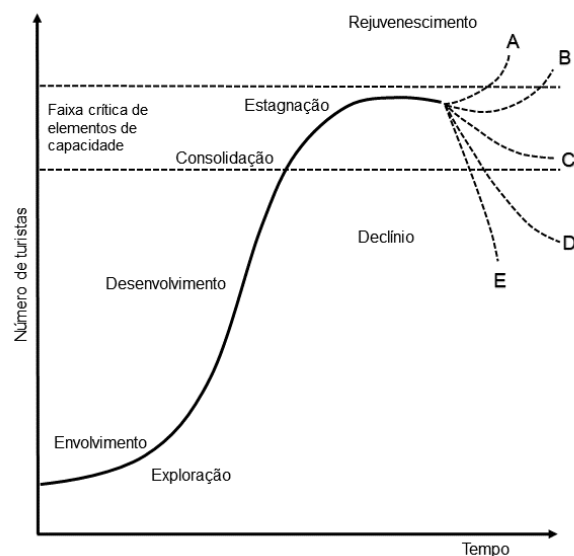


Figura 3-1. Tourism Area Life Cycle (TALC)

Fonte: adaptado de Butler (1980).

O ciclo de evolução do modelo TALC consiste em sete fases: Exploração, Envolvimento, Desenvolvimento, seguidas pela Consolidação, Estagnação, sendo estas últimas consideradas na faixa crítica dos elementos de capacidade, Declínio e Rejuvenescimento, cujas características são indicadas na Figura 3-2.

Fases de evolução	Caraterísticas
Exploração	<ul style="list-style-type: none"> · Número reduzido de turistas (individuais), atraídos pelas caraterísticas naturais e culturais diferenciadoras; · Padrão irregular de visitação; · Inexistência de instalações específicas para turistas; · Contato com os residentes é alto; · O turismo não altera a configuração física e social da área.
Envolvimento	<ul style="list-style-type: none"> · Fluxo de turistas aumenta (incluindo grupos organizados de viagem); · Podem surgir temporadas de visitação; · Alguns residentes entram no mercado e começam a fornecer as instalações para os turistas (algumas de uso exclusivo); · O contato com os residentes permanece alto, tende a aumentar para aqueles que fornecem serviços como o de restauração; · Surge alguma publicidade para atrair mais turistas na área do mercado emissor; · Ocorrem as primeiras pressões para que governos e agências públicas forneçam ou melhorem as condições de acesso e outras facilidades para o acolhimento.

Figura 3-2. Possíveis trajetórias dos destinos (TALC)

Fonte: adaptado de Butler (1980).

Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> · O tipo de turistas muda (em geral são grupos organizados por agências de viagens); · O número de turistas nos períodos de pico pode igualar-se ou exceder a população local permanente; · A área turística já é bem definida, em parte pela publicidade realizada nos diferentes mercados emissores; · Alguns provedores de instalações desaparecem, cedendo o lugar para organizações externas (principalmente de hospedagem); · Os atrativos originais desenvolvem-se e passam a ter uma comercialização específica; · Surgem atrativos complementares (vindos de fora do destino); · Surgem serviços auxiliares para as empresas turísticas (e.g. lavanderia industrial); · Chegam trabalhadores de fora; · Notam-se mudanças na aparência física do destino, podendo causar desaprovação por parte dos residentes; · Torna-se necessário o envolvimento do setor público regional e nacional (planeamento, fornecimento de equipamentos e estruturas);
Consolidação	<ul style="list-style-type: none"> · O ritmo de crescimento no número de visitantes diminui, embora o número total continue aumentando; · O número total de visitantes ultrapassa o número de residentes permanentes; · Presença das principais franquias e cadeias, com poucas adições; · Grande parte da economia está atrelada ao turismo; · <i>Marketing</i> e publicidade de grande alcance, e esforços para ampliar a temporada/estadia de visitantes e os mercados; · O grande número de visitantes e instalações geram alguma oposição e descontentamento entre os residentes permanentes, em particular aqueles que não estão envolvidos no turismo (podem surgir algumas restrições sobre as atividades); · As estâncias turísticas tem sua área recreativa bem definida. Podendo levar as antigas instalações a uma espécie de rebaixamento, deixando de serem atrativas para o turista.
Estagnação	<ul style="list-style-type: none"> · Tipo de visitante predominante é o turista de massa organizado · O número máximo de visitantes é alcançado; · Os níveis de capacidade de carga para muitas variáveis serão alcançados ou excedidos, provocando problemas ambientais, sociais e económicos; · A imagem do destino está bem estabelecida, mas não mais na moda; · Existe uma forte dependência de um grande número de visitantes (grupos e eventos); · Excesso do número de camas requer mais esforços para manter o fluxo de turistas; · As atrações originais podem ser substituídas por outras "artificiais" importadas; · A imagem do <i>resort</i> se separa do seu ambiente geográfico; · Ocorre o desenvolvimento periférico (à área turística original); · As instalações provavelmente são vendidas.
Declínio	<ul style="list-style-type: none"> · Não podendo competir com outras atrações, enfrenta o declínio do fluxo de turistas; · Utilização para viagens de curta duração, se há facilidade de acesso; · O custo de manutenção das instalações é elevado e podem ser utilizadas para outros fins (não-turísticos - condomínios) ou desaparecem; · Residentes e funcionários podem adquirir instalações/equipamentos a preços significativamente mais baixos, conforme o mercado diminui; · A área pode perder sua função turística ou tornar-se decadente.
Rejuvenescimento	<ul style="list-style-type: none"> · Turistas habituais, pouca mudança de comportamento; · Remodelação/adaptação das instalações; · Esforços combinados entre setor público e privado para atrair novos mercados · Mudança completa das atrações (necessário oferecer algo distintivo novamente); · Adição de atrações artificiais; · Aproveitamento de atrativos naturais não-explorados anteriormente para novos nichos de mercado e minimizar a sazonalidade; · Processo positivo para atrações que suportem por longo tempo a pressão de visitação.

Figura 3-3. Possíveis trajetórias dos destinos (TALC)

Fonte: adaptado de Butler (1980).

Segundo Elisa Innerhofer e Judith Jochmann (2015), durante a fase de Desenvolvimento o destino se amplia e há uma preocupação em gerar valor para o cliente, enquanto na fase de Consolidação, apesar do crescimento nas receitas e lucros, a taxa de crescimento de turistas frequentemente entra em declínio, o que significa que o turismo ainda gera valor local e regional e é um importante setor económico. Já na fase de Estagnação, o destino segue por um de dois caminhos – o Rejuvenescimento ou o Declínio. No primeiro caso, o destino precisa de reposicionar-se no mercado, reagir às mudanças das condições do mercado, ajustar o padrão de qualidade, criar novos pontos de atração turística e investir nas instalações de alojamento e infraestrutura. Tanto a fase de Estagnação, como a de Declínio, são induzidas pelas externalidades económicas e do mercado (Innerhofer & Jochmann, 2015).

Os eixos apresentados no modelo TALC (Figura 3-1) referem-se à variação do número de visitantes em relação ao decorrer do tempo. Richard W. Butler (1980, p. 10) lembra a propósito que “um aumento em qualquer direção implica uma redução geral na qualidade global e na atratividade após atingir os níveis de capacidade” – a área pode deixar de ser atrativa aos primeiros visitantes antes mesmo de atingir a capacidade de carga, que passam a explorar outras áreas ainda não desenvolvidas. Também pode ser interpretado como uma antecipação à reação dos residentes em relação aos visitantes (indiferença, euforia, irritação e antagonismo). Após a fase de Estagnação, o modelo apresenta opções de trajetórias possíveis. A curva “A” indica o crescimento e um período de expansão resultante da remodelação. Caso esta remodelação seja modesta, com poucos ajustes quanto aos níveis de capacidade e proteção contínua de recursos, o crescimento pode manter-se, mas, de forma muito reduzida (curva B). Na curva “C”, o número de visitantes pode manter-se estável após uma redução do fluxo, mediante algum reajuste que permita ainda atender todos os níveis de capacidade. A curva “D” retrata o declínio acentuado em razão de fatores internos e externos, como a não-renovação de instalações, equipamentos, atrativos, ou devido a conflitos, guerras, terrorismo, entre outros.

Como alerta o próprio Richard W. Butler, o modelo não é profético e nem todas as áreas turísticas estão fadadas a uma situação de “super desenvolvimento, em um ambiente degradado, com a diminuição do número de turistas e receitas, e atitudes negativas dos residentes para com os visitantes”²² (Butler, 2009, p. 248). Através das observações

²² *Essentially the TALC conveys a warning message, not a prophecy. It does not state that all resorts will end in overdevelopment, a degraded environment, declining tourist numbers and revenues and negative resident*

apontadas no modelo, este autor sugere uma reflexão sobre a temporalidade das atrações turísticas, chamando a atenção para a necessária mudança de atitude dos responsáveis pelo planeamento, desenvolvimento e gestão de áreas turísticas. Apesar das críticas que o modelo vêm recebendo, Butler (2009) defende que os padrões de mudança dos destinos turísticos podem ser semelhantes e seguir, talvez, o mesmo caminho²³. Por isso, julga ser importante a compreensão desses padrões e que os fatores que os influenciam sejam identificados, pois, sem isso, há poucas possibilidades de se efetuar uma intervenção bem-sucedida. Se os responsáveis pela gestão atual e futura de uma área “não estão conscientes das forças que atuam sobre ela, é improvável que possam suportar ou neutralizar essas forças e, assim, intervir proactivamente no desenvolvimento do destino²⁴” (Butler, 2009, p. 251).

Conforme observado por Carminda Cavaco, uma vez que muitos turistas não são fiéis aos destinos, a estagnação significaria a renovação dos afluxos e tipos de clientes, argumentando ainda, que muitas críticas sobre o desenvolvimento dos lugares são ideológicas. “Os lugares turísticos tão denegridos são, na verdade, lugares originais de variedade, de diversidade, de concentração, densidade” (Cavaco, 2005b, p. 423).

Já o modelo “espiral de Schwarzenbach” (Figura 3-3) de Wigand Ritter (1991), citado por Rob Davidson e Robert Maitland (2002), representa as tendências em termos de investimento em instalações turísticas conforme aumenta o fluxo de visitantes num dado lugar. O desenvolvimento do destino parece ser guiado pelo investimento (cada vez mais dispendioso e complexo) e pela promoção realizada pelo setor público nos diferentes níveis de administração - quanto mais distantes do centro da espiral, mais distantes; hierárquica e fisicamente, estão os agentes do próprio destino.

attitudes towards visitors. It does warn that without appropriate intervention, such negative impacts are likely to occur, no original.

²³ Na época da concepção do TALC, Butler indicou a falta de dados quantitativos suficientes e fiáveis para testar o modelo, situação que as pesquisas modernas permitem superar.

²⁴ *If those responsible for controlling and shaping the present and future existence of a destination are not aware of the forces acting upon it, they are highly unlikely to be able to support or counteract those forces and thus intervene proactively in the development of the destination, no original.*

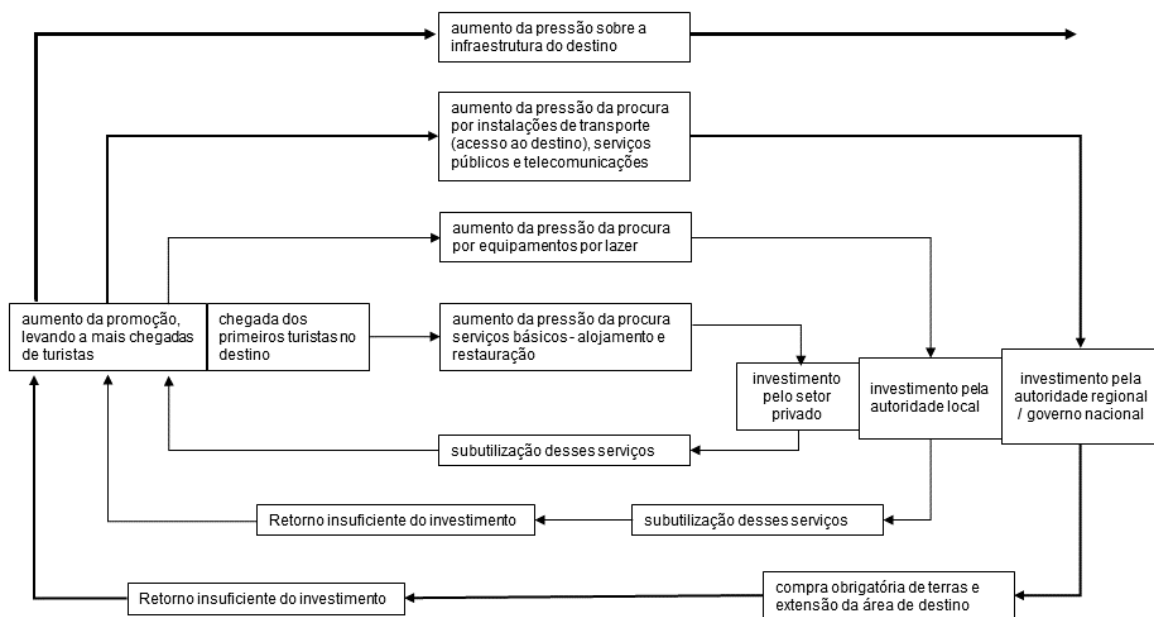


Figura 3-4. Espiral de Schwartzbach
 Fonte: Adaptado de Davidson & Maitland (2002).

Tendo por base a função económica do turismo, os seus efeitos, positivos e negativos, diretos e indiretos, Rob Davidson e Robert Maitland (2002) elaboraram um modelo axial para analisar o desenvolvimento do turismo numa área (Figura 3-4), tendo por referência dois elementos-base: a dominância ou domínio (*dominance*) e a taxa de crescimento, que juntos, permitem identificar alguns dos possíveis problemas que os destinos podem vir a enfrentar.

Nesse modelo (Figura 3-4), a dominância é uma escala de avaliação de importância da atividade turística num lugar – quanto maior a dominância, maior é a dependência económica do turismo. Mesmo que não existam dados económicos, a dominância pode ser estimada, por exemplo, com base na proporção de empregos locais atribuíveis ao turismo. Essa avaliação é importante para a gestão dos destinos em razão dos impactos que os afetam – numa relação escala do turismo *versus* escala do lugar -, e a facilidade ou dificuldade para reorientar o destino, pois, quanto mais importante for o turismo para o lugar, maior a dificuldade em voltar-se para uma nova direção. As alterações nessa dominância podem ocorrer em consequência de mudanças da procura pelos produtos turísticos do destino, ou por razões externas ao próprio turismo, como outras atividades económicas passarem a ser mais atrativas (Davidson & Maitland, 2002).

Já a taxa de crescimento envolve a direção e a velocidade da mudança, o aumento ou declínio de visitantes, os impactes económicos da visitação, entre outros. A direção da mudança determina a natureza dos problemas a serem tratados (e que são afetados) pelas políticas. A velocidade em que essa mudança ocorre, pode requerer medidas mais urgentes e uma ação de gestão especializada – quando ocorre de forma mais gradual, parece haver uma melhor adaptação ao mercado, há mais tempo para gerir ações a serem consideradas e implementadas (Davidson & Maitland, 2002).

Crescimento do turismo	Intenso	Rápida expansão, atrativo para investidores dos serviços turísticos, subproduto para outras atividades económicas. Perigo de problemas ambientais e infraestruturais, reação da comunidade. Dependência de investimento externo.	Interesse e entusiasmo no turismo como um novo sector de crescimento. Investimento empresarial. Complementaridade e sinergia com outras atividades. Problema potencial de excesso de oferta.
	Declínio	Problemas potencialmente sérios de declínio económico. Deterioração ambiental pela falta de investimento. Encerramento/diminuição de empreendimentos turísticos	Pouco interesse. Turismo não é uma questão central para o lugar. Possível desenvolvimento de mercados especializados
		Alta	Baixa
Dominância do turismo no destino			

Figura 3-5. Dominância e crescimento do turismo

Fonte: adaptado de Davidson & Maitland (2002).

No modelo de Rob Davidson e Robert Maitland (2002, pp. 61–64), ilustrado na Figura 3-4, o eixo horizontal indica o grau de dominância do turismo no destino ou o grau de dependência económica que o lugar possui em relação à atividade. À esquerda, deslocando-se sobre o eixo vertical, pode-se avaliar a significância do turismo em termos absolutos, mesmo que não seja a principal atividade económica do lugar. Quanto mais à direita (dominância baixa), o turismo é apenas mais uma atividade dentre outras, existe pouca atividade turística e gera poucos impactes no lugar. O eixo vertical indica a taxa de crescimento do turismo variando (nos extremos) entre o rápido crescimento e o rápido declínio.

O quadrante superior esquerdo inclui os destinos suscetíveis a experimentar problemas de sucesso – o turismo é dominante e cresce rapidamente, significando a criação de benefícios em termos de receitas, lucros, emprego e imagem positiva, mas também, pode significar problemas ambientais (naturais, de infraestrutura, pressões pelo excesso ou inadequação de novos projetos). Benefícios e custos impactam diferentes grupos, podendo gerar algum ressentimento por parte dos residentes e negócios não relacionados ao turismo, que são forçados a suportar os problemas de expansão do turismo. O crescimento pode gerar problemas de controlo e gestão do desenvolvimento, de criação de infraestrutura pública, de gestão da concorrência e, frequentemente, de gestão de interesses conflitantes. E ainda, pode haver problemas relativos à capacidade carga e a perda de autenticidade.

O quadrante inferior esquerdo, conforme descrevem Davidson e Maitland (2002), representa os destinos extremamente dependentes do turismo, mas que sofrem com o declínio ou lento crescimento, apresentando uma serie de dificuldades interligadas. O declínio terá efeitos multiplicadores em toda a economia (redução de gastos com pessoal e empresas), sem lucros adiam-se manutenções e modernizações tanto no setor privado como no público (infraestrutura) e a imagem do destino tende a se tornar negativa, sendo o pior cenário, o destino cair em um ciclo de declínio, o que dificulta a introdução e a comercialização de novos produtos, e a atração de investidores para promover sua regeneração.

O quadrante superior direito refere-se aos destinos em que o turismo está em crescimento, a partir de uma base comparativamente baixa. Pode representar o rápido crescimento associado com a reinvenção do lugar, previamente não considerado como um destino. O crescimento do turismo provavelmente gerará entusiasmo e será visto como uma oportunidade para um esforço amplo de regeneração e desenvolvimento. As questões incluem meios para estimular o desenvolvimento, garantias para o estabelecimento de novas instalações, e a obtenção do máximo de benefícios induzidos pelo crescimento do turismo. Por fim, o quadrante inferior direito representa os lugares onde o turismo, naquele momento, tem pouca importância e apresenta pequenos sinais de crescimento, o que indica que a atividade é pouco preocupante para os decisores políticos, para as empresas locais e para os residentes, e ainda se analisa a possibilidade de se alcançar o desenvolvimento do turismo (subindo para o quadrante direito superior).

Tendo por base o modelo *Tourism Area Life Cycle* de Butler (1980), Harald Pechlaner, Christopher Reuter e Monika Bachinger²⁵ (2010) propuseram a consideração de uma fase de transição no processo de evolução de uma área turística, a que denominaram *changing corridor*²⁶, entre as fases Pré-turismo e Turismo, ou fase de Envolvimento e de Desenvolvimento, conforme indica a Figura 3-5.

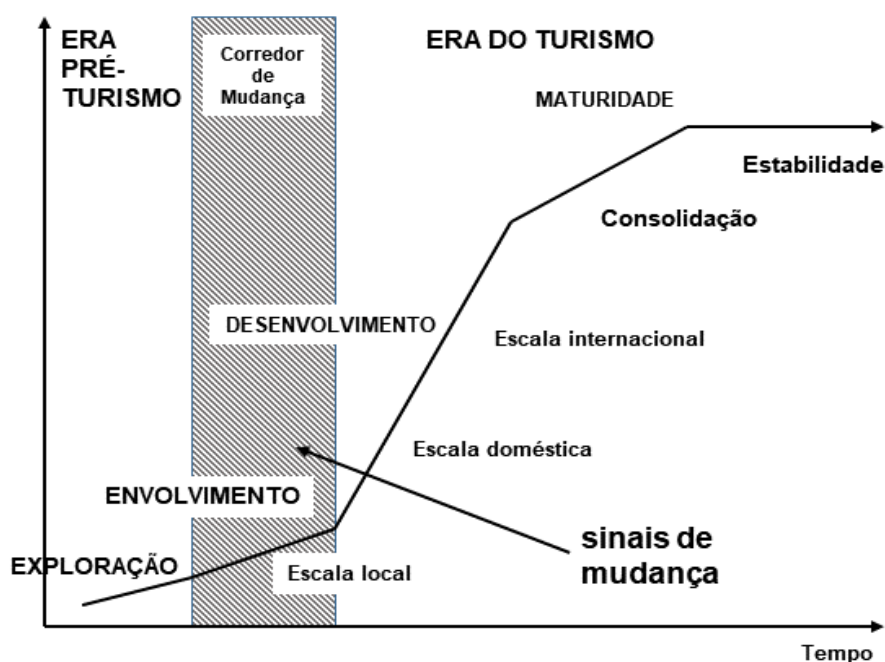


Figura 3-6. O corredor de mudança na transição de região para destino
 Fonte: adaptado de Pechlaner, Reuter, & Bachinger (2010).

Neste modelo elaborado por Harald Pechlaner et al. (2010), na fase transitória da Era Pré-turismo para Era do Turismo ocorre o aumento das atividades turísticas, o que acarreta uma mudança gradual do papel dos atores individuais. O período de transição que compreende essa mudança é decisivo, pois, molda as estruturas e as oportunidades para toda uma região. Em geral, as áreas onde o turismo tem pouca expressão no mercado, há um investimento para aumentar as infraestruturas turísticas ou investe-se na qualificação dos prestadores de serviços na tentativa de se aproximar de outras áreas mais desenvolvidas. Na fase de Desenvolvimento, a interação entre os atores aumenta

²⁵ Este novo modelo fundamentou-se no estudo de Samuel Johnston (2006, p. 25).

²⁶ Aqui traduzido como corredor de mudança

conforme evolui e as áreas são desafiadas a lidar simultaneamente com a pressão do turismo internacional e a consolidação do turismo interno. É uma fase de difícil coordenação. Há empresários que acreditam no potencial do desenvolvimento do destino, investem e inovam, e outros que são resistentes às mudanças e preferem manter-se na mesma condição, temendo a ação em um mercado altamente competitivo. Uma vez que o destino só se estabelece pela interação dos prestadores de serviços turísticos, é essencial que se crie uma rede funcional e que se faça uso dos seus efeitos positivos. A principal função dessa rede é o alinhamento de objetivos e atividades para guiar os diferentes atores (privados e públicos e não-governamentais) em uma direção coerente e mais uniforme, que consiga criar uma marca da região nos mercados externos. As interações interpessoais, nesse sentido, parecem ser o fator mais importante para assegurar essa coordenação e a capacidade de direcionamento (Pechlaner et al., 2010). Para esses autores, a diferença entre regiões e destinos qualificados parece residir na habilidade de promover a qualidade dessa rede, ou seja, quando há interação entre os atores e os objetivos e recursos são compartilhados.

Noutro ensaio crítico do modelo TALC, Mulan Ma e Robert Hassink (2013) propõem um avanço na discussão teórica sobre a evolução de áreas turísticas a partir de dois conceitos da geografia económica evolucionária: a dependência da trajetória (*path-dependence*) e a coevolução. Tal disciplina preocupa-se com a transformação da economia de uma área em razão de processos dinâmicos e irreversíveis ao longo do tempo. Através de um modelo que representa o processo evolucionário do desenvolvimento de uma área turística (Figura 3-6), aqueles autores procuram compensar três fragilidades do modelo TALC: (a) não diferenciação entre área e produto turístico, e (b) entre ciclo de vida e evolução, e (c) a inadequação do uso da capacidade de carga para explicar o declínio das áreas de turismo e os mecanismos causais que conduzem ao processo evolutivo. A coevolução, ou seja, a evolução a partir da interdependência, é observada a partir de três categorias gerais que constituem o sistema de turismo - produtos, setores, instituições, que estão interrelacionadas e afetam o desenvolvimento ou a evolução da área turística, mostrando as relações e ações recíprocas entre esses elementos e a dinâmica dos sistemas institucionais nos quais eles estão incorporados (Ma & Hassink, 2013).

Na Figura 3-6, a macroevolução refere-se aos vínculos ou conexões entre as categorias (produtos, setores e instituições) e a microevolução, à relação entre os elementos endógenos dentro de cada uma das categorias. Os ambientes Institucional e Externo

originam uma série de influências que podem constranger ou facilitar a evolução dos produtos e setores privado e público, pois, determinam regulamentos específicos aplicados a estes setores e a provisão de novos produtos e serviços. Os produtos turísticos influenciam a formação do turismo (transportes, hospedagem, animação, restauração, intermediação de agências de turismo e de agências/entidades públicas) e os setores potencializam o desenvolvimento e a inovação dos produtos e serviços turísticos. Na categoria “produtos”, a evolução das atrações está mutuamente relacionada ao *marketing*, à atratividade, a heterogeneidade, a estrutura e a imagem do produto, e os “serviços” interagem intensamente com as atrações. Na categoria “setores”, a evolução das empresas está mutuamente relacionada à dinâmica de tamanho, capacidade, rede, desempenho e competitividade ao longo do tempo. Os “setores” estão estreitamente relacionadas com o setor público através da formulação, gestão, planeamento ou cooperação de políticas. A evolução das instituições está relacionada às normas sociais, regras, regulamentos, estrutura económica, base educacional, entre outras, e está interrelacionada com as mudanças no “Ambiente institucional” e “Ambiente externo” (Ma & Hassink, 2013).

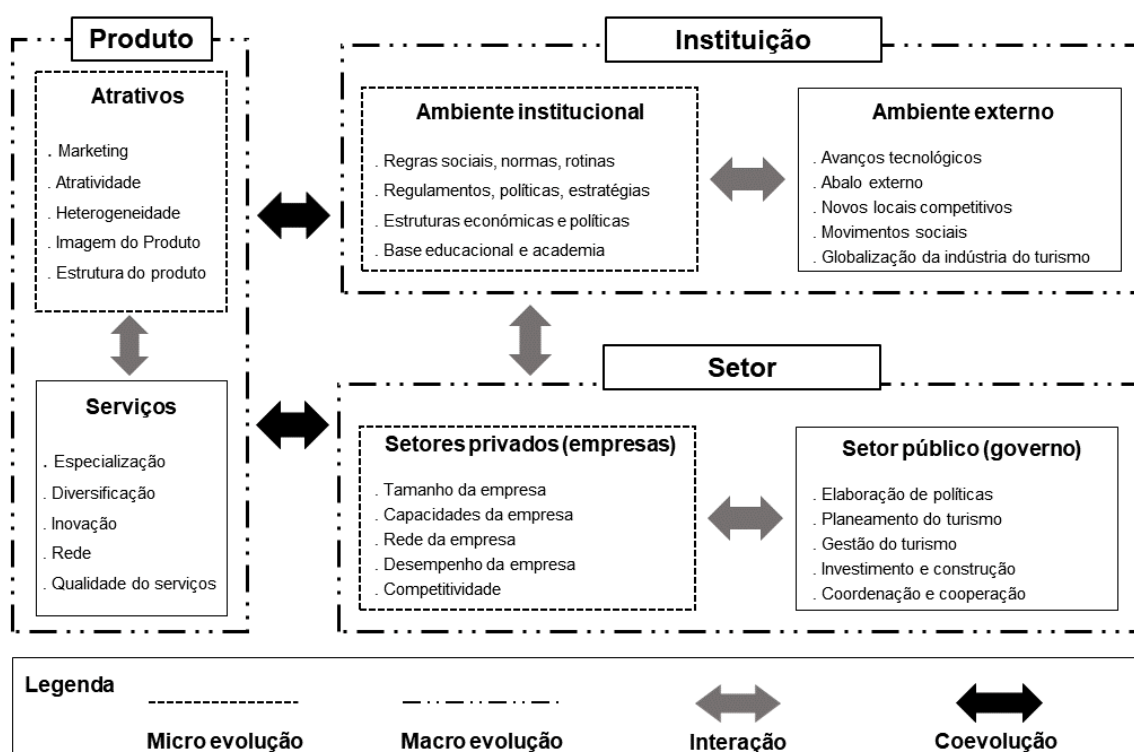


Figura 3-7. O processo evolucionário do desenvolvimento de uma área turística
 Fonte: Adaptado de Ma & Hassink (2013).

Mulan Ma e Robert Hassink (2013, p. 105) recomendam a aplicação deste modelo para analisar empiricamente os processos de dependência da trajetória de uma área turística e identificar estrangulamentos nos produtos ou setores dominantes para evitar a fase de declínio ou desbloquear as eventuais trajetórias negativas dominantes, a nível de produtos, setores ou instituições, possibilitando a elaboração de recomendações políticas para estimular novas trajetórias que, por sua vez, conduzam a um novo ciclo de evolução. A estagnação ou declínio de uma área, segundo Ma & Hassink (2013), pode ser decorrente de entraves cognitivos (imagem do destino), funcionais (relações entre fornecedores e clientes no fornecimento dos serviços) e políticos (papel negativo do governo ou políticas rígidas). Estes autores acreditam que a abordagem de coevolução – interdependência e influência entre organizações e arranjos institucionais –, permite a análise da heterogeneidade e da complexidade do desenvolvimento do turismo, que ocorre em vários níveis, ao contrário da curva simples com estágios sugerida pelo modelo TALC (Ma & Hassink, 2013).

Reconhecendo a utilidade dos modelos como o TALC durante os estados iniciais da investigação do turismo, Noreen Breakey (2005) reafirma a ideia de que o desenvolvimento de um destino turístico é continuamente determinado em razão das condições internas e das inter-relações existentes no seu sistema (de turismo), bem como pela combinação de impactes externos que agem no destino, pelo que, neste quadro não pode ter a sua trajetória predestinada. A mesma autora indica também que os modelos fornecem essencialmente um padrão teórico de crescimento global, ao nível macro, desconsiderando fatores como as tendências de mudanças, as flutuações de visitantes e a sazonalidade ao nível micro; ou seja, parecem suavizar acontecimentos significativos, os períodos de estabilidade e de crescimento rápido, que, somados, caracterizam um padrão geral de crescimento de um destino turístico. Dados como as despesas efetuadas pelos turistas, níveis de ocupação hoteleira, ou o número de visitantes anuais, retratam o crescimento do destino, proporcionando apenas significados gerais e ajustáveis para descrever as mudanças ocorridas no passado, desconsiderando o destino como um sistema complexo e dinâmico.

O ciclo de vida do destino turístico é, na ótica de Noreen Breakey (2005), o resultado de todos os ciclos de vida de cada uma das empresas que o compõe e dos ciclos de vida dos produtos turísticos oferecidos. Sendo assim, cada componente do sistema e o ambiente

externo podem e afetam o ciclo do destino, daí não ser razoável considerar que algum padrão possa representar o seu desenvolvimento. Nesse sentido, esta mesma autora expressa o processo de mudança num destino turístico através de uma equação (Figura 3-7), ilustrando que o padrão de mudança resultante depende da forma como os elementos do sistema turístico são afetados e respondem à intervenção interna ou do ambiente operacional externo²⁷.

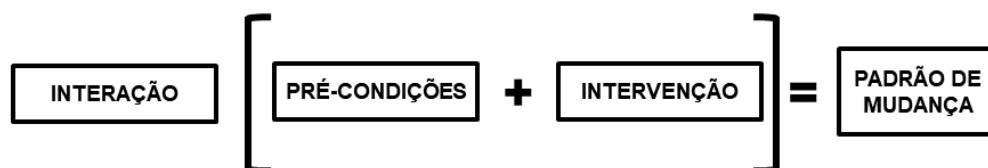


Figura 3-8. O processo de mudança em um destino turístico

Fonte: adaptado de Breakey (2005).

As interações entre os elementos dentro do sistema turístico resultam em seu dinamismo. Em razão da existência de algumas restrições nessas interações e de algum mecanismo que permita que os elementos se adaptem e redefinam seus limites, o sistema pode oscilar e acomodar-se. O resultado indicará o nível de organização dos elementos e de todas as suas relações dentro de um sistema. Quando combinados, os elementos perdem parte de suas características/significados originais, mas adquirem outros. Assim, uma pequena diferença entre sistemas semelhantes pode afetar significativamente o papel de vários elementos. Isto pode explicar as diferenças entre o desenvolvimento do turismo em ambientes aparentemente semelhantes (Breakey, 2005).

Na equação, Noreen Breakey (2005) tem em consideração as condições prévias que permitem, incentivam ou impedem certos padrões de crescimento, e depois, o papel dos indivíduos, as decisões e eventos significativos que causam mudanças no destino. Essas pré-condições referem-se ao turismo existente e as condições geográficas, sociais, culturais e políticas. Já as intervenções estão relacionadas com decisões económicas, políticas ou legislativas internas ou externas ao destino. A interação entre as pré-condições

²⁷ Illustrates that the resultant pattern of change in a destination is dependant on the manner in which the components of the tourism system are affected by, and respond to intervention, that may be internal to the destination, or from the external operating environment, no original.

e a intervenção resultam no padrão de mudança, que por sua vez pode tornar-se “pré-condições” para futuros processos de mudança, de forma contínua (Breakey, 2005).

3.5. A atuação dos setores no turismo

Identificados nos modelos citados, os setores público e privado desempenham funções cruciais para a organização do turismo em um dado território. O Estado procede o ordenamento constitucional, distribui poderes e responsabilidades entre si e a sociedade civil (Laws, Richins, Agrusa, & Scott, 2011), e por deter o poder de manutenção da estabilidade política, segurança, estrutura legal e financeira, sua atuação é fundamental para o desenvolvimento e para a gestão do turismo, facilitando o seu progresso (Gunn & Var, 2002; McLeod & Airey, 2007). Neste sentido, o turismo é uma atividade dentre outras, a ser gerida a partir de normas profissionalmente determinadas e com base em decisões políticas que permitam a consecução de metas, e de acordo com o papel que deve ocupar nos diferentes conjuntos espaciais (Ashworth & Voogd, 2013). Usualmente, o Estado intervém no processo de desenvolvimento do turismo com o objetivo de assegurar o equilíbrio entre as suas prioridades e as da sociedade local (Nunkoo & Ramkissoon, 2012), sendo que a intervenção é “influenciada por ideologias políticas e conjunturas de desenvolvimento económico e social” (N. J. Almeida, 2011, p. 86), e as prioridades são associadas às questões de ordem económica, sociocultural, ambiental e política (Pearce, 1989).

Os governos promovem e coordenam as principais decisões políticas, exercem a representação simbólica e a liderança social, coordenam e supervisionam os serviços das administrações que os auxiliam (Velasco-González, 2013). Portanto, o seu papel primário é governar, o que pode definir-se como o ato relativo à tomada de decisões sobre alternativas de ação para uma sociedade, tendo-se em consideração o interesse público expressado coletivamente (Motta, 1991). Através de processos administrativos fundamentados na autoridade, necessidades e apoios são convertidos em normas, produtos e serviços que resultam na distribuição de direitos e deveres, benefícios e custos (Gunn & Var, 2002; Motta, 1991).

A gestão dos recursos públicos deve gerar resultados económicos, sociais e políticos favoráveis, de forma a retornar à sociedade os benefícios obtidos, e buscar o “desenvolvimento humano em áreas onde os meios são aplicados” (Carvalho, 2009, p. 2). As administrações públicas são, assim, “organizações profissionalizadas, dotadas de meios materiais e económicos de propriedade pública, cujas funções básicas são a prestação de bens e serviços, a organização e gestão de recursos, a acumulação de informações e assessoria especializada” (Velasco-González, 2013, p. 517).

Tradicionalmente os governos adotam uma postura hierárquica, centralizada e burocrática, assumindo, no caso do turismo, a responsabilidade pela provisão de infraestrutura, o controlo do planeamento, do *marketing* e da promoção dos lugares (Ruhanen et al., 2010). Há países que delegam a responsabilidade da promoção para empresas privadas, como é o caso dos Estados Unidos da América, cabendo ao governo apenas algumas intervenções para manter a proteção e a segurança dos cidadãos. O sistema de governo e a importância do turismo para a economia são os principais fatores que definem a extensão da intervenção - quanto mais dependente do turismo, mais provável é o seu envolvimento, como pode ser observado em países como a Espanha ou a África do Sul. Contudo, os governos tendem a exercer mais controlo sobre o desenvolvimento do turismo quando o rápido crescimento de visitantes torna-se problemático, e menos nos estados iniciais ou quando a evolução do turismo ocorre lentamente (Holloway & Taylor, 2006).

Habitualmente o setor público é o provedor dos atrativos naturais, culturais e físicos, e da infraestrutura da qual o turismo depende, como é o caso dos serviços básicos (energia, água, tratamento de resíduos e esgoto, segurança, vias e comunicação), mas pode também, prover e gerir infraestruturas e serviços específicos, como edificações para alojamento e eventos, escolas e seus programas de formação, colaborando dessa forma para o sucesso do setor privado (Gunn & Var, 2002). Considerando que o turismo envolve vários órgãos executivos, a abrangência e a influência exercidas pelo setor público são possíveis porque este dispõe de estruturas em diferentes campos e níveis, nos quais coexistem outros atores públicos, não-governamentais e privados, e também, pela acumulação de competências e funções, influenciando decisivamente a maneira como o turismo é desenvolvido. Essa coexistência pode ser observada tanto horizontalmente (ministérios, secretarias, agências), como verticalmente – os diferentes níveis de governo, desde o local até o nacional, conforme a organização de cada país (Fuentes, 2016).

Tendo em consideração as perspectivas estratégicas e operacionais para o desenvolvimento do turismo, o sistema de governança em cada nível de governo é composto por um conjunto de regras, regulamentos e procedimentos que formam um quadro institucional sob o qual os diferentes atores devem operar (De Bruyn & Alonso, 2012).

Mesmo apresentando variações quanto ao seu tipo, estrutura e o estado de desenvolvimento do turismo num país, os governos, através das organizações nacionais do turismo, definem a visão e as políticas que determinam um conjunto de objetivos, estratégias, orientações, regulamentos e normas que servirão de base para as decisões e atividades cotidianas dos atores públicos e privados (R. Costa, 2012; Henriksen & Halkier, 2009). O controlo da qualidade e padrão dos serviços turísticos, normalmente sob responsabilidade dessas organizações são explicitados nas promulgações legislativas, uma vez que vários órgãos públicos são responsáveis pela gestão dos atrativos naturais, históricos e culturais (Wahab, 1992).

No âmbito nacional, a formulação dos objetivos para as políticas de turismo reflete as prioridades políticas, económicas, ambientais e sociais de forma mais ampla. As políticas variam conforme o nível de governo, podendo abranger desde o financiamento de infraestrutura em larga escala até o monitoramento de ações locais de pequena escala. Elas são uma intenção ou compromisso declarado para empreender uma ação particular ou provocar mudanças, compreendendo hipóteses sobre circunstâncias futuras e condições para melhor alcançar os resultados esperados (Davidson & Maitland, 2002).

O processo de desenvolvimento de políticas envolve a mediação de valores e interesses de uma série de atores, incluindo os não-públicos, sendo que os seus objetivos estão relacionados com um contexto específico, como uma resposta a uma questão ou situação (Davidson & Maitland, 2002; Dredge, 2007), com o objetivo de produzir um dado efeito ou resultado (Dredge, 2007). As políticas, os programas e o planeamento são expressados através de documentos e ações e, em geral, seus objetivos básicos referem-se ao desenvolvimento do turismo, a construção de infraestruturas, a conservação e/ou recuperação de património e a conservação do meio ambiente, a organização do setor, a determinação de um quadro legal, administrativo e fiscal, do fomento ao setor através de instrumentos económicos para criação, modernização e inovação da oferta, ações de

comunicação, promoção e venda do destino, e formação de pessoas (Davidson & Maitland, 2002).

Há diferenças significativas entre as políticas de âmbito nacional, elaboradas por um governo central, e as elaboradas e implementadas pelos níveis que lhe estão subordinados. No âmbito subnacional, as políticas tendem a ser mais detalhadas, enfatizando as necessidades locais, as questões que afetam mais diretamente os lugares, e com a explicitação das ações e práticas a serem concretizadas. Daí ser possível observar num mesmo país a existência de diferentes abordagens para o planeamento, pois, em algumas áreas ou regiões o turismo pode ser encorajado, enquanto em outras, não. Contudo, as políticas subnacionais podem ser mais facilmente implementadas e eficazes, uma vez que o governo pode contar com maior cooperação entre as agências (Davidson & Maitland, 2002). As potencialidades económicas, institucionais e sociais priorizadas nas estratégias permitem a identificação e a utilização dos recursos existentes em cada território, de forma a estimular o sistema socioeconómico local e regional a mudar as condições existentes e a reforçar as condições da oferta turística com o intuito de atrair mais atividade económica (Pike et al., 2006).

As responsabilidades dos governos regionais e locais também diferenciam-se consoante as questões que afetam o turismo nos lugares. Em geral, cabe a uma organização regional a implementação das políticas nas regiões, as ações para melhorar a competitividade dos destinos e a comercialização dos lugares, e na esfera local, à autoridade responsável pela municipalidade, sendo que para manter as estratégias a longo prazo, independentemente da mudança de governos, é aconselhado ter grupos de ação e/ou organizações locais ativas (De Bruyn & Alonso, 2012). As autoridades locais podem ser diretamente responsáveis por aquilo que afeta os turistas no seu território (manutenção dos espaços, vias, parques, facilidades, etc.) e pelo controlo e supervisão das empresas prestadoras de serviços (para manter padrões de qualidade, proteger consumidores), bem como por medidas destinadas a facilitar a estruturação da oferta turística, ajudando a gerar procura ou a restringir o crescimento desordenado, por exemplo, através da regulação e restrição de permissões para novos projetos (Holloway & Taylor, 2006).

Presume-se que o envolvimento dos atores públicos regionais e locais na transferência e na execução das estratégias de desenvolvimento definidas no âmbito nacional resulta no aumento de coordenação entre os diferentes níveis de governança e entre os diferentes

agentes (Pike et al., 2006), pois, mesmo sendo complexa, aquela interação entre os diferentes atores pode facilitar a integração dos interesses e a superação de barreiras através da criação do diálogo, a transparência e *accountability* das instituições, proporcionando ainda o fortalecimento e o desenvolvimento das sociedades ao nível local (Pike et al., 2006; Stoffelen & Vanneste, 2016). Todavia, o entendimento e a coordenação desses atores pode demorar, requerendo um grande esforço organizacional e de recursos por parte dos governos, mesmo antes de se iniciar o processo de desenvolvimento. Além disso, a própria velocidade das mudanças pode fazer com que as estratégias não sejam adequadamente concretizadas (Pike et al., 2006).

Conforme assinalam Harold Richins, Jerome Agrusa, Noel Scott e Eric Laws (2011), no âmbito regional, podem influenciar no processo de desenvolvimento do turismo: as relações com os governos e outras estruturas locais, as relações com o poder centrado fora do controlo regional, e ainda, a duplicação, a concorrência e a falta de comunicação entre os diferentes níveis de governo, as falhas de informação e de *accountability*, a dificuldade em realizar decisões complexas - pois os atores com responsabilidade pela governança tendem a ser mais reativos do que pró-ativos - a falta de interação entre governo e as comunidades, e a incerteza quanto aos resultados, escolhas e implicações.

A coordenação das atividades dos amplos e heterogêneos grupos de atores com diferentes interesses é um desafio constante para os atores públicos e para as políticas do turismo (Henriksen & Halkier, 2009), pois, mesmo que partilhem da mesma visão em relação ao desenvolvimento do turismo, esses grupos apresentam diferentes níveis de influência no processo político e nos resultados da direção política (Bramwell, 2006). A Figura 3-8 representa a distribuição hierárquica desses possíveis grupos de atores, tendo Portugal como referência.

Segundo Caio Carvalho (2009), para que a gestão pública possa promover o desenvolvimento do turismo são necessárias algumas condições: a existência de infraestrutura e equipamentos de serviços turísticos, capacitação e qualificação profissional, legislação adequada, produtos diferenciados formatados, uma agenda cultural de eventos, ações de *marketing* e promoção segmentadas, arranjos produtivos, pesquisas e estudos estratégicos, por exemplo, relativos a tendências e análise da concorrência. O reconhecimento da dimensão e características das variáveis turísticas de mercado - procura e oferta (principais atrativos naturais e artificiais, equipamentos, serviços e infraestrutura),

é considerado por Carvalho (2009) como vital para qualquer gestão, seja ela pública ou privada, assim como a recolha de informações de forma ordenada, periódica e constante, para que sejam estabelecidas metas e diretrizes envolvendo ações em toda a cadeia produtiva.

Âmbito de ação	Atores
Internacional	União Europeia Operadores turísticos internacionais Organizações não-governamentais
Nacional	Governo central Ministérios do governo Entidades do turismo nacionais Organizações não-governamentais
Regional	CCDR Entidades regionais do turismo Agências regionais de promoção turística
Sub-regional	Comunidades intermunicipais Associações e agências de desenvolvimento Associações setoriais Organizações não-governamentais
Local	Governo local (câmaras municipais) Organizações não-governamentais Empresas do setor privado Empregados do turismo Residentes

Figura 3-9. Grupos de potenciais atores participantes do turismo em Portugal.

Fonte: elaborado pela autora com base em Bramwell (2006).

J. Christopher Holloway e Neil Taylor (2006) argumentam que só a partir de uma infraestrutura robusta é que se pode encorajar o turismo num primeiro momento, envolvendo inevitavelmente os governos central e local, sendo necessário que ocorra antes a adequação dos serviços públicos, como a preparação de diversos agentes, inclusive os de imigração e de transporte público, e que se criem ou remodelam as estruturas de acesso (estradas, ferrovias, portos e aeroportos) para que o setor privado, por sua vez, possa se interessar em investir em estruturas, atrações e outras facilidades que sejam capazes de atrair turistas. As responsabilidades funcionais que o setor público pode assumir, segundo estes autores explicitam, são demonstradas na Figura 3-9.

Rui Costa (2012) reafirma que a atuação do governo é essencial na fase inicial de desenvolvimento do turismo num lugar, uma vez que este é um processo que requer o ordenamento do território, a criação das já citadas infraestruturas básicas, a qualificação dos espaços, do património natural e cultural, entre outras ações, e para que a coordenação entre os vários níveis de planeamento permita a concretização das estratégias, definidas ao nível nacional, pelos níveis subsequentes, uma vez que estes operacionalizam as políticas e os planos. Nesta fase inicial, todas as estruturas de governança são necessárias, pois, normalmente o setor privado (oferta turística) é fraco ou inexistente, situação que difere num destino já consolidado, no qual a governança é mais complexa por envolver muitos atores e diferentes interesses (De Bruyn & Alonso, 2012).

Funções	Responsabilidades
Planeamento e controlo	Pesquisa de produtos e planeamento para empresas e serviços, Proteção ou restauro de ativos (recursos turísticos), Recursos humanos, incluindo formações, Licenciamento e supervisão dos setores do turismo, Implementação de preços e outras regulações relativas ao turismo.
Marketing	Representação do país como destino turístico (inclui representação no exterior), Pesquisas de mercado, tendências, recolha e divulgação de estatísticas relevantes, Produção e distribuição de literatura turística, Oferta de centros de informação turística, incluindo recursos humanos, Publicidade, promoção e atividades de relações públicas (interna e exterior).
Funções financeiras	Assessoria aos setores relativamente aos investimentos e aumento de capital, Direcionamento, aprovação e controlo de programas de ajuda governamental para projetos de turismo;
Coordenação	Vinculação com o mercado e organizações profissionais, governos e organizações do turismo no âmbito regional e/ou local, Condução de atividades coordenadas de <i>marketing</i> com empresas turísticas do setor privado, Organização de eventos para proporcionar relacionamentos e negócios entre compradores e fornecedores dos setores.

Figura 3-10. Responsabilidades funcionais do setor público no Turismo.

Fonte: Adaptado de Holloway & Taylor (2006).

A experiência prática, segundo Christophe de Bruyn e Alba Alonso (2012), indica que a implementação da governança em qualquer setor apresenta desafios, assim como o desenvolvimento da capacidade estratégica e operacional, diante da necessidade de se governar tomando decisões de longo prazo. Para estes autores, mesmo que exista um

sistema de decisões estratégicas bem estruturado, a falta de instrumentos operacionais pode resultar num baixo índice de implementação. Há casos em que o sistema turístico funciona bem na prática, mas apresenta um desenvolvimento descontrolado e/ou um baixo nível de competitividade em relação aos seus concorrentes mais diretos, pela falta de qualidade e/ou de inovação, ou não há uma orientação estratégica ou não é aplicada adequadamente, podendo causar impactes irreversíveis (ambiental, social, imobiliário, entre outros), por isso é necessário o equilíbrio e a complementaridade entre a governança estratégica e operacional. Na própria prática da governança nas diferentes escalas de governo é um desafio, pois, as agendas políticas também podem alterar o grau de cooperação entre as municipalidades, regiões e o nível nacional, sem pesar os benefícios comuns do desenvolvimento do turismo (De Bruyn & Alonso, 2012).

O planeamento e a gestão de um destino turístico tem o intuito de se obter o melhor uso dos recursos turísticos e melhores formas para lidar com os impactes decorrentes do aumento do fluxo de visitantes. Essa intervenção das agências públicas busca resultados diferentes aos que poderiam ocorrer se o mercado não fosse regulado. Neste sentido, a intervenção visa a criação, a organização e a manutenção dos recursos, a criação de uma visão e o estabelecimento de meios para concretizá-la, busca minimizar impactes negativos; e também, a criação de procura onde ainda ela é inexistente (Davidson & Maitland, 2002).

O envolvimento do setor público no planeamento estratégico²⁸ do turismo é indiscutivelmente importante e necessário, em razão da complexa natureza da atividade turística, da competição internacional e dos interesses nacionais. Sendo o turismo uma atividade económica suscetível aos fatores políticos, económicos, sociais e ambientais, é pouco provável que se consiga expandir os investimentos para o desenvolvimento sem incentivos governamentais (Wahab, 1992). No exercício do planeamento e do desenvolvimento do turismo, nas suas várias escalas, o setor público assume a responsabilidade pelas ligações entre as necessidades do mercado e o desenvolvimento das estruturas com fins turísticos, residindo aí a importância da ligação entre políticas e a

²⁸ Segundo Dredge (2007, p. 146), este é um processo que envolve estratégias de curto a longo prazo para alcançar objetivos. Em geral, define a missão e os valores de uma organização, “[...] examina criticamente os seus pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças”; analisa os recursos disponíveis (humano, financeiro e outros), e apresenta possíveis cenários com base em estimativas de mudança nos fatores influenciadores, indicando possíveis opções e um programa de implementação, monitoramento e avaliação.

prática, tanto para direcionar o crescimento respeitando os recursos como para a adaptação da comunidade ao turismo (Gunn & Var, 2002).

O planeamento no setor público envolve a investigação e a identificação das melhores abordagens para a intervenção governamental, o desenvolvimento de visão estratégica e a avaliação dos diferentes cursos de ação de forma a facilitar a tomada de decisão política (Dredge, 2007). Mais recentemente, o planeamento tem sido compreendido como uma forma mais interativa de diálogo entre interesses sobrepostos, complementares e concorrentes, e pode ter em consideração as sinergias existentes entre governo, comunidades e empresas para a construção da capacidade social. Assim entendido, o planeamento é uma “[...] atividade e um processo de desenvolvimento de políticas e de construção de relações entre vários atores, agências e interesses”, que pode ser realizado através da distribuição de poder. O planeamento não se esgota na fase anterior à decisão, mas é um processo contínuo que auxilia o refinamento da política e a tomada de decisão (Dredge, 2007, p. 9).

O planeamento e as políticas são consideradas por Dianne Dredge (2007) como práticas organizacionais que visam a resolução de questões que requerem atenção direta do governo e que, em geral, são concebidas e executadas a partir de fatores que requerem deliberação via agenda política, conforme demonstra a Figura 3-10.

Como sublinhou Nuno Almeida (2011, p. 135), a combinação das abordagens *top-down* e *bottom-up* no processo de planeamento do turismo tem alcançado melhores resultados. Contudo, a participação dos atores privados, não-governamentais e dos representantes da sociedade civil deveria ocorrer não só na fase de elaboração, mas ao longo de sua execução, abandonando a forma de *planear com* para *planear, executar e acompanhar com*, o que nos remete para a ideia da governança (coordenação não-hierárquica), em que o governo envolve de facto outros atores na tentativa de alcançar soluções políticas mais eficazes, e também, à adoção de novos procedimentos e formas de atuação dos agentes públicos, bem como ao surgimento de novas instituições (N. J. Almeida, 2011).

Fatores	Externos	Internos
Económico	Declínio regional e rural; Criação de emprego; Acrescentar valor aos recursos naturais; Medidas económicas (incentivos, financiamentos);	Encerramento de fábricas em determinada localidade; Disponibilidade de capital de investimento local.
Sociocultural	Valorização das culturas locais; Aumentar o padrão de vida (geração de emprego e aumento da atividade económica); Promover o desenvolvimento de <i>expertise</i> ; Crescimento populacional e padrões de movimento populacional.	Disponibilidade de <i>expertise</i> e conhecimentos na comunidade local; Apoio comunitário e interesse; Disponibilidade e comercialização de recursos culturais locais.
Ambiental	Aumentar a conscientização dos consumidores sobre questões ambientais; Aumento da pressão política para proteger e melhorar os ambientes naturais; Comprometimento com a educação, conscientização e valorização ambiental.	Disponibilidade de recursos naturais únicos ou distintos numa localidade; Problemas de desenvolvimento local ou ambiental.
Gestão Pública	Redução da dimensão, terceirização, capacitação, ênfase do custo-efetividade e eficiência do governo	Terceirização das funções de <i>marketing</i> do destino; Orçamentos locais.
Político	Pressões da comunidade internacional ou grupos de interesses; Cobertura e comentários mediáticos.	Dimensão dos interesses e apoio da comunidade local ao turismo; Influência política dos grupos de interesses.
Tecnológico	Avanços tecnológicos nos transportes, disseminação de informação e serviços de reservas.	Disponibilidade de avanços tecnológicos na comunidade local.

Figura 3-11. Fatores moduladores do planeamento e políticas do turismo.

Fonte: adaptado de Dredge & Jenkins (2007).

O planeamento do turismo à escala regional, segundo Clare Gunn e Turgut Var (2002), pode estimular a cooperação entre as agências governamentais e a colaboração público-privada, porém, raramente resulta no desenvolvimento do turismo de uma forma consistente e articulada. As visões, as políticas e a integração nessa escala apenas procuram fornecer um mapa para auxiliar o sistema turístico no seu próprio planeamento. Ao nível local, eventualmente o que é requerido é o comprometimento e ações conjuntas para que as orientações sejam concretizadas, pois, é nele que as economias podem ser fortalecidas por meio do turismo (Gunn & Var, 2002). Nesse sentido, Bill Bramwell avalia que a elaboração e implementação do planeamento, ao nível local, exige “conhecimento, reflexão, aplicação de poder, recursos e regras, e também, a coordenação e cooperação entre inúmeros atores” (2011, p. 459), que juntos, são a chave da governança nesse nível. Entretanto, Jamal e Getz (1995) advertem que a colaboração dos municípios em ambos os processos, planeamento e gestão do turismo, é problemática, pois estes podem

perceber a colaboração como um risco, já que individualmente competem por fundos escassos e por investimentos privados, temem perder o controlo sobre a tomada de decisões.

Além do setor público, as organizações não-governamentais frequentemente atuam no retorno de benefícios às comunidades através de iniciativas relacionadas com o turismo, seja através de investimentos para promoção da equidade, projetos para formação, pesquisas, auxílio jurídico e consultoria, entre outros, auxiliando no processo de construção da responsabilidade civil e de alianças, bem como na transferência de conhecimentos específicos, exercendo assim, um importante e positivo papel nos lugares. A inclusão dessas organizações nos processos de planeamento e gestão pode assegurar melhores resultados para os indivíduos e a comunidade como um todo (Simpson, 2008). No turismo, essas organizações podem constituir-se como promotoras dos recursos culturais endógenos, acrescentando valor à experiência turística (Brito, Ferreira, & Costa, 2011).

As associações empresariais são igualmente importantes nos processos de planeamento e gestão do turismo num lugar. Conforme o ritmo do desenvolvimento da atividade, uma associação empresarial local pode iniciar um processo de colaboração em nome de seus membros para que se alcance um nível de desenvolvimento turístico que possa satisfazer a todos (T. B. Jamal & Getz, 1995).

Entretanto, no turismo “o setor privado é o principal produtor e fornecedor de bens e serviços que são consumidos pelos visitantes” (Fuentes, 2016, p. 187), sendo este setor é formado por um amplo leque de empresas que apresentam variações quanto ao seu tamanho (micro, pequeno, médio e grande porte), alcance (local, regional, nacional ou transnacional) e ramos de atividade (alojamento, restauração, transportes, agenciamento de viagens, operadores turísticos, atividades culturais, recreativas, indústrias e serviços complementares ou conexos ao turismo, associações empresariais, entre outros), o que lhe confere um caráter fragmentado (Fuentes, 2016). Esse setor é considerado por Simpson (2008) como o ator mais sensível ao mercado, uma vez que busca primariamente garantir a sua remuneração financeira, a sua estabilidade e sustentabilidade económica. Mas pode ter entre seus objetivos, o apoio e a cooperação às comunidades dos lugares onde atuam, convertendo algumas iniciativas em favor destas (Figura 3-11). Supõe-se que é o setor privado quem melhor identifica oportunidades, percebe o potencial dos lugares como um destino turístico e impulsiona o desenvolvimento de produtos turísticos. Contudo,

as empresas dependem da preservação dos ativos turísticos e da relação com as comunidades adjacentes ou afetadas por sua atividade para que alcancem seus objetivos comerciais e económicos de forma positiva (Simpson, 2008).

Muitas dessas empresas que atuam diretamente no turismo são de micro e pequeno porte e têm uma realidade diferente quando comparadas às grandes corporações, apresentando algumas fragilidades como a dificuldade para realizar investimentos e ter acesso a financiamentos (R. Costa, 2012). Dependendo do contexto em que são criadas, as empresas também podem responder de diferentes formas aos desafios do mercado (Buhalis & Costa, 2005).

Como assinalam Mike Peters e Andreas Strobl (2015), alguns estudos têm confirmado que o porte da empresa influencia a percepção dos empresários sobre a sua influência nos processos de governança nos destinos turísticos. Os gestores das pequenas empresas estão muito mais envolvidos nas operações do que nos processos estratégicos de desenvolvimento dos negócios e, portanto, não identificam com o centro de controlo no destino, e frequentemente, sentem-se sub-representados por quem o governa.

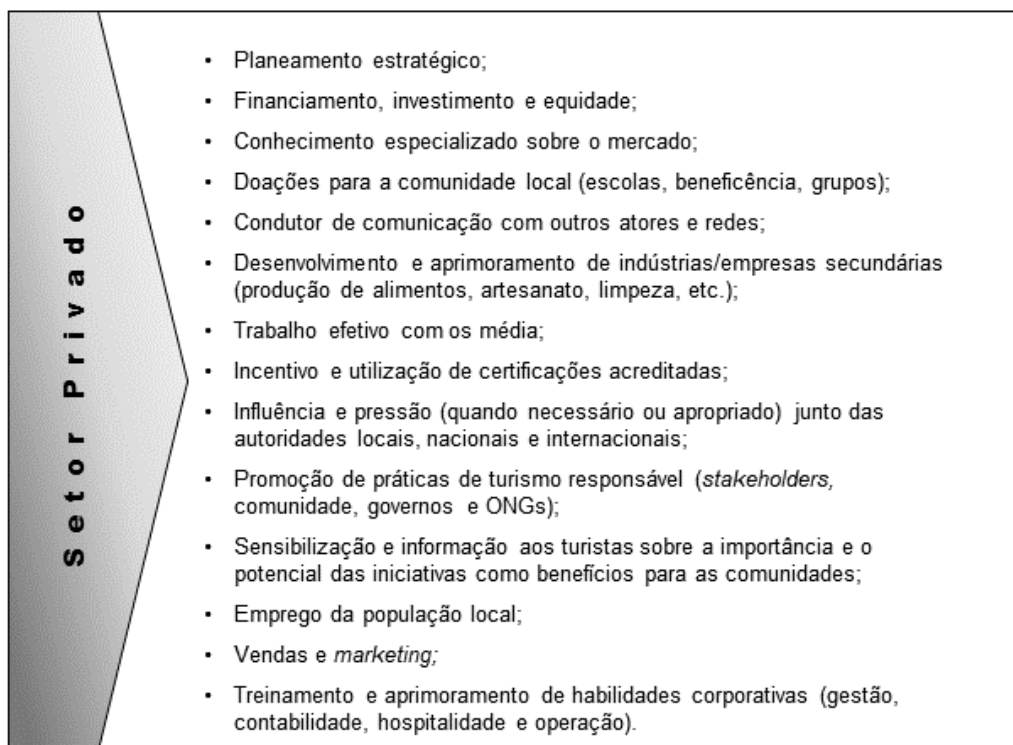


Figura 3-12. Atuação potencial do setor em iniciativas em benefício da comunidade
Fonte: adaptado de Simpson (2008).

Apesar da crença de que a única solução para o desenvolvimento de um destino é o investimento realizado do setor privado, Clare Gunn e Turgut Var (2002) argumentam que os governos e as organizações sem fins lucrativos continuam a exercer um importante papel nesse processo, uma vez que não basta existir uma estrutura física, se não há infraestrutura básica, atrativos e, também, o apoio prestado pelas comunidades.

As comunidades dificilmente participam ativamente no processo de desenvolvimento do turismo, seja pela não-aceitação das mudanças ou por terem uma visão restrita do turismo, como ainda pela falta de vontade e de orientação das lideranças do turismo locais (Gunn & Var, 2002). No entanto, a sua participação nesse processo é importante, pois, a forma como o lugar é planejado e gerido é decisiva para o seu sucesso ou fracasso como destino turístico (Buhalis & Costa, 2005). Dentro de uma mesma área pode haver diferentes populações, com suas características, tradições, costumes e atitudes, podendo apresentar diferentes reações ao turismo. Assim, havendo a intenção de se desenvolver o turismo, as barreiras existentes entre os líderes do turismo e as populações locais devem ser eliminadas ou minimizadas através da cooperação, sendo que o próprio turismo pode ser o catalisador desses diferentes grupos em favor de uma causa comum (Gunn & Var, 2002).

3.6. Função económica do Turismo na Europa e em Portugal

A Organização Mundial do Turismo (*World Tourism Organization* - UNWTO) indica que as decisões sobre a adoção do turismo como instrumento para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável cabem às agências de desenvolvimento de cada país, que em discussão com os respetivos governos identificam e selecionam as prioridades para seus territórios e os programas de assistência financeira disponíveis. Por ser uma atividade multifacetada, o turismo colabora com a consecução dos objetivos de desenvolvimento através da geração de emprego e de receitas diretas, da promoção do bem-estar e da formação de recursos humanos (World Tourism Organization, 2013).

No âmbito da União Europeia - UE, o turismo é visto como um setor capaz de integrar as regiões mais desfavorecidas (EUROSTAT, 2014), e por isso, o tema recebe especial atenção, tendo diretrizes vinculadas ao seu sistema de financiamento, que entretanto,

afetam os Estados-Membros de diferentes formas. Conforme evidenciou Albagli (2004), as diferenças nacionais e o descompasso existente entre as sub-regiões nos diversos campos (político, comercial, cultural, religioso) foram evidenciadas desde o início da formação da UE, quando a assimetria com relação aos níveis de desenvolvimento económico, arcabouços institucionais, dimensões populacionais e extensões territoriais era visível e problemática. Alguns países ainda apresentam problemas regionais mais severos que outros, em especial, os que têm menos condições de financiar uma política regional, sendo que somente a UE pode assegurar o direcionamento da maior parte dos fundos de assistência (Armstrong & Taylor, 2000). Através do aproveitamento destes fundos espera-se estimular o crescimento económico das regiões e das cidades, apoiando a criação de emprego, a competitividade empresarial, a melhoria da qualidade de vida, e a promoção do desenvolvimento sustentável (União Europeia, 2015).

Programas como o LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), instituído em 1991, vêm contribuindo para o desenvolvimento do setor do turismo em todo o território europeu (Telfer, 2002). No campo da política de coesão económica, social e territorial, os instrumentos financeiros são considerados importantes para potenciar o efeito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), assegurando um fluxo renovável de meios financeiros para investimentos considerados estratégicos e sustentáveis em longo prazo (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013). Combinando diferentes formas de recursos, públicos e privados, os fundos que auxiliam o cumprimento dos objetivos estabelecidos na política pública da EU são:

- a) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- b) Fundo Social Europeu (FSE);
- c) Fundo de Coesão (FC);
- d) Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);
- e) Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Os Estados-Membros aplicam o financiamento do Fundo Social Europeu (FSE) como apoio aos seus respetivos Programas Nacionais de Reforma e Quadros de Referências Estratégicos Nacionais (QREN), instrumentos balizadores que definem as principais prioridades (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013).

O comunicado da Comissão Europeia COM (2010) 352 – *“Europe, the world’s n° 1 tourist destination: a new political framework for tourism in Europe”*, chama a atenção para uma

abordagem coordenada das iniciativas no setor do turismo, definindo prioridades de ação para promover a competitividade e consolidar a imagem da Europa como um conjunto de destinos sustentáveis e de alta qualidade, além de maximizar o potencial das políticas comunitárias e dos instrumentos financeiros para desenvolver o setor (EUROSTAT, 2014).

No ciclo compreendido entre 2007 e 2013, os fundos estruturais e de coesão apoiaram projetos que contribuíssem para aumentar a competitividade e a qualidade do turismo ao nível local e regional, direcionando mais de 6 mil milhões de euros (equivalente a 1,8% do orçamento total da política de coesão) para a melhoria dos serviços turísticos, proteção e valorização do património natural e promoção dos recursos naturais (EUROSTAT, 2014).

Segundo o relatório de estatísticas sobre o turismo europeu elaborado pelo EUROSTAT, no ano de 2014 uma em dez empresas da economia do mercado não-financeiro pertenciam ao setor do turismo, o que nessa época compreendia 2,2 milhões de empresas (2,3 milhões em 2017) e 12,2 milhões de empregados (12,3 milhões em 2017). Outras empresas relacionadas indiretamente com o turismo empregavam 9% de pessoas ativas em todo mercado não-financeiro (9,1% em 2014) e 22% das pessoas empregadas em todo o setor de serviços, sendo este último, o único indicador que demonstrou uma redução em 2017, passando para 21,5% de pessoas (EUROSTAT, 2014, 2018).

Tal como no âmbito da UE, o principal interesse por parte dos governos nacionais no turismo, frequentemente, refere-se à possibilidade em utilizá-lo para alcançar seus próprios objetivos de crescimento económico, criação de emprego e equilíbrio da balança comercial (Davidson & Maitland, 2002). Como evidenciado por Rob Davidson e Robert Maitland, em muitos países europeus, os governos regionais e locais têm amplos poderes para influenciar quaisquer tipos de atividades que contribuam para o desenvolvimento de seus territórios, o que inclui o turismo, pois são eles os fornecedores de parte da infraestrutura da qual o turismo depende, o que lhes confere mais autoridade sobre a dinâmica da atividade. Também, a forma como promovem o turismo acaba por aumentar a sua influência sobre o ambiente no qual as empresas de turismo operam (Davidson & Maitland, 2002).

A gestão dos fundos europeus é da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais, que selecionam projetos, os financiam e os monitorizam. Portanto, cabe à autoridade nacional e regional a avaliação e a decisão sobre a atribuição ou não do

financiamento. Os potenciais beneficiários são os organismos públicos, empresas do setor privado, em especial as pequenas e médias empresas, universidades, associações e organizações não-governamentais (União Europeia, 2015).

Em Portugal, o turismo tem um crescimento acentuado após o final da Segunda Guerra Mundial. Segundo Carlos Costa (2001), nas décadas de 1960 e 1970, o turismo contribuiu para a ocorrência do “milagre económico” e para o desenvolvimento do setor de serviços, sendo que, no final do século XX, apresentava um crescimento muito rápido e já assumia “uma expressão de grande relevo no contexto nacional”, representando cerca de 8% do PIB e empregando cerca de 300.000 pessoas (Carlos Costa, 2001, p. 65). Mesmo tendo grande importância para algumas regiões do país, noutras, o turismo ainda não é tão evidente, pois dilui-se entre outras atividades económicas (Cunha, 1997; Vieira, 2007). Na primeira década do século XXI, já se previa que o setor do turismo em Portugal cresceria mais que a média europeia, tendo o país ultrapassado valores na ordem dos 20 milhões de turistas estrangeiros em 2015, e gerando receitas acima dos 15 mil milhões de euros, o que representava 15% do PIB e 15% do emprego nacional (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2007 de 4 de Abril). Nessa altura, o país dependia essencialmente de quatro mercados emissores, o Reino Unido, a Espanha, a Alemanha e a França, que juntos respondiam por 67% das receitas turísticas (Turismo de Portugal I.P., 2007).

Nos últimos anos o turismo tem contribuído significativamente para a economia portuguesa. Segundo a Organização Mundial do Turismo, entre 2010 e 2014, a média de crescimento das receitas turísticas na Europa como um todo foi de 5,4%. Em 2014, Portugal teve um crescimento de 12%, bem acima da média de seus concorrentes europeus, superando países tradicionalmente fortes como a Espanha, que obteve uma taxa de crescimento de 4,5% (Turismo de Portugal I.P., 2015b). Segundo o relatório de impacte económico da World Travel & Tourism Council (2017), em 2016, o turismo em Portugal gerou um contributo direto para o PIB de 11,9 mil milhões de euros (6,4%) e um contributo total de 30,8 mil milhões de euros, 16,6% do PIB. Esse crescimento do turismo em Portugal na última década pode ser observado através de vários dados como nas receitas turísticas geradas e no saldo positivo na balança comercial do turismo, no aumento do número de dormidas e camas ofertadas, aqui destacados na Tabela 3-1, conforme indicam os Anuários das Estatísticas do Turismo, elaborados pela Turismo de Portugal I. P., tendo por base os dados informados pelo Instituto Nacional de Estatísticas – INE e o Banco de Portugal.

Tabela 3-1 Dados do Turismo - evolução do Turismo em Portugal 2007-2016

Ano	Dormidas (milhões)	Camas (mil)	Receitas (milhões)	Saldo balança (milhões)	Emprego (nº pessoas)
2007	39,7	264,7	7.402	4.533	-
2008	39,2	273,9	7.440	4.501	-
2009	36,4	273,8	6.908	4.196	-
2010	37,4	279,5	7.601	4.648	-
2011	39,4	289,1	8.146	5.172	-
2012	39,7	296,3	8.606	5.660	-
2013	41,5	297,9	9.250	6.130	-
2014	46,1	284,9	10.394	7.076	276.000
2015	53,2	290,8	11.451	7.750	258.000
2016	59,4	302,5	12.680	8.830	279.000

Nota 2007-2011 estabelecimentos hoteleiros (parques de campismo, colónia de férias, pousadas da juventude e turismo em espaço rural). Em 2011, estabelecimentos hoteleiros (hotéis-apartamento, apartamentos turísticos, aldeamento turístico, pousadas e outros). Em 2012, acrescentados turismo em espaço rural, turismo de habitação e alojamento local. A partir de 2013, retirado turismo de habitação. Dados sobre emprego não disponíveis até 2013. Fonte: Adaptado de Turismo de Portugal I.P. (2015a) e Instituto Nacional de Estatística I.P. (2015b, 2016, 2017a).

Em consequência do aproveitamento dos fundos disponibilizados pela União Europeia e pelo efeito do crescimento do próprio turismo no país, ou pela oportunidade em desenvolvê-lo localmente, muitos lugares têm aproveitado para criar ou melhorar infraestruturas e equipamentos (C. Costa, Panyik, & Buhalis, 2014). No âmbito do QREN 2007-2013, a EU destinou 1,5 mil milhões de euros para investimentos em todo o território nacional. Segundo o plano de ação do Programa Turismo 2020 (Turismo de Portugal I.P., 2015c), na parte continental do país foram aprovados 668 projetos (investimento do setor privado), sendo que 77% desse investimento incidiu no subsector do alojamento, e de forma mais intensa na tipologia Turismo em Espaço Rural (6,4%).

A região Norte foi a mais beneficiada pelos fundos de apoio com 35,2% do montante disponibilizado, seguida pela região Centro (29,7%) e Alentejo (23,7%). Na região Norte foram aprovados 228 projetos, num total de 515,3 milhões de euros, sendo que a região do Grande Porto concentrou 41,6% do investimento total, e o Douro 23,4% (Turismo de Portugal I.P., 2015c).

Nas últimas décadas, em vários países da Europa, a política de desenvolvimento do turismo voltou-se para a realização de mudanças estruturais, evidenciando a constante preocupação com a melhoria de gestão, a adaptação de estruturas e o desenvolvimento de novos produtos, e a formação de parcerias público-privadas (C. Costa et al., 2014).

Em Portugal, essas mudanças estruturais têm ocorrido de forma mais incisiva desde 2005, e não só as relativas ao setor do turismo, mas as relativas à Administração Central como um todo. Uma nova divisão administrativa das regiões, o surgimento de entidades regionais promotoras do turismo, a elaboração de planos estratégicos para o desenvolvimento do turismo, como forma de minimizar as assimetrias entre as regiões, alinhados com os quadros de financiamento da EU e facultando o direcionamento dos recursos financeiros, o associativismo municipal para a gestão de recursos e o aproveitamento dos fundos comunitários, são alguns fatores que compõem o cenário dinâmico que o país vem testemunhando.

3.7. Conclusão

Entendido na sua complexidade e caráter mutável e relativo, o desenvolvimento deve ser compreendido como uma mudança constante e positiva nas dimensões sociais, económicas, políticas e culturais das sociedades. O desenvolvimento pode ser o resultado das várias dinâmicas que ocorrem primeiramente à escala local, de forma endógena e, prioritariamente, para atender as necessidades locais (Sharpley, 2002c). Assim, é que à escala regional, o desenvolvimento pode apresentar diferenças, pois ocorre de uma forma descentralizada, contínua ou descontínua ao território ou seja, uma região pode apresentar diferenças quanto aos níveis de desenvolvimento dentro do seu próprio território (Boisier, 2001). No entanto, acredita-se que a articulação de variados atores locais no contexto de um projeto político coletivo pode resultar em algum desenvolvimento (Pike et al., 2006), sendo que, na prática, não há um caminho ou uma forma única para impulsioná-lo ou avaliá-lo, uma vez que a sua interpretação é peculiar a cada lugar, pois, depende dos princípios e dos valores que lhes são característicos (Pike et al., 2006) e da combinação de ambos com as forças internas e externas que moldam o território, o caracterizam e o diferenciam (Albagli, 2004).

Contudo, o desenvolvimento tornou-se uma referência global, sendo constantemente ressaltado nas políticas em todos os níveis de governo, incluindo as relativas ao turismo, considerado como uma atividade que pode favorecer as populações em áreas economicamente desfavorecidas e transformar-se em fator de atenuação das diferenças (Cunha, 1997), gerando potenciais benefícios socioeconômicos como a regeneração demográfica, a criação, a retenção ou a expansão de serviços e equipamentos, a revitalização dos lugares e a redistribuição de renda, mais do que o desenvolvimento propriamente dito, pois, para se alcançar o desenvolvimento é necessária a combinação de condições e processos econômicos, sociais e políticos que podem ou não serem satisfeitos pelo turismo (Coriolano, 2006; Mathieson & Wall, 1990; Sharpley, 2002a, 2002b). A contribuição do turismo para o desenvolvimento parece ser proporcional à sua importância na economia dos lugares, uma vez que isso influencia a geração e a observação dos efeitos e impactos (Cunha, 1997).

Tendo por princípio que o desenvolvimento ocorre quando os benefícios são maiores que os custos, é importante compreender como e em que o turismo favorece ou não um lugar, a natureza do turismo que é praticado, analisar o sistema local do turismo (compósito que envolve atores coletivos e individuais) e o destino (Sharpley, 2002c), em que ritmo se desenvolve, se gradualmente, com um longo período de adaptação social e ambiental, envolvendo a sociedade, o atendimento de suas necessidades relativas ao trabalho, fornecedores, capital, utilização de recursos locais, ou rapidamente, com a busca por recursos externos, colocando a economia local em risco devido à fuga dos lucros para as matrizes das empresas localizadas em outra região ou país, e sem a resposta desejada por parte das comunidades no atendimento das suas necessidades (Pearce, 1989).

Dentre os desafios para a concretização do processo de desenvolvimento por meio do turismo, parece pesar a articulação dos atores públicos e privados locais e regionais para a integração de visões e a construção de consensos, o desenvolvimento de competências individuais e institucionais para a formação de uma governança, e a participação da sociedade, para que se concebam e sejam concretizadas políticas que tenham como foco o coletivo, pela e para a sociedade (Coriolano & Vasconcelos, 2013). Nesse sentido, acredita-se que a governança é capaz de aumentar a cooperação e aprofundar as relações e a interação entre os diferentes atores do turismo, de forma a melhor enfrentar as

dificuldades do mercado e aumentar a competitividade de um destino (Velasco-González, 2013).

Para que ocorra uma mudança socioeconómica positiva num lugar em razão da atividade turística, parece ser invariavelmente necessária sua evolução e afirmação como destino turístico. Ambos os processos, desenvolvimento e evolução como destino, são complexos, influenciados por diversos fatores internos e externos, e dependentes de atuações coordenadas de muitos atores. Conforme indicado na literatura abordada neste capítulo, tais processos são construídos e percebidos de forma particular em cada área ou território. No entanto, é evidenciada a importância de se compreender como certas áreas se convertem em destinos turísticos e as implicações, os desafios e as consequências dessa evolução. Reconhecendo a importância dos estudos sobre a evolução das áreas turísticas, pode afirmar-se que não há uma trajetória sem oscilações e sem particularidades, seja em relação ao envolvimento e ações dos diferentes atores, à forma como estes são afetados e respondem às intervenções e mudanças externas, entre outros fatores, que juntos acabam por influenciar toda a dinâmica de um lugar.

Portugal, como a maior parte dos países europeus, tem investido no desenvolvimento do turismo há muitos anos, mas, é recente a preocupação de o expandir firmemente aos territórios do interior, que apresentam condições socioeconómicas menos favoráveis que os tradicionais destinos turísticos. Muitas são as iniciativas decorrentes do aproveitamento dos fundos comunitários, direcionados tanto ao setor público como o privado, demonstrando o potencial de crescimento económico, entre outros benefícios, que poderá resultar do desenvolvimento do turismo.

Conclui-se que o turismo é um setor importante para a concretização do crescimento económico e a minimização das assimetrias regionais, observadas em alguns países da União Europeia, visto que tem sido estimulado através da distribuição de relevantes apoios financeiros. Possivelmente, essa intervenção vem alterando algumas dinâmicas nos sistemas turísticos locais e regionais dos Estados-Membros, sendo importante considerá-la nos estudos sobre o desenvolvimento do turismo nos territórios, em especial os que apresentam condições desfavoráveis para a concretização das metas do desenvolvimento socioeconómico.

4 METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

4.1. Introdução

Precedido pelos necessários capítulos de revisão de literatura, em que foram identificados teorias e modelos analíticos sobre os dois principais campos de interesse da investigação, a **governança** e o **desenvolvimento do turismo**, e extraídos elementos relevantes para sustentar a parte empírica do estudo, este capítulo centra-se na descrição dos procedimentos metodológicos decorrentes do método de procedimento adotado - o estudo de caso.

Abordar-se-á, assim, a questão central de investigação, a descrição do campo de análise e dos sujeitos participantes, os métodos e técnicas de pesquisa e a metodologia de recolha dos dados. Na secção relativa ao processo de análise explica-se a lógica da metodologia do *software* utilizado para a análise automática dos dados, pois, este raramente é utilizado nas investigações do Turismo. Em seguida, aborda-se o processo de desenvolvimento do modelo elaborado para guiar a análise dos dados. Por fim, detalha-se o processo de descrição dos dados, que tem por base as unidades textuais classificadas pela análise automática, além de outros dados.

4.2. Questão de Investigação

Na sequência da análise realizada das duas temáticas, a governança e o desenvolvimento do turismo nos territórios, ancorada num conjunto de autores de referência, e, tendo por base a experiência profissional da pesquisadora e a percepção empírica da realidade turística do Norte de Portugal, definiu-se como tópico e meta principal de investigação a

seguinte questão: **Em que medida a governança²⁹ é decisiva para o desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade³⁰?**

4.3. O campo geográfico de análise

A sub-região do Douro, no Norte de Portugal, foi escolhida para a realização da pesquisa empírica por apresentar características adequadas para a observação da prática da governança, conforme as condições explicitadas na questão e objetivos da investigação.

Parte dos territórios escolhidos para o estudo está inserida numa área que foi distinguida com o título de Património da Humanidade pela UNESCO, em 2001, pela singularidade de sua paisagem cultural, o Alto Douro Vinhateiro. Esta área, sendo detentora de recursos de interesse turístico, todavia, não se afirmou ainda como um destino significativo no quadro da dinâmica turística portuguesa. Apesar do crescente fluxo de visitantes, apresenta índices económicos e sociais preocupantes, sendo considerada um território de baixa densidade, e alvo de intervenções públicas sistemáticas com a intenção de revertê-los.

Devido à extensão territorial e às condições para a realização de pesquisa, a investigação limita-se à área administrativa correspondente à NUTS III³¹ (Figura 4-1), que agrega dezanove municípios espacialmente próximos e igualmente peculiares, seja por suas características geográficas, localização, dimensão, dinâmicas económicas, culturais, entre outras. A escolha desta área resultou também da projeção no cenário internacional de seu principal produto, o vinho, e da recente expansão de um outro, o turismo fluvial.

²⁹ No sentido em que foi definida e discutida nas anteriores secções 2.3 e 2.5.

³⁰ Entendidos à luz do conceito apresentado na secção 1.1.

³¹ O território nacional está dividido em 3 níveis hierárquicos, conforme a nomenclatura das unidades territoriais estatísticas - NUTS, introduzido pelo EUROSTAT. O nível 1 refere-se ao número completo de regiões do país e é o de maior abrangência (equivalente ao território nacional), o nível 2, às regiões (continente e ilhas), que subdivididas dão origem ao nível 3, o das pequenas regiões (25 entre continente e ilhas). A classificação é utilizada para definir limites regionais e determinar a elegibilidade geográfica para fundos estruturais e de investimento (EUROSTAT, 2003).

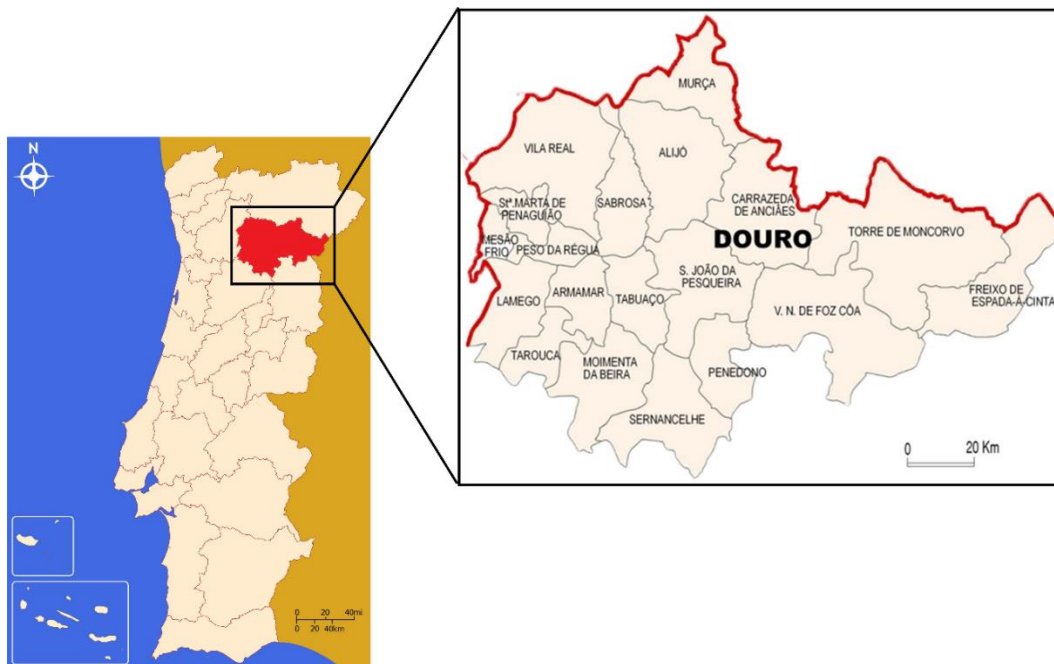


Figura 4-1. Localização da NUTS III – Douro no mapa de Portugal

Fonte: elaboração própria

Este estudo de caso concentra-se num horizonte temporal recente, focado especialmente nas últimas duas décadas, período durante o qual têm vindo a decorrer importantes alterações na organização estrutural da administração pública e no planeamento para o desenvolvimento do turismo em Portugal, que adiante se apresentarão. No Apêndice 1 apresentam-se outros eventos ocorridos ao longo da história do Douro que se consideram importantes para a compreensão da situação socioeconómica atual da região.

4.4. Objeto da pesquisa

O caso tem como unidade geográfico-administrativa de estudo um grupo de municípios que são analisados de forma coletiva, mas não comparativa. Portanto, trata-se de um estudo de caso único com múltiplas unidades de análise (Gil, 2009). De acordo com Stake (1995), esta abordagem pode ser reconhecida como um estudo instrumental alargado a vários casos, que pode auxiliar na ampliação do conhecimento sobre um tema. Os casos incluídos no conjunto podem, ou não, apresentar uma característica comum e são

escolhidos porque permitem uma melhor compreensão sobre um conjunto maior de casos, (Gil, 2009, p. 53). Os casos individuais (municípios) incluídos no conjunto observado foram selecionados apenas por pertencer à mesma unidade administrativa, a NUTS III-Douro.

Os atores participantes, num total de 29, são identificados na Tabela 4-1, sendo que do setor público são: (a) os presidentes de câmara, (b) os responsáveis pelo pelouro em que o turismo está inserido e (c) técnicos de turismo das respetivas câmaras, quando assim determinado pelos responsáveis ou em complemento às suas entrevistas. Os Presidentes de Câmara são a autoridade máxima de cada município e compõem o Conselho da Comunidade Intermunicipal do Douro³² (CIM Douro), uma instituição que atua no âmbito supramunicipal³³. Portanto, além do conhecimento que possuem dos territórios que governam e suas dinâmicas, participam do processo de gestão a um nível superior e mais abrangente que o do local. Em geral, as Câmaras Municipais delegam a um Vereador a responsabilidade pelo Turismo, mas em alguns municípios, a área fica sob a tutela do próprio Presidente ou do Vice-Presidente da Câmara Municipal.

De forma a ampliar o conhecimento sobre os factos e processos relativos ao desenvolvimento e dinâmicas locais e do próprio turismo do Douro, sob outras perspetivas, participam também do estudo indivíduos do setor privado (jornalismo, consultores, empresários) e gestores de associações empresariais de abrangência nacional e regional, e organismos públicos ao nível regional e sub-regional (Tabela 4-1). Suas perceções são consideradas ao mesmo nível dos anteriores atores, por se entender que todos os discursos referem-se aos conjuntos de ideias, crenças ou paradigmas prevaletentes num determinado domínio, neste caso, político.

Tabela 4-1 Identificação dos entrevistados

Entrevistados (nº)			
Administração Pública Local		Diversos	
Presidente de Câmara	6	Comunicação social	1
Vice-Presidente de Câmara	1	Consultoria	1
Vereador	5	Empresários locais	2
Chefe de Divisão	4	Entidade de fins privados regional	2
Técnicos	3	Organismo público regional	4
Subtotal	19	Subtotal	10

Fonte: elaborada pela autora.

³² Forma de associativismo municipal apresentado na secção 6.8.

³³ A organização territorial de Portugal é apresentada nas secção 6.5.

Conforme destacado por Arts, Leroy e van Tatenhove (2006, p. 98), variados estudos têm-se concentrado no conteúdo relativo às políticas, no enquadramento das mesmas e nos seus impactes nos processos políticos. Segundo aqueles autores, através dos discursos - que constituem os pontos de referência dos atores, ou coligações dos atores, na interpretação de problemas e soluções a partir do seu contexto da prática política -, é permitido analisar e compreender as mudanças, o desenvolvimento de organizações e os procedimentos contidos nas políticas, e também, os processos sociais subjacentes às mudanças das suas perceções sobre as políticas, definições dos problemas e as possíveis soluções.

4.5. Métodos, técnicas de pesquisa e recolha de dados

Tendo considerado o carácter dos enunciados que contribuíram para a definição da questão de investigação e, como método de procedimento o estudo de caso, as técnicas de pesquisa ou processos para a obtenção dos dados adotados são: a pesquisa documental e bibliográfica, a pesquisa de campo exploratória, a observação assistemática e entrevista, que são detalhadas de seguida.

Partiu-se da recolha de informações prévias sobre o campo de interesse através da **pesquisa documental**, nomeadamente por atos públicos disponíveis no Diário da República (leis, decretos-lei, resoluções), por dados estatísticos (Instituto Nacional de Estatística) e publicações oficiais como os planos nacionais do turismo disponibilizados pelo Turismo de Portugal, Plano de Desenvolvimento Turístico do Alto Douro Vinhateiro pela CCDR-N, entre outros instrumentos de ordenamento territoriais como os Planos Diretores Municipais, estes últimos, documentos relevantes para o planeamento do território ao nível local. Entretanto verificada a escassez e a irregularidade dos dados sobre o Turismo nesses Planos Diretores Municipais, não se justificou a sua utilização.

A leitura dos diplomas governamentais permitiu a construção de um quadro cronológico com factos relevantes (Figura 4-2), possibilitando identificar as mudanças recentes na estrutura organizativa da administração pública e nas regiões turísticas, e compreender o

contexto atual da administração local e regional, os factos e as situações expressas pelos participantes ao longo da análise (Capítulo 5 e 6). A Figura 4-2 apresenta resumidamente essas principais ocorrências – alterações estruturais ocorridas ao nível nacional, regional, sub-regional e local, e o surgimento dos principais instrumentos de planeamento do Turismo, sendo que estas informações são disponibilizadas de forma completa e referenciada no Apêndice 3, a lista completa e referenciada. Este horizonte temporal justifica-se pela concentração da análise a partir do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, iniciada em 2005 até 2017.

ANO	Ocorrências gerais
2005	Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE; Criação do Ministério da Economia e da Inovação; Aprovação do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD.
2006	Reorganização dos serviços desconcentrados de nível regional, sub-regional e local; Criação do Turismo de Portugal I.P. como órgão único nacional do turismo; Criação da Estrutura de Missão do Douro 2006-2013.
2007	Aprovação do PENT
2008	Definição das unidades territoriais para a organização das associações de municípios (NUTS III); Definição das áreas regionais de turismo e dos Polos de Desenvolvimento Turístico; Aprovação das respetivas entidades regionais de turismo (Turismo do Douro).
2009	Constituição do Conselho Executivo e Assembleia Intermunicipal (CIM Douro); Aprovação da Lei de Bases do Turismo.
2011	Extinção dos Governos Cívicos.
2013	Estabelecimento do regime jurídico das autarquias locais e do associativismo autárquico; Revisão do PENT (2013-2015); Extinção dos Polos de Desenvolvimento (Turismo do Douro); Criação da Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte.
2015	Lançamento do Programa 2020.
2017	Lançamento do Programa Turismo 2027.

Figura 4-2. Quadro cronológico dos factos de 1986 a 2015

Fonte: elaborada pela autora com base em pesquisa documental.

Inclui-se aqui o acesso a informações constantes nas páginas eletrónicas das autoridades nacionais (Turismo de Portugal), regionais (Entidade Regional de Turismo do Porto & Norte de Portugal, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Norte), sub-

regionais (Comunidade Intermunicipal do Douro) e entidades/associações da região do Douro, como: Douro Alliance, Associação de Empresários de Hotelaria e Turismo do Douro - HTDOURO, Associação dos Empresários Turísticos do Douro e Trás-os-Montes - AETUR, Associação de desenvolvimento do Vale do Douro - Beiradouro, além de entidades locais, como as próprias câmaras municipais.

A **pesquisa bibliográfica escrita** envolveu livros, teses e artigos publicados em revistas científicas, que passaram pelo processo de identificação, compilação e catalogação. Neste âmbito a revisão de literatura orientou-se em função das questões iniciais e ao longo de todo o desenvolvimento da investigação. Todas as fontes foram especialmente importantes para a construção da fundamentação teórica da investigação, que em conformidade com os objetivos propostos concentraram-se, em particular, na interseção dos conceitos de **governança e desenvolvimento do turismo nos territórios**. A Figura 4-3 demonstra os principais autores, cujas obras servem de base aos capítulos relativos à fundamentação teórica. As principais disciplinas envolvidas são, assim, a Gestão, as Ciências Políticas e a Economia, estando consciente de que um campo de estudo como o do Turismo toca, naturalmente, múltiplas áreas científicas e recorre a técnicas e abordagens de distintas tradições académicas.

	Governança e Governança do Turismo
Capítulo 2	Albagli (2004); Beaumont & Dredge (2010); Bevir (2011, 2016); Bramwell (2011; 2015); Bruyn & Alonso (2012); Chhotray & Stoker (2009); Fuentes (2016); Hall (2011b); Mayntz (2003); Peters (2011a); Ruhanen et al. (2010).
	Desenvolvimento e Desenvolvimento do Turismo nos territórios
Capítulo 3	Butler (1980, 1997, 2009); Coriolano (2003; 2013); Cunha (1997, 2003); Gunn & Var (2002); Hartman (2015); Ma & Hassink (2013); Pechlaner et al. (2010); Sharpley (2002c, 2009)

Figura 4-3. Principais autores consultados

Fonte: elaborada pela autora.

Para a elaboração do capítulo sobre a Governança, para além da intenção de compreender a evolução da teoria e os variados conceitos dela derivados, impunha-se aprofundar o conhecimento do modo como os mesmos estavam a ser aplicados nos estudos de turismo. Da mesma forma, o capítulo sobre o Desenvolvimento do Turismo, abrangendo a associação deste com o desenvolvimento dos lugares a nível social e económico e,

consequentemente dos próprios destinos turísticos, necessitava do contributo de outras pesquisas.

Assim, foi realizada uma **pesquisa bibliográfica** a partir de fontes secundárias tendo por objetivo a identificação de publicações que tratassem de ambos os temas e simultaneamente. Procedeu-se uma pesquisa na SCOPUS em abril de 2016, o maior banco de dados de citações e resumos de literatura (Scopus, 2016). Esta análise consistiu na identificação do contexto explícito nos resumos de artigos que tinham como palavras-chave “governança” e “turismo”. Para tal, foram utilizados os resumos de 220 publicações existentes nessa base de dados.

A pesquisa na SCOPUS abrangeu as áreas de Negócios, Gestão e Contabilidade e Ciências Sociais e as subáreas áreas temáticas Ciências Sociais; Negócios, Gestão e Contabilidade; Economia, Econometria e Finanças; e Ciências da Decisão. O período abrangido pelas publicações variou de 1999 a 2016. Uma vez que os resumos são disponibilizados em língua inglesa, todos os 220 constituíram o *corpus*. Posteriormente, uma nova análise foi realizada, através da leitura pormenorizada das publicações já selecionadas, na sua integralidade. A intenção nesta segunda análise foi a de (a) confirmar o conteúdo expresso no contexto dos resumos, (b) identificar como o conceito de “governança” foi aplicada nos estudos, (c) verificar a existência de resultados positivos alcançados por meio da governança em destinos turísticos, principalmente ao nível local e supramunicipal.

Entre os 220 “artigos” identificados naquela base de dados, foram detetados outros tipos de textos, por exemplo, editoriais e introdutórios de publicações. No decorrer da leitura aprofundada foram retiradas 75 publicações, sendo 20 devido à restrição de leitura gratuita (artigos pagos) e 11 por terem sido publicados noutra língua que não o português, inglês ou espanhol – nomeadamente francês, croata e alemão, dada a limitação de compreensão dos mesmos. Os restantes foram retirados da análise ou por não apresentarem quaisquer indícios de uma abordagem de governança ou por tratarem de modos de gestão empresarial, tema não tratado neste estudo.

Da análise individual das 145 publicações evidencia-se que 33 são estudos de caso, sendo 18 múltiplos e 15 comparativos. A temática mais abordada é a sustentabilidade, através de temas como: desenvolvimento sustentável; práticas sustentáveis; turismo de base

comunitária; colaboração/cooperação. O foco desses estudos são os territórios considerados sensíveis aos impactos provocados pelo turismo, como ilhas, montanhas, áreas protegidas (parques naturais e reservas) e sítios distinguidos como Património Mundial. As questões mais discutidas referem-se ao poder, à centralização do poder do Estado na gestão (nível nacional), em seguida, redes de *stakeholders*, parcerias público-privadas. Já as perspetivas que receberam menos atenção por parte dos investigadores são: capital social, colaboração e liderança.

Considerando a divisão tradicional da geografia³⁴, o nível territorial mais estudado é o local (61 publicações), seguido pelo nacional (35) e regional (37). Apenas seis publicações tratam de questões da governança sub-regional, e nove analisam situações relacionadas às organizações gestoras dos destinos (*Destination Management Organization – DMO*, *Regional Tourism Organization – RTO*).

Desse universo de 145 artigos, somente dez estudos propõem modelos para avaliar os modos de governança, efeitos e fatores que afetam a gestão, conforme demonstra a Figura 4-4. Contudo, para o estudo sobre o Douro, nenhum desses modelos foi adotado.

Autores	Objetivos
Agarwal (2005)	Analisar a interação global-local no desenvolvimento de <i>resorts</i>
Caffyn & Jobbins (2003)	Avaliar a gestão sustentável do turismo e a gestão costeira integrada e governança
Farrelly (2011)	Analisar o turismo sustentável no contexto indígena de Fiji
Hall (2011a)	Identificar e analisar tipos de governança no turismo e instrumentos políticos normalmente a eles associados
Kelly, Essex, & Glegg (2012)	Avaliação de parcerias
Lapeyre (2011)	Analisar a geração e distribuição das receitas realizadas nas terras comunais da Namíbia (âmbito institucional)
Larsen, Calgaro, & Thomalla (2011)	Conceitualizar ' <i>stakeholder agency</i> ' em sistemas socio-ecológicos
Pechlaner & Volgger (2013)	Capturar diferentes níveis de governança do turismo e suas inter-relações, incluindo empresas prestadoras de serviços turísticos
Wang & Ap (2013)	Descrever fatores que afetam a implementação das políticas de turismo
Yüksel, Bramwell, & Yüksel A (2005)	Avaliar a descentralização da governança do turismo

Figura 4-4. As ampliações da teoria de governança

Fonte: elaborada pela autora.

³⁴ Local equivale a lugar, onde “cidade” é considerado como tipo de lugar. Regional é uma entidade espacial de escala média entre o nacional e o local, conforme Albagli (2004)

Conforme demonstra a Figura 4-5, as publicações da pesquisa abordam-se, frequentemente, teorias ou perspectivas que envolvem rede, colaboração, dependência de trajetória (*path dependence*) e teoria de firma (*theory of the firm*), com o intuito de revelar as mudanças ocorridas nos destinos turísticos, quando estes se encontram consolidados e começam a enfrentar problemas, e também, em declínio. Grande parte dos estudos empíricos relativos ao nível local, abrangem questões relacionadas à gestão de recursos turísticos, à atuação de entidades de promoção, e os resultados das diferentes formas de governança ao longo do tempo, sob diferentes perspectivas, em especial em áreas territoriais mais sensíveis, como foi mencionado.

As abordagens teóricas advindas da Economia, Ciências Políticas e Gestão, fundamentam grande parte dos estudos sobre a governança relacionada ao turismo, conforme é demonstrado na Figura 4-5, onde são listadas por ordem alfabética. Destacam-se, em número, os estudos que adotam o conceito de “redes” e de “poder”, e também, as perspectivas de “parceria” e “liderança”. Algumas dessas publicações foram incluídas nos capítulos de fundamentação teórica (Capítulos 2 e 3), bem como algumas dimensões para a análise da governança, no “Modelo para a Análise” que é apresentado na seção 4-7.

Teorias e perspectivas	Autores/ano de publicação
Boa governança	Kaltenborn, Qvenild, & Nellemann (2011)
<i>Bottom-up</i> /hierarquia	Wang & Ap (2013); Zhao & Timothy (2015)
Cadeias de valor global	Barham, Dörry & Schamp (2007); Lessmeister (2008); Romero & Tejada (2011); Schamp (2007); Tejada, Santos, & Guzmán (2011)
Capital humano	Fayos-Sola, Moraleda, & Mazón (2014)
Capital intelectual	M.C. Wang (M.-C. Wang, 2015)
Capital social	Beritelli, Strobl, & Peters (2013); Ferguene & Banat (2013); Hensel, Kennett-Hensel, & Sneath (2013); McGehee, Knollenberg, & Komorowski (2015); Solà, Moraleda, & Mazón (2012)
Ciclo de vida	Liu, Vogt, Lupi, He, Ouyang, & Liu, J (2015)
Colaboração	Currie & Falconer (2014); Raicevic, Bin, & Glomazic (2013); Robertson (2011); Viken (2011); Zeppel (2012)
Complexidade organizacional	Bramwell & Pomfret (2007)
Criação de trajetória	Gill & Williams (2014a); Halkier & Therkelsen (2013); Pforr, Pechlaner, Volgger, & Thompson (2014)
Dependência de trajetória	Chen & Bao (2014); Halkier & Therkelsen (2013); Hartman (2015); Pforr, Pechlaner, Volgger, & Thompson (2014)
e-democracia	Presenza, Micera, Splendiani, & Chiappa (2015)
Global-local	Agarwal (2005); Su & Wall (2012)
Governança ambiental	Ioppolo, Saija & Salomone (2013)

Governança corporativa	Beritelli, Bieger & Laesser (2007); Czakon (2012); Garnes & Mathisen (2014); M.C. Wang (M.-C. Wang, 2015); Pechlaner, Volgger & Herntrei (2012)
Governança global	Duffy (2006)
Governança participativa	Ruiz-Ballesteros & Brondizio (2013)
Liderança	Estol & Font (2016); Kozak, Volgger, & Pechlaner (2014); McGehee, Knollenberg, & Komorowski (2015); Slocum & Everett (2014); Valente, Dredge, & Lohmann (José Valente, Dredge, & Lohmann, 2014; 2015)
Metagovernança	Lamers, van der Duim, van Wijk, Nthiga, & Visseren-Hamakers (2014)
Modos de governança	Erkuş-Öztürk (2011); Erkuş-Öztürk & Eraydın (2010); Hall (2013); Wan (2012); Wan & Bramwell (2015)
Parceria	Clivaz (2006); Dredge & Thomas (2009); Eagles (2009); Feng (2008); Göymen (2000); Kelly, Essex, & Glegg (2012); Lamers, Nthiga, van der Duim & van Wijk (2014)
<i>Place-making</i>	Razali & Ismail (2015)
Poder	Ahebwa, van der Duim, & Sandbrook (2012); Dubœuf (2006); Dredge & Jamal (2013); Duffy & Moore (2011); Feng (2008); Gustavsson, Lindström, Jiddawi, & de la Torre-Castro (Gustavsson, Lindström, Jiddawi, & de la Torre-Castro, 2014); Krutwaysho & Bramwell (2010); Lapeyre (2011); Maguigad (Maguigad, 2013); Nunkoo, Ramkissoon, & Gursoy (2012); Penny Wan (2013); Ruhanen (2013); Scherrer & Doohan (2013); Slocum & Everett (2014); Sofield & Lia (2011); Tribe (2008); Wang & Bramwell (2012); Wesley & Pforr (2010); Yüksel, Bramwell, & Yüksel (2005); Zhao & Timothy (2015)
Recursos de bens comuns	Blanco (2011); Lapeyre (2011); Solstrand (2015); Ruiz-Ballesteros & Brondizio (2013)
Redes	Beaumont & Dredge (2010); Blasco, Guia, & Prats (2014); Erkuş-Öztürk & Eraydın (2010); Farmaki (2015); Henriksen & Halkier (2009); Hensel, Kennett-Hensel, & Sneath (2013); Luthe & Wyss (2014); McGehee, Knollenberg, & Komorowski (2015); Robertson ((2011); Volgger & Pechlaner (2014); Volgger & Pechlaner (2015); Ying, Jiang, & Zhou (2015); Zarokosta, & Koutsouris (2014)
Redes de produção global	Christian (2015)
Representação social	Moscardo (2011)
Resiliência	Larsen, Calgaro, & Thomalla (2011); Luthe & Wyss (2014)
<i>Shareholder/Stakeholder</i>	Garnes & Grønhaug (2011)
Sistema	Razali & Ismail (2015); Volgger, Mainil, Pechlaner, & Mitas (2015)
Sistema complexo	Plummer & Fennell (2009)
Sistema complexo adaptativo	Hartman (2015)
Teoria de custos	Chen & Bao (2014)
Teoria de governança	Hultman & Hall (2012)
Teoria institucional cultural	Nunkoo & Ramkissoon (2012)
Teoria/abordagem crítica	Tribe (2008)

Figura 4-5. Teorias e perspectivas sobre governança e turismo - base SCOPUS

Fonte: elaborada pela autora.

Os conhecimentos extraídos dessa pesquisa, a partir da base de dados SCOPUS, são apresentados na secção 6.2 desta tese.

Na pesquisa bibliográfica considerou-se também, o aproveitamento de informações constantes de documentos audiovisuais disponibilizados na *internet*, em regime de livre acesso, nomeadamente, as Conferências do Douro Sul³⁵, entrevistas com autarcas e programas especiais sobre a região realizados pelo canal televisivo Porto Canal, como o programa transmitido desde a 28ª edição da BTL – Lisboa sobre os 15 anos do Alto Douro Vinhateiro como Património Mundial, entre outros. Das Conferências do Douro Sul foram extraídas e analisadas (manualmente e com o auxílio do ALCESTE) 46 intervenções realizadas por 35 pessoas diferentes.

Na primeira edição das Conferências do Douro Sul (2010), 26 intervenções foram selecionadas, sendo que estas foram proferidas por 15 pessoas, considerados na Tabela 4-2 como “Comunicadores”. Destes, dois são Secretários de Estado, dois são da CCDR-N, seis são Presidentes de Câmara, quatro professores, e do setor privado, um consultor.

Tabela 4-2. Resumo intervenções e comunicadores

Conferências do Douro Sul (Nº de intervenções e comunicadores)						
Setor e âmbito de ação/Ano	2010		2011		2012	
	I	C	I	C	I	C
Público						
Supranacional	-	-	-	-	1	1
Nacional	4	2	1	1	1	1
Regional	3	2	1	1	1	1
Sub-regional	-	-	2	2	-	-
Local	11	6	3	3	6	6
Instituições de Ensino	5	4	-	-	-	-
Privado						
Comunicação social	-	-	1	1	-	-
Organizações privadas	2	1	-	-	3	3
Subtotal	26	15	8	8	12	12
Total	46 (I)		22 (C)			

Nota: Intervenções (I) e comunicadores (C). Fonte: elaborada pela autora.

³⁵ Organizadas pela Associação de Municípios do Vale do Douro Sul, em colaboração com a Associação de Desenvolvimento do Vale do Douro, com apoio LEADER, realizadas na cidade de Lamego nos anos 2010, 2011 e 2012.

Da segunda edição, em 2011, foram analisadas oito intervenções proferidas por oito indivíduos. Destes, um Secretário de Estado (nacional), um gestor do Programa Operacional do Norte (regional), um gestor da Entidade Turismo do Douro e da Beira Douro (sub-regional), três Presidentes de Câmara e um jornalista. Na terceira e última edição, foram analisadas doze intervenções, proferidas por 12 indivíduos, a saber: uma deputada do Parlamento Europeu, um Secretário de Estado, um gestor da CCDR-N, seis Presidentes de Câmara e três gestores do setor privado. Nas três edições, oito Presidentes de Câmara realizaram intervenções – Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, Tabuaço e Tarouca.

Foram igualmente transcritas entrevistas com o Secretário de Estado do Turismo (SIC Canal, 20 de julho de 2016), representantes de instituições públicas (CCDR-N) e entidades do setor (Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal - AHRESP), presidentes das câmaras municipais de Moimenta da Beira e Lamego em diferentes suportes entre dezembro de 2014 e maio de 2017, conforme demonstra a Tabela 4-3. Estes últimos conteúdos, no entanto, foram analisados com o suporte do ALCESTE em conjunto com as entrevistas exploratórias (descritas adiante), uma vez que não possuem a mesma estrutura em termos de questões, apenas apresentam semelhanças dos temas – desenvolvimento do turismo no Douro e a governança.

Tabela 4-3 Resumo entrevistas media

Comunicação Social (Nº de entrevistas e entrevistados)		
Setor e âmbito de ação	Entrevistas	Entrevistados
Público		
Nacional	1	1
Regional	2	2
Local	5	3
Privado		
Entidade setorial	1	1
Total	9	7

Fonte: elaborada pela autora.

Os diferentes dados permitiram analisar variados temas relacionados com a governança e o turismo na região do Douro, através das declarações dos atores públicos dos diferentes

níveis de governação e dos atores do setor privado e não-governamental. Nesses dados estão incluídas as instituições locais e as hierarquicamente superiores.

A **pesquisa de campo** decorreu durante os anos de 2014 a 2017, e orientou-se para a obtenção de informações gerais, familiarização com o ambiente, contatos com os participantes da pesquisa e obter perceções do setor privado, em cada um dos dezanove municípios que compõe a sub-região Douro (NUTS-III), área a que se restringe esta investigação. Os municípios visitados foram os de Alijó, Armamar, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real. Os registos incluem diário de campo.

As **observações assistemáticas** foram realizadas em cinco ocasiões. Em três edições da Bolsa de Turismo de Lisboa - BTL (25 e 26 de fevereiro de 2015, 2 de março de 2016, 15 e 16 de fevereiro de 2017) e Feira Ibérica de Turismo, realizada na cidade da Guarda (28 e 29 de abril de 2017), e Laboratório Estratégico para o Turismo do Norte (Turismo de Portugal I.P.), realizado no dia 6 de setembro de 2016, no Museu do Douro, localizado na cidade do Peso da Régua.

Nas Feiras, além da solicitação de entrevistas com os autarcas e responsáveis pelo pelouro do Turismo, a observação consistia na descrição dos espaços – como os municípios se faziam representar, se através da Entidade Regional, do organismo supramunicipal ou se individualmente –, e registo sobre a interação entre os agentes públicos e as ações promovidas durante o decorrer do evento.

No Laboratório Estratégico, o propósito foi o de identificar os atores públicos dos diferentes níveis de governação, inclusive dos agentes públicos locais da sub-região estudada; a identificação dos atores privados; a forma e o teor das comunicações entre todos os presentes. Este evento foi dividido em três partes: apresentação das estratégias, participação do público (auscultação sobre os pontos a tratar nas futuras estratégias) e confraternização.

As primeiras **entrevistas exploratórias**, realizadas entre julho de 2015 e maio de 2017, tiveram por objetivo aprofundar os conhecimentos sobre o desenvolvimento do turismo na

região, as dinâmicas dos atores públicos locais e obter impressões sobre as mudanças ocorridas nos municípios e no país desde a reestruturação do setor público. Participaram dessas entrevistas indivíduos ligados à imprensa, ao setor privado turístico, consultorias e entidades públicas sub-regionais e regionais, e associações setoriais ao nível regional, conforme caracterização na Tabela 4-1. Estas foram realizadas nas cidades do Porto e Lisboa. Todos os participantes concordaram com a realização das entrevistas e autorizaram a sua gravação em áudio, sob a garantia de anonimato e confidencialidade de algumas informações prestadas. A duração das mesmas variaram entre os 24 minutos e 160 minutos.

Durante a pesquisa de campo realizada nos municípios estudados, também foram realizadas algumas entrevistas exploratórias com atores do setor privado (locais de alojamento, animação e restauração utilizados durante a visita). Tais entrevistas não possuíam um guião pré-definido, mas uma questão inicial – a opinião sobre o turismo naquele lugar. A adição de informações ocorreram de forma espontânea, a partir de livre expressão dos entrevistados.

Os dezanove municípios foram contactados pessoalmente e através de correspondência eletrónica para a formalização de concordância e agendamento das entrevistas. Destes, catorze municípios atenderam ao pedido de entrevista (74% de respostas afirmativas), representados aqui pela intervenção de 19 indivíduos.

As **entrevistas semiestruturadas dirigidas aos atores públicos** locais foram divididas em duas categorias. A primeira, direcionada aos presidentes de câmara, composta por oito questões-base (Figura 4-6), tiveram como objetivo reconhecer padrões de coordenação no ambiente institucional, incluindo os níveis supramunicipal, regional e nacional, as dinâmicas locais (políticas e culturais), além de obter impressões sobre as próprias dinâmicas do setor do turismo.

Entrevista - Presidentes de Câmara
Bloco 1 – Ambiente Institucional
<p>1. A Câmara, individualmente, participa na definição de políticas nacionais ou regionais referentes ao turismo?</p> <p><i>Padrões de interação existentes no ambiente institucional, relação com os níveis superiores e desses com o poder local (Fuentes, 2016; Hall, 2011a).</i></p> <p>2. Ao se pensar no planeamento do turismo para a região Douro, quais os atores (públicos e privados) são chamados?</p> <p><i>Liderança ou poder dentro do ambiente institucional, regras para a participação (Pietro Beritelli & Bieger, 2014; De Bruyn & Alonso, 2012; Fuentes, 2016; Trousdale, 1999).</i></p> <p>3. Na sua opinião, alguma entidade exerce maior poder na definição de políticas que visam o desenvolvimento do turismo do concelho?</p> <p><i>Dinâmicas da estrutura de regulação pública (Fuentes, 2016).</i></p>
Bloco 2 – Ambiente Destino
<p>4. No âmbito supramunicipal (NUTS-III Douro), há alguma entidade ou estrutura que pode agregar/concentrar os 19 municípios para o planeamento e implementação das estratégias relativas ao turismo, excetuando-se a promoção?</p> <p><i>Estrutura de coordenação, desenvolvimento de visão extralocal, comprometimento para decisões e ações, percepção das reações relativas às atuais estruturas de governação (Breakey, 2005; De Bruyn & Alonso, 2012; Fuentes, 2016; Gunn & Var, 2002; Ma & Hassink, 2013).</i></p> <p>5. O turismo, sendo uma atividade que teve um grande crescimento em alguns dos concelhos do Douro, faz com que os demais concelhos trabalhem em colaboração (discussão, planeamento e implementação de ações), de forma conjunta, para estender essa atividade aos seus territórios, ou ainda trabalham de forma isolada, cada concelho, individualmente?</p> <p><i>Relações entre os mesmos níveis de governação, dinâmicas territoriais, identidade e pertencimento, padrões de interação, capital político, territorialidade, construção de estrutura de governança de base territorial (Albagli, 2004; L. Camarinha-Matos & Afsarmanesh, 2008; Enroth, 2011; Paula, 2004)</i></p> <p>6. Se não colaboram, acredita que seja por quais fatores?</p> <p><i>Características relativas à territorialidade (Albagli, 2004) .</i></p> <p>7. Pode identificar um parceiro importante para o desenvolvimento do turismo no seu concelho?</p> <p><i>Reconhecimento do tipo de coordenação – hierárquica e não-hierárquica, ou relações entre si, relações com superiores, lideranças (Pietro Beritelli & Bieger, 2014; Fuentes, 2016).</i></p> <p>8. Alguns acreditam que só quando ganhar escala (com oferecimento de produtos turísticos de toda a região e com uma oferta consolidada) é que o Douro será beneficiado pela atividade turística, o senhor concorda?</p> <p><i>Identificação da visão sobre o turismo, dinâmicas e mecanismos de coordenação e gestão, estrutura interorganizacional existente (Haugland et al., 2011; Velasco-González, 2013).</i></p>

Figura 4-6. Questões referenciadas para Presidente de Câmara

Fonte: elaborada pela autora.

A segunda entrevista foi dirigida aos responsáveis pelo pelouro onde o turismo está inserido (Figura 4-7), composta por seis questões-base, com o objetivo de obter informações sobre questões locais, organização e relações entre o setor público local e a oferta turística local, e com os outros municípios, e mudanças observadas quanto a evolução do turismo no território. Nos casos em que o Presidente da Câmara ou Vice-Presidente é também o responsável pelo Turismo, a entrevista foi adaptada. Em dois municípios, a entrevista dirigida ao responsável pelo pelouro foi respondida pelos Chefes de Divisão, que são técnicos. A divisão entre os atores teve em consideração o pouco tempo disponível para o atendimento, em especial, dos presidentes das câmaras, devido às suas agendas preenchidas.

Os principais tópicos abordados em cada uma das questões de ambas as entrevistas alinham-se à revisão de literatura e ao modelo desenvolvido para a análise, a ser apresentado na secção 4.8., Assim as questões constantes nas Figuras 4-6 e 4-7 são individualmente referenciadas.

Contudo, outros assuntos foram naturalmente integrados durante a realização das entrevistas, sendo que todos foram considerados na análise.

Entrevista – Responsável do Pelouro do Turismo
Bloco 1 - Planeamento e gestão
<p>1. No concelho, existe um planeamento para o desenvolvimento e sustentação do turismo? Caso positivo, indicar como está inserido (por exemplo, Plano Diretor Municipal).</p> <p style="text-align: center;"><i>Organização interna, definição de estratégias, importância do turismo, detalhamento sobre políticas, operações do setor privado, conforme necessidade local (Cunha, 1997; Davidson & Maitland, 2002; Dredge, 2007; Holloway & Taylor, 2006).</i></p>
<p>2. Quando o planeamento se refere ao seu concelho, quais os atores são chamados?</p> <p style="text-align: center;"><i>Dinâmica das relações não hierárquicas, colaboração, facilitação da integração dos interesses (Pike et al., 2006; Stoffelen & Vanneste, 2016).</i></p>
<p>3. Quais são as prioridades para o turismo e como mudaram nos últimos 10 anos?</p> <p style="text-align: center;"><i>Evolução da área turística, atuação e interação dos elementos componentes (Haugland et al., 2011; Innerhofer & Jochmann, 2015)</i></p>

Coordenação não-hierárquica
<p>Há interesse por parte do setor privado, organizado (associações) ou individualmente, em participar do planeamento do turismo do concelho?</p> <p style="text-align: center;"><i>Dinâmica da oferta turística local, proximidade, participação, conhecimento do mercado (Davidson & Maitland, 2002; De Bruyn & Alonso, 2012; Simpson, 2008).</i></p>
<p>4. Quais os progressos realizados no sentido de realização de ações colaborativas da câmara com a oferta do concelho?</p> <p style="text-align: center;"><i>Proximidade, cooperação e comprometimento entre atores (Breakey, 2005; Butler, 2009; Innerhofer & Jochmann, 2015; Ma & Hassink, 2013).</i></p>
<p>5. Qual sua avaliação sobre a colaboração em ações conjuntas com os outros concelhos da NUTS-III?</p> <p style="text-align: center;"><i>Relações e vínculos entre os atores públicos, capital político (Fuentes, 2016; Healey et al., 2003).</i></p>

Figura 4-7. Questões referenciadas para responsável do pelouro do Turismo

Fonte: elaborada pela autora.

A duração das entrevistas pessoais variou entre 14 e 54 minutos, e totalizou 5 horas e 47 minutos. Em alguns casos, houve a necessidade de um pedido formal de entrevista, por correio eletrónico, e o envio antecipado das questões. Em sete casos, esta foi também a via utilizada pelos participantes para o envio das respostas, o que limitou a ampliação ou exploração dos tópicos. As entrevistas direcionadas às câmaras foram realizadas entre abril e dezembro de 2017 e registadas em áudio mediante a garantia de anonimato e confidencialidade de algumas informações.

Esta investigação privilegia as interpretações de fenómenos sociais pela lente de quem as vivencia, os atores da pesquisa, pelos seus próprios termos e em seu contexto de vida, assumindo assim, a perspetiva interpretativa, uma pesquisa contextual que fornece uma compreensão holística dos pontos de vista e ações dos participantes da pesquisa (Ormston, Spencer, Barnard, & Snape, 2014; J. Ritchie & Ormston, 2014).

Naturalmente, o estudo de caso suscita algumas preocupações em relação a limitações dos métodos e técnicas para recolha e análise de dados. Contudo, Gil (2009) argumenta que a abordagem atenta para a subjetividade dos participantes, esclarecendo que a maior parte da investigação de carácter qualitativo explora fenómenos experimentados de forma subjetiva, sendo a subjetividade do conhecimento uma forma de se adquirir as perceções e a compreensão sobre esses fenómenos.

Segundo Simons (2009, p. 24), esta é uma questão inevitável, que “não pode ser eliminada de quaisquer métodos de pesquisa quando pessoas, incluindo o investigador, são partes inerentes ao caso” e não deve ser visto como um problema. Quanto à operacionalidade, Gil (2009, p. 37) indica que a validade de um constructo pode ser ampliada, por exemplo, através da adoção de múltiplas técnicas de recolha de dados ou pela comparação dos resultados obtidos, ou ainda, pela contrastação com o estabelecido na teoria.

Já sobre a generalização, Stake (1995) assinala que o objetivo do estudo de caso é a particularização, sendo Gil (2009, p. 38) complementa essa afirmação indicando que a abordagem proporciona uma generalização, mas analítica. Por fim, este último autor argumenta que uma vez que não há uma padronização dos instrumentos de pesquisa, a fidedignidade é uma questão não aplicável nos estudos de caso.

4.6. Processo de análise

Para o tratamento dos dados foram adotadas diferentes estratégias. Os documentos passaram pelo processo de leitura e catalogação, o mesmo se fazendo com as diversas publicações, conforme explicitado anteriormente. As transcrições das entrevistas exploratórias, entrevistas individuais, conferências, e media foram agrupadas por contexto de realização e passaram por dois processos de análise. O primeiro, manual e individual, e o segundo, com o auxílio da metodologia ALCESTE.

O primeiro processo analítico de todas as transcrições foi estruturado com base num método de análise temática criado por Nigel King, o *Template Analysis*, aplicado originalmente na área da Psicologia, que consiste num processo de organização para a redução e posterior análise de um grande volume de dados textuais, em geral, transcrições de entrevistas, de acordo com temas considerados importantes para a avaliação (Brooks, McCluskey, Turley, & King, 2015).

A análise permite comparar as perspectivas de diferentes grupos participantes sobre uma experiência vivida num determinado contexto, identificar o significado de comportamentos (como os participantes se comunicam e o que estão a dizer sobre a experiência) ou

pensamentos subjacentes (opiniões, sentimentos, percepções, pressupostos, etc.) às suas falas, ou fazer inferências sobre o que está a influenciar a comunicação e o comportamento dos participantes e o impacto de sua comunicação e comportamento.

Os temas tanto podem emergir dos dados ou podem ser determinados *a priori*, ou seja, antes da codificação ou hierarquização dos temas e seus subtemas, sem determinar a quantidade ou a sequência dos níveis de codificação, mas uma vez que o processo visa reduzir o volume de dados deve-se classificar somente os mais significativos em relação à questão de pesquisa (King & Brooks, 2017).

De acordo com King & Brooks (2017), as etapas típicas do processo de análise pelo método *Template Analysis* (Figura 4-8) passam da leitura integral do conjunto de dados para uma codificação preliminar através da sua organização por grupos, ou *clusters*, como os autores se referem. Nesta fase inicial, os temas que permeiam diferentes grupos passam a ser referidos como "temas integrativos". Em seguida, define-se um modelo de codificação hierárquico com base nesses grupos, que poderá ser modificado com a adição de novos dados, de forma a considerar todos os dados relevantes para o esclarecimento da questão de investigação do estudo. Quando o modelo é finalizado tem-se uma grelha para a interpretação dos dados.



Figura 4-8. Etapas da Análise de Modelo

Fonte: adaptado de "Typical steps in Template Analysis", N. King & J. Brooks, in D. Martinez-Alfonso (Ed.), *Template Analysis for Business and Management Students* (2017), London: Sage Publications Ltd. Direitos autorais [2017] por Nigel King e Joanna Brooks.(2017)

O segundo processo de tratamento dos dados foi realizado com o apoio do *software* ALCESTE, de forma a conferir mais rigor à pesquisa, conforme indicam Gil (2009), Illia, Sonpar, & Bauer (2014), Silver & Lewis (2014), Weitzman (2000) e Wiedemann (2013).

O uso de técnicas de estatísticas textuais - base do funcionamento do ALCESTE -, oferece uma abordagem exploratória para a compreensão do conteúdo, através da interpretação fundamentada em critérios quantitativos e não na percepção subjetiva do pesquisador (Guerin-Pace, 1998). Uma vantagem na utilização desses programas é que podem destacar algo que tenha passado despercebido pelo investigador durante a codificação manual dos textos, devido a um grande volume de dados que a pesquisa qualitativa envolve. Segundo Wiedemann (2013), os programas que consideram o contexto (linguística) e procedem à extração de significados, como o ALCESTE, são reconhecidamente responsáveis pela mudança da análise de conteúdo computacional convencional.

4.6.1. Lógica da metodologia ALCESTE

O ALCESTE é um método que, a partir da análise estatística das palavras (repetições e sucessões de palavras), revela os significados dominantes num ou mais textos através de classes temáticas. O objetivo do método é abordar os mundos lexicais de um *corpus* sem ter que questionar de antemão o problema do seu conteúdo. É a própria dinâmica do discurso que leva a distinguir as diferentes âncoras ou pontos lexicais (Image-Zafar, 2017). Assim, o método é indicado para a obtenção da visão global sobre documentos volumosos em termos de conteúdo, cuja análise seria longa e exaustiva para ser realizada manualmente, auxiliando a interpretação de entrevistas de forma automática, compilações de variados textos como obras literárias, artigos de jornal, ensaios, entre outros. Através de uma classificação estatística automática do texto, o programa extrai as estruturas mais significantes e pela distribuição das palavras em diferentes contextos, ou classes, possibilitam identificar as diferenças de ponto de vista, dependendo do tipo de *corpus* tratado, do tipo de conteúdo a revelar (Image-Zafar, 2017).

Conforme demonstram Laura Illia, Karan Sonpar e Martin Bauer (2014), há três tipos básicos de programas de análise de texto:

- a) Representação: NVivo, Nudist, Atlas.ti;
- b) Posicionamento: ALCESTE, TLab, SPSS Lexiquest;
- c) Inferencial: Textpack, Pajek, Diction.

A análise de texto executada pelo ALCESTE é denominada como de posicionamento porque considera palavras-chave no seu contexto natural (*keyword-in-context*) e é realizada sem a imposição de interpretação do investigador, ao contrário do que ocorre no uso de programas como o Atlas.ti ou Nvivo (análise de representação). A análise baseia-se num processo de coocorrência (repetição das formas/palavras em contextos específicos) e na suposição de que uma vez aprendido o significado das palavras, pode-se obter uma base adequada para representar um significado ou um contexto (Illia et al., 2014).

A frequência das palavras é um parâmetro secundário, no ALCESTE, importando a utilização (presença) frequente de certas palavras em determinada parte do texto em comparação com outra parte do texto - cuja distância é indicada pelo χ^2 ou $K\chi^2$, métrica considerada na escola francesa de análise textual de dados. Além da lista de palavras classificadas, o programa fornece uma matriz gráfica para indicar as distâncias ou proximidades, indicando que são, ou não, usadas em estreita associação.

Um diferencial da metodologia ALCESTE é o teste de robustez da comparação das partes de texto classificadas. Ele inicia a análise de coocorrência e à medida que procede duas vezes uma análise comparativa, já fornece uma medida de estabilidade estatística para a comparação, e somente na segunda fase do processo, analisa cada parte do texto separadamente, agregando outro valor. Este processo é uma mais-valia no controlo do potencial de viés humano na interpretação dos resultados (Illia et al., 2014).

O processo de análise a partir da inserção das unidades de contexto inicial (u.c.i.) - divisões naturais do *corpus* -, por exemplo, as respostas a uma pergunta aberta ou cada entrevista, é executado através de quatro etapas:

Etapa 1

- **Leitura do *corpus*** (reconhecimento das u.c.i., e modalidades de variáveis, por exemplo, sexo, idade, local de origem, etc.),
- **Categorização e lematização** (a partir de dicionários internos ocorre a redução das palavras em função das suas raízes lexicais, gerando lexemas, ou palavras-raízes ou formas reduzidas),
- **Constituição dos dicionários das formas reduzidas.**

Etapa 2

- **Definição e segmentação das unidades textuais do *corpus*** (unidades de contexto elementar - u.c.e.),
- **Construção de tabelas de dados para classificação** (matrizes formadas pelas unidades contextuais, que por sua vez são compostas de u.c.e.),
- **Classificação hierárquica descendente** (considerando a distribuição do vocabulário, realiza a execução de duas classificações sucessivas para garantir uma estabilidade estatística na obtenção das classes definitivas, excluindo as variações decorrentes da divisão). Esta técnica de cálculo é derivada da análise de correspondência fatorial aplicada a grandes tabelas de dados (Image-Zafar, 2017).

Para melhor compreensão da etapa de cálculo, explica-se que as u.c.e. (segmentos do texto) são classificadas em função dos seus vocabulários e o conjunto de u.c.e. é repartido em função da frequência das formas reduzidas (palavras-raízes). Ocorrem cálculos iterativos das tabelas de dados que cruzam as formas reduzidas e as u.c.e., a fim de se obter a classificação (com base na presença e ausência), recorrendo ao teste de Qui-quadrado (χ^2 ou $K\chi^2$). A Figura 4-9 representa esse processo. As oposições mais fortes entre as palavras do texto são, então, identificadas, dando origem às classes representativas dos enunciados, sendo este método denominado como Classificação Descendente Hierárquica (Image-Zafar, 2017).

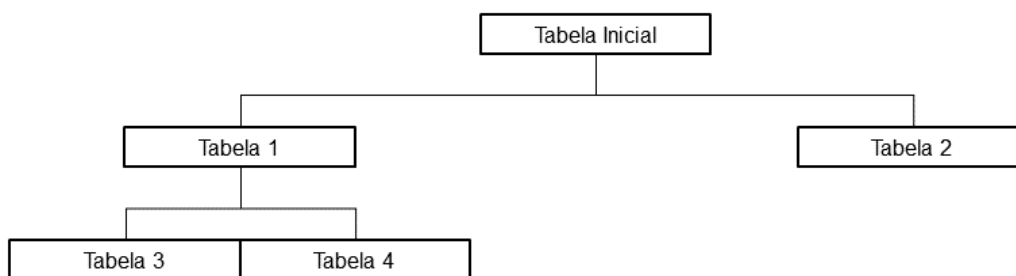


Figura 4-9. Árvore de classificação hierárquica descendente após duas análises.

Fonte: adaptado de *Methodologie ALCESTE* por Image-Zafar, 2017, Toulouse. Direitos autorais [2017] Image-Zafar.

Esta etapa é essencial, pois é a partir da classificação definitiva que a interpretação desta investigação se baseia.

Etapa 3

- Cruzamento de classificações, definição de classes retidas,
- Presença e ausência das formas,
- Análise fatorial de correspondência.

Fornecer os principais arquivos de resultados. Apresenta as diferentes classes retidas ou definitivas, sua dependência mútua, revela a análise fatorial das correspondências, o vocabulário dominante, como a presença e ausência significativa das palavras em cada classe, bem como a categorização das palavras, e as palavras características. Esses elementos formam, assim, a base da interpretação.

Etapa 4

Na etapa final, são realizados cálculos adicionais e geradas diferentes formas de visualização:

- Seleção de unidades textuais por classe (u.c.e.),
- Segmentos repetitivos de classes e corpus,
- Classificação ascendente hierárquica,
- Redes de proximidade de formas,
- Redes neurais,
- Nuvens de palavras,
- Curvas de incremento de vocabulário do *corpus* e por indivíduo,

- Classificação de indivíduos e variáveis,
- Criação de relatórios (detalhado e resumido).

4.7. Modelo para análise

Procedeu-se a organização dos dados através do método *Template Analysis*, conforme foi mencionado na secção 4.6. Foram inicialmente identificados quatro temas - Territorialidade, Distanciamento, Responsabilidades, Dinâmicas Locais – e os respetivos subtemas (Figura 4-10), todos emergidos a partir da leitura dos primeiros dados transcritos.

1. Territorialidade	1.1 Identidade	1.1.1 Passado
		1.1.2 Recriação do passado
	1.2 Recursos turísticos/ Produtos turísticos	1.2.1 Expressão da história e vida
		1.2.2 Crítica
1.3 Visão sobre o turismo		
2. Distanciamento	2.1 Lisboa (Administração Central)	2.2.1 Física
		2.2.1 Virtual/sentimento
	2.2 Expetativas quanto a aproximação	
	2.3 Região	2.3.1 Norte
2.3.2 Porto		
3. Responsabilidades	3.1 Competência	3.1.1 Papel desenvolvedor
		3.1.2 Papel subordinado
	3.2 Competências	3.2.1 Capacidade
		3.2.2 Autonomia/ como fazer
3.3 Ações a concretizar		
3.4 Fundos comunitários e nacionais		
4. Dinâmicas Locais	4.1 Dimensão	4.1.1 Município
		4.1.2 Turismo
	4.2 Fragmentação	4.2.1 Capelas
		4.3.1 Individualismo
	4.3 Atitudes individuais	4.3.2 Colaboração
		4.3.2 Comprometimento

Figura 4-10. Modelo inicial (*Template Analysis*)

Fonte: elaborado pela autora com base na leitura integral dos dados empíricos

O primeiro tema “Territorialidade” foi organizado a partir das expressões referentes à região, o passado ligado à ocupação do território desde tempos remotos, a produção do vinho e o que se procura mostrar (e até mesmo recriar) ao visitantes, e também, narrativas sobre a forma de ser dos durienses e como vêm o fenómeno do turismo.

O segundo tema, “Distanciamento” emergiu das afirmações sobre duas dimensões, uma geográfica e a outra institucional. A primeira refere-se à distância da região com relação ao Porto e Lisboa e mesmo entre os municípios que compõe a NUTS III Douro. Já a segunda, refere-se ao distanciamento entre os diferentes níveis de governação, e também com relação aos constrangimentos para uma ação coletiva entre os próprios municípios.

As “Responsabilidades” abrangem questões relativas à governação, as competências dos órgãos nos diferentes níveis de governação, os modos de coordenação do setor público, o papel deste setor ao nível local e regional. Dois subtemas emergiram das declarações dos indivíduos, sendo que são frequentemente citados, as ações a concretizar para que a região possa apresentar um melhor desempenho e a distribuição dos fundos de investimentos (o modo como é realizada, como a região é beneficiada, entre outros).

O quarto tema principal, “Dinâmica Locais”, emergiu das narrativas sobre questões culturais que refletem a forma de agir dos atores locais, dos durienses. Também, as diferenças existentes entre os municípios, aqueles que são beneficiados pelo Turismo ou os mais próximos ou distantes do rio Douro, as condições financeiras das Câmaras Municipais, entre outros elementos.

Contudo, observou-se que uma nova organização do modelo poderia refletir igualmente questões abordadas nos capítulos da fundamentação teórica, o que resultou na reformulação do modelo, conforme a Figura 4-11.

A partir deste modelo final (*Template Analysis*) foi elaborada uma representação gráfica em que se apresentam ambos os ambientes, os temas, subtemas e tópicos, com a identificação de autoria de origem (Figura 4-12).

Ambiente Institucional (macro nível)		
1. Governança multinível	1.1 Coordenação Hierárquica	1.1.1 Estrutura/Regulação
		1.1.2 Capacidade coordenação e intervenção
	1.2 Coordenação não-hierárquica	1.2.1 Estrutura para interação
		1.2.2 Padrões de interação
1.3 Reação à intervenção		
Ambiente no Destino (local, supramunicipal e regional)		
2. Produto	2.1 Organização	2.1.1 Estado
	2.2. Mudanças	2.2.1 Visão extralocal
		2.2.2 Visão a longo prazo
3. Subsetores	3.1 Organização	3.1.1 Capacidade
		3.1.2 Desempenho
	3.2 Comportamento	3.2.1 Interesse
		3.2.2 Individualismo x colaboração
4. Instituições	4.1 Papel	4.1.1 Autonomia
		4.1.2 Reação à intervenção
	4.2 Organização	4.2.1 Capelas
		4.3 Dinâmicas
	4.3.2 Com superiores	
	4.3.2 Comprometimento	
4.3 Visão extralocal e a longo prazo		
5. Comunidade	5.1. Envolvimento	5.1.1 Na gestão
		5.1.2 No turismo
	5.2 Educação	

Figura 4-11. Modelo Final (Template Analysis)

Fonte: elaborado pela autora com base na leitura integral dos dados empíricos

Para descrever sua concepção importa reafirmar que o estudo procura responder, a partir da perspectiva dos sujeitos da pesquisa, **em que medida a organização e a coordenação do setor público (governança) influencia o desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade?**

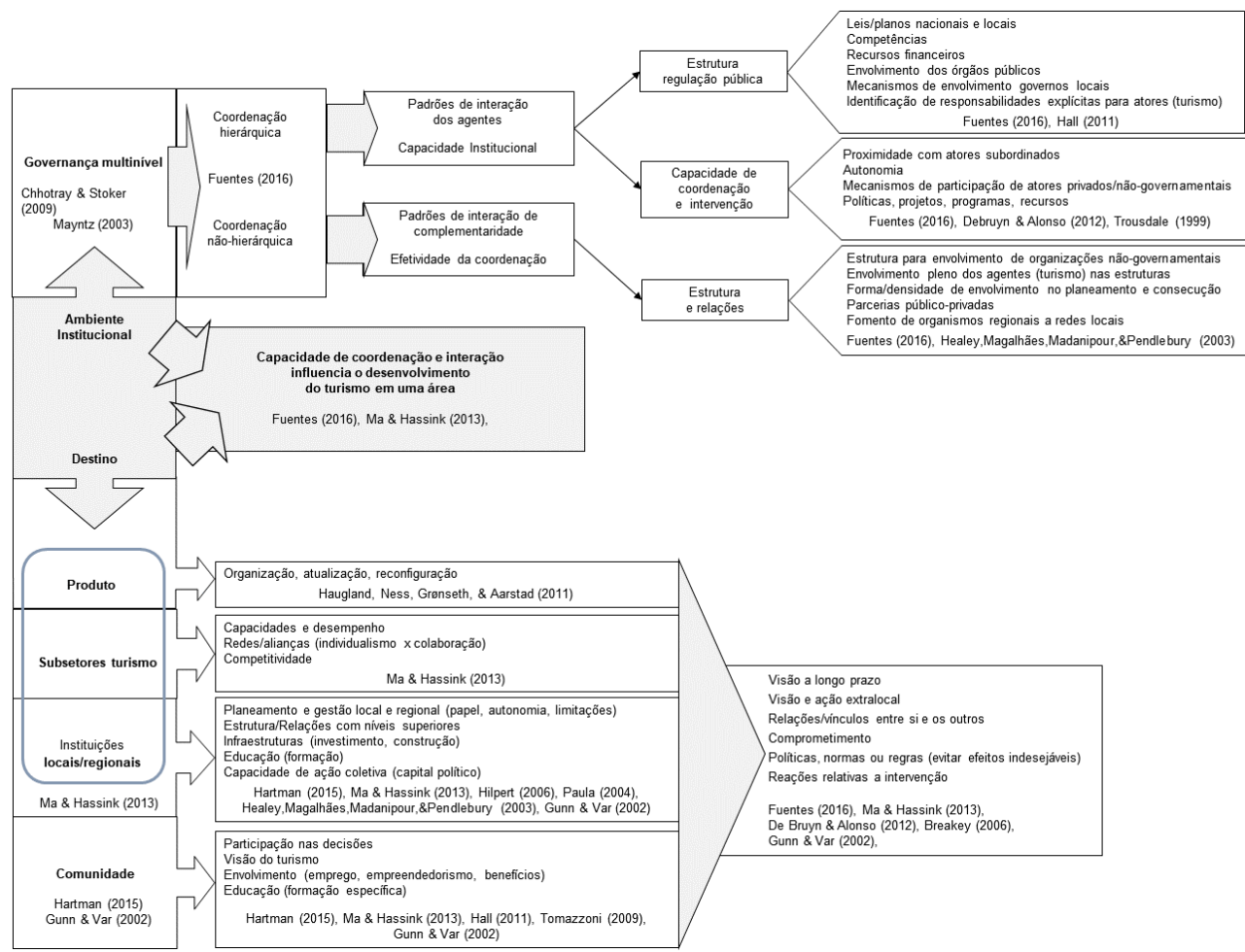


Figura 4-12. Modelo referencial de análise da governança para o desenvolvimento do turismo

Fonte: elaboração própria com base em Breakey (2005), Chhotray & Stoker (2009), De Bruyn & Alonso (2012), Funes (2016), Gunn & Var (2002), Hall (2011), Hartman (2015), Haugland, Ness, Grønseth, & Aarstad (2011), Healey, Magalhães, Madanipour, & Pendlebury (2003), Hilpert (2006), Ma & Hassink (2013), Mayntz (2003), Paula (2004), Tomazzoni (2009) e Trousdale (1999).

Este modelo gráfico (Figura 4-12) tem como referência o ambiente interno e restringido ao contexto do turismo, toma-se como ponto de partida as observações de (a) Luzia Coriolano e Fábio Vasconcelos (2013) de que a concretização do processo de desenvolvimento de uma região através do turismo, parece depender da articulação de atores públicos (locais e regionais) e privados, de forma a desenvolver competências individuais e institucionais colaborando para a formação de uma governança, capaz de integrar visões (inclusive da sociedade) que resultem na concepção e concretização de políticas coletivas, e da observação de (b) Maria Velasco-González (2013), que essa governança pode aumentar o grau de cooperação e consenso para enfrentar os desafios e melhorar a competitividade dos destinos.

Também, Mulan Ma e Robert Hassink (2013) consideram que os destinos se desenvolvem através de um processo de coevolução, evidenciando a interdependência (e as ações recíprocas) entre os **setores público e privado, produtos turísticos** e os sistemas institucionais nos quais eles estão incorporados, cujas dinâmicas, tanto a nível macro como micro (dentro de cada categoria), influenciam positiva ou negativamente o processo.

O ambiente institucional é um elemento que age nos lugares, gerando uma série de influências que podem retardar, limitar ou facilitar a evolução dos demais, através da regulação (regras, normas, estruturas políticas e económicas) dos diferentes segmentos de mercado (produtos e serviços). Daí a consideração no modelo referencial de análise de **dois níveis de ação, o ambiente institucional**, que se localiza fora da área ou região, e **o ambiente do destino**, que se restringe ao local ou região, em paralelo à concepção de que a governança, sendo um **processo multinível e multiagente** (B. G. Peters, 2011b), no âmbito local e regional pode oferecer condições para o desenvolvimento da capacidade de adaptação dos destinos em responder proactivamente às mudanças externas, de forma a manterem-se competitivos (Hartman, 2015). No **ambiente do destino** foi adicionado mais um elemento, a **comunidade**, pela importância de sua atuação para o desenvolvimento dos destinos, conforme evidenciam Stefann Hartman (2015), Michael Hall (2011a), Edegar Tomazzoni (2009), e Clare Gunn e Turgut Var (2002).

São acrescentados elementos e indicadores da governança do turismo, segundo Citlalin Fuentes (2016), relativos aos modos institucionais de **coordenação hierárquica e não hierárquica**, através dos quais os atores públicos e não-governamentais, envolvidos na provisão de bens e serviços turísticos, participam e cooperam em **estruturas e processos**

nas diferentes escalas de governo, com o objetivo de adotar e implementar decisões coletivas e vinculativas, visando o desenvolvimento sustentável. A estrutura de coordenação hierárquica refere-se ao modelo tradicional de governo, a interação entre diferentes escalões, do nacional ao local, conforme Michael Hall (2011a).

Nesse sentido, a coordenação hierárquica refere-se ao modo ou padrões de interação entre atores públicos, tendo em consideração a **estrutura de regulação** (marcos legais, atribuições e competências, recursos financeiros, mecanismos de envolvimento) e à **capacidade de coordenação** e intervenção dos atores.

A coordenação não-hierárquica (padrões de interação de complementaridade) refere-se à capacidade institucional em incentivar o **envolvimento** e o **compromisso de atores não-governamentais e privados** (organizados) no processo da governança (planeamento, elaboração de políticas, implementação) tanto no âmbito nacional como no regional e local, e na efetividade desse envolvimento (Fuentes, 2016).

4.8. Processo da descrição

A descrição, na ótica dos participantes, dos padrões de interação existentes nos ambientes “institucional” e “destino” desenvolve-se a partir dos fragmentos de textos (unidades textuais) classificados pelo ALCESTE, tendo em consideração a sua representatividade (Khi^2) em cada contexto (classificação hierárquica descendente), conforme demonstra a Figura 4-13. Optou-se pela descrição em cadeia desses fragmentos, seguindo igualmente os tópicos identificados no modelo para análise. No entanto, esses fragmentos não são apresentados, quanto à sua aparência, como constam no ALCESTE e nos relatórios que são deles extraídos.

Para efeito de exemplificação, do pronunciamento do Presidente da Câmara de Lamego durante as Conferências do Douro Sul de 2010, transcrito e disponível no Apêndice 4, o ALCESTE extraiu unidades textuais (u.c.e.), como esta:

- Individu n° 8 *FLopes *PCMLamego *CDS10 *1, Unité textuelle de Khi2 = 47

desde ha muito **se fala** da **necessidade** de **se reformar** o **estado**, a **descentralizacao administrativa**, na **regionalizacao** e mais recentemente, na alteracao dos **limites territoriais** dos **municipios e freguesias**.

Na Figura 4-13, que representa a Classificação Descendente Hierárquica resultante da análise das Conferências do Douro Sul 2010-2012, pode-se observar que as palavras são diferenciadas por cores, conforme a classe a que pertencem. As u.c.e. classificadas apresentam essas mesmas cores, possibilitando associá-la ao contexto a que se referem.

A cor vermelha presente neste exemplo de u.c.e. indica que este fragmento refere-se ao contexto da Classe 1 da Classificação Hierárquica Descendente (Figura 4-7), que traz um conjunto de palavras-chave associadas com as questões de governança. Esta u.c.e. integra o conjunto de declarações presentes no capítulo Análise e discussão dos dados, secção 6.5.1, Coordenação hierárquica, quando são abordadas as questões relacionadas às competências.

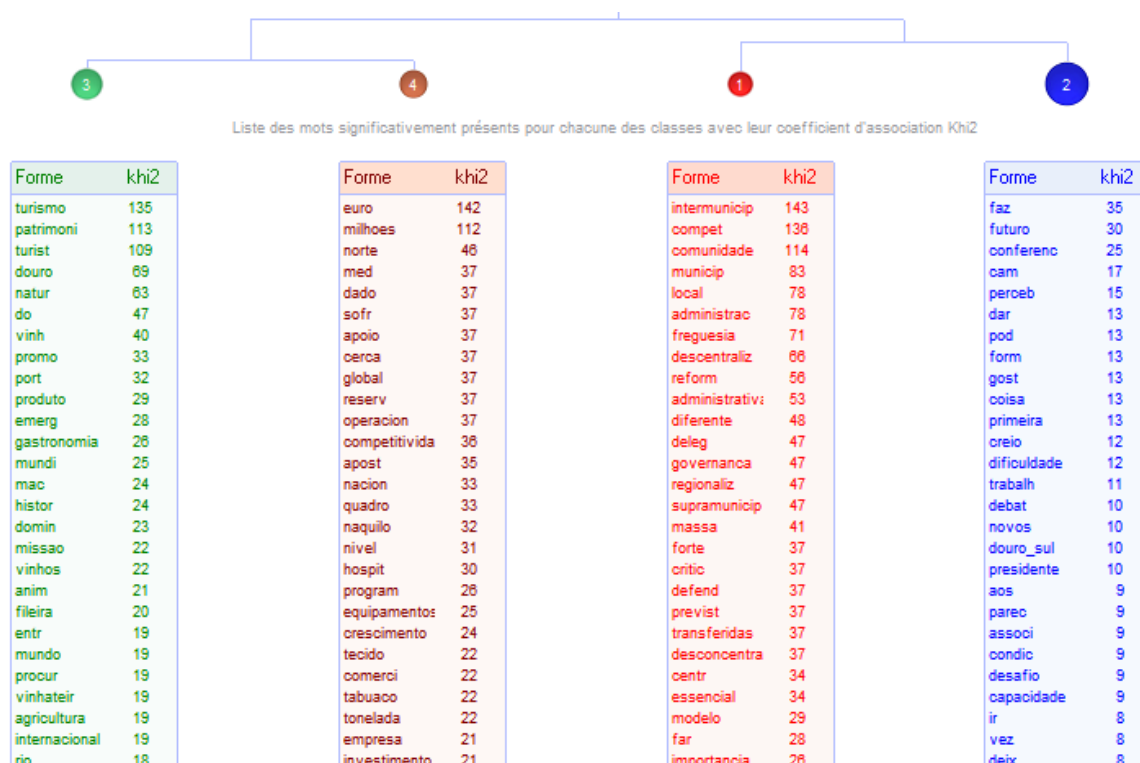


Figura 4-13. Classificação Descendente Hierárquica Conferências do Douro Sul 2010-2012
Fonte: elaboração própria

Numa outra comunicação, realizada nas mesmas conferências no ano seguinte (2011), uma u.c.e., referente às declarações do mesmo indivíduo, é coincidentemente tipificada na mesma Classe 1, mas associa-se à capacidade de mobilização dos atores não-públicos, que no Modelo para Análise está indicado como Coordenação não-hierárquica – estrutura e relações – qualidade dos recursos relacionais:

- Individu n° 27 *FLopes *PCLamego *CDS2 *1, Unité textuelle de Khi2 = 23

os eventos e as festividades. do lado negativo, temos serios problemas de governança local, a falta de espessura institucional e de massa crítica, temos falta de visão estratégica prospectiva, temos falta de atores coletivos fortes e empenhados, temos problemas demográficos graves,

Para que a descrição possa ter sentido, algumas palavras dos segmentos podem ser eliminadas (início e/ou fim) ou adicionadas, de forma a complementar a ideia ou sentido considerado na fala, tal qual foi apresentada. Por exemplo, neste último fragmento, “os eventos e as festividades” não são fundamentais para a compreensão do restante da unidade, mas o final sim. Este é um processo que requer a constante releitura do texto original e a decisão de corte ou adição.

Uma vez que a partir da apresentação dos resultados pode-se efetuar diversas operações, conforme o objetivo do investigador, não é útil reproduzi-las. Estas são apresentadas para esclarecer o posicionamento das unidades textuais nos próximos capítulos.

Devido à garantia de anonimato, os participantes da investigação são apenas identificados como agentes públicos e agentes económicos. Nas situações em que a sentença é seguida de identificação institucional ou nominal, estas têm origem em documentos audiovisuais disponíveis na *Internet* com acesso aberto. Fazem ainda parte da descrição informações resultantes da análise documental e observações.

No sentido de reforçar a garantia de confidencialidade, optou-se por não publicar as entrevistas individuais e exploratórias, primeiro, devido ao grande volume de texto resultante das transcrições e, segundo, pela dificuldade em omitir características que possibilitariam a identificação dos informadores e dos municípios estudados, uma vez que as declarações apresentam muitas características toponímicas.

5 REGIÃO DO DOURO

5.1. Introdução

No capítulo sobre o Desenvolvimento do Turismo e dos Lugares procurou-se dar conhecimento da importância que esta atividade tem para Portugal, sob linhas gerais. No capítulo atual pretende-se apresentar o território-alvo da investigação, por meio da descrição de sua recente trajetória como área de interesse turístico e pela apresentação de dados estatísticos sobre a oferta de serviços turísticos nela existente. Contudo, outras informações e factos que marcaram a história da região podem ser encontradas nos Apêndices 1 e 2.

A região do Douro vem se destacando no cenário turístico, principalmente, devido ao título de Património da Humanidade que lhe foi atribuído pela UNESCO em 2001, na categoria Paisagem Cultural, decorrente de uma importante e secular atividade económica, a vinicultura. Parte de seu território é reconhecida como a mais antiga região demarcada para a produção de vinho do mundo (1756), detendo ainda outro Património da Humanidade (atribuído em 1998), o sítio arqueológico de Foz Côa-Siega Verde (Espanha), o “conjunto de arte paleolítica mais notável da Península Ibérica na mesma região geográfica” (UNESCO, 2018).

O Douro, no entanto, é uma região de contrastes geográficos e culturais. Geradora de riquezas por um lado, sofre com a desertificação, o decréscimo e o envelhecimento da população e o baixo índice educacional, por outro; o que contribui para degradação do seu quadro económico e institucional, para que seja considerada uma das regiões mais pobres de Portugal, situação, que segundo Blanka Marková e Tomáš Boruta (2012), pode ser observada, aliás, em outras áreas rurais do continente europeu.

Carminda Cavaco (2005a) sublinhou que as sociedades regionais e locais, sobretudo nas regiões do interior Norte de Portugal e de fronteira, ainda mantinham uma forte ligação à

agricultura. Segundo esta autora, mesmo que as economias domésticas fossem sustentadas por receitas externas às suas explorações, essas sociedades apresentavam valores baixos do indicador *per capita* do poder de compra, uma marginalidade quanto ao emprego na indústria e no setor de serviços, saldos migratórios negativos, baixa densidade populacional, acentuado envelhecimento demográfico e desertificação, sendo que em alguns casos mais críticos, a continuação dos processos de despovoamento provocavam a desertificação total (Cavaco, 2005a). Nesse contexto, o turismo passa a configurar-se como um instrumento para a reversão dos problemas que acometem a região.

Inicia-se o capítulo com a descrição da organização institucional do Turismo. Tendo em consideração o caráter multinível da governação e os instrumentos de planeamento elaborados nos diferentes níveis, essa descrição tem por objetivo primário reconhecer as estruturas públicas gerais e do Turismo, suas competências, principais resoluções e instrumentos de planeamento, bem como os mecanismos de participação dos diferentes atores, inclusive, nos processos de elaboração das políticas. Em seguida, há uma breve descrição da evolução do turismo na região do Douro, principalmente, a partir do final do século XX. Por fim, apresentam-se os principais dados da oferta de serviços turísticos relacionados ao Douro e os principais dados estatísticos sobre a procura.

5.2. Estruturas e relações dos níveis de governação

A descrição das estruturas ou organismos públicos que se segue, abrange os relacionados direta ou indiretamente com o turismo nos diferentes níveis de governação, destacando sempre que possível, detalhes sobre sua criação, funções, instrumentos elaborados e a forma de envolvimento dos atores. Tal descrição, cronologicamente organizada, tem por objetivo auxiliar na compreensão das diferentes atuações no processo de desenvolvimento e gestão do turismo em Portugal.

5.2.1. Âmbito nacional

Desde a adesão à União Europeia, em 1986, Portugal vem alterando a organização dos serviços públicos em decorrência das complexas atividades que cabem ao Estado, desde o nível local ao supranacional. Não deixando de ter em conta importantes mudanças ocorridas anteriormente, a atual configuração da estrutura pública começa a ser progressivamente consolidada a partir de 2005, quando é oficialmente aprovado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com objetivo de modernizar e reorganizar a estrutura da administração pública e obter ganhos de eficiência, reduzir o volume das despesas públicas, racionalizar a sua estrutura, descentralizar funções e automatizar processos (Presidência do Conselho de Ministros, 2005b).

Esse processo de reestruturação estende-se desde a organização das freguesias – o nível mais básico de gestão do território –, passando pelos municípios e pelo associativismo municipal, estruturas regionais (Comissões de Coordenação) e outras entidades públicas, e nacionais (Ministérios). Segundo o Decreto-lei n.º 68 de 14 de abril de 2008, o PRACE pretendia atribuir “coerência a unidades territoriais definidas com base nas NUTS III, refletindo uma lógica económica, social, histórica, geográfica, cultural, ambiental e de representação institucional, conferindo racionalidade e harmonia à relação do Estado com a administração local” (Presidência do Conselho de Ministros, 2008, p. 2193).

Na época em que se iniciou a reestruturação da Administração Central, João Martins Vieira (2007) constatou que o turismo no país apresentava uma certa estagnação quando comparado com outros países europeus, observando que os principais obstáculos para se alcançar os objetivos do desenvolvimento eram a concentração excessiva do poder público e a má qualidade dos funcionários públicos, a ausência de planeamento e de ordenamento do território, bem como a falta de formação dos atores turísticos, a má qualidade da construção e dos projetos de arquitetura dos espaços urbanos e o subdesenvolvimento das comunidades nos espaços rurais (Vieira, 2007, p. 29).

Por ocasião da aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Anexo à Lei nº 58/2007 de 4 de setembro) foi assinalada a necessidade de crescimento com base em ganhos de produtividade, da manutenção de um elevado nível de emprego,

da melhoria continuada dos serviços e funções sociais assegurados pelo Estado, e da coesão social e territorial, sendo que a melhoria da competitividade implicava a integração e participação de todos os territórios e grupos sociais no processo de desenvolvimento. Além disso, era preciso melhorar as condições de acesso aos serviços coletivos em todo o território, requerendo a continuidade da construção de infraestruturas, a melhoria nas condições de acesso ao conhecimento (parques de ciência e tecnologia, rede de plataformas logísticas e infraestrutura de comunicação) e estimular as atividades económicas produtoras de bens e serviços, incluindo as atividades turísticas nas sub-regiões do interior (Assembleia da República, 2007a).

Com o PRACE, é aprovada a criação e a orgânica do Ministério do Turismo (Decreto Regulamentar n.º 1/2005 de 8 de Março). Sendo o mesmo extinto pouco mais de um mês após a sua criação, as suas atribuições foram transferidas para o Ministério da Economia e da Inovação (Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril). Em seguida, foi criado o **Instituto de Turismo de Portugal, I.P.**³⁶ (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril) que se configurou a partir daí como a autoridade nacional para o setor, estando subordinada àquele ministério. O Instituto tem como função apoiar o investimento no setor do turismo (apoio técnico e financeiro), a qualificação e o desenvolvimento das infraestruturas turísticas, coordenar a promoção turística nacional (interna e externa) e a formação de recursos humanos do setor (coordenação, criação e reconhecimento de cursos e ações profissionais), além de regular e fiscalizar jogos de fortuna e azar (Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho).

5.2.1.1. O planeamento do turismo

O Turismo de Portugal é responsável pela elaboração do planeamento estratégico (Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de abril), apoiando o Ministério na formulação, enquadramento normativo e execução da política de turismo ao nível nacional, e pelo acompanhamento da atividade das organizações internacionais no âmbito da UE e internacional, propondo medidas e ações para a diversificação e a qualificação da oferta nacional (Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro). Portanto, o Instituto parece surgir para

³⁶ A designação “I. P.” identifica os Institutos Públicos “com finalidades de interesse social e dotados de um património cujos rendimentos constituam parte considerável das suas receitas”, conforme o Artigo 51º § 2, do Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

combater as principais debilidades estruturais do setor, tal como havia sido apontadas por João Martins Vieira (2007). Nessa época, o país possuía 19 regiões de turismo geridas por associações de municípios ou outras entidades supramunicipais (Presidência do Conselho de Ministros, 2006b).

No início de 2007, foi aprovado o desenvolvimento do **Plano Estratégico Nacional de Turismo** (PENT), cuja elaboração e implementação couberam ao Turismo de Portugal, que deveria também promover a articulação entre todas as entidades públicas para a concretização do plano (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2007, de 4 de Abril), que viria a ser publicado no ano seguinte. Neste Plano, o desenvolvimento do turismo fundamentava-se na qualificação e na competitividade da oferta turística, na excelência ambiental e urbanística, na formação dos recursos humanos e na modernização empresarial e das entidades públicas.

De forma geral, este Plano evidenciava que todas as regiões turísticas suscitavam preocupações quanto ao ordenamento do território, a articulação do turismo com outras áreas, a sensibilização dos agentes públicos para a importância da atividade e a comunicação entre os mesmos, e entre o setor público e o setor empresarial (investidores).

Uma das orientações do PENT referia-se ao desenvolvimento de ofertas distintivas e qualificadas, conforme a vocação natural de cada região, e assim o país poderia apresentar um leque diversificado de produtos turísticos e serviços e conseguiria dinamizar o fluxo de turistas nacionais e estrangeiros, além de fortalecer o tecido empresarial. Nesse sentido foram criados seis **Polos de Desenvolvimento**, entre eles, o do **Douro**.

No processo de concretização do polo deveriam atuar o Instituto Turismo de Portugal, as CCDRs (subordinadas ao Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional), outros ministérios (sem especificação), Municípios e Associações empresariais e setoriais, sem que se indicasse quais e seus papéis. O plano apontou de forma geral a origem dos recursos financeiros (apoios comunitários) disponíveis para a candidatura dos projetos – QREN, LEADER, Plano de Intervenção Turística – PIT (projetos de natureza pública), entre outros não especificados (Turismo de Portugal I.P., 2007).

A área abrangida pelo Polo estava circunscrita à NUTS III – Douro³⁷, e a intenção era torná-la um polo turístico de projeção internacional, principalmente europeu, capaz de potenciar o desenvolvimento económico e social. No entanto, seria necessária a qualificação da oferta, com a instalação de hotéis de qualidade destinados a uma procura com elevado poder de compra, entre outros serviços de apoio ao turista (Turismo de Portugal I.P., 2007).

Na descrição dos produtos turísticos a desenvolver no Pólo de Desenvolvimento do Douro, encontravam-se nomeadamente os seguintes:

a) **Circuito cultural e paisagístico**

Elaboração de rotas temáticas, ações de marketing e sinalização, requalificação de aldeias típicas e de locais de atração turística – envolvendo as seguintes organizações: Turismo de Portugal, Estradas de Portugal (Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações), Instituto Português do Património Arquitetónico e Instituto Português de Museus (Ministério da Cultura), Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Comissões de Coordenação do Desenvolvimento regional e outros Ministérios, Municípios, Direções Regionais do Turismo, Regiões de Turismo e Agências Regionais de Promoção Turísticas e associações do setor.

b) **Turismo de natureza**

Diagnóstico e oferta de atividades nos Parques Naturais e Áreas Protegidas (Rede Natura), desenvolvimento das condições de acesso, sinalização e promoção – com o envolvimento das seguintes organizações: Turismo de Portugal, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Instituto da Conservação da Natureza – subordinado a este último Ministério –, outros ministérios não especificados, municípios, Direções Regionais do Turismo, Regiões de Turismo e Agências Regionais de Promoção Turística e associações do setor e de desenvolvimento regional.

c) **Gastronomia e vinhos**

Atividades conexas aos tópicos nos Polos Douro e Alentejo (degustação, provas de vinho, cursos) – *diagnóstico do produto, ações de marketing* – com o envolvimento do Turismo de Portugal, do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e

³⁷ Mais informações sobre a NUTS III - Douro pode ser consultada no Apêndice 2.

Pescas e outros ministérios não especificados, dos municípios, das Regiões de Turismo e Agências Regionais de Promoção Turísticas, das associações empresariais e do sector, e das escolas de hotelaria.

As intervenções nas “Zonas Turísticas de Interesse” deveriam ser realizadas através da articulação entre diversas entidades com responsabilidade na concretização dos projetos. Por exemplo, quanto à intervenção urbana, de ambiente e paisagem, atuariam o Turismo de Portugal, as CCDRs, o Instituto Português do Património Arquitectónico e o Instituto Português de Museus, outros ministérios (não identificados), os municípios, as Regiões de Turismo, as associações empresariais e do setor (Turismo de Portugal I.P., 2007).

Para a concretização dos 5 eixos e 11 projetos previstos no PENT deveria ocorrer o envolvimento dos órgãos da Administração Central, também ao nível regional e local-, associações setoriais, empresariais e regionais, e empresas direta ou indiretamente relacionadas com a atividade turística, todas “sob a orientação política do Ministério da Economia e da Inovação” (Turismo de Portugal I.P., 2007, p. 8). O Plano teve como premissa aumentar a eficácia de atuação dos agentes públicos e privados, melhorar a interação entre Estado e empresas do setor privado. Todo o processo de implementação e monitorização seria realizado por elementos da Secretaria de Estado do Turismo e do Turismo de Portugal; sem a participação, portanto, dos outros atores envolvidos nos projetos, afirmando-se que “a obtenção de resultados no terreno e o envolvimento dos agentes do sector requerem um nível de intensidade elevado e uma forte liderança do Turismo de Portugal” (Turismo de Portugal I.P., 2007, p. 113). Por fim, previa ações para melhorar a comunicação entre os setores público e privado para atrair investidores de referência internacional, e com o público em geral para a sua sensibilização para o turismo, além de assegurar a participação das entidades públicas relevantes para o setor.

Apesar do PENT ser configurado como um instrumento de orientação amplo e generalista, viria a revelar a necessidade de mudar a forma de operacionalizar o planeamento. No tópico “Análise dos Projetos”, o plano evidenciava a necessidade da realização de diagnósticos que permitiriam o desenvolvimento das estratégias, o estabelecimento de padrões para a formação de capital humano e o investimento na promoção, ações que exigiriam tempo e investimento até que pudesse ser observado algum efeito. O Plano enfatizou a consolidação das principais portas de entrada no país - Lisboa, Porto e Algarve, enquanto **as áreas mais periféricas**, apesar de receberem atenção, **deveriam ainda ser**

desenvolvidas, como é o caso dos **Polos Turísticos**, após a devida conceituação dos produtos turísticos e a realização dos estudos de viabilidade.

Conforme a crítica realizada por Nuno Almeida (2011), o processo de elaboração do PENT ocorreu paralelamente à elaboração de outros documentos de âmbito estratégico, mas não apontou uma associação clara com eles. Segundo este autor, ainda que essa articulação estivesse prevista, os instrumentos de enquadramento estratégico do plano não a evidenciavam, tão pouco era possível perceber o nível de participação, envolvimento e o papel das diversas instituições e organizações. O mesmo autor apontou também a predominância da abordagem centralizada (*top-down*) no processo do planeamento, afirmando não haver evidências de envolvimento ativo de atores relevantes desde a elaboração até a implementação e monitorização do plano, cabendo todas as tarefas somente ao Instituto; enquanto as CCDRs deveriam ter sido integradas de forma ativa, em função das suas atribuições – ordenamento do território, planeamento e desenvolvimento regional, gestão dos fundos comunitários, articulação entre os diferentes setores da economia e coordenação dos serviços desconcentrados de âmbito regional (N. J. Almeida, 2011).

Na revisão do PENT, efetuada em 2013, o Turismo de Natureza, Gastronomia e Vinhos continuavam a ser os segmentos prioritários, mas com a indicação de se promover a informação sobre os circuitos turísticos religiosos e culturais. Contudo, a revisão destacava que o Douro poderia contribuir para o prolongamento da estadia de curta-duração observada na cidade do Porto, sendo importante promover sua venda associada (Turismo de Portugal I.P., 2013b).

5.2.1.2. **Lei de Bases do Turismo**

Em 2008, foram atribuídas funções para a implementação do PENT às recém-criadas Entidades Regionais de Turismo³⁸, sendo no ano seguinte publicada a **Lei de Bases do Turismo** através do Decreto-Lei nº 191/2009 de 17 de agosto (Ministério da Economia e da Inovação, 2009). A lei, entre as determinações, assegurou a participação de entidades

³⁸ A serem posteriormente abordadas no tópico “Âmbito regional” (secção 6.4.2).

representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais na elaboração do PENT.

Um dos objetivos da Política Nacional de Turismo referia-se ao “reforço da organização regional do turismo, contribuindo para uma efectiva aproximação às comunidades locais e às empresas” (Ministério da Economia e da Inovação, 2009, p. 5337), sendo indicado como necessário o “estímulo às entidades regionais e locais a planear, nas suas áreas de intervenção, actividades turísticas atractivas de forma sustentável e segura, com a participação e em benefício das comunidades locais” (Ministério da Economia e da Inovação, 2009, p. 5338).

Outro objetivo constante na Lei de Bases do Turismo é que a Política Nacional do Turismo deveria “contribuir para o desenvolvimento económico e social do País, para a criação de emprego, para o crescimento do produto interno bruto e para a redução de assimetrias regionais” e uma das formas de concretizá-lo é através da “dinamização do turismo em espaço rural como factor de desenvolvimento económico e de correcção das assimetrias regionais” (Ministério da Economia e da Inovação, 2009, p. 5338).

Segundo o Decreto-Lei nº 191/2009 de 17 de agosto, a Política Nacional do Turismo deveria atuar para a qualificação da oferta através (a) da criação, diversificação e dinamização de produtos turísticos, (b) formação e qualificação dos recursos humanos, (c) promoção turística, (d) acessibilidades, (e) apoio ao investimento, (f) informação turística, e (g) conhecimento e investigação, estimulando a inovação e o uso da tecnologia.

Observa-se que a Lei de Bases do Turismo define a macroestrutura institucional ao indicar que os agentes públicos são todas as entidades públicas centrais, regionais e locais com atribuições no planeamento, desenvolvimento e concretização das políticas de turismo, a saber: além do Secretário de Estado do Turismo, a autoridade turística nacional, as entidades regionais de turismo, as direções regionais de economia (extintas em 2014), as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade³⁹, as regiões autónomas e as autarquias locais.

Esses agentes públicos, segundo o Decreto-Lei nº 191/2009 de 17 de agosto, “têm como missão promover o desenvolvimento da actividade turística através da coordenação e da

³⁹ Atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.

integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a atingir as metas do Plano Estratégico Nacional do Turismo”, sendo que outras entidades públicas (nacionais, regionais e locais) responsáveis pela gestão e exploração de equipamentos e recursos turísticos também podem intervir na Política Nacional do Turismo (Ministério da Economia e da Inovação, 2009, p. 5340). Contudo, o diploma não é esclarecedor quanto ao papel ou grau de envolvimento de cada entidade na sua prossecução.

A participação dos fornecedores de produtos e serviços turísticos⁴⁰ na elaboração do PENT foi prevista na Lei de Bases do Turismo, mas, aparentemente, essa participação estava limitada aos fornecedores associados a alguma entidade representativa que fosse elegível para tal, uma vez que explicitava que “as associações empresariais, sindicais e outras da área do turismo constituem parceiros fundamentais na definição e prossecução das políticas públicas de turismo” (Ministério da Economia e da Inovação, 2009, p. 5340). Tal como sucedia com os agentes públicos, **a Lei de Bases não esclareceu também o papel e o grau de envolvimento, ou previa a participação ativa dos agentes económicos no processo de elaboração, implementação e monitorização da Política Nacional do Turismo.**

5.2.1.3. As revisões do PENT

Em 2013, o Plano Estratégico Nacional do Turismo foi objeto de uma revisão. Em fevereiro, o documento permaneceu sob consulta pública, sendo reconhecidas na publicação **PENT – Horizonte 2013-2015**, as contribuições resultantes da “auscultação dos diversos agentes, privados e públicos, incluindo entidades regionais de turismo, autarquias, associações sectoriais, empresários de toda a cadeia de valor ou instituições de ensino” e no anteprojecto, das Entidades Regionais de Turismo e a Confederação do Turismo Português (Turismo de Portugal I.P., 2013a, p. 3). A revisão do PENT foi publicada em abril através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril (Presidência

⁴⁰ Aqui entendidas como agências de viagens e turismo; empresas/entidades exploradoras de empreendimentos turísticos; empresas de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, animação turística e operadores marítimo-turísticos, concessionárias de jogos de fortuna e azar, transporte aéreo, rodoviário, ferroviário e marítimo de passageiros e entidades gestoras das respetivas infraestruturas de transporte, estabelecimentos de restauração e bebidas, e entidades prestadoras de serviços na área do turismo social.

do Conselho de Ministros, 2013a). Em maio, os Polos de Desenvolvimento foram extintos pela Lei n.º 33, de 16 de maio (Assembleia da República, 2013a).

Nesta versão Horizonte 2013-2015, o Plano concentrou-se em 8 Programas e 40 projetos, visando o desenvolvimento do turismo com base em serviços de qualidade e na competitividade da oferta, “tendo como motor a criação de conteúdos autênticos e experiências genuínas, na excelência ambiental e urbanística, na formação dos recursos humanos e na dinâmica e modernização empresarial e das entidades públicas” (Turismo de Portugal I.P., 2013b, p. 9).

Numa análise sobre os produtos, mercados emissores e destinos, apresentada neste Plano, foi reconhecida a importância estratégica do Turismo Religioso, no entanto, o foco voltou-se para Fátima, Braga, Guimarães, Porto e Lisboa, na colocação de “recursos georreferenciados em valor” e no desenvolvimento de conteúdos e informação direcionada ao cliente final, não obstante a região do Douro ter várias referências históricas relevantes, ao nível do património religioso como Lamego (Santuário de Nossa Senhora dos Remédios) e Sernancelhe (Nossa Senhora da Lapa).

A região do Douro foi citada no tópico “Circuitos Culturais”, quando se indicou a necessidade de “incentivar e diversificar as experiências” relativamente à ligação do Porto à região e ao turismo rural. Um segundo produto turístico, apontado desde a primeira edição do PENT, o Turismo de Natureza requeria ainda o desenvolvimento de infraestruturas e de serviços especializados e a diversificação das experiências de turismo rural. Todavia, pela especificação feita sobre os passeios a pé, de bicicleta ou a cavalo, aparentemente referiam-se de forma generalizada à região Norte, ou a outras sub-regiões, e não ao Douro em geral. O terceiro produto, “Gastronomia e Vinhos”, sublinhava a necessidade de se “desenvolver roteiros enogastronómicos, densificar atividades, desenvolver conteúdos e experiências, em particular os relacionados com os vinhos do Douro e Porto, e integrar a oferta em plataformas de promoção e comercialização”, sendo este segmento o único a ser considerado como potencial para criar “uma afluência específica para a região” (Turismo de Portugal I.P., 2013b, p. 28).

Permaneceram nesta versão, as ações de valorização do tradicional produto “Sol e Mar”, ou seja, direcionadas à faixa litoral do país e às ilhas (Açores e Madeira).

Neste Plano, a preocupação com a eficácia da governação era patente, e para que as estratégias pudessem ser concretizadas, três desafios deveriam ser ultrapassados. O primeiro referia-se à **coordenação institucional**, horizontal e verticalmente: alinhar as diversas políticas do Governo (outros setores) com as prioridades da política de turismo, e efetuar a integração destas “no plano infranacional através de parcerias e descentralização de competências, eliminando a deficiente transposição para a escala regional da política nacional de turismo e as dificuldades de mobilização dos agentes do setor para a implementação da estratégia” (Turismo de Portugal I.P., 2013b, p. 46). Os outros dois referiam-se à **prestação de contas** e à **responsabilização das políticas**, ou seja, conseguir avaliar de forma sistemática os resultados das estratégias nos territórios, através de mecanismos de monitorização que deveriam ser desenvolvidos e mantidos por uma “rede de investigadores nacionais e em estreita articulação com os municípios, o Turismo de Portugal e o INE” (Turismo de Portugal I.P., 2013b, p. 46).

Elaborado de acordo com a nova divisão territorial, ao nível das NUTS II, esta nova versão do PENT realçou que as entidades intermunicipais poderiam assumir um importante papel no planeamento e desenvolvimento do turismo regional e sub-regional, indicando inclusive o apoio das Entidades Regionais de Turismo, através de contratos-programa, para a realização desse processo. Também alertou para a necessidade de se implementar um novo modelo de intervenção, uma atuação concertada dos agentes públicos e económicos do setor, de forma a assegurar a coerência e obter resultados positivos. O âmbito local de gestão, envolvendo agentes públicos e privados, foi referido como o mais apropriado para o “desempenho de atividades relacionadas com as áreas de intervenção do *marketing* do destino, nomeadamente o desenvolvimento do produto/oferta e a sua comercialização, por sua proximidade com o turista” (Turismo de Portugal I.P., 2013b, p. 50), tendo sido recomendadas algumas atividades para que esse modelo fosse concretizado.

5.2.1.4. **Turismo 2020**

No quadro do Programa Portugal 2020, que trata da aplicação dos fundos comunitários de investimento, iniciou-se em 2014, a elaboração de um novo instrumento estratégico, denominado **Turismo 2020**, constituído por dois documentos distintos: os **5 Princípios**

para uma Ambição – Tornar Portugal o destino turístico mais ágil e dinâmico da Europa, e o Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal.

O **Plano de Ação** desenhado para o período de programação comunitária 2014-2020, estabeleceu os objetivos e as prioridades de investimento com a indicação dos projetos preferenciais, definidos a partir dos contributos de diversos agentes públicos e privados, tal como foram expressos durante as sessões de auscultação e de trabalho realizadas em todas as regiões do país. Segundo registado no documento Turismo 2020 - 5 Princípios para uma Ambição, os meios de interação e auscultação adotados pelo Instituto Turismo de Portugal para a elaboração do Plano de Ação foram, conferências públicas e sessões técnicas, reuniões bilaterais (com a devida identificação das entidades e organizações participantes), e também, consulta pública.

Consta neste Plano de Ação um “Triângulo-Chave”, para representar os esforços necessários para a concretização do Turismo 2020 de forma exitosa. Conforme foi ilustrado no documento, o sucesso dependia da coocorrência de três fatores - Estratégia, Recursos Financeiros e, Mobilização e Compromisso, ou “Vontades” (Figura 5-1).

Uma vez que o Plano estava alinhado com o Programa Portugal 2020 e, portanto, com os Programas Operacionais (Temáticos e Regionais), com os Programas Operacionais de Cooperação (período 2014-2020), e já havia uma regulamentação específica, uma estratégia nacional e outras regionais de especialização inteligente, ficou evidente que o único vértice que requeria ser efetivado era o da “Mobilização e Compromisso”. Sem as “vontades” dos atores públicos e privados, as ações previstas no Plano de Ação não poderiam produzir os efeitos esperados. Para tal, foi advertido que era preciso criar as condições “para uma estratégia de eficiência coletiva” (Turismo de Portugal I.P., 2015c, p. 6).

Este Plano também evidenciou a necessidade de se ter uma gestão mais eficaz do turismo, não deixando de advertir que a atuação dos diversos atores, envolvidos numa ampla gama de atividades, propicia tanto ações colaborativas para a captação de clientes como a “sobreposição de atuações, competências e atribuições, num modelo ou sistema que não favorece entendimentos nem promove uma coerência que se revela necessária” (Turismo de Portugal I.P., 2015b, p. 76).



Figura 5-1. Turismo 2020 – Triângulo Chave

Fonte: *Turismo 2020 - Plano de Ação para o desenvolvimento do turismo em Portugal* (p.7), por Turismo de Portugal, I. P., 2015.

Reivindicava-se assim, a concretização efetiva de um modelo de governança pautado pela colaboração, com o devido esclarecimento sobre “os papéis, competências e atribuições de cada um dos agentes, evitando sobreposições e duplicações, para, então sim, se proceder ao reforço de uma cultura de cooperação” (Turismo de Portugal I.P., 2015b, p. 76).

Os agentes referidos neste Plano, apontados como participantes ou executores das políticas de promoção e comercialização na parte continental do país, foram o Turismo de Portugal, as Entidades Regionais de Turismo, as Agências Regionais de Promoção Turística e os municípios (Turismo de Portugal I.P., 2015b, p. 76).

Atribui-se a função reguladora às autarquias, aos institutos públicos, direções-gerais, como as do ambiente, economia, cultura e agricultura, entre outras, reafirmando-se a complexidade do processo de governança do turismo e a necessidade da colaboração entre os agentes de diversos órgãos públicos, e destes com o setor privado (Turismo de Portugal I.P., 2015b, p. 77).

Essa governança, segundo o mesmo documento, potencializaria a promoção dos destinos regionais e do país como um todo, e a colaboração entre as regiões com diferentes estados de desenvolvimento turístico, de forma a complementarem-se, proporcionando a

ampliação da oferta de produtos turísticos (Turismo de Portugal I.P., 2015b). A este propósito, o Plano identificou as regiões Centro e Norte como as que apresentavam mais dificuldade de coordenação entre os agentes do mercado turístico.

5.2.1.5. **Estratégia Turismo 2027**

Mais recentemente, a **Estratégia Turismo 2027 - Liderar o Turismo do Futuro**, em curso desde 2017, reconhece o progresso na qualificação da oferta de recursos turísticos e a melhoria das infraestruturas de suporte ao turismo, relativas ao património histórico-cultural, às áreas protegidas, aos centros históricos, às praias, à navegação fluvial e às acessibilidades. Esta Estratégia estabelece linhas de ação prioritárias a serem consideradas na política pública e nas opções do apoio comunitário no período 2021-2027.

Seguindo o modelo anterior de auscultação dos diferentes atores, a Estratégia visa estimular o planeamento participado e o trabalho em rede. Entre outros aspetos, o documento observa que as assimetrias regionais persistem, assim como “alguma desarticulação institucional e de coordenação entre agentes que operam no mercado turístico” (Turismo de Portugal I.P., 2017b, p. 35).

Os produtos turísticos indicados nos planos anteriores como ativos qualificadores permanecem nas estratégias atuais. Reconhecendo-se que os prémios atribuídos à gastronomia tradicional e dos vinhos, a Estratégia Turismo 2027 continua a incentivar o enoturismo, mas também, a valorização do património edificado e imaterial e a produção de conteúdos digitais para a sua promoção, os projetos de valorização económica e gestão ativa do património natural e rural - sinalética e interpretação turístico-ambiental, a revitalização e a dinamização de aldeias, o que inclui as Aldeias Vinhateiras. Esse documento ressalta ainda, a importância da elaboração e da implementação de estratégias de desenvolvimento turístico para os destinos no âmbito regional, sub-regional e local, de forma a tornar os territórios mais competitivos (Turismo de Portugal I.P., 2017b).

Para a construção do Turismo 2027, foram realizadas auscultações em todas as regiões do país ao longo de 2016, denominadas como “Laboratórios Estratégicos de Turismo – LET”. Os LET, conforme documentado, são plataformas de concertação e colaboração

ativa para facilitar a territorialização da política nacional, constituindo um espaço de debate e de conhecimento em que participam as entidades das áreas do turismo e do desenvolvimento regional, do sistema científico e tecnológico e do setor empresarial, a fim de atingir uma participação o mais alargada possível. Segundo o documento, a auscultação nos mercados externos foi realizada com operadores e agentes de viagens e líderes de opinião em alguns mercados selecionados (Turismo de Portugal I.P., 2017b).

Para além dos planos estratégicos, o Turismo de Portugal vem fornecendo desde 2015, um guia dirigido às Administrações Locais que pretendem incluir o turismo nos seus Planos Diretores Municipais - PDM, uma vez que o Instituto integra as comissões consultivas e de revisão dos mesmos desde que o setor seja relevante para o município. O **Guia Orientador – Abordagem ao Setor do Turismo na Revisão do PDM** - tem por objetivo auxiliar os agentes a compreenderem o setor e fornece subsídios para as diferentes fases de elaboração do plano. Além de conceitos, o guia aborda o enquadramento legal e os procedimentos para que os municípios possam tirar o melhor proveito de seus recursos turísticos (Turismo de Portugal I.P., 2016).

A versão mais atual do Guia, considera o enquadramento estratégico do Turismo 2027, recomendando a adaptação e a incorporação das orientações fornecidas pelos programas nacionais, regionais e intermunicipais nos planos diretores municipais e intermunicipais. **Cabe aos municípios a caracterização e o diagnóstico da atividade turística no território, exigindo-se que as municipalidades reconheçam os empreendimentos instalados e os projetos futuros, o estabelecimento da capacidade das instalações e a sua localização, e conforme a legislação vigente, elaborem a proposta do Plano Diretor e seus respetivos relatórios** (Turismo de Portugal I.P., 2016). **Essas tarefas reafirmam a complexidade e a responsabilidade dos agentes locais no processo de desenvolvimento da oferta turística nos territórios, tanto no âmbito municipal como no intermunicipal.**

5.2.2. Âmbito regional

A instituição das **Regiões Administrativas** foi prevista na Constituição da República Portuguesa publicada em **1976** (artigo 256.º), sendo que estas seriam instituídas somente

após uma votação favorável da maior parte das assembleias municipais. No mesmo quadro constitucional as regiões poderiam participar nos processos de elaboração e execução dos planos regionais, e seriam responsáveis pela coordenação e apoio aos municípios, e pela direção dos serviços públicos. Ao serem concretizadas, as Regiões teriam como órgãos uma Assembleia Regional, com representantes eleitos pelos cidadãos e também pelas assembleias municipais, uma Junta, com membros eleitos pelas assembleias municipais e um Conselho Regional. Como esse processo demoraria a ser concretizado foi mantida a divisão distrital e os governadores civis (Presidência da República, 1976).

A Lei n.º 56/91 de 13 de agosto de 1991 definiu a Região Administrativa como uma “pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor da coesão nacional” (Assembleia da República, 1991, p. 4092). Um dos princípios considerados nesta lei referia-se à descentralização administrativa, ou seja, à repartição das atribuições entre a Administração Central e as Regiões Administrativas, de forma a assegurar a intervenção destas últimas nas questões regionais, com vista à diminuição das assimetrias existentes no país. As Regiões deveriam atuar nas seguintes áreas:

- a) Desenvolvimento económico e social;
- b) Ordenamento do território;
- c) Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;
- d) Equipamento social e vias de comunicação;
- e) Educação e formação profissional;
- f) Cultura e património histórico;
- g) Juventude, desporto e tempos livres;
- h) **Turismo**;
- i) Abastecimento público;
- j) Apoio às atividades produtivas;
- k) Apoio à ação dos municípios (Assembleia da República, 1991, p. 4092).

Todavia, em 1998, um referendo público rejeitou a criação das Regiões Administrativas, mantendo, entretanto, a possibilidade de instituí-las no futuro, uma vez que continuam previstas na Constituição da República Portuguesa, mesmo com algumas alterações entretanto efetuadas. Não se tendo concretizada a implementação dessa escala intermedia

de governo e com a reformulação da estrutura pública a partir do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE, anteriormente abordado, as atribuições que seriam das Regiões Administrativas passaram a ser distribuídas entre diferentes órgãos públicos.

Consideradas como um dos agentes públicos do turismo com atribuições no planeamento, desenvolvimento e concretização das políticas do turismo, pelo Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto (Ministério da Economia e da Inovação, 2009), as **Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional** ou **CCDRs**, enquanto serviços desconcentrados da Administração Central, responsáveis pelo planeamento e ordenamento do território e pela coordenação estratégica para o desenvolvimento económico, social e ambiental das regiões, conformadas à divisão NUTS II (Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006 de 21 de abril). Criadas em 2003, através do Decreto-lei n.º 104/2003 de 23 de maio, sob a tutela do então Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), sucederam as Comissões de Coordenação Regional (criadas em 1979) e as Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (criadas em 2001).

As CCDRs atuam numa escala considerada fundamental para a implementação da Política Nacional do Turismo e para o desenvolvimento da atividade turística em termos regionais, pois, nesse nível convergem as várias políticas e programas, cabendo-lhes a intermediação entre os diferentes níveis de planeamento. Às CCDRs cabe a articulação intersectorial, a coordenação dos serviços desconcentrados do Estado e a gestão dos fundos comunitários.

Cada CCDR possui um Conselho Regional, órgão consultivo, composto por elementos de entidades públicas, nomeadamente presidentes das câmaras municipais e representantes das freguesias, organizações sociais, económicas, ambientais e científicas da região a que estão conformadas (Ministério da Economia e da Inovação, 2009; Ministério das Cidades Ordenamento do Território e Ambiente, 2003). Contudo, as críticas sobre o desempenho das CCDRs evidenciam a limitação do seu papel, seja por não terem poder decisório para concertar as intervenções setoriais ou por estabelecerem relações com os atores com base na imposição legal, não se configurando uma entidade de liderança à escala regional (J. Almeida & Mourato, 2013).

A **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte** (CCDR-N) é a entidade responsável pela proteção, conservação, valorização, divulgação e promoção da Paisagem Cultural do Alto Douro Vinhateiro. Contudo, seu envolvimento com o turismo deu-se mais concretamente após a distinção da região como Património da Humanidade, nomeadamente quando foi determinada a elaboração do **Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD** (Presidência do Conselho de Ministros, 2003).

Na ocasião do lançamento do Plano, o Encarregado de Missão e Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente do XV Governo Constitucional destacou que o PDTVD foi elaborado para “ultrapassar fatores críticos e crónicos” que condicionavam o desenvolvimento da região, admitindo que as várias tentativas de planeamento para desenvolver a região não haviam tido o impacto económico e social esperado, uma vez que o Douro apresentava ainda os piores indicadores de desenvolvimento da União Europeia (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, Nota de Apresentação).

Este Plano foi apresentado como uma estratégia “para maximizar a exploração económica do potencial turístico da região” (apoiando a criação de novas estruturas e serviços para a valorização da oferta), que conjugava dois fatores considerados essenciais para o desenvolvimento turístico, excecionais e de difícil repetição no futuro: “a vontade política, traduzida num compromisso público de concretização de medidas e investimentos essenciais para o desenvolvimento turístico e a facilitação de atracção de investidores privados através da API”, a Agência Portuguesa de Investimento (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 81).

Entretanto, o PDTVD abrangia uma área mais alargada que a NUTS III-Douro, pois incluía os municípios de Baião, Miranda do Douro, Mogadouro e Vila Flor – este último município até a alteração das NUTS III em 2008, integrava a área do Douro.

O PDTVD tinha, a princípio, um horizonte de execução até 2007, por estar alinhado com o ciclo de programação de financiamento nacional e comunitário vigente na época. Tinha cinco objetivos a concretizar: (1) qualificar as redes e sistemas de serviços públicos de suporte ao turismo, (2) promover a iniciativa privada para a qualificação e a dinamização da oferta turística, (3) qualificar e formar recursos humanos e promover a empregabilidade, (4) afirmar e consolidar a imagem turística do Douro, responsabilizando-se também pela

animação da sub-região, e (5) reforçar a capacidade institucional, promovendo a cooperação para a execução, monitorização e avaliação do Plano (Presidência do Conselho de Ministros, 2003, pp. 2391–2392), conforme demonstra a Figura 5-2.

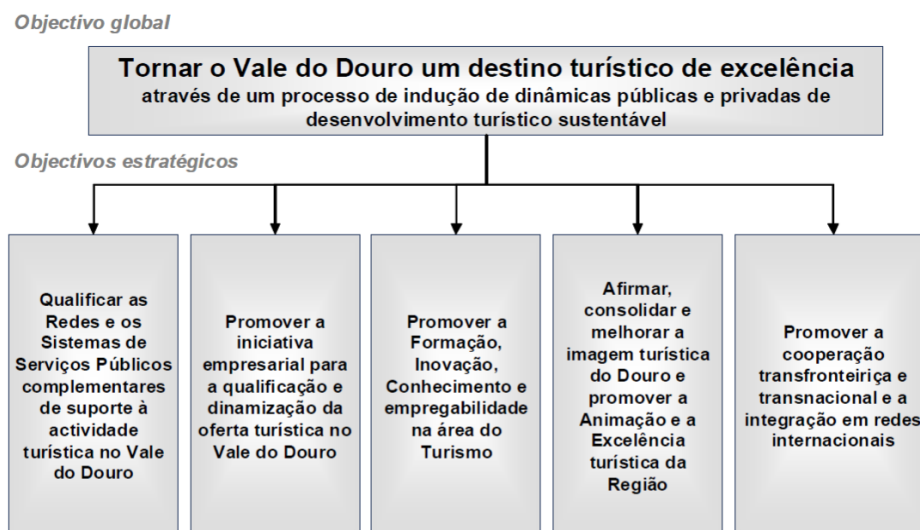


Figura 5-2. Objetivos do PDTVD 2007-2013

Fonte: *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro - PDTVD 2007-2013* (p.19), por CCDR-N, 2008.

A proposta técnica do PDTVD (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004) considerava a região um destino turístico recente em relação a outros do país, pelo que seriam necessárias várias ações para favorecer o desenvolvimento turístico e afirmar a imagem do Douro como um destino de referência: (a) ordenamento do território, (b) sensibilização da população sobre as questões de preservação e manutenção ambiental e sobre o próprio turismo, (c) estruturação da oferta por meio do desenvolvimento de infraestruturas básicas (serviços públicos) e específicas para o turismo, (d) melhoria da oferta existente e a criação de novas estruturas (alojamento, restauração, termalismo, atrativos, rotas) dando-lhe coerência, (e) capacitação de recursos humanos (público e privado), (f) atração de novos investidores e da animação das localidades (Presidência do Conselho de Ministros, 2004).

No PDTVD foram estabelecidas algumas medidas, e respetivos programas de ação, quanto à tipologia dos projetos de interesse, a qualificação das redes ou sistemas dos serviços públicos (transportes e acessibilidade, rede do património histórico-cultural), a

qualificação da oferta turística (alojamento), a formação, o *marketing*, promoção e animação, e o reforço da capacidade institucional e cooperação. As ações seriam facilitadas pelos fundos de apoio previstos no IV Quadro de Apoio Comunitário e no Plano Regional de Ordenamento de Território de Trás-os-Montes e Alto Douro - PROT/TMAD.

A cooperação entre os diversos níveis e setores institucionais foi apontada como um dos eixos do PDTVD, que tinha o objetivo de reforçar a capacidade institucional da estrutura turística, considerada à época “debilmente organizada” e pouco eficaz. No Plano foram sublinhados algumas constatações sobre essa pouca organização: a pulverização das atuações (individuais) e a não-concertação regional (para o Douro ganhar em escala), e a insuficiente territorialização dos apoios financeiros para o turismo.

Além da dificuldade de coordenação entre os agentes, o estado da oferta também foi considerado como um obstáculo ao desenvolvimento turístico. Contudo, estimava-se que o turismo seria capaz de transformar os potenciais da região em uma efetiva cadeia de valores que geraria empregos, riqueza e iniciativa empreendedora, qualificação e por conseguinte, o desenvolvimento (Presidência do Conselho de Ministros, 2004, p. 151).

Também, pretendia-se apoiar as estruturas regionais orientadas para o desenvolvimento, a organização e a gestão de produtos turísticos, fortalecer as ações com outras regiões europeias com oferta semelhante de recursos, contribuir para a eficácia do processo de gestão territorial, e envolver os estabelecimentos de ensino e formação específica para qualificação dos recursos humanos e para a geração e conhecimentos (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 151).

Para concretizar e monitorizar o Plano e mobilizar de forma contínua as instituições públicas e privadas, foi criada a Estrutura de Missão do Douro, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2006, de 20 de setembro (Presidência do Conselho de Ministros, 2006a). Este mesmo diploma estabelecia a estrutura de um Conselho Consultivo, composto por 41 entidades, que entre outras responsabilidades deveriam pronunciar-se sobre as ações e prioridades de investimento, assegurar o acompanhamento das ações.

Ressalta-se que o PDTVD foi elaborado por uma equipa técnica da CCDR-N, estando a Estrutura de Missão sob a tutela de dois Ministérios (Economia e Cidades, Ordenamento

do Território e Ambiente) com a auscultação de 56 entidades que integraram a Comissão de Acompanhamento, e com a participação nos trabalhos de 20 entidades (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004).

As propostas para o cumprimento dos objetivos do Plano deveriam ser elaboradas por um grupo de trabalho composto por elementos da CCDR-N e representantes de dez Ministérios, esperando-se que cada uma dessas entidades apresentasse propostas através de uma ficha técnica indicando um máximo de 5 prioridades. À CCDR-N cabia coordenar as intervenções, assegurando a concretização das medidas e projetos, pelo menos até 2007, ano em que cessariam as funções do grupo de trabalho e do “**Conselho de Turismo do Douro**”. Este Conselho, instituído pela CCDR-N, deveria reunir diferentes agentes - autarquias, associações empresariais e privados.

Quanto ao financiamento de projetos relevantes para a região, seriam privilegiados aqueles que objetivassem a melhoria das condições de empregabilidade, a qualificação e a formação de recursos humanos, os sistemas produtivos territoriais, as redes e os sistemas do serviço público, como transportes (estradas, navegação fluvial) e infraestruturas básicas, uma vez que estes projetos poderiam ser apoiados com verbas do Plano Operacional Norte (Resolução do Conselho de Ministros nº 75/2005, de 17 de março).

O PDTVD começou a ser implementado a partir de 2007, após recomendação da Assembleia da República (Resolução n.º 1/2007). Reconhecendo o investimento realizado por parte do setor privado e admitindo que o de natureza pública ficara aquém do previsto,

O Plano foi atualizado e realinhado com o ciclo de programação comunitária 2007-2013, sendo apresentado como um instrumento enquadrador das prioridades de desenvolvimento e investimento do Programa Operacional Regional do Norte para o Vale do Douro, contribuindo também deste modo, para a afirmação do Pólo Turístico previsto no Plano Estratégico Nacional do Turismo (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008a).

Nesta atualização, o PDTVD configurava-se como um instrumento de planeamento estratégico orientado pelo PENT, que tinha como objetivo central a afirmação do Douro como um polo turístico de projeção internacional (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008b, p. 6).

No tocante ao alinhamento do PDTVD ao PENT, os recursos turísticos apontados para o Douro deveriam ser aproveitados em conformidade com os três produtos turísticos determinados no plano nacional: circuitos histórico-culturais (*Touring*), turismo de natureza e gastronomia e vinhos (Enoturismo) como parte da agenda regional para o desenvolvimento do turismo. Os recursos referidos no PDTVD foram os seguintes:

- a) Rio Douro e afluentes - via navegável e paisagem;
- b) Paisagem – natural e realizada pelo homem;
- c) Vinho - Vinho do Porto, vinhos do Douro, espumantes e tradições associadas;
- d) Segurança, tranquilidade e bem-estar - segurança, silêncio, ambiente despoluído, clima ameno, gastronomia;
- e) Património da Humanidade - Alto Douro Vinhateiro e arte rupestre do Vale do Côa e proximidade a outros do também classificado Centro Histórico do Porto;
- f) Natureza – área rural preservada com redutos em estado selvagem;
- g) História e património arquitetónico - diversificado património histórico-cultural, (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008b).

Mesmo com a extinção da Estrutura de Missão em 2013, a CCDR-N prossegue com a “Missão Douro”, de forma a garantir a manutenção da área classificada como Património da Humanidade. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2014 determinou a manutenção de um grupo coordenador permanente, como órgão integrante da CCDR-N, para coordenar as intervenções de ordem pública na região do Alto Douro Vinhateiro. O grupo, segundo aquele documento, seria presidido pelo presidente da CCDR-N, e constituído “pelos responsáveis máximos da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, I.P., da Direção Regional da Cultura do Norte, da Comunidade Intermunicipal do Douro e do Turismo de Portugal, I.P.”, podendo ser convocadas outras entidades se necessário (Presidência do Conselho de Ministros, 2014, p. 94).

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro ocorreu à semelhança dos anteriores, sob uma lógica *top-down*, todavia com maior proximidade ao território e às suas realidades em comparação ao PENT, que surgiria em 2006/2007, uma vez que foi elaborado numa escala regional, em articulação com as instituições centrais, para apoiar a Administração Local na preparação do território para o

desenvolvimento do turismo, ao mesmo tempo que pretendia promover o desenvolvimento económico preservando o património distinguido. Como indica o **Plano de Acção para o Desenvolvimento Turístico do Norte de Portugal** – Agenda Temática do Turismo, o PDTVD “representa os interesses de desenvolvimento turístico da Região e que, de alguma forma, constitui o referencial estratégico de desenvolvimento turístico para aquela região” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008a, p. 14).

Com a aprovação do regime jurídico das áreas regionais de turismo, em 2008, são estabelecidos os estatutos da **Entidade Regional de Turismo do Pólo de Desenvolvimento Turístico do Douro** (ERT Turismo do Douro), cabendo-lhe a implementação das estratégias determinadas no PENT, PDTVD, e no Plano Regional de Ordenamento do Território – PROT (Portaria n.º 1150/2008 de 13 de Outubro). A atuação da Turismo do Douro estava circunscrita aos dezanove municípios da NUTS III – Douro, ao contrário do PDTVD, que incidia sobre uma área mais alargada. Dentre as atribuições de identificação e dinamização dos recursos e produtos turísticos, a Entidade deveria colaborar para a elaboração dos instrumentos de planeamento e de gestão territorial relacionados com o turismo e, na prossecução da Política Nacional de Turismo (Decreto-Lei nº 67/2008 de 10 de abril). Este decreto-lei indicava que, para ter acesso aos programas de financiamento para o turismo (recursos nacionais), os municípios ficavam obrigados a participar das entidades regionais por um período mínimo de cinco anos.

Ao Turismo do Douro cabia a elaboração de planos de ação promocional em parceria com entidades locais, regionais e nacionais, a realização de estudos, a monitorização da oferta e a promoção das dinâmicas e valores da região.

Reunindo-se duas vezes por ano, a Assembleia Geral da Turismo do Douro era composta pelos Presidentes de Câmara, um membro do Governo com tutela sobre o Turismo e representantes das seguintes entidades:

- CCDR-N,
- Instituto Português dos Transportes Marítimos,
- Direcção Regional da Cultura do Norte,
- Direcção Regional de Agricultura do Norte,
- Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro,
- Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego,
- Escola de Hotelaria e Turismo do Douro/Lamego,

- Instituto dos Vinhos do Douro e Porto,
- Associação da Rota do Vinho do Porto,
- Associação dos Empresários de Turismo do Douro e Trás-os-Montes (AETUR),
- Associação de Empresários de Hotelaria e Turismo do Douro (AEHTD),
- Associação Portuguesa de Hotelaria e Turismo (APHORT),

E ainda, representantes das agências de viagens, empresas de navegação, animação turística e *rent-a-car* da região, sindicatos dos trabalhadores do sector turístico regional (Portaria n.º 1150/2008 de 13 de Outubro).

Em 2013, as Áreas Regionais de Turismo – território continental - foram conformadas às divisões NUTS II, sendo reduzidas a cinco (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve); os Polos de Desenvolvimento Turísticos foram extintos, e consequentemente, a Turismo do Douro (Lei n.º 33/2013, de 16 de maio). Conforme previsto no diploma que a criou, a 31 de dezembro de 2013, a Estrutura de Missão do Douro também foi extinta. Com o desaparecimento da ERT Turismo do Douro, suas atribuições foram transferidas para a recém-criada Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal (Lei n.º 33/2013, de 16 de maio).

As **Entidades Regionais de Turismo** (ERT) têm por missão a estruturação dos produtos turísticos, a valorização e o desenvolvimento das potencialidades turísticas regionais, cabendo-lhe a gestão integrada dos destinos da região a que estão circunscritas. Atuam essencialmente na promoção turística dentro do território nacional, e no apoio a eventos. Foram publicados através do Despacho nº 8792/2013, de 5 de Julho, os estatutos da entidade responsável pela Região Norte do país, a **Turismo do Porto e Norte de Portugal**, E.R. (Ministério da Economia e do Emprego, 2013).

Entre as suas atribuições, a Entidade deve: (1) colaborar com os órgãos da Administração Central e Local na prossecução dos objetivos da política nacional (desenvolvimento de marcas e produtos turísticos de âmbito regional e sub-regional, sua promoção no mercado interno, incluindo zonas transfronteiriças com Espanha); (2) definir e implementar o Plano Regional de Turismo, tendo como referência as estratégias nacionais de desenvolvimento turístico; inventariar a oferta turística regional e sub-regional; (3) realizar estudos do potencial turístico e monitorizar a atividade no âmbito regional e sub-regional; (4) organizar

e difundir informação turística; e (5) manter ou gerir a rede de lojas de turismo⁴¹ e os portais de informação (Ministério da Economia e do Emprego, 2013).

Este Plano Regional do Turismo, no caso da Turismo do Porto e Norte de Portugal, é publicado anualmente desde 2016 e é denominado **Plano de Ação e Orçamento**. A versão mais recente, **Plano de Ação e Orçamento PNP 2018**, alinha-se com as estratégias nacionais do Turismo e os Programas Portugal 2020 e Turismo 2020.

Os objetivos estratégicos e operacionais deste último Plano, segundo consta no documento, tiveram em consideração as diferentes realidades turísticas entre as sub-regiões, indicando que as áreas integrantes do “Arco de Interior” ainda estavam excessivamente dependentes do mercado doméstico e apresentavam “baixa densidade na qualidade da oferta turística”; assim, dentre outros objetivos, o Plano visava “harmonizar e consolidar transversalmente a qualidade da oferta” e estimular “o espírito colaborativo entre os *stakeholders* para a adoção de uma abordagem alinhada ao nível de desenvolvimento e promoção do destino” (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2017, pp. 6–7).

Entre os pressupostos para a organização dos produtos turísticos da Região Norte, este Plano prevê a eleição de “valências únicas” por parte de cada subdestino para que seja possível desenvolver uma oferta de carácter complementar e, a partir de cada elemento de atração dos subdestinos, elaborar rotas temáticas. O desenvolvimento de tais rotas deve permitir o fortalecimento das sub-regiões através da complementaridade, sendo esta uma questão que também consideramos crítica (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2017, p. 18).

Dentre outras ações, este Plano de Ação prevê a qualificação da oferta turística, o que inclui a formação profissional para os subsetores (Programa “Educar para o Turismo”) e, para isso, indica que deverão ser identificadas as suas necessidades ao nível regional e definir o padrão de serviço que devem operar. No entanto, no detalhamento das ações observa-se, primeiro, que esta formação dirigida ao setor público refere-se aos funcionários das Lojas Interativas de Turismo, com o intuito de “promover junto deste público-alvo ações de familiarização dos produtos e serviços da Região Norte”; e a dirigida ao setor privado,

⁴¹ As Lojas Interativas de Turismo, desenvolvidas a partir de 2011, constituem uma rede para a promoção virtual dos destinos da Região Norte, e contam com um conjunto de equipamentos digitais *indoor* e *outdoor*, permitindo a promoção 24 horas por dia. O Projeto teve apoio do QREN 2007-2013 (<http://www.qren.pt/np4/3189.html>).

refere-se a formação de recursos humanos da área da hotelaria e restauração, em colaboração com o Turismo de Portugal e as autarquias e a realização de eventos para estimular o empreendedorismo e a inovação (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2017, p. 23). Os recursos financeiros para esta ação de formação e capacitação profissional poderão ser obtidos através do Programa Portugal 2020.

Um outro tópico relacionado com a qualificação e a inovação da oferta turística da região Norte, refere-se a elaboração do “Roteiro dos Escritores”, considerada como uma nova experiência a ser explorada pelos operadores turísticos. Conforme sublinha o Plano, a primeira rota data de 2015 e é dedicada ao escritor Camilo Castelo Branco. Esta Rota envolve as cidades do Porto e Famalicão – onde localiza-se a Casa-Museu de Camilo. Não se observa, porém, a menção deste segmento como produto turístico complementar para a sub-região do Douro, mesmo tendo alguns escritores locais ilustres como Aquilino Ribeiro (Sernancelhe), Miguel Torga (Sabrosa), e Guerra Junqueiro (Freixo de espada à Cinta) – pelo que seu desenvolvimento está sendo ponderado ou já se encontra em curso nas respetivas câmaras municipais.

Em relação ao desenvolvimento ou aposta nos produtos turísticos específicos para a sub-região Douro, o Plano tem como objetivo evidenciar as prioridades de desenvolvimento no “plano dos subdestinos⁴²” e indicar a complementaridade entre os subdestinos⁴³. Os produtos âncoras para o Douro são, o (1) Turismo Náutico, (2) Gastronomia & Vinhos, (3) *Touring* Cultural e Paisagístico, e (4) o Turismo de Natureza. Já os produtos turísticos considerados como complementares são, o (1) Turismo Religioso, (2) Turismo de Saúde e Bem-estar, (4) Golfe, e (5) Turismo de Negócios (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2017, p. 14)

Todos os municípios da região Norte participam na Turismo do Porto e Norte de Portugal, sendo que entidades do setor privado (associações de representação do setor, como a AHRESP⁴⁴, por exemplo) atuantes na região, também podem participar; no entanto, estas têm que permanecer por um prazo mínimo de cinco anos para que não percam benefícios financeiros e administrativos adquiridos pela sua associação à entidade.

⁴² Plano não identificado no decorrer da investigação pela sua inexistência.

⁴³ No sentido de ter uma oferta de experiências específicas e associadas a um único produto turístico.

⁴⁴ Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal.

A Entidade possui quatro órgãos na sua estrutura: (1) Assembleia Geral, que se reúne duas vezes por ano, participam um representante de cada município (Presidente de Câmara) e um representante de cada uma das entidades integrantes. Um membro dessa Assembleia participa também da (2) Comissão Executiva, que reúne-se mensalmente. No (3) Conselho de *Marketing* participam maioritariamente representantes do setor privado. Por fim, há o (4) Fiscal Único.

Sob um Departamento Operacional atuam núcleos que devem promover a interação com os participantes da entidade – assegurando uma comunicação bidirecional –, e estreitar as relações entre eles (Ministério da Economia e do Emprego, 2013).

No Despacho n.º 8792/2013 observa-se que podem ser celebrados contratos-programa entre a Turismo do Porto e Norte e as Comunidades Intermunicipais para o desenvolvimento do turismo regional ou sub-regional; porém, não há referências das áreas ou ações que podem ser contratualizadas.

5.2.3. Âmbito supramunicipal

As sub-regiões ou regiões à escala local, segundo define Sarita Albagli, vêm assumindo uma importância crescente, substituindo aparentemente a região subnacional como escala espacial, sendo uma escala “ótima tanto para a organização de movimentos reivindicatórios – regionalismos – como para a política espacial do Estado, tendendo a criar novos limites territoriais para a arena política, associados a um padrão de descentralização na organização do espaço” (Albagli, 2004, p. 49). Com a rejeição da implementação de uma escala regional de governo, o associativismo municipal e a ação de órgãos descentralizados da Administração Central revelaram um novo espaço relacional entre as esferas de governo.

O associativismo municipal em Portugal não é um fenómeno recente, mas somente em 2003 foi estabelecido o regime das **Comunidades Intermunicipais** de fins gerais e específicos - criação, atribuições e competências, através da Lei nº 11/2003, de 13 de maio. As comunidades de fins gerais, designadas “Comunidades Intermunicipais”, são pessoas

coletivas de direito público, constituídas por municípios territorialmente conexos, enquanto as de fins específicos, designadas “Associações de Municípios”, são pessoas coletivas de direito privado, criadas para a realização de interesses específicos comuns dos municípios participantes (Assembleia da República, 2003, p. 3057). As Comunidades Intermunicipais permitem otimizar funcionalmente as câmaras municipais sem que se altere profundamente suas estruturas. A autonomia das municipalidades é mantida ao mesmo tempo que lhes é proporcionado o mesmo resultado de economia de escala (Teles & Swianiewicz, 2018).

Em 2008, ocorreu uma alteração no regime do associativismo (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto) e as Comunidades Intermunicipais ou associações de fins múltiplos foram conformadas à divisão NUTS III e passaram a adotar o nome destas NUTS (Assembleia da República, 2008). A **Comunidade Intermunicipal do Douro** ou **CIM Douro**, dessa forma, foi constituída em janeiro de 2009. Nessa época, os municípios integrantes CIM Douro participavam também em diferentes Associações de Municípios, conforme demonstra a Figura 5-3.

Denominação e municípios constituintes
Associação de Municípios do Vale do Douro-Sul
Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca
Associação de Municípios do Vale do Côa
Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Freixo de Espada à Cinta , Mêda, Mogadouro, Pinhel, Sabugal, Torre de Moncorvo , Trancoso, Vila Nova de Foz Côa
Associação de Municípios do Douro Superior
Freixo de Espada à Cinta , Miranda do Douro, Mogadouro, Torre de Moncorvo , Vila Nova de Foz Côa
Associação dos Municípios do Vale do Douro Norte
Alijó, Mesão Frio, Murça, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Vila Real
Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana
Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães , Macedo de Cavaleiro, Mirandela, Vila Flor

Figura 5-3. Associações de municípios e os concelhos do Douro

Fonte: elaborada pela autora.

Até 2009, os serviços descentralizados previstos no PRACE deveriam ter sido transferidos para as Áreas Metropolitanas, Associações de Municípios e Municípios, acreditando na importância de seu papel na articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal para a solução de problemas comuns (Decreto-Lei nº 68/2008 de 14 de abril). A Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio, considerou a NUTS III um “nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais, bem como para a cooperação intermunicipal e da escala de intervenção dos projetos autárquicos” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013b, p. 2990).

As entidades intermunicipais são importantes para assegurar a criação de um quadro estratégico de intervenções de âmbito local “articulado com a estratégia regional dinamizada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013b, p. 2991), com o objetivo de promover o desenvolvimento rural e regional, sendo que as entidades, dentro dos limites de suas competências, podem desenvolver planos estratégicos e parcerias territoriais e realizar a monitorização das mesmas.

Em 2013, a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovando também o regime jurídico do associativismo autárquico. Segundo esta Lei, as Comunidades Intermunicipais são responsáveis pela articulação das políticas e ações ao nível supramunicipal, pelo planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios, pela articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal e a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional (Assembleia da República, 2013b).

As Comunidades possuem dois órgãos: uma Assembleia Intermunicipal e um Conselho Executivo Intermunicipal. A Assembleia é composta por membros de cada Assembleia Municipal que se reúnem semestralmente para a aprovação das opções do plano de ação e de seu respetivo orçamento, e para apreciação de documentos de prestação de contas.

O Conselho Intermunicipal é constituído pelos Presidentes de Câmara, que se reúnem uma vez por mês para a definição e a aprovação das opções políticas e estratégicas da Comunidade Intermunicipal e seu encaminhamento à Assembleia. Cabe ao Conselho

aprovar e propor ao Governo Central planos, programas e projetos de investimentos e desenvolvimento de interesse intermunicipal, como os planos intermunicipais de ordenamento do território, mobilidade e logística, proteção civil, gestão ambiental, e de gestão de redes de equipamentos de saúde, educação, cultura e desporto. Cabe-lhe ainda o acompanhamento e a fiscalização do seu secretariado executivo e das empresas e entidades em que a CIM venha a participar (Assembleia da República, 2013b).

Este secretariado, por sua vez, é responsável pela elaboração e submissão ao Conselho dos planos necessários à realização das atribuições intermunicipais por participar na gestão dos programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos, entre outras responsabilidades. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro previu a existência de um Conselho Consultivo Estratégico de apoio ao processo de decisão do Conselho e da Assembleia Intermunicipais, que seria constituído “por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais”, sendo que este deveria ser aprovado pelo Conselho Intermunicipal (Assembleia da República, 2013b, p. 5712). **No caso da CIM Douro, não se observa porém, a existência de tal órgão de apoio.**

Em 2015, a CIM Douro apresentou a **Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Região do Douro (2014-2020)** e seu respetivo **Plano de Ação** – alinhado com a programação de investimentos da UE 2014-2020. Segundo a empresa que a elaborou, para o desenvolvimento do estudo foram realizadas reuniões com a CIM Douro e sessões de trabalho com 40 entidades públicas e privadas da região, além de entrevistas (2013). O Turismo foi incluindo no eixo estratégico *Competitividade, Conhecimento e Inovação*, sob o tópico *Afirmação do Turismo e da Visitação*, com a intenção de direcionar as ações para (a) tornar a atividade turística um potenciador do desenvolvimento, (b) consolidar a sub-região como um novo destino turístico no mercado nacional e internacional - paisagem vinhateira e o vinho, (c) reforçar a diferenciação e diversificação dos produtos turísticos de forma a favorecer o crescimento das taxas de ocupação, estadas médias e reduzir a sazonalidade, (d) proteger o património natural e cultural, (e) promover eventos, (f) reter e qualificar recursos humanos, (g) desenvolver práticas de planeamento e de gestão que promovam a articulação de políticas setoriais e territoriais (Comunidade Intermunicipal do Douro & Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2015, p. 63).

Em 2017, a única estratégia documentada na CIM Douro referia-se à valorização cultural e turística do Caminho Português de Santiago, conhecido como o Caminho de Torres, que consistia na sensibilização dos agentes públicos e privados, uniformização da sinalização, equipamentos de apoio e o levantamento de dados sobre os peregrinos, envolvendo os municípios de Sernancelhe, Moimenta da Beira, Lamego, Peso da Régua e Mesão Frio (Comunidade Intermunicipal do Douro, 2017).

5.2.4. Âmbito municipal

Consideradas como órgãos locais, os Municípios e Freguesias possuem órgãos deliberativos (Assembleia) e executivos (Câmara e Junta respetivamente). As câmaras são responsáveis pela deliberação e gestão de diversos serviços e bens, como os serviços escolares, controlo de construção, remodelação, demolição de edifícios, instalações, equipamentos, apoio a eventos, fixação de preços dos serviços públicos municipais, e a manutenção do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município.

Dentre outras várias atribuições, devem participar, com outras entidades, no planeamento relacionado com as atribuições do município, apoiar programas e projetos de interesse municipal em parceria com entidades da Administração Central, participar em órgãos de gestão e consultivos de entidades da Administração Central, deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, além de assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro).

Aos Municípios e Freguesias são atribuídas responsabilidades nas áreas da Educação, Cultura, Ação Social, Proteção Civil e Ambiente, mas às Freguesias cabem, em particular, a gestão do equipamento rural e urbano, em articulação com o município; a promoção e a salvaguarda dos interesses das respetivas populações, o abastecimento público, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, proteção da comunidade, desenvolvimento, ordenamento urbano e rural. Aos municípios recaem atribuições relativas à Energia, Transportes e Comunicações, Património, Ciência, Saúde, Habitação, o saneamento

básico, a defesa do consumidor, o ordenamento do território e o urbanismo, a polícia municipal, e a cooperação externa (Assembleia da República, 2013b).

O Governo Central reconhece a importância dos municípios para a sustentabilidade de uma região ou destino turístico, uma vez que o nível local de governo efetua o controlo prévio das várias atividades relacionadas, direta ou indiretamente, com o turismo e possui competências para a realização do planeamento territorial municipal, colaborando para a consecução das estratégias nacionais (Turismo de Portugal I.P., 2015c).

Conforme observou Carminda Cavaco, o turismo é uma atividade económica vista com muita expectativa em razão das “dificuldades e incapacidades de as actividades rurais tradicionais travarem o declínio de muitas regiões” (Cavaco, 2005a, p. 88). Além da revalorização dos recursos e a diversificação das economias locais, o turismo nas áreas rurais é uma forma de escoar as produções caseiras e artesanais, potencialmente capaz de promover o “desenvolvimento durável dos territórios”.

Esta mesma autora, reconhecendo a frequente inclusão do turismo nas estratégias de desenvolvimento regional e local, critica o posicionamento dos autarcas que, por vezes, as elaboram “sem prévia avaliação objetiva e comparativa dos recursos que podem ser mobilizados ... nem dos respetivos impactes económicos sociais ambientais e culturais, muitas vezes, também, sem conhecimento dos possíveis nichos de mercado, sem definição de meios para os alcançar, atrair e fidelizar”(Cavaco, 2005a, p. 88).

5.3. O turismo no Douro

5.3.1. Período da candidatura à UNESCO

A candidatura à Património da Humanidade potencializou o processo de evolução do turismo na região do Douro Vinhateiro, pois implicou na estruturação de diversos empreendimentos de interesse turístico, de natureza privada e pública, auxiliada pelos fundos disponibilizados pelo terceiro Quadro Comunitário de Apoio (III QCA 2000-2006),

através do Programa Operacional de Economia para a recuperação de património edificado e sua conversão para fins turísticos (unidades de alojamento diferenciado em espaço rural).

A candidatura objetivou igualmente a promoção de uma imagem de qualidade, de cultura e de progresso capaz de gerar expectativas positivas em seus habitantes e estimular novos projetos que pudessem contribuir para o desenvolvimento socioeconómico (Aguiar & Dias, 2000). O Alto Douro Vinhateiro foi classificado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, em 2001 (World Heritage Committee, 2002).

Em 1998, o Parque Arqueológico do Vale do Côa, localizado na mesma região, já havia sido classificado como Património da Humanidade, mas foi com a distinção do Alto Douro Vinhateiro que o conceito de paisagem cultural ganhou mais importância (UNESCO, 2014). A classificação conferiu à região um estatuto que requer constante ação de preservação para e com as suas comunidades e valores (Ramos & Fonseca, 2013). Para tal, exigiu-se o desenvolvimento de planos de gestão e ações de reabilitação de bens, a requalificação de áreas degradadas, além da valorização e promoção da paisagem vitícola (ordenamento e gestão do território, qualificação e valorização ambiental).

A candidatura apresentada à UNESCO, em 2000, indicava que na região estavam já em curso a Rota do Vinho do Porto, as rotas medievais, a Rota do Românico, os comboios turísticos e históricos, mas que era necessária a promoção do Alto Douro Vinhateiro como Património, com a ressalva de se exercer “um forte controlo das condições de acolhimento de visitantes, criando estruturas e zonas de acolhimento devidamente estruturadas e dimensionadas”, a fim de se evitar a degradação dos locais, principalmente nas épocas de maior fluxo de visitantes (Aguiar & Dias, 2000, p. 98).

Nessa época, o turismo fluvial já estava estabelecido e provocava alguns impactes ambientais, como o ruído dos transportes e a elevada concentração de pessoas nos cais turísticos na Régua e no Pinhão, sendo por isso, evidenciados no documento de candidatura como ameaças. Este alertava para o facto que, na Régua, era possível dispersar 200 ou 300 pessoas vindas pela via fluvial. No Pinhão, pela sua dimensão e em razão do regime de eclusagens, a concentração de pessoas e a circulação de veículos turísticos o impacte era mais significativo. O mesmo documento indicava que no restante da área o fluxo de visitantes, ainda estava muito diluído,

Em relação às estruturas de acolhimento, o relatório indicava que em quase todas as sedes dos municípios havia Postos de Informação Turística que permaneciam abertos, apenas, na época alta. Com a promoção da área como um destino turístico, apontava-se a necessidade de organizar uma rede integrada de postos e centros de interpretação do património (Aguiar & Dias, 2000).

Quanto à oferta, o documento registava a instalação de unidades hoteleiras mais qualificadas e a abertura de 200 novos quartos. Com relação ao número de visitantes à zona classificada, o mesmo estimava: 100 mil passageiros nos cruzeiros fluviais, 5 mil nas viagens de comboio à Régua e Pinhão, 40 mil visitantes no Palácio de Mateus (Vila Real), 10 mil na Quinta⁴⁵ do Castelinho (Régua) e o mesmo número na Festa de Nossa Senhora dos Remédios (Lamego), que ocorre entre o final de agosto e início de setembro. Assim, indicava a necessidade de combater a sazonalidade e estimular a visita/estada na época baixa e fins-de-semana. No geral, o crescimento do fluxo de visitantes ao Alto Douro Vinhateiro era recente, “meia dúzia de anos”, conforme o documento de candidatura (Aguiar & Dias, 2000, p. 96).

5.3.2. A evolução do turismo fluvial

O turismo fluvial é reconhecido como o responsável pelo crescimento do fluxo de turistas à região, em especial, as zonas ribeirinhas (Régua, Pinhão e Pocinho). A primeira viagem turística no rio Douro, entre a cidade do Porto até o porto Vega Terron⁴⁶ foi realizada em outubro de 1990 (APDL, 2017). Em 2000, já havia 25 embarcações a efetuar passeios no rio (incluindo os passeios locais nas cidades do Porto e Vila Nova de Gaia) e dez operadores. Em 2016, as estatísticas da Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, indicavam a existência de 47 operadores turísticos e 113 embarcações na via navegável do Douro. Destas embarcações, 16 são barcos-hotel (APDL, 2017). A evolução do número de passageiros nos últimos anos pode ser observada na Tabela 5-1.

⁴⁵ Quinta é uma propriedade rural, com moradia, conforme Dicionário Houaiss

⁴⁶ O porto de Vegan Terron está localizado na província de La Fregeneda, Salamanca, Espanha

Tabela 5-1. Evolução de passageiros na via navegável do Douro (2013-2016)

Tipo de Passageiros	2013	2014	2015	2016
Cruzeiros (mesma Albufeira + Noturnos)	350.275	396.764	460.935	647.300
Cruzeiros de 1 dia	150.034	159.171	192.338	228.124
Barco-hotel	39.352	53.070	60.421	63.071
Recreio	5.969	6.356	7.548	8.233
Total de passageiros	545.630	615.361	721.242	946.728
Taxa crescimento anual	27,40%	12,78%	17,21%	31,26%

Nota inclui passageiros dos cruzeiros no Porto e Vila Nova de Gaia. Fonte: Adaptado de APDL – Estatísticas (2017)

5.3.2.1. A interface com a ferrovia

A linha ferroviária do Douro tem sido beneficiada pelo turismo fluvial desde 2005, quando teve início a operação regular de interface com os cruzeiros fluviais. Com o aumento do fluxo de passageiros durante os meses de verão, problemas como a superlotação dos comboios culminaram com protestos de algumas operadoras, que acabaram por firmar acordos com a CP para a disponibilização de comboios especialmente destinados aos turistas, sem paragens entre a cidade do Porto e o Pinhão. Contudo, a empresa Comboios de Portugal (CP) ainda em 1998, iniciou a recuperação de parte do material circulante histórico, através de uma parceria com a Sociedade de Promoção de Empresas e Investimento do Douro e Trás-Os-Montes S.A (SPIDOURO) e com o apoio de fundos comunitários, resultando no projeto Comboios Turísticos e Históricos do Douro, que para além da recuperação material, implicou em investimentos na formação de recursos humanos. Desde a extinção da SPIDOURO, em 2005, e o fim dos benefícios dos fundos, a empresa tem assumido integralmente a exploração dos comboios turísticos⁴⁷. Em 2017, a CP disponibilizou mais um comboio com fins turísticos, o MiraDouro, operando diariamente entre junho e setembro no trajeto Porto (Estação de São Bento) e Tua, com passagem pela Régua e Pinhão (Comboios de Portugal, 2017).

⁴⁷ Informações fornecidas durante uma comunicação pessoal Sra. Ana Sousa do Departamento de Imprensa da empresa Comboios de Portugal (CP).

5.3.3. O turismo na última década

O turismo, considerado como uma importante atividade para a reversão do declínio económico da região do Douro, vinha demonstrando reações positivas até 2009 (ano em que vários países são atingidos por uma crise económica), inclusive com o surgimento de novos produtos destinados ao turismo de qualidade. Todavia, não foi só em Portugal que foram sentidos os efeitos da crise, mas, também nos seus mercados emissores, nomeadamente a Espanha, e em menor proporção, a França e o Reino Unido. Em consequência desta fase depressiva, alguns estabelecimentos encerraram as suas atividades, gerando mais desemprego (Pina, 2011; Turismo do Douro, 2012). A sub-região Douro, como o restante do país, essencialmente rural e com a predominância do setor primário (vinicultura e fruticultura), apresentava, nessa época, alguns constrangimentos relativos à manutenção do património arquitetónico, à dependência dos apoios financeiros, e o progressivo esmorecimento de festejos tradicionais e artesanato (Pina, 2011; Turismo do Douro, 2012).

Mais recentemente, o crescimento dos fluxos turísticos e dos indicadores de competitividade do destino Norte de Portugal têm-se acentuado; no entanto, observa-se uma especial concentração na área da Grande Porto, persistindo as assimetrias entre os subdestinos da região - Minho, Douro e Trás-os-Montes (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2015).

Na sua análise sobre os resultados do Programa Aldeias Vinhateiras, criado em 2001, Artur Cristóvão, Vera Medeiros e Rosário Melides (2010) indicam a persistência de acentuadas desigualdades na região duriense. De um lado, os núcleos urbanos com maior concentração de habitantes (Vila Real, Lamego e Peso da Régua), mão-de-obra mais qualificada, economia mais dinâmica; e do outro, as extensas áreas rurais com baixa densidade populacional, mão-de-obra não qualificada, alta taxa de analfabetismo e abandono escolar, que vivenciam o envelhecimento de suas populações e o despovoamento.

Segundo Cristóvão et al. (2010), o decréscimo populacional ocorre primeiro em razão da emigração da população ativa, e segundo, pela queda acentuada da natalidade. Com as

alterações estruturais do governo, os serviços básicos de educação, de segurança pública e de saúde foram extintos em algumas localidades.

Outras deficiências foram expostas na avaliação, como o atraso “nas mentalidades e nos negócios, a falta de iniciativas, o desinteresse pelo trabalho na agricultura, a estagnação, a desmotivação, o pouco convívio nos espaços públicos, os visitantes que passam e não ficam” (Cristóvão et al., 2010, p. 525).

O censo da população realizado em 2011 apurou que na região Douro – NUTSIII viviam 204.121 pessoas (Instituto Nacional de Estatística, 2015). Em comparação com os dados de 1986, a região havia perdido cerca de 120 mil habitantes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86 de 5 de maio), ou seja, em média 4.800 pessoas por ano. Em junho de 2017, os dados provisórios disponibilizados pelo INE indicavam 193.202 habitantes, menos 10.919 residentes em relação a 2011 (5,35%), apresentando uma perda média mensal de 1800 pessoas, sendo os municípios mais afetados Freixo de Espada à Cinta – 8,8%, Penedono – 8,3%, e Carrazeda de Ansiães – 8% (Instituto Nacional de Estatística I.P., 2017b).

Os acontecimentos que influenciaram o planeamento e a gestão do turismo para a região do Douro, destacados neste capítulo, são resumidos na Figura 5-3.

2001	Titulação da região do Alto Douro Vinhateiro como Património da Humanidade
2003	Aprovação do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro - PDTVD (Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003 de 29 de agosto)
2004	Proposta Técnica do PDTVD
2006	Estabelecimento da Estrutura de Missão do Douro (Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2006 de 20 de Setembro)
2007	Aprovados os objetivos e linhas gerais do PENT (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007 de 4 de Abril)
2008	Estabelecimento da Entidade Regional de Turismo (Turismo do Douro) (Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de abril)
2008	Murça é integrada na NUTS III – Douro e Vila Flor passa a integrar Terras de Trás-os-Montes (Decreto-Lei n.º 68/2008 de 14 de abril)
2013	Revisão do PENT (Turismo de Portugal I.P., 2013b)

Figura 5-4. Resumo dos factos na trajetória do Douro

Fonte: elaborado pela autora a partir de pesquisa bibliográfica

5.4. Dados sobre a oferta de serviços

A Região do Norte apresenta a maior oferta de alojamento de Portugal, situada maioritariamente nas áreas costeiras (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2015), representando 29,5% da oferta existente em todo país (INE, 2018a). Porém, comparada ao total de estabelecimentos hoteleiros da Região Norte (Tabela 5-2), a oferta da NUTS III – Douro representa 10,4%, com 137 unidades.

Tabela 5-2. Número e tipo de estabelecimentos hoteleiros por NUTS

Localização geográfica	Tipo (estabelecimento hoteleiro) em 2017						
	Total	Hotel	Pensão	Pousada	Hotel-apartamento	Aldeamento turístico	Apartamento turístico
Portugal ^(a)	4456	1154	2930	33	110	54	175
Norte	1313	326	951	9	8	3	16
Douro	137	21	113	1	0	0	2

Nota (a) área continental. Ano base 2017, atualização em janeiro de 2018. Fonte: Adaptado de Instituto Nacional de Estatística. Dados Estatísticos do Turismo (2018a).

Em 2008, época da revisão do PDTVD, a capacidade de alojamento nos estabelecimentos hoteleiros (NUTS III - Douro) era de apenas 2.313 indivíduos, sendo que os municípios de Lamego, Peso da Régua e Vila Real, juntos, concentravam 64% da oferta (ano de referência 2005), conforme demonstra a Figura 5-2. Em relação a toda a Região Norte, o Douro detinha 7% dos estabelecimentos hoteleiros (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008b). Nota-se que somente treze municípios puderam ser contabilizados nas estatísticas, pela inexistência ou insuficiência de dados dos restantes.

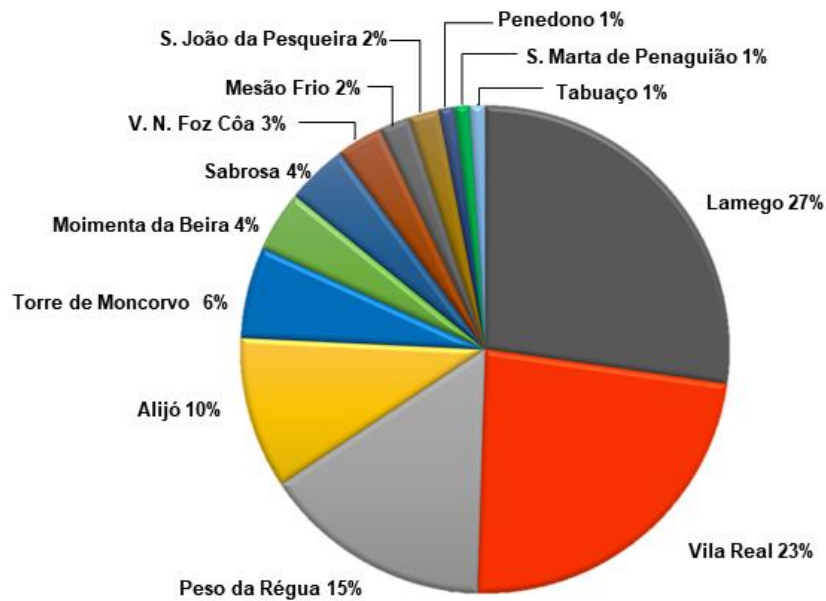


Figura 5-5. Capacidade de alojamento do Douro em 2005, por município
 Fonte: adaptado de *Plano Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro 2007-2013*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2008

Passados cinco anos (2013), os municípios de Lamego, Peso da Régua e Vila Real ainda concentravam a maior oferta de estabelecimentos de hospedagem (Figura 5-3), no entanto, juntos representavam 50% da oferta. Dezasseis municípios foram considerados nas estatísticas (acrescentados Armamar, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Sernancelhe e Tarouca, e desconsiderado Penedono, em relação ao cômputo anterior) indicando a ocorrência de alguma mudança, o surgimento de novas empresas ou, apenas, um maior fornecimento de dados (Instituto Nacional de Estatística I.P., 2018a).

Em 2017, observa-se que a capacidade de alojamento aumentou em 85%, totalizando 4.280 indivíduos, enquanto na Região Norte esse percentual de crescimento foi de 50%. Quanto ao número de quartos, a região disponibilizava 2047 unidades (ano de referência 2016), menos 776 unidades que em 2013 (Instituto Nacional de Estatística I.P., 2018a).

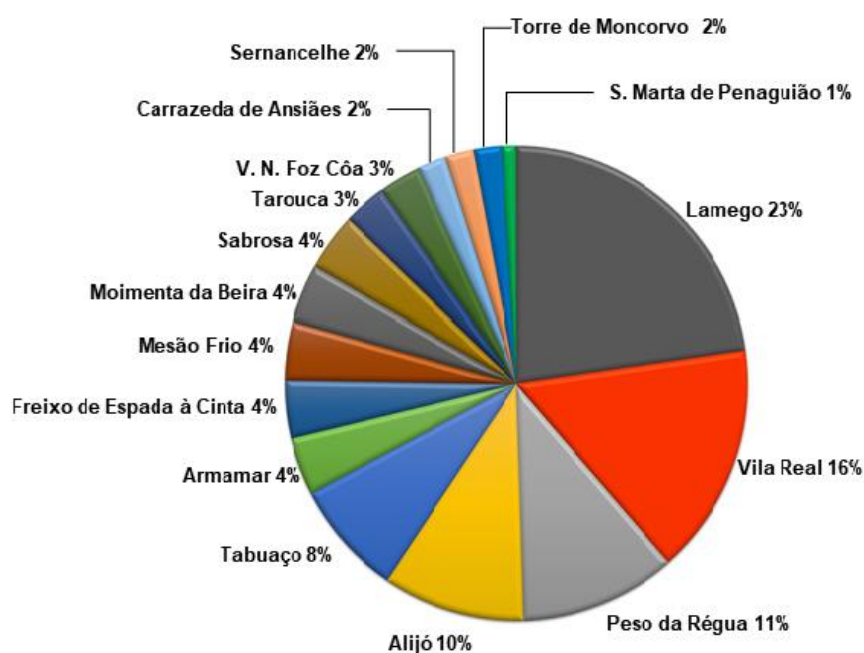


Figura 5-6. Capacidade de alojamento do Douro em 2013, por município

Fonte: elaborado pela autora com base nos Dados Estatísticos do Turismo, Instituto Nacional de Estatística (2015a)

A região abriga cinco empreendimentos hoteleiros de luxo, classificados com 5 estrelas: *Aquapura Douro Valley Hotels Villas & SPA* e *Six Senses Douro Valley* no município de Lamego; *Hotel Douro Scala* e *Pousada CS Solar da Rede*, em Mesão Frio; e *The Vintage House Douro Hotel*, em Alijó; que, juntos, oferecem 193 unidades de alojamento (unidades de habitação ou UH). No entanto, conforme se observa na Tabela 5-3, os hotéis com maior capacidade, com exceção do *The Vintage House Douro Hotel*, possuem a classificação de 4 estrelas (Turismo de Portugal I.P., 2017c).

Tabela 5-3. Hotéis com maior capacidade de acolhimento de hóspedes

Nome Comercial	Classificação (estrelas)	Município	Quartos	Capacidade hóspedes
Hotel Miracorgo	4	Vila Real	166	332
Hotel Lamego	4	Lamego	93	189
Plácido Hotel Douro Tabuaço	4	Tabuaço	84	168
Régua Douro	4	Peso da Régua	77	149
The Vintage House Douro Hotel	5	Alijó	50	98
Total			470	936

Nota Fonte: Elaborado pela autora a partir do Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos, Turismo de Portugal, I. P. (2017c).

Em novembro de 2017, o Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos (RNET) indicava que a capacidade máxima de acolhimento nos 110 empreendimentos de hospedagem cadastrados (NUTS III – Douro) era de 3.605 pessoas e nos 155 alojamentos locais (Registo Nacional do Alojamento Local – RNAL), 1.207, totalizando 4.812 pessoas distribuídas em 265 unidades⁴⁸.

Na categoria “Empreendimentos de Hospedagem” estão contemplados estabelecimentos hoteleiros (hotéis, hotéis-apartamento e pousadas), aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos, empreendimentos de turismo de habitação, empreendimentos de turismo no espaço rural (casas de campo, agroturismo, hotéis rurais e turismo de aldeia), e parques de campismo e caravanismo.

A categoria “Alojamento Local” contempla os tipos apartamento, estabelecimento de hospedagem, *hostel* e moradia. Na Tabela 5-4, os tipos foram considerados conforme sua ocorrência positiva (ausência de unidades não considerada) e divididos por município (unidades e total de unidades habitacionais). Constam também informações sobre as unidades com maior capacidade de acolhimento, localização e o número de unidades que recorreram aos apoios financeiros, por tipo de programa, pois o registo é obrigatório para os empresários que pretendem candidatar-se aos mesmos.

Os demais atores privados que estão cadastrados junto ao Turismo de Portugal I.P. estão divididos entre Agentes de Viagens e Turismo (RNAVT) e Agentes de Animação Turística (RNAAT), 37 e 57 empresas respetivamente, totalizando 94 empresas consideradas na Tabela 5-5 conforme sua incidência por município. No registo dos agentes de animação turística encontram-se empresas de animação turística e operadores marítimos turísticos. As empresas de animação turística respondem por atividades ao ar livre (natureza), desde arborismo, caminhadas, balonismo, observação de animais e atividades culturais, incluindo visitas ao património edificado e natural.

⁴⁸ O registo das entidades exploradoras dos empreendimentos e empresas do turismo não é obrigatório, ao contrário dos agentes de animação turística e agências de viagens e turismo, que necessitam do registo para o exercício da atividade. No caso dos primeiros, um dos benefícios do registo é facilitar o acesso às linhas de financiamento, apoios e programas do Turismo de Portugal, I.P..

Tabela 5-4. RNET e RNAL - Oferta registada na NUTS III – Douro

Tipologia Fundos de assistência	3605 pessoas								Total UH	> capac. individual UH	Est. na sede do concelho	PRODER	Turismo de Portugal I.P.	PO Regional Norte	1207 pessoas				Total UH	> capac. individual UH	Est. na sede do concelho	
	Agro-turismo	Apartamento Turístico	Casa de Campo	Conjunto Turístico	Hotel	Hotel Rural	Pousada	Turismo de Habitação							Apartamento	Est. de hospedagem	Hostel	Morada				
Concelhos (19)	Capacidade total (4812)																					
Alijó	4				5	1	1		172	50	3	2				2	2		8	41	9	3
Armamar	4		1		1			1	65	15	2	1	2			6			9	39	7	7
Carrazeda de Ansiães	3				1	1		1	59	16	-	2	1				2		8	39	11	4
Freixo de Espada à Cinta	1								8	16	-					5			1	17	11	5
Lamego	2	3	1	1	9	3		5	496	93	7		7	1	3	2		23	99	20	12	
Mesão Frio	1		1		1	1		1	86	43	1			1	1			7	30	7	3	
Moimenta da Beira					1			1	45	34	2					1	3		1	28	8	3
Murça	1								6	12	1						1		4	17	6	2
Penedono	1						1		22	13	1		2						-	-	-	-
Peso da Régua		1			2			1	124	77	2		1		3	6		9	64	6	8	
Sabrosa	6		1		2			2	134	50 ^a	2	3	3				2		6	28	6	1
Santa Marta de Penaguião	2				1				34	18	1			1				4	15	4	2	
São João da Pesqueira	1							1	14	9	-					1	1	4	22	5	1	
Sernancelhe	1						1		30	24	-		1						-	-	-	
Tabuaço	2		2		2	1			134	84	2	1	2		5	1		3	29	6	4	
Tarouca	1						1		43	36	-		2		1	1		1	9	5	2	
Torre de Moncorvo	5							2	51	12	4	3				1		2	17	11	1	
Vila Nova de Foz Côa	1		1		1			1	55	32	3	1	1					1	1	1	-	
Vila Real	1		2		4			1	285	166	4	1			4	3	1	5	46	9	8	
Total unidades por tipo	37	5	9	1	30	10	1	17	1863			14	22	3	31	25	2	97	541			

Notas: (a) Estabelecimento encerrado em 2017; (1) dados atualizados ate agosto 2017. Fonte: adaptado de Registo Nacional de Turismo, Turismo de Portugal, I. P. (2017c).

Tabela 5-5. Oferta de empresas de animação, operadores marítimos e agências de viagens

Município	EAT^a	OMT^b	AVT^c
Alijó	5	3	-
Armamar	2	-	-
Carrazeda	2	-	3
Freixo	-	-	-
Lamego	8	1	4
Mesão Frio	3	2	2
Moimenta	1	1	2
Murça	-	-	2
Penedono	-	-	-
Peso da Régua	8	-	3
Sabrosa	3	-	-
Santa Marta de Penaguião	-	-	-
São João da Pesqueira	-	-	-
Sernancelhe	-	-	-
Tabuaço	2	-	-
Tarouca	1	-	3
Torre de Moncorvo	3	-	-
Vila Nova de Foz Côa	5	-	1
Vila Real	14	-	10
TOTAL (94)	57	7	30

Nota (a) Empresa de Animação turística, (b) Operador Marítimo Turístico, (c) Agência de Viagens e Turismo.
 Fonte: Elaborado pela autora a partir do Registo Nacional do Turismo (2017d).

Dos sete operadores marítimos registados, quatro fornecem as embarcações para passeios marítimos-turísticos, enquanto dos 57 agentes de animação turística, 10 mencionam a realização destes passeios. Dentre as agências de viagens e operadores, constam empresas proprietárias de embarcações como a Douro Azul, Barcadouro, Discoverydouro (Carrazeda de Ansiães) e Tremdouro (Peso da Régua). Ainda há uma agência especializada em património e vitivinicultura (Miles Away, Murça), uma empresa de táxi (Moimenta da Beira), e uma empresa do grupo Mystic Invest – SGPS (além da Douro Azul/Odisseia Viagens), Caminho das Estrelas, em Mesão Frio. A primeira empresa registada nessa NUTS foi a Douro Azul (Odisseia Viagens) em 1994, seguida pela Tremdouro (cruzeiros, comboio sobre rodas, autocarros panorâmicos) em 2001, e Helitours – Douro (helicópteros, passeios de barco, cruzeiros, autocarros) em 2002 (Turismo de Portugal I.P., 2017d).

5.4.1. Taxa de ocupação nos estabelecimentos de hospedagem

Relativamente aos dados gerais da procura, a região (NUTS III-Douro 2013), em 2016, apresentava uma taxa de ocupação média de 26,7%, contra 23,3% aferida em 2014, conforme indica a Tabela 5-6, que tem por base os dados estatísticos do Turismo disponibilizados pelo INE. Embora este aumento seja significativo, observa-se que entre 2014 e 2015 houve mesmo um decréscimo importante (- 3,0%). Mas, entre 2015 e 2016 esta situação é totalmente revertida, representando o período com o melhor desempenho do triênio. Ressalta-se que a taxa de ocupação total inclui os estabelecimentos hoteleiros, os do turismo no espaço rural e as unidades de alojamento local, como demonstra a mesma Tabela.

Tendo em consideração apenas as três cidades da sub-região, Lamego, Peso da Régua e Vila Real, que possuem maior capacidade de alojamento, pode-se observar diferentes dinâmicas em termos de taxa de ocupação (Tabela 5-6).

Tabela 5-6. Taxa líquida de ocupação por localização geográfica

Dados Estatísticos	Região e Municípios	2016	2014	Taxa cresc	2016	2015	Taxa cresc	2015	2014	Taxa cresc
		Total	Total		Total	Total		Total	Total	
		%	%		%	%		%	%	
Taxa líquida de ocupação cama (%) estabelecimentos hoteleiros por Localização geográfica	Douro	26,7	23,3	14,6%	26,7	22,6	18,1%	22,6	23,3	-3,0%
	Lamego	31,5	22,5	40,0%	31,5	26,3	19,8%	26,3	22,5	16,9%
	Peso da Régua	33,3	34,8	-4,3%	33,3	37,3	-10,7%	37,3	34,8	7,2%
	Vila Real	27,9	25,7	8,6%	27,9	25,9	7,7%	25,9	25,7	0,8%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Dados Estatísticos do Turismo (INE. 2018a).

Individualmente, Lamego (cidade com maior oferta de UHs) é a que demonstra o maior crescimento da taxa de ocupação das três cidades entre 2014 e 2016⁴⁹ (40,0%), sendo que o período em que este é mais expressivo, entre 2015 e 2016, apresenta um aumento de 19,8%.

⁴⁹ As análises textuais restringem-se aos anos 2014, 2015 e 2016 por apresentarem critérios comparativos mais compatíveis, dado que ocorreram mudanças até 2013 na consideração de tipos de estabelecimentos de hospedagem sob uma determinada categoria e alterações nas configurações das NUTS III.

Vila Real, com a segunda maior oferta de UHs da sub-região, também auferiu um maior crescimento entre 2015 e 2016 (7,7%), mas ao longo dos três anos (2014-2016) este não apresenta grandes variações e não é expressivo, se comparado à Lamego, auferindo apenas 8,6%.

Peso da Régua, ocupando o terceiro lugar, apresenta uma dinâmica muito diferente das anteriores. No período em que Lamego e Vila Real apresentam o crescimento mais expressivo na taxa de ocupação, Peso da Régua, contrariamente, auferiu um decréscimo de 4 pontos percentuais (entre 2015 e 2016, a taxa de ocupação decresce 10,7%). Em 2015, no entanto, a cidade auferiu seu melhor desempenho, em termos da taxa de ocupação, encerrando o ano com 37,3%. Dentre as três cidades, Peso da Régua foi a que melhor desempenho teve naquele ano. Contudo, em 2016 já apresentou novamente um decréscimo, encerrando com uma taxa de 33,4% de ocupação líquida. Assim, esta cidade é a que apresenta maior oscilação entre as três. Curiosamente, é a mais diretamente impactada pelo fluxo de turistas que chegam e partem nos cruzeiros fluviais e nos comboios que partem desde a cidade do Porto.

Além destas cidades, Mesão Frio auferiu a maior taxa de ocupação líquida em 2016 (47,8%), e em seguida, Sabrosa, com 39,7%.

5.4.2. Número de hóspedes

Em 2016, a sub-região do Douro registou 245.626 hóspedes, o equivalente a 5,6% do total auferido pela Região Norte. Em 2014, essa proporção era de 5,3%, conforme demonstra a Tabela 5-8. Nela, pode-se observar que ambas registaram um crescimento do número de hóspedes anuais entre 2014 e 2016, mas sub-região do Douro, proporcionalmente, auferiu uma taxa mais elevada que a Região Norte. Enquanto o Douro auferiu um crescimento de 36,1% no número de hóspedes, a Região Norte apresentou um crescimento de 28,5%.

O crescimento mais expressivo do número de hóspedes em ambas as regiões ocorreu entre 2014 e 2015, quando o Douro registou um aumento de 17,7%, enquanto a Região Norte registou 14,4% (Tabela 5-8).

Tabela 5-7. Taxa líquida de ocupação cama (%)

Taxa líquida de ocupação cama (%) por Localização geográfica e Tipo (estabelecimento hoteleiro)	2016			2015			2014	
	Total %	Hotéis %	Pensões %	Total %	Hotéis %	Pensões %	Total %	Hotéis %
Norte	39,4	45,3	26,7	36	41,8	24,2	33,9	38,4
Douro	26,7		21,5	22,6		16,5	23,3	29,9
Alijó	28,3		17,5	30,6			31,6	45,8
Armamar	20,2			16,4			18,2	
Carrazeda de Ansiães	19,7			11			13	
Freixo de Espada à Cinta	8,5		8,5	8			8	
Lamego	31,5		23,2	26,3			22,5	28,2
Mesão Frio	47,8		47,8			36,2	29	
Moimenta da Beira	11			13			17,6	
Murça						6,8		
Penedono						5,7		
Peso da Régua	33,3			37,3			34,8	
Sabrosa	39,7		39,7	12,3			27,1	
Santa Marta de Penaguião	5,5		5,5	5,8			6,5	
São João da Pesqueira						10,9		
Sernancelhe	36,6		36,6			22,7	18,9	
Tabuaço	20,1			16,4		34,3	20,7	
Tarouca	13,9				3,3			
Torre de Moncorvo	19,4		19,4	11,6		11,6	13,8	
Vila Nova de Foz Côa	12,2			11,4			12,7	
Vila Real	27,9	34,3	16,5	25,9		17,1	25,7	

Notas: (1) Em 2014, os valores da coluna "Total" integram, para além dos estabelecimentos hoteleiros, os do turismo no espaço rural e novas unidades de alojamento local. Por esta razão, não correspondem ao somatório das restantes colunas; (2) Em 2015, os valores da coluna "Pensões" incluem todos os estabelecimentos de alojamento local e de turismo no espaço rural; (3) considerados dados acima de zero; (4) dados atualizados até 16 de novembro de 2017. Fonte: Adaptado pela autora a partir de Dados Estatísticos do Turismo (INE. 2018a).

Tabela 5-8. Hóspedes (Nº) por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento

Hóspedes (Nº) por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento	2016			2015			2014		2013		2011			2009			
	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Total	Hotéis	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Pensões	Estalagens
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º
Continente	19239274	13276538	3079831	17421868	11938908	2721868	15749825	10898413	13741217	9493214	12611323	8869522	1075736	11541596	7484474	1462579	182501
Norte	4358420	3337369	888500	3882255	2953410	800355	3392300	2591167	2996737	2308570	2641977	2010422	286455	2466818	1645600	403191	62196
Douro	245626		101688	212495		80757	180536	117542	173178	111195	142488	108090	22720	129787	83599	29975	11646
Alijó	27839		10248	29033			25605	15197	21135		19343		5653	14657			0
Armamar	7511			6374			5795		5756				0	1245		0	0
Carraceda de Ansiães	3482			2621			2826		2554				0		0		0
Freixo de Espada à Cinta	4127		4127	2796			1997	0	2825	0	0	0	0	0	0	0	0
Lamego	60786		14514	47720			40126	31965	45962	36724	37123	30610		34794	25269		0
Mesão Frio	16617		16617			10697	1700	0	1776	0			0		0	0	0
Moimenta da Beira	3276			3102			3183		2369			1603			1283		0
Murça						208		0		0	0	0	0	0	0	0	0
Penedono						229		0		0		0	0		0	0	0
Peso da Régua	37216			36965			31659		30165		30558			27687			0
Sabrosa	11817		11817	8964			8024		5668				0			0	0
Santa Marta de Penaguião	811		811	759			782	0	528	0		0			0		0
São João da Pesqueira						41		0		0	0	0	0	0	0	0	0
Sernancelhe	4750		4750			2457	2396	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Tabuaço	15676			12759		6565	9302		7216			0			0		0
Tarouca	3363				141			0		0	0	0	0	0	0	0	0
Torre de Moncorvo	3498		3498	3168		3168	3283	0	3084	0		0			0		0
Vila Nova de Foz Côa	3811			4075			5753		3840						0		0
Vila Real	40680	32979	7701	39635		7315	37491		35252		30559			31696			3885

Nota(s): (1) somente consideradas colunas com valores acima de zero; (2) dados atualizados até 03 de outubro de 2017. Fonte: adaptado pela autora a partir de Dados Estatísticos do Turismo (INE, 2018a)

Conforme demonstra a Tabela 5-8, embora a sub-região do Douro venha apresentando um crescente aumento relativamente ao número de hóspedes, observa-se que entre 2015 e 2016 a taxa desse crescimento foi menos expressiva (15,6%) em relação ao período anterior (2014-2015 apresentou um crescimento de 17,7%), mesmo registando um aumento de 32.831 hóspedes, contra os 31.959 hóspedes auferidos entre 2014 e 2015.

Entre os municípios da sub-região, apesar das diferenças existentes relativamente à capacidade de alojamento, observa-se que Vila Nova de Foz Côa e Alijó têm auferido menos hóspedes em relação aos anos anteriores. Entre 2015 e 2016, ocorreu um decréscimo expressivo no número de hóspedes em ambos os municípios, menos 6,5% e menos 4,1% respetivamente.

Alijó, no entanto, apresentava um crescimento constante do número de hóspedes desde 2009, até que em 2015 auferiu o decréscimo. Contudo, em 2016, foi o quarto município da sub-região a receber o maior número de hóspedes. Vila Nova de Foz Côa, apesar de ter o primeiro registo estatístico em 2013, apresentou crescimento até 2014. Já em 2015 havia perdido 2.144 hóspedes.

Numa situação inversa, os municípios que apresentaram o crescimento do número de hóspedes mais expressivo entre 2015 e 2016 foram Freixo de Espada à Cinta (47,6%) e Carrazeda de Ansiães (32,9%), sendo que ambos possuem uma capacidade de alojamento muito reduzida. Além disso, Freixo de Espada à Cinta apresenta, ainda, a menor estada média em relação aos outros municípios da sub-região (1,3). O terceiro município que auferiu um aumento no número de hóspedes, neste mesmo período, foi Sabrosa, com 31,8% (Tabela 5-8).

5.4.3. Número de dormidas

O número de dormidas na sub-região Douro, em 2016, representava 4,9% das dormidas na Região Norte. Entre 2014 e 2016, o número de dormidas na sub-região aumentou 34,1%, conforme demonstra a Tabela (5-9).

Na Tabela 5-9 pode-se observar que Lamego apresentou um aumento de 37,5% das dormidas entre 2009 e 2013 (3 anos), sendo que entre 2009 e 2011 (3 anos) esse aumento foi de apenas 9,6% contra os 25,4% verificados entre 2011 e 2013 (3 anos). Nota-se que Lamego sai de um decréscimo do número de dormidas em 2014, crescendo em dois anos, 49,7% (2014 e 2016).

Nesta mesma Tabela identifica-se que a cidade de Peso da Régua, por sua vez, teve um decréscimo de 15,6% de dormidas entre 2009 e 2013, sendo o pior período o compreendido entre 2009 e 2011. A situação foi revertida com o aumento do número de dormidas entre 2013 e 2015 (26,4%), quando voltou a apresentar um novo decréscimo. Entre 2015 e 2016, Peso da Régua aferiu menos 1.286 dormidas, ou seja, uma perda de 2,3% em relação a 2015. Ao contrário de Lamego, que apresenta um crescimento expressivo entre 2014 e 2016, Peso da Régua cresce mais lentamente e no último ano apresenta uma ligeira perda.

Vila Real apresentou uma taxa de crescimento pouco significativa (1,9%), em termos do número de dormidas entre 2009 e 2013 (Tabela 5-9), sendo que entre 2009 e 2011 apresentou mesmo uma perda de 10,8% (5.792 dormidas a menos). Contudo, no período entre 2013 e 2016 (4 anos) teve um aumento de 26,77%. O período mais positivo de crescimento ocorreu entre 2013 e 2014 (20%). Entre 2014 e 2015, ainda registou uma perda de 0,38% (2.007 dormidas). A Figura 5-7 representa as diferentes dinâmicas relativamente às três cidades. A Tabela 5-13 também apresenta uma comparação entre as cidades.

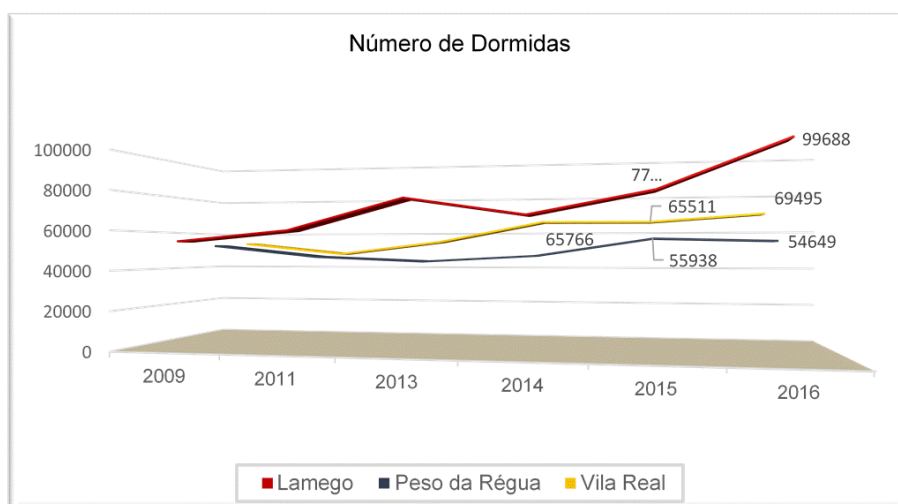


Figura 5-7. Dinâmica das dormidas nas cidades (2009-2016)
 Fonte: elaborada pela autora com base em dados estatísticos INE (2018a).

Além dessas cidades, Alijó é o município que apresentou o maior registo de dormidas em 2016 (10,5% das dormidas na sub-região), seguido por Mesão Frio (6,8%) e Tabuaço (5,9%), conforme demonstra a Tabela 5-9.

Tabela 5-9. Dormidas por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento

Dormidas (N.º) por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento	2016			2015				2014			2013		2011			2009			
	Total N.º	Hotéis N.º	Pensões N.º	Total N.º	Hotéis N.º	Pensões N.º	Aptos Turísticos N.º	Total N.º	Hotéis N.º	Pensões N.º	Total N.º	Hotéis N.º	Total N.º	Hotéis N.º	Pensões N.º	Total N.º	Hotéis N.º	Pensões N.º	Estalagens N.º
Douro	391819		165226	337664		131974	202	292164	187432	19365	273910	172885	220116	173810	29025	215248	140440	50985	17493
Alijó	41170		13378	42185				36507	22693		31137		29346		7063	22554			0
Armamar	11665			10440				9570		0	8457				0	1822		0	0
Carrazeda de Ansiães	5960			4484				4336		0	3929				0		0		0
Freixo de Espada à Cinta	5423		5423	3618				2538	0	0	3440	0	0	0	0	0	0	0	0
Lamego	99688		21811	77416			202	66579	53693		75091	60103	59853	51134		54596	42845		0
Mesão Frio	26907		26907			17775		3015	0	0	3105	0			0		0		0
Moimenta da Beira	5446			5491				6803			6215			3402			2569		0
Murça						208			0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Penedono						354			0	0		0		0	0		0	0	0
Peso da Régua	54649			55938				47240			44234		46539			52437			0
Sabrosa	21082		21082	17304				16669		0	11229				0			0	0
Santa Marta de Penaguião	1221		1221	1178				1261	0		881	0		0			0		0
São João da Pesqueira						172			0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Sernancelhe	8068		8068			4787		3898	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Tabuaço	23237			19032		9932		14830		0	11458			0			0		0
Tarouca	5628				216				0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
Torre de Moncorvo	6154		6154	4771		4771		4436	0		4602	0		0			0		0
Vila Nova de Foz Côa	5350			5441				7448		0	5175						0		0
Vila Real	69495	54703	14792	65511		13065		65766			54816		47990			53782			5915

Nota(s): (1) Os valores da coluna "Total" integram, para além dos estabelecimentos hoteleiros, os do turismo no espaço rural e novas unidades de alojamento local, configurando uma quebra de série - "Total" não corresponde ao somatório das restantes colunas; (2) Em 2015, os valores da coluna "Pensões" incluem todos os estabelecimentos de alojamento local e de turismo no espaço rural; (3) consideradas colunas com valores acima de zero; (5) dados até 03 de outubro de 2017. Fonte: adaptado pela autora a partir de Dados Estatísticos do Turismo (INE, 2018a).

5.4.4. Estada Média

A estada média na região do Douro tem-se mantido em 1,6 dias, nos últimos três anos, conforme demonstra a Tabela 5-10. Na mesma Tabela observa-se que, entre 2013 e 2015, a Região Norte, Centro e Alentejo apresentavam a mesma média em termos de estada, 1,8 dias. Ao nível das sub-regiões da Região Norte, o Douro e Terras de Trás-os-Montes apresentam as mais baixas médias em termos de estada (Tabela 5-11), sendo que ambas são consideradas territórios de baixa densidade.

Tabela 5-10. Estada média nos estabelecimentos hoteleiros por região

Estada média (N.º) nos estabelecimentos hoteleiros por Localização geográfica (NUTS II)	2016	2015	2014	2013
	Total			
	N.º			
Portugal	2,8	2,8	2,8	2,9
Continente	2,6	2,6	2,6	2,6
Norte	1,8	1,8	1,8	1,8
Centro	1,7	1,8	1,8	1,8
Área Metropolitana de Lisboa	2,4	2,3	2,3	2,3
Alentejo	1,8	1,8	1,8	1,8
Algarve	4,5	4,5	4,5	4,7

Nota: dados atualizados até 16 de novembro de 2017. Fonte: elaborada pela autora com base em dados estatísticos INE (2018b).

Tabela 5-11. Estada média nos estabelecimentos da Região Norte

Estada média (N.º) nos estabelecimentos hoteleiros por Localização geográfica (NUTS - 2013)	2016	2015	2014
	Total	Total	Total
	N.º	N.º	N.º
Alto Minho	1,8	1,9	1,8
Cávado	1,9	1,8	1,8
Ave	1,7	1,7	1,7
Área Metropolitana do Porto	1,9	1,8	1,8
Alto Tâmega	1,8	1,8	1,7
Tâmega e Sousa	1,8	1,8	1,9
Douro	1,6	1,6	1,6
Terras de Trás-os-Montes	1,5	1,4	1,4

Nota: dados atualizados até 16 de novembro de 2017. Fonte: elaborada pela autora com base em dados estatísticos INE (2018b).

Entre as cidades da sub-região Douro pode-se observar que Peso da Régua mantém a média de estadia em 1,5 dias (Tabela 5-13) nos últimos três anos, sendo que só apresentou um melhor resultado em 2009, quando aferiu 1,9 dias (Tabela 5-12). Também Lamego mantém a média de 1,6 desde 2009. Somente Vila Real apresentou alguma oscilação ao longo dos anos, mas mantém a média mais alta quando comparada às outras duas cidades. Em 2014 encerrou o ano com a estada média em 1,8 dias, entrando em um ligeiro declínio desde então.

Além dessas cidades, os municípios de Sabrosa e Torre de Moncorvo obtiveram a melhor estada média em 2016, encerrando o ano com 1,8 dias. Sabrosa, aliás, em 2009 alcançou a maior média anual entre todos os municípios do Douro até 2016, aferindo 1,9 dias. Este município, pelo segundo ano consecutivo, apresenta a maior média da sub-região (2015 e 2016).

Tabela 5-12. Estada média por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento

Estada média (Nº) por Localização geográfica e Tipo de estabelecimento	2016			2015				2014			2013		2011			2009			
	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Pensões	Apartamentos Turísticos	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Total	Hotéis	Pensões	Total	Hotéis	Pensões	Estalagens
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º
Continente	2,6	2,3	2,2	2,6	2,3	2,1	5,1	2,6	2,3	2,2	2,6	2,3	2,6	2,2	2,1	2,6	2,2	2,1	2,1
Norte	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	2,8	1,8	1,8	2	1,8	1,8	1,7	1,7	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9
Douro	1,6		1,6	1,6		1,6	1,5	1,6	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5	1,6	1,3	1,7	1,7	1,7	1,5
Alijó	1,5		1,3	1,5				1,4	1,5		1,5		1,5		1,2	1,5			0
Armamar	1,6			1,6				1,7			1,5				0	1,5			0
Carrizada de Ansiães	1,7			1,7				1,5			1,5						0		0
Freixo de Espada à Cinta	1,3		1,3	1,3				1,3			1,2	0	0	0	0	0	0	0	0
Lamego	1,6		1,5	1,6			1,5	1,7	1,7		1,6	1,6	1,6	1,7		1,6	1,7		0
Mesão Frio	1,6		1,6			1,7		1,8			1,8	0			0		0	0	0
Moimenta da Beira	1,7			1,8				2,1			2,6			2,1			2		0
Murça						1,0						0	0	0	0	0	0	0	0
Penedono						1,5						0		0	0		0	0	0
Peso da Régua	1,5			1,5				1,5			1,5		1,5			1,9			0
Sabrosa	1,8		1,8	1,9				2,1			2				0				0
Santa Marta de Penaguião	1,5		1,5	1,6				1,6			1,7	0		0			0		0
São João da Pesqueira						4,2						0	0	0	0	0	0	0	0
Sernancelhe	1,7		1,7			1,9		1,6				0	0	0	0	0	0	0	0
Tabuaço	1,5			1,5		1,5		1,6			1,6			0			0		0
Tarouca	1,7				1,5							0	0	0	0	0	0	0	0
Torre de Moncorvo	1,8		1,8	1,5		1,5		1,4			1,5	0		0			0		0
Vila Nova de Foz Côa	1,4			1,3				1,3			1,4						0		0
Vila Real	1,7	1,7	1,9	1,7		1,8		1,8			1,6		1,6			1,7			1,5

Nota(s): (1) Os valores da coluna "Total" integram, para além dos estabelecimentos hoteleiros, os do turismo no espaço rural e novas unidades de alojamento local, configurando uma quebra de série; (2) consideradas colunas com valores acima de zero; (3) dados atualizados até 16 de novembro de 2017. Fonte: adaptado pela autora a partir de Dados Estatísticos do Turismo (INE, 2018a).

Tabela 5-13. Tabela comparativa Hóspedes, Dormidas e Estada média

Dados Estatísticos	Região e Municípios	2016	2014	Taxa	2016	2015	Taxa	2015	2014	Taxa
		Total Nº	Total Nº	cresc	Total Nº	Total Nº	cresc	Total Nº	Total Nº	cresc
Hóspedes (Nº) por Localização geográfica	Douro	245626	180536	36,1%	245626	212495	15,6%	212495	180536	17,7%
	Lamego	60786	40126	51,5%	60786	47720	27,4%	47720	40126	18,9%
	Peso da Régua	37216	31659	17,6%	37216	36965	0,7%	36965	31659	16,8%
	Vila Real	40680	37491	8,5%	40680	39635	2,6%	39635	37491	5,7%
Estada média (Nº) por Localização geográfica	Douro	1,6	1,6	0,0%	1,6	1,6	0,00%	1,6	1,6	0,00%
	Lamego	1,6	1,7	-5,9%	1,6	1,6	0,00%	1,6	1,7	-5,88%
	Peso da Régua	1,5	1,5	0,0%	1,5	1,5	0,0%	1,5	1,5	0,0%
	Vila Real	1,7	1,8	-5,6%	1,7	1,7	0,0%	1,7	1,8	-5,6%
Dormidas (Nº) por Localização geográfica	Douro	391819	292164	34,1%	391819	337664	16,0%	337664	292164	15,6%
	Lamego	99688	66579	49,7%	99688	77416	28,8%	77416	66579	16,3%
	Peso da Régua	54649	47240	15,7%	54649	55938	-2,3%	55938	47240	18,4%
	Vila Real	69495	65766	5,7%	69495	65511	6,1%	65511	65766	-0,4%

Nota: dados atualizados até 16 de novembro de 2017. Fonte: elaborada pela autora com base nos dados estatísticos INE (2018a,2017a, 2016, 2015a)..

5.5. Conclusão

Os dados apresentados neste capítulo revelam as alterações nas estruturas de governação nos últimos dezoito anos, que direta ou indiretamente influenciaram as dinâmicas na região do Douro. Desde que foi elaborada a candidatura do Alto Douro Vinhateiro no final do século XX, o turismo foi uma questão importante para o aproveitamento dos recursos naturais e culturais da região como um todo. Antes mesmo que haver um órgão único nacional do Turismo, esta área contou com um plano de desenvolvimento da atividade. Observa-se que em todos os planos nacionais, a região recebe atenção, indicando seu potencial como destino turístico ao mesmo tempo, reconhecendo que ainda há muito o que se organizar.

Em termos da governança, fica evidente que a participação dos atores públicos locais na tomada de decisões e na elaboração de planos ao nível nacional é limitada, assim como demais atores (privado e não-governamentais).

A descrição das instituições ao nível regional permite-nos compreender as diferenças de atuação sobre os territórios, desde o ordenamento à promoção turística, passando pelo planeamento do turismo e suas intervenções.

A organização supramunicipal, o associativismo e as alterações ocorridas desde a reestruturação da Administração Central, revelam questões importantes para a compreensão das dinâmicas locais e a capacidade de coordenação dos atores públicos, inclusive, para o desenvolvimento do turismo.

Os dados revelam o aumento das atividades turísticas na região, em especial, a partir do desenvolvimento do turismo fluvial, que ocorre no mesmo período da candidatura do Alto Douro Vinhateiro à Património da Humanidade.

Foram descritos importantes resultados relativos à oferta turística e à procura. Contudo, deve-se considerar que nas análises sobre a oferta e a procura turística apresentadas a partir dos dados estatísticos fornecidos pelo INE, as dinâmicas observadas nos lugares não ficam evidenciadas – o encerramento de estabelecimentos, a abertura de novos, a

ocorrência de eventos, o tipo de turismo existente (negócios *versus* lazer, por exemplo) -, e até mesmo, a ocorrência de alterações na forma de registo efetuada pelos estabelecimentos de hospedagem. Tal situação compromete a visão mais acurada sobre a evolução do turismo nos municípios, inclusive, sobre a atratividade ou a funcionalidade de cada um dentro da sub-região, por exemplo, a percepção de que um lugar recebe mais pessoas em razão dos negócios, ou dos eventos. Também a análise fica limitada devido à escassez de dados estatísticos sobre alguns municípios, nomeadamente os menores, em termos de capacidade de acolhimento.

Embora não seja possível aprofundar as análises, verificou-se que o Douro tem apresentado um aumento na taxa líquida de ocupação nos estabelecimentos hoteleiros, sendo que Lamego, de forma geral, apresenta os melhores resultados. Proporcionalmente, o Douro tem registado um percentual de crescimento do número de hóspedes superior ao que auferia a Região Norte, sendo que estes concentram-se nas três cidades da sub-região (Lamego, Vila Real e Peso da Régua), pois, são as que possuem a maior parte dos estabelecimentos de hospedagem da sub-região. Todavia, a região não tem conseguido aumentar a estada média, sendo que em alguns municípios ela tem, mesmo, diminuído.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

6.1. Introdução

Apresentada a evolução da região do Douro como uma área de interesse turístico e conhecidos alguns indicadores sobre a oferta de serviços turísticos nela existente, este capítulo revela os resultados das diferentes pesquisas desenvolvidas nesta investigação. Para tal vale-se da descrição dos dados selecionados manualmente pela autora, gerados a partir da pesquisa documental e bibliográfica e das observações de campo, associados aos resultados obtidos de forma automatizada através do ALCESTE, dos três conjuntos de dados, artigos da base de dados SCOPUS, entrevistas e discursos.

Apresentam-se, assim, os principais resultados da investigação, que tem como objetivo central compreender o processo de governança no desenvolvimento do turismo local num território de baixa densidade. Por isso, os indicadores ou dimensões extraídas a partir dos estudos descritos nos capítulos de revisão de literatura (Capítulos 2 e 3), e apontados no “Modelo para a Análise” (secção 4.7), são recuperados de forma a auxiliar o encadeamento dos elementos presentes nas narrativas dos participantes do estudo.

Inicia-se o capítulo com os resultados da revisão de literatura efetuada a partir dos artigos publicados na base de dados SCOPUS e, em seguida, são apresentadas as análises das diferentes declarações dos atores. Os resultados destas últimas referem-se aos tópicos e temas relacionados com a governança e o turismo, percecionados maioritariamente por atores públicos atuantes à escala local, mas, também, por outros à escala sub-regional, regional e nacional. Os *corpora* – entrevistas individuais, conversas exploratórias e media e as intervenções nas Conferências do Douro Sul, são apresentados de forma individual num primeiro momento, através de informações gerais resultantes do processo de classificação, que provém da visão global dos contextos do conteúdo. Posteriormente, as unidades de contexto elementar (u.c.e.) classificadas em cada um destes *corpora* são

reunidas e compõem a análise dos padrões existentes nos ambientes considerados no “Modelo para a Análise” (secção 4.8).

6.2. Resultados do estudo de artigos científicos

O processo realizado pelo ALCESTE⁵⁰ resultou na classificação de 83% do *corpus*⁵¹. Foram geradas três classes de enunciados, conforme demonstra a Figura 6-1.

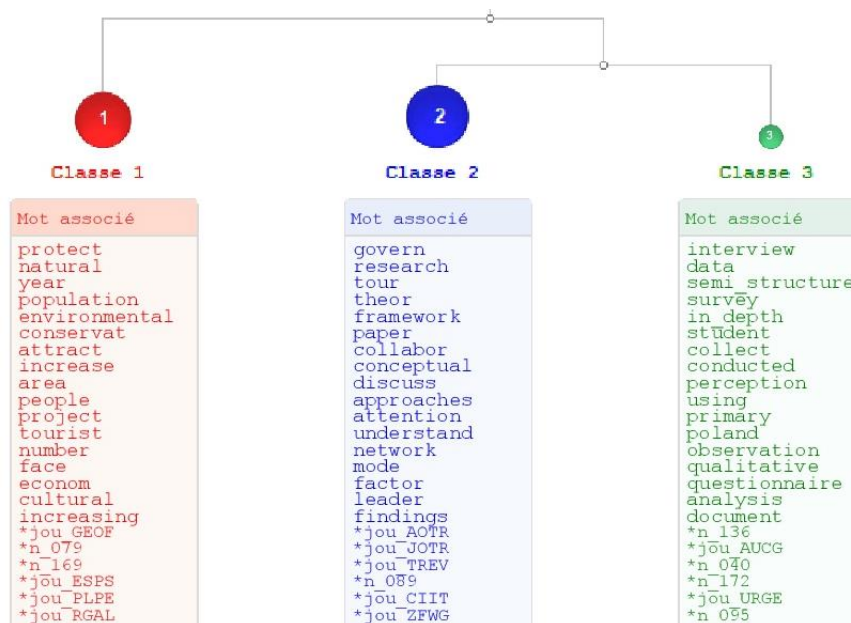


Figura 6-1. Classificação hierárquica descendente estudo SCOPUS
 Fonte: elaborada pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A primeira classe, com 37% das unidades textuais, é a mais específica e possui o vocabulário mais homogêneo. Estando associada aos pilares sociais, económicos e

⁵⁰ Uma vez que a análise realizada com o suporte do ALCESTE é dinâmica e extensa, um resumo do primeiro relatório emitido pelo software é disponibilizado no Apêndice 5. Nele podem ser visualizadas as principais u.c.e. (fragmentos de texto classificado), conforme sua representatividade (Chi²). Contudo, é na operação no software que é possível extrair outros relatórios, efetuar comparações, gerar gráficos, figuras, entre outros.

⁵¹ 80% é um indicador de uma análise robusta, segundo Hohl, Tsirogianni & Gerber (2012).

ambientais, nesta classe, o vocabulário inclui palavras como “protect”, “natural”, “population”, “environmental” e “conservat”.

As unidades textuais desta classe evidenciaram a preocupação com os impactos ambientais e sociais provocados pelo crescimento da atividade turística, principalmente em áreas consideradas sensíveis, como áreas protegidas, locais classificados como Patrimônio Mundial, ilhas e montanhas, conforme demonstra a Figura 6-1.

O desenvolvimento sustentável discutido por temas: como impactos causados pelo aumento das atividades turísticas, benefícios para comunidades locais desfavorecidas, participação da comunidade e conhecimento, capacitação para entender o turismo, degradação do patrimônio de territórios periféricos, novo desenvolvimento de estratégias para qualificação do trabalho, turistas e imagem de destinos. Redes não estão associadas a esses contextos.

Tipo	Autores e ano da publicação
Ilhas	Currie & Falconer (2014); Duffy (2006); Farmaki (2015); Gustavsson, Lindström, Jiddawi, & de la Torre-Castro (2014); Hensel, Kennett-Hensel, & Sneath (2013); Higgins-Desbiolles (2011); Ioppolo, Saija & Salomone (2013); Jackson (2008); Krutwaysho & Bramwell (2010); Maguigad (2013); Marshall (2001); McLeod & Airey (2007); Nunkoo, Ramkissoon, & Gursoy (2012); Reis & Hayward (2013); Shakeela & Becken (2014); Sharpley & Ussi (2014); Silva (2015); Steenbergen (2013); Trousdale (1999); Viken (2011)
Montanhas	Arcuset (2009); Beritelli, Strobl, & Peters (2013); Clivaz (2006); Dubœuf (2006); Ged (2013) Gerbaux & Marcelpoil (2006); Gill & Williams (2014b); Jamal & Watt (2011); Nepal & Jamal (2011); Sacareau (2009); Wyss, Abegg, & Luthe (2014); Volgger & Pechlaner (2013)
Reservas Naturais/ Parques/ Áreas Protegidas/	Ahebwa, van der Duim, & Sandbrook (2012); Bell (2013); Caffyn & Jobbins (2003); Christian (2015); Dredge & Thomas (2009); Eagles (2009); Farrelly (2011); Hueneke & Baker (2009); Guyot (2005); Imran, Alam, & Beaumont (2014); Liu, Vogt, Lupi, He, Ouyang, & Liu, J (2015); Kaltenborn, Qvenild, & Nellemann (2011); Moore & Rodger (2010); Puhakka & Saarinen (2013); Sacareau (2009); Sowers (2007); Sun & Carter (2009); Wang & Bramwell (2012); Youdelis (2013).
Patrimônio Mundial	Fonseca & Ramos (2012); Ged (2013); Reis & Hayward (2013); Su & Wall (2012); Zhao & Timothy (2015)

Figura 6-2. Características territórios estudo SCOPUS

Fonte: elaborada pela autora

A segunda classe concentra 55% das unidades textuais, estando associada a palavras como “govern”, “research”, “tour”, “framework” e “collabor”. Concentram-se nesta classe os

objetivos dos estudos como a discussão do conceito e abordagens para a compreensão dos modos de governança, com ênfase em redes e colaboração, frameworks para analisar os processos de implementação de políticas e avaliar a competitividade e papel da governança no desenvolvimento sustentável do turismo. As publicações desta classe são demonstradas na Figura 4-5 (Capítulo Metodologia da Investigação).

Os estudos são em grande parte qualitativos, baseados em estudos de casos simples. As discussões da Classe 2 apontam para teorias como redes, colaboração, dependência de trajetória (*path dependence*) e firma (*theory of the firm*).

Na Classe 3, que apresenta 8% das unidades textuais classificadas, concentra-se nas técnicas aplicadas nos estudos, destacando entrevistas semiestruturadas e *survey*. A classe traz destacada as palavras “interview”, “semi-structure”, “survey”, “in-depth”, “perception” e “qualitative”. Os participantes dos estudos são em sua maioria visitantes/turistas, em seguida, autoridades locais e gestores de empresas. O menor grupo participante refere-se aos residentes.

Esses estudos concentram-se na análise sobre a atuação dos atores públicos ao nível local e regional, e também, no modo como são elaboradas as políticas do turismo. Somente alguns artigos discutem os objetivos das políticas nacionais para os territórios.

A **maior parte dos estudos empíricos** sobre governança do turismo refere-se à **escala local** (61 publicações), abordando tópicos relacionados com a gestão de recursos e a atuação de entidades responsáveis pela promoção.

Observa-se um crescimento de estudos sobre a governança do turismo à escala regional como escala espacial interna dos países (37 publicações), o que indica uma alteração da situação observada por Anne Louise Zahra (2011) há alguns anos.

Contudo, pouco foi encontrado na literatura sobre governança no âmbito supramunicipal (6 estudos), ou seja, uma escala que envolve a gestão partilhada por diferentes municípios em destinos territorialmente próximos. Estes estudos estão referenciados na Figura 6-3.

Escala	Autores e ano de publicação
Sub-regional	Bell (2013); Ioppolo, Saija, & Salomone (2013); Kelly, Essex, & Glegg (2012); Bawedin & Miossec (2013); Tabales, Alonso, Lama, & Estévez (2015); Vernon, Essex, Pinder, & Curry (2005)

Figura 6-3. Estudos sub-regionais pesquisa SCOPUS

Fonte: elaborada pela autora.

No geral, esses estudos revelam uma ampla gama de fatores que interferem no processo de gestão do turismo e que perpassam as diferentes escalas de ação, mas dão especial atenção às questões sobre o poder de influência e ação dos atores públicos, não-governamentais e comunidades, evidenciando assimetrias e as suas consequências nos locais.

A complexidade que envolve a governança do turismo acaba por demonstrar que o planejamento e as práticas do turismo resultam nos mais diversos trajetos (de sucesso ou fracasso dos destinos, impactos e efeitos sociais, económicos e políticos), mas, de uma forma genérica, os estudos têm indicado a necessidade do comprometimento concreto por parte dos governos e dos diferentes grupos de interesse, representantes das comunidades e até mesmo dos operadores externos, para que se fortaleçam algumas condições sociais e económicas e se beneficiem comunidades e empresas nos destinos.

Como foi mencionado no Capítulo 2, pela ótica da governança, rede e território estão intimamente conectados (Goodwin, 2013; Painter, 2010) e há, de facto, muitos estudos que adotam a abordagem de rede (Beaumont & Dredge, 2010; Farmaki, 2015; Volgger & Pechlaner, 2015), mas **poucos abordam a questão da territorialidade** (Farrelly, 2011; McGehee et al., 2015; Schroeder, 2015; Ying et al., 2015) – como são expressas as dinâmicas territoriais frente às alterações, às relações de poder territorialmente delimitadas e à sua articulação a várias escalas (Albagli, 2004, p. 7). Conforme esclarece Sarita Albagli (2004), a comunicação entre os indivíduos ou grupos sociais num dado território estabelece um processo dinâmico e cumulativo de transmissão e troca de experiências, percepções e conhecimentos; reforça a identidade, evidenciando a importância da proximidade territorial para que as interações e a partilha de valores e normas ocorra. A territorialidade, estando condicionada pelas normas sociais e valores culturais, regula as interações sociais e pode ser a forma de aumentar o controlo sobre o território e diferenciá-lo, positiva ou negativamente (Albagli, 2004), constituindo-se, portanto, como um elemento crítico para a governança.

Os vários artigos associam a participação das comunidades nos processos de elaboração de políticas, planeamento e gestão dos destinos com o princípio da sustentabilidade (Ioppolo et al., 2013; Ruhanen, 2013; Silva, 2015; Zarokosta & Koutsouris, 2014). No entanto, esta participação parece ser mais um ideal do que uma realidade (Carter, Thok, O'Rourke, & Pearce, 2015; Gustavsson et al., 2014; Reis & Hayward, 2013). São poucos os estudos que registam o envolvimento de residentes de forma efetiva, sendo que, no geral, estes referem-se à gestão de atrativos como em áreas protegidas (Hueneke & Baker, 2009; Sowers, 2007).

Para além das constatações acima citadas, observa-se a concentração no papel dos atores influentes, seus interesses e desempenho para o desenvolvimento do turismo, sustentabilidade e competitividade dos destinos, os padrões de coordenação, interação e participação dos *stakeholders*. Essas preocupações proporcionam reflexões sobre os mecanismos potencialmente influenciadores das decisões e ações. No entanto, os diferentes conhecimentos gerados pelos estudos, por tipificar contextualmente os padrões de interação e governação, não podem ser percebidos como um conjunto capaz de avaliar ou compreender um fenómeno complexo e dinâmico como é a governança de forma generalizada. As diferentes abordagens com a aplicação de modelos/teorias/perspetivas de disciplinas como a Geografia, Economia e Gestão em conjunto à teoria da governança são tentativas de dar significado aos acontecimentos em determinados contextos e momentos. Confirma-se que não há metodologia, métodos ou técnicas que sejam mais ou menos apropriadas aos estudos, pois estes sempre variarão de acordo com o objetivo restrito da pesquisa. Contudo, a diversidade da investigação científica sobre a governança do turismo demonstra ser esta uma questão relevante para a continuidade dos destinos como tal, mesmo que as formas esperadas de integração de interesses, consensos, comprometimento, cooperação, colaboração para melhor pensar o presente e o futuro não sejam sustentáveis a médio e longo prazo (contínua por longo período de tempo) e nem resultem no esperado desenvolvimento sustentável, beneficiador de locais e sociedades. As diversas proposições pretendem destacar e ampliar a discussão sobre as dinâmicas para a melhor gestão dos lugares turísticos de modo a oferecer melhores condições para residentes, empresários, investidores e turistas. A prática revela o envolvimento de uma ampla gama de fatores no processo de gestão que perpassam diferentes escalas de ação com diferentes atores e poder de influência e ação. Confirmam a complexidade que envolve o turismo, cujo planeamento e práticas resultam nos mais diversos trajetos,

sucesso e fracasso dos destinos, impactos e efeitos sociais, económicos, políticos. Os estudos empíricos contribuem para a consideração de valores a serem aplicados na prática da gestão, como o envolvimento e a coordenação de atores públicos, privados e comunidade nos diferentes processos, de forma a maximizar o lado positivo ou benéfico da atividade turística e evitar ou minimizar impactos e efeitos negativos.

6.3. Resultados das análises automáticas

A apresentação dos resultados gerais da análise automática realizada pelo ALCESTE, relativamente às declarações utilizadas para a concretização do objetivo central deste estudo, tem por objetivo revelar primeiramente os principais conteúdos de forma individual, pois, não apresentando a mesma estrutura (por exemplo, respostas a uma questão) tiveram que ser tratados em separado. O que é disponibilizado aqui é o cenário estático da análise, ou seja, a primeira imagem gerada pelo programa. Para as etapas seguintes (secção 6.5 e 6.6) são realizadas outras ações que geram novas análises e relatórios, um processo dinâmico e que oferece variadas opções para fundamentar as interpretações.

6.3.1. Resultados das entrevistas individuais

A análise das 19 entrevistas individuais realizadas com atores públicos locais da NUTS III – Douro, devidamente identificados na Tabela 4-1, resultou em quatro classes de enunciados⁵² (Figura 6-4), com 86% das unidades textuais classificadas.

⁵² O tamanho das esferas identificadoras das classes é proporcional ao número de u.c.e. analisadas (Classe 2 é que contém a maior parte das u.c.e.classificadas). O topo da figura representa o método: a partir de uma primeira classe que contém a totalidade das unidades textuais, procura-se dividi-la em dois, para que as duas subclasses obtidas tenham os “vocabulários” mais diferentes possíveis. Em cada etapa de cálculo, a maior classe restante é dividida novamente em dois, e assim por diante até que um certo número de classes predefinidas sejam obtidas. As classes resultantes são, então, classes de unidades de texto que possuem uma distribuição de vocabulário bastante próxima, que é assumida como vetor de significado na classe.

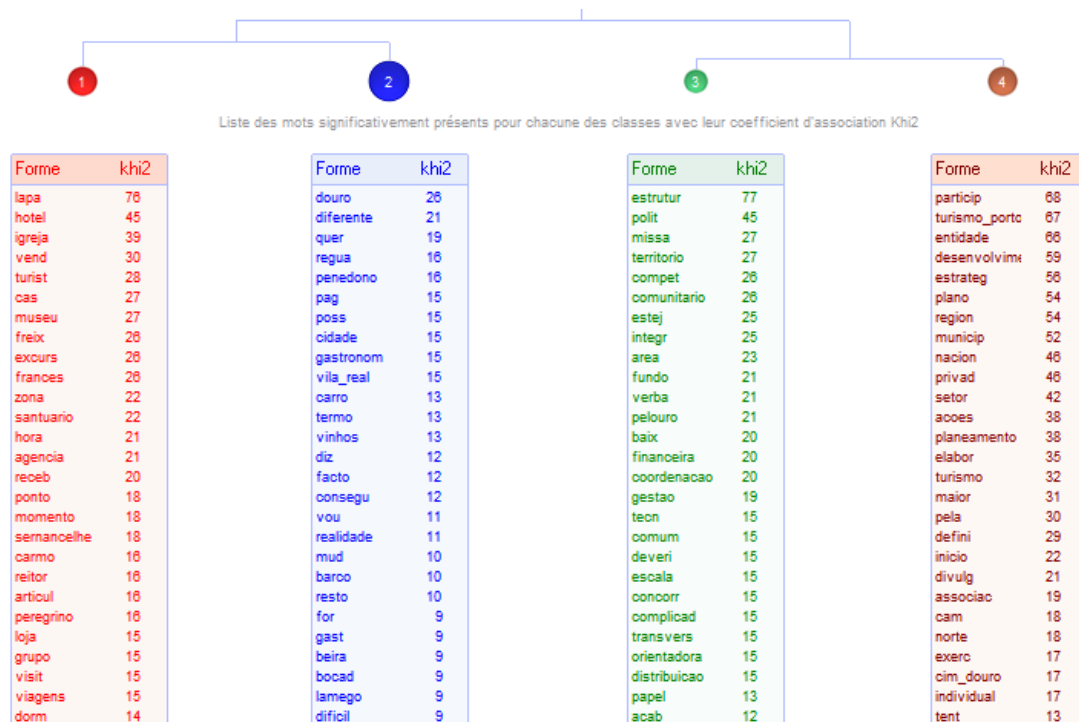


Figura 6-4. Classificação Hierárquica Descendente das entrevistas individuais

Fonte: elaborada pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A Classe 1, com 23% das unidades textuais, abrange questões sobre os recursos turísticos e o papel das autarquias na recuperação e conservação do património e sua promoção. As palavras-chave desta classe (Figuras 6-4 e 6-5) são: Lapa, hotel, igreja, vem, turist (as) e cas (as). Tendo como referência o concelho de Sernancelhe, destaca-se o turismo religioso no Santuário da Nossa Senhora da Lapa (peregrinações desde o século XVI) e as mudanças ocorridas em razão do fluxo de turistas. Abrange também a recente exploração de personagens da história para o turismo cultural (Fundação Aquilino Ribeiro). A caracterização da oferta turística em espaço rural e as relações com o setor privado também recebem atenção. Aqui observa-se a atuação do setor público à frente da promoção do território, incluindo ações junto do mercado.



Figura 6-8. Entrevistas - Representação do vocabulário da classe 4 conforme Chi²
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

As informações obtidas neste grupo de entrevistados fornecem a base da análise sobre o ambiente institucional local e as reações com relação à intervenção exercida pelos diferentes níveis de governação, bem como evidenciam as dinâmicas locais quanto aos recursos e produtos turísticos, as relações entre os atores da região. Devido ao grande volume de unidades textuais e assuntos, que exigiram diversas operações no ambiente do *software*, e geraram outros relatórios detalhados, não é possível a apresentação dos relatórios nesta secção. As unidades textuais dessas três classes são apresentadas na descrição dos padrões de coordenação dos dois ambientes estabelecidos no Modelo para a Análise (secções 6.4 e 6.5.).

6.3.2. Resultados das entrevistas exploratórias e media

As entrevistas exploratórias e as conversas realizadas com atores públicos, não-públicos e privados, identificados no Capítulo Metodologia da Investigação, secção 4.5, e as

declarações dos atores públicos em diferentes veículos da comunicação social (Tabela 4-3) também foram analisadas com a metodologia ALCESTE. Este conjunto refere-se a 17 pessoas, sendo que sete correspondem ao grupo das entrevistas da comunicação social.

Do *corpus* relativo ao conjunto, 93% das unidades textuais foram classificadas e foram divididas em três grupos de enunciados significativos (Figura 6-9).



Figura 6-9. Classificação Hierárquica Descendente das entrevistas exploratórias e media
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A Classe 1 concentra as questões estruturais de regulação pública e os padrões de interação e intervenção dos atores públicos. As consequências das mudanças na estrutura da administração pública são enfatizadas (extinção de organismos, a delegação de competências, recursos, entre outros). A análise evidencia as competências de entidades como a Turismo Porto & Norte, CIM, CCDR, e a atuação das autarquias locais, com destaque para as ações individualizadas em detrimento de um protagonismo sub-regional. Representando 49% das unidades textuais classificadas, esta classe tem como palavras-

chave “estrateg”, “conjunt”, “territori”, “presidente”, “quest” e “comunitario” (Figuras 6-9 e 6-10).



Figura 6-10. Entrevistas/ media - Representação do vocabulário da classe 1 conforme Chi²
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A classe 2, com 12% das unidades textuais classificadas, tem destacadas as palavras “unic”, “fluvi”, “populac”, “acab”, “alavanc” e Douro Azul. (Figuras 6-9 e 6-11). Aqui fica patente a necessidade da **organização da oferta** e o **desenvolvimento de produtos turísticos** a partir de recursos que os atores consideram únicos. O turismo fluvial é visto sob diferentes perspetivas, mas destacando os efeitos decorrentes da sua evolução. Há o **reconhecimento da importância do turismo fluvial** no desenvolvimento do turismo nas últimas duas décadas, mas também sobressaem as críticas: ter um caráter hermético, sistemático, que não gera benefícios para as populações e não colabora para a expansão do fluxo de turistas para zonas mais distantes do rio Douro. Outros temas relacionados com esta classe referem-se ao estado da oferta (novos investimentos e impactes gerados pela crise económica), e ao planeamento, apontando dificuldades e desafios a vencer.



Figura 6-11. Entrevistas/media - Representação do vocabulário da classe 2 conforme Chi²
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A análise do **ambiente institucional** concentra-se na Classe 3, que reúne 39% das unidades textuais classificadas. Destacam-se as percepções relativas às arenas institucionais (capacidade de mobilização dos atores públicos e não-públicos); à reação às intervenções (efeitos das delimitações das áreas territoriais, grau de influência das entidades representativas de setores); ao **papel de entidades** como a Turismo do Porto & Norte e a sua atuação efetiva recente; e à necessidade de **articulação em rede** para a formatação e **promoção de produtos turísticos**. Ainda é avaliado o interesse do setor privado no planeamento do turismo local. As palavras-chave desta classe são “Douro”, “regi”, “ano”, “trabalh”, “hoteis”, “restaurac”, conforme demonstram as Figuras 6-9 e 6-12.

Sul, seguidas pelas intervenções dos agentes nacionais e regionais. Tendo em vista os desafios apresentados durante as primeiras edições, as discussões culminaram com a apresentação de um plano estratégico de desenvolvimento, que visava auxiliar também o melhor aproveitamento dos recursos do QREN em projetos conjuntos. Este plano é destacado nas declarações de três indivíduos do setor privado (consultores) na terceira edição (2012), quando a estratégia para o desenvolvimento é apresentada aos participantes do evento.

O *corpus* formado a partir de 46 intervenções realizadas ao longo das três edições do evento (identificadas na Tabela 4-2), teve 83% das unidades textuais classificadas, divididas em quatro classes de enunciados; são representadas na Figura 6-13, na qual é possível identificar as palavras mais significativas, de acordo com sua Classificação Hierárquica Descendente - CHD⁵³.

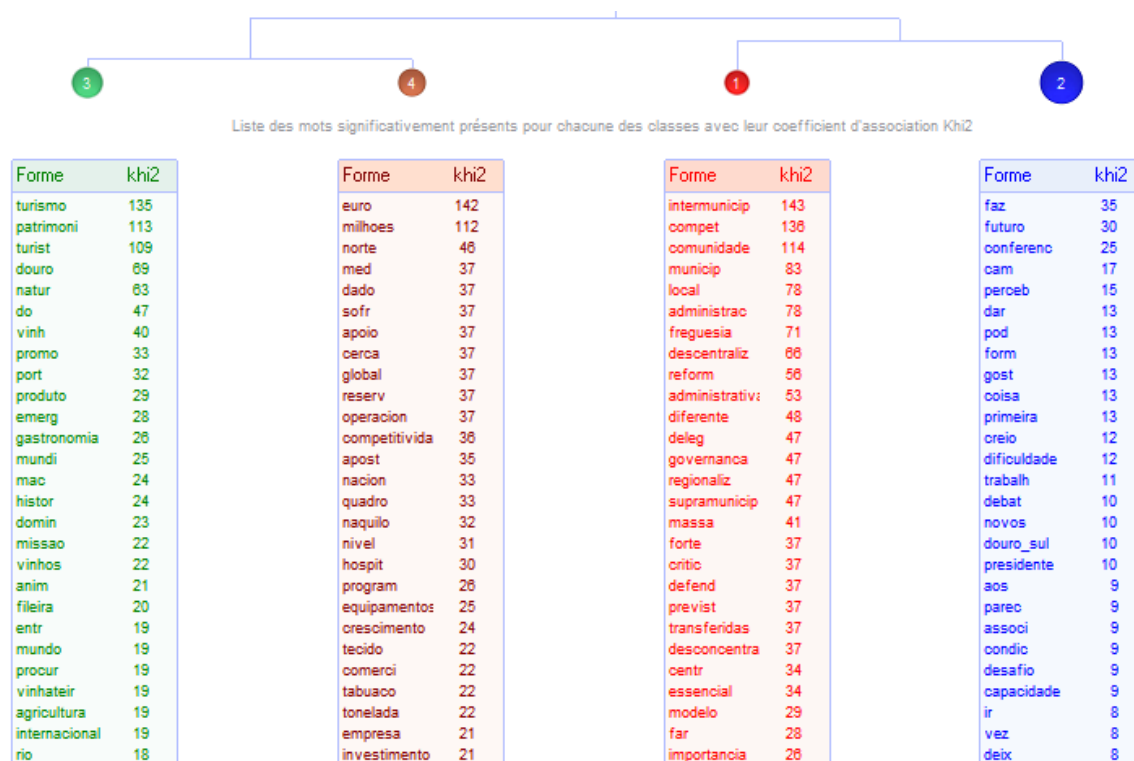


Figura 6-13. Classificação Hierárquica Descendente das Conferências do Douro Sul
 Fonte: elaborada pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

⁵³ Classificação de unidades textuais ou de contexto, mas demonstrada através de formas-chave.

A classe 1 representa apenas 9% do discurso, estando associada às questões estruturais e relacionais da administração central. Nesta classe, o vocabulário inclui palavras como “intermunicipalidade”, “competência”, “comunidades” (intermunicipais), “administração” e “local” (Figuras 6-13 e 6-14). Recebem destaque as questões sobre a descentralização, a transferência de competências e recursos, e mais autonomia para as comunidades intermunicipais e autarquias locais (câmaras e juntas de freguesias), e a proposição de reforma da estrutura com a criação do nível intermediário (regional) de governação como forma de aproximar o governo central dos territórios (que apresentam diferentes características), ao considerar o conhecimento local adquirido para obter melhores resultados na gestão. É possível observar alguns apelos para que combata o localismo, o “paroquialismo”, melhorando a coordenação e o comprometimento dos atores públicos locais para a realização de ações conjuntas.



Figura 6-14. CDS - Representação do vocabulário da classe 1 conforme Chi²
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A Classe 2, que inclui 54% do conteúdo dos discursos, põe em evidência as questões de relacionamento entre os municípios e o reconhecimento de alguma mudança de atitudes no sentido da ação coletiva, refletindo um processo de transformação de comportamentos competitivos em cooperação. As Conferências foram consideradas como um fórum onde

aproveitamento dos recursos, a suspensão dos mesmos e a regulação do governo central entendida como excessiva sobre as ações das autarquias (planos de ordenamento do território, por exemplo). São apresentados dados sobre a evolução do turismo e sobressaem algumas críticas a respeito de como tem sido desenvolvido, em especial, no que se refere ao turismo fluvial.



Figura 6-17. CDS - Representação do vocabulário da classe 4 conforme Chi²
 Fonte: elaborado pela autora com base em relatório gerado pelo ALCESTE.

A análise fatorial de correspondências de todo o *corpus* revelou uma forte oposição entre as classes 1 e 3, ou seja, entre as questões da governança local e intermunicipal e o turismo. Observa-se no contexto da classe 3, que o turismo é abordado como um fator externo que não contribui para o desenvolvimento sustentável local, que a recuperação do património edificado coube apenas às autarquias, realizada por meio de recursos externos, que o património cultural da região deve ser promovido, e não há qualquer indicação de proximidade do setor público com o setor privado (seja através de associações representativas ou empreendedores turísticos da região).

6.4. Padrões de Coordenação do Ambiente Institucional

As percepções dos participantes do estudo são reveladas a partir desta secção. São descritas as suas expressões sobre o ambiente, estruturas e padrões de interação relativos à capacidade institucional e a efetividade da coordenação realizada pelos níveis superiores de governo.

6.4.1. Coordenação hierárquica

Encontrando-se a atual estrutura de regulação pública ainda sob um processo de mudança e adaptação decorrente da reestruturação da Administração Central, uma questão recorrente e não consensual entre os atores públicos é a da regionalização. Como indicou um participante, tem-se hoje *“a Administração Central e depois as autarquias locais, a Administração Local. O nosso sistema quando foi pensado pela Constituição, entre essas duas, havia espaço para uma autarquia regional, que está prevista e que nunca chegou a ser implementada* (agente económico 1, 2017). Uma preocupação que ainda paira sobre a regionalização é a do efeito que isso poderia causar no orçamento público. Este receio é confirmado pelo mesmo participante quando aponta dois fatores sensíveis: *“é sempre a discutir dois assuntos que sempre inquinaram essa questão, que é o mapa, a delimitação territorial, e por outro lado, os custos associados a isso, ou seja, era mais xis cargos de presidentes, secretárias, condutores, carros, etc.”* (agente económico 1, 2017). A delimitação territorial e a centralização dos governos sobre a gestão local, além de recorrente, aparentemente é antiga, como se observou na fala do autarca Francisco Lopes, afirmando que *“desde há muito se fala da necessidade de se reformar o Estado, na descentralização administrativa, na regionalização e mais recentemente, na alteração dos limites territoriais dos municípios e freguesias”* (Conferências Douro Sul, 2010e).

A regionalização não concretizada acaba por permear as explicações sobre as dinâmicas públicas na região do Douro, designadamente na visão de alguns atores públicos locais

que se ressentem da ausência de uma estrutura intermédia capaz de atender às necessidades dos territórios, tendo em conta as suas particularidades, e que deveria ser, segundo Mario Ferreira (autarca), *“essencialmente técnica, mais próxima das autarquias e dos investidores, mais ligada ao território, mais operativa e mais interventiva e que estabeleça a relação triangular autarquia - administração central, iniciativa privada, onde todos assumam papéis igualmente e quantitativamente relevantes”* (Conferências Douro Sul, 2010i). Esta estrutura, na visão daquele interveniente, geraria um clima de confiança e de estímulo, capaz de motivar os investidores para a região, nomeadamente para o Douro Sul.

Contudo, nessa época, como na atual, o governo reafirma que esta solução regional não é necessária mas sim, a descentralização de competências para que a Administração Local seja fortalecida – *“há de haver o momento em que porventura, também neste assunto deixaremos de falar e concluiremos de vez que não é para fazer ou concluiremos de vez que é para ter... não temos regiões administrativas, não temos poder regional, e os municípios cumprem aqui um papel”* (Secretário de Estado - Conferências Douro Sul, 2011e).

As comunidades intermunicipais foram tidas como entidades ideais para concretizar a transferência de competências, pois configuram-se como um espaço em que é possível articular o envolvimento dos poderes locais para o desenvolvimento e a gestão de alguns serviços. Todavia, não é um espaço consensual, e no caso da CIM Douro, também não se configura como ideal, como representa a opinião do anterior Presidente desta Comunidade, Francisco Lopes, que chegou a propor que os municípios da sub-região Douro Sul formassem outra CIM, uma vez que os mesmos tinham mais afinidades e proximidade.

A crítica à coexistência de diferentes configurações da gestão pública foi apontada como outra justificação para a pouca adesão à conformação da CIMs e a sua consideração como um nível intermediário de governo, com líderes eleitos, o que pode ser observado na intervenção do então Presidente da CIM Douro, Francisco Lopes: *“as Comunidades Intermunicipais só se afirmarão como unidades de formulação e implementação de políticas públicas territorializadas se coincidirem com estruturas de organização política e eleitoral dos partidos e do Estado, ou seja, se no futuro vierem a substituir os distritos como círculos eleitorais preferencialmente de base uninominal”* (Conferências Douro Sul, 2012d). Essa afirmação, todavia, parece denotar a predominância de questões partidárias que

podem dificultar a capacidade institucional em coordenar e intervir na região por meio de políticas, planos e projetos determinados pelo Governo central.

À época em que decorreram as Conferências do Douro Sul, era possível perceber uma certa *“pulverização a nível administrativo [pois] tem aqui na região do Douro mais de quinze entidades direta ou indiretamente financiadas pelo orçamento do Estado”*, conforme evidenciou o gestor do Plano Operacional do Norte, Carlos Duarte, numa crítica ao modelo de governança existente, que se mostrava inadequado para estimular o desenvolvimento – *“o modelo de governança de liderança de uma região, que importava evidentemente identificar o rumo e o caminho, a mobilização e a motivação, pode não ter um quadro institucional adequado para que o Estado possa fazer mais com menos, [ser mais eficiente ao oferecer soluções adequadas aos territórios de baixa densidade, em razão de uma maior proximidade entre os níveis de governo] ser de proximidade a orientação estratégica também para os agentes económicos, que a maior parte [é de] micro, pequenas ou médias empresas, essencialmente micro”* (Conferências Douro Sul, 2011c).

A crítica à estrutura de governança foi também evidenciada por Mario Ferreira (autarca), quando argumentou que *“o quadro administrativo e político do qual são concebidas e implementadas as políticas também tem favorecido muito pouco ou nada o seu desenvolvimento territorial. É gritante o défice da articulação ... e da coordenação dos diferentes agentes de intervenções, a ausência de planeamento e de programação a médio e longo prazo”* (Conferências Douro Sul, 2010i). Esse défice de articulação parece indicar a ausência de mecanismos capazes de envolver os vários órgãos públicos nos diferentes âmbitos de ação, os governos locais no processo de elaboração das políticas e seus planos, e o distanciamento da Administração Central aos territórios. Na visão deste mesmo autarca há uma clara indicação sobre as dificuldades de coordenação quando afirmou que no território agiam *“diferentes agentes e interesses locais e regionais. Desde logo fica fortemente condicionado o aproveitamento eficaz dos recursos e potencialidades e o seu sucesso de intervenções políticas* (Conferências Douro Sul, 2010i).

A intervenção da Administração Central, na ótica dos atores locais, dá-se de forma hierarquizada, com pouca consideração das necessidades ou particularidades dos municípios e das reivindicações expressadas pelos seus governantes, com a tomada de decisão realizada a partir da capital, como expressam as seguintes declarações:

“Um dos fatores que agrava a execução e a implementação das políticas públicas é o seu distanciamento dos destinatários, das pessoas a quem se destinam” (Conferências Douro Sul, 2010a)

“Em matéria de desenvolvimento, sempre foi esta a política seguida pela lógica centralista e setorial; que não aceita as especificidades de cada território, não promove a participação dos atores locais nas estratégias de desenvolvimento. Tem sido esta a política, uma política de cima pra baixo” (Conferências Douro Sul, 2010i).

Nesse sentido, António Borges (autarca) reforçou a detenção de poder sobre as decisões pela Administração Central, afirmando que *“ninguém faz contas quando é preciso acertar as contas, particularmente quando temos um estado muito centralista, este estado centralista nunca gosta de fazer essas contas, mas nós estamos numa região que é uma região com um manifesto atraso socioeconómico”* (Conferências Douro Sul, 2010c). E mesmo tendo decorrido dois ciclos de mandato governamental, a situação parece não se ter alterado muito nos anos recentes, como denunciam as respostas de dois participantes: *“A gestão ainda é muito centralizada, as ações do governo não são direcionadas para as áreas com problemas* (agente público 5, 2016); *“a implementação das políticas acaba por ser dificultada por razões políticas, financeiras e estruturais”* (agente público 7, 2017).

Um dos efeitos de privilegiar a tomada de decisão pela Administração Central é o de que *“as próprias metas propostas pelo governo central não podem ser concretizadas pelos municípios”* (agente público 5, 2016). Essa limitação recai sobre a pouca margem de manobra que os governos locais possuem e a escala e condições de gestão dos municípios da sub-região, perante as grandes áreas urbanas ou municípios em que as atividades económicas e condições sociais são melhores em termos gerais, como pode observar-se em três afirmações:

“Há limitações para que as autarquias consigam realizar os objetivos. Participamos mais ativamente na associação de municípios, porque sem a associação, o município não tem força. É o meio para ganhar escala e partilhar projetos e ações” (agente público 7, 2017).

“A verdade é que, hoje em dia, a forma como entendemos de ultrapassar essa situação é se tivéssemos mais capacidade de decisão. Porque nós acreditamos

que o principal motivo desse desequilíbrio no nosso país prende-se com o facto que, sempre que houve decisões de investimentos, eles foram claramente desequilibrados e aplicados em outras áreas e não propriamente aqui” (agente público 17, 2017).

“Sabes que o Porto recebe uma verba enorme em termos de fundos devido ao estado de pobreza ou de menor desenvolvimento do interior. Se não fossem os pobres daqui, o Porto não recebia tanto dinheiro. Mas depois, não aplicam os critérios. Como estão lá as pessoas, é lá que fica o dinheiro. Noventa, oitenta por cento dos fundos ficam no Porto, e só dez ou vinte por cento é que ficam na região. Eles só recebem aquele dinheiro porque são uma estrutura integrante desta região” (agente público, 14, 2017).

Contudo, a distribuição dos recursos depende da categoria na qual a região se enquadra (mais desenvolvidas, em transição e menos desenvolvidas). As mais desenvolvidas concentram o maior percentual, enquanto as menos desenvolvidas o menor. As áreas geográficas naturalmente desfavorecidas (remotas, montanhosas ou com baixa densidade populacional) têm um tratamento diferenciado (União Europeia, 2015). As autarquias dos territórios de baixa densidade e as associações procuram, assim, os apoios sob diferentes formas desses recursos.

A atuação de estruturas temporárias (Estruturas de Missão) é igualmente criticada por estas manterem as condições de centralização do poder e com intervenções pensadas por atores distantes dos territórios, que desconsideram as especificidades, como representa esta afirmação: *“os autarcas conhecem os seus territórios melhor do que ninguém. Então, dizer aos autarcas, ‘embora seja este o seu território quem decide é uma missão de coordenação que está fora, que não tem o conhecimento dos territórios’, é quase passarem um atestado de nulidade aos autarcas. ... quem decide é uma missão de coordenação que está fora, que não tem o conhecimento dos territórios, que nem sequer se preocupa com os tais projetos supramunicipais, que são os autarcas que definem” (agente público 1, 2017).*

Este último comentário referia-se especificamente à criação, em 2015, de uma Unidade de Missão para a Valorização do Interior, na qual a representação das 308 autarquias locais só pode ser realizada através de um único elemento delegado da Associação Nacional de

Municípios Portugueses, o que acabou por frustrar a expectativa quanto à proximidade dos níveis superiores de governo, como complementa aquele último agente, *“Nós estávamos à espera que a criação de uma estrutura específica para definir políticas para um território funcionasse de outra forma”* (agente público 1, 2017) e reafirma outro, *“Foi criada esta Estrutura de Missão para estudar os municípios de baixa densidade, ouvir os autarcas de municípios de baixa densidade, que somos nós, para percebermos o que nós precisamos, o que seja descentralizado.... É uma estrutura que tem uma senhora e mais uns entendidos em uma determinada matéria que vão estudar uma solução de descentralizar os municípios, para não criar dificuldades para que os municípios possam resolver mais depressa...o que tinha que ser mudado, para que o território cresça não a duas velocidades, mas a uma velocidade só. Sabe onde está sediada esta Estrutura de Missão? Está em Lisboa, percebe?”* (agente público 8, 2017).

A falta de competências da Administração Local é vista pelos entrevistados como um obstáculo para a tomada de decisões e ações, inclusive relativas ao turismo, indicando uma estrutura de regulação pública muito centrada na esfera superior de governo. Contudo, recentemente parece haver a retoma das discussões a respeito da descentralização de competências, algumas a serem diretamente transferidas à Administração Local e outras para as Comunidades Intermunicipais. No entanto, esta não é uma questão pacífica, amplamente aceite pelos governantes locais, como se observa pelas seguintes afirmações: *“Agora as competências já foram anunciadas, estão a ser debatidas no Ministério Público, na Assembleia da República, mas sempre com muito pouca participação dos municípios... Nós com essas competências... faríamos um melhor trabalho em termos de gestão do território. Nós também estamos à espera. E há outras áreas em que eu nem sequer quero ouvir falar. Na área da saúde, eu, enquanto autarca, não me sinto preparado, não tenho estrutura nestes territórios, nem no meu município, para me delegarem competências na área da saúde”* (agente público 1, 2017).

A dificuldade das câmaras municipais em assumir certas atividades passa, segundo os atores locais, pela falta de estrutura física, recursos humanos e financeiros, mas principalmente, pela falta de autonomia para a gestão. Esta situação está refletida na crítica deste mesmo agente: *“Que nos deleguem competências, mas de uma forma séria... além de delegar as competências estamos a delegar responsabilidades ... agora, passarem para nós competências na área do território, do turismo, isto sim, são atividades que os municípios estão preparados”* (agente público 1, 2017).

Carlos Costa (2001) havia já defendido, há quase duas décadas, a implementação de um sistema organizado de suporte ao turismo e a dotação às regiões de capacidade económica e técnica para agirem, como uma forma ideal para apoiar o setor privado, organizar e estruturar os produtos turísticos e atrair investimentos. Uma década depois, Nuno Almeida (2011, p. 380) afirmou que o modelo institucional regional permanecia “incompleto face à indispensabilidade de se promover um planeamento turístico integrado nas Regiões” que contribuísse para a concretização de uma Política Nacional de Turismo. Essa situação foi indicada apenas por dois respondentes, cientes das problemáticas encontradas à escala local, sendo aqui representada pela declaração de um deles: “*A promoção do desenvolvimento do turismo ou a articulação dos atores não deve ser feita a nível local, deve ser feito em um nível intermédio. E a questão é: quem é que vai preencher isto?*” (agente económico 1, 2017). Neste questionamento, o participante nos chama a atenção para outra questão sensível, que é a da representação da sub-região.

Com a reestruturação da Administração Central, algumas competências no campo do turismo à escala regional foram distribuídas entre a CCDR-N e a Turismo do Porto e Norte, sendo que estas entidades possuem diferentes objetivos, atribuições e campos de ação. Conforme indicam os atores, ambas agem diretamente sobre os municípios, “*a CCDR-N e a Entidade de Turismo do Porto e Norte de Portugal são as que exercem maior poder na definição das políticas que nos dizem respeito*” (agente público, 5, 2016). As políticas a que se referem os atores são, no entanto, o direcionamento dos investimentos com o apoio dos fundos comunitários, geridos pela CCDR-N e a promoção turística realizada pela Turismo do Porto e Norte, como traduzem as seguintes afirmações:

“A Turismo do Porto e Norte, no nosso território, é quem define mesmo as políticas regionais de turismo, porque as políticas nacionais já estão definidas pela Turismo de Portugal, e que dá as orientações à Turismo do Porto e Norte, e depois ela é que faz, digamos assim, toda a gestão e planeamento” (agente público 1, 2017);

“No caso dessa região da NUTS II Norte [Turismo de Portugal e Turismo do Porto e Norte] fazem a definição da estratégia de turismo e a implementação dessa mesma estratégia” (agente público 18, 2017).

A CCDR-N atuou mais intensamente no território entre 2004 e 2013 estando à frente do PDTVD. Numa região tradicionalmente mais fechada e conservadora, como indicou um participante, *“Até se dizia, uma expressão popular... Para lá do Marão, mandam os que lá estão”* (agente público 21, 2016), e a intervenção causou reações opostas, evidenciada pelo responsável pela Estrutura de Missão encarregada pelo Plano: *“Nesta minha experiência passada recente de 5 anos permanentes no Douro, eu lembro-me que... muitas situações me ocorriam quando eu queria sentar pessoas à mesa e não se sentavam porque estava lá fulano e se fulano vai eu não vou, e se vai a prima, não vai o tio. Felizmente esse período, ou essa prática, a meu ver, estamos no bom sentido, e já podemos falar noutras, noutras práticas”* (Conferências Douro Sul, 2012j). Todavia, ainda não há consenso sobre a atuação da CCDR-N. Observam-se diferentes reações, reflexos dessa intervenção no passado. Para alguns respondentes *“A CCDR-N só está muito preocupada e focalizada naquilo que é a distribuição dos fundos comunitários.... uma verdadeira coordenação é aquela que conhece os territórios, se preocupa com os territórios, tem que ter um plano estratégico para os territórios”* (agente público 1, 2017).

Como previsto desde o estabelecimento da Estrutura de Missão, a CCDR-N prossegue como entidade responsável pela proteção, conservação, valorização, divulgação e promoção da Paisagem Cultural do Alto Douro Vinhateiro, o que lhe confere poderes de intervenção nos territórios, amplamente reconhecidos. No entanto, o propósito de uma maior proximidade com os atores locais parece ainda longe de ser concretizada, conforme indica o mesmo respondente, *“A Estrutura de Missão [do Douro], hoje, é uma secção da CCDR, que faz exatamente o que a Comissão faz, que é, vamos lá olhar para o Douro e vamos dizer aos autarcas que nos enviem os projetos que cada um acha que são importantes e nós cá estaremos para apoiar, ou não, os investimentos. Quando o circuito deveria ser completamente inverso* (agente público 1, 2017). Esta situação é confirmada por outro respondente: *“Quando eles estão a criar os quadros comunitários, quando estão a criar as ideias, normalmente a CCDR-N pede-nos esta colaboração, e nós também falamos o que são projetos âncora para os municípios”* (agente público, 11, 2017).

A possibilidade de atuação da CIM Douro no processo de desenvolvimento do turismo na sub-região (NUTS III), como forma de ter presente uma estrutura com alguma escala, capaz de reivindicar uma política mais próxima, voltada às especificidades dos territórios, ao mesmo tempo que permita a construção de uma política supramunicipal, causa, todavia, reações antagónicas. De um lado, colocam-se os que veem a Comunidade como um

organismo limitado e sem capacidade de agregar os municípios, e de outro, os que acreditam ser possível essa realização. Nas afirmações seguintes são apontadas algumas das razões porque a CIM Douro não é um espaço agregador, revelando, inclusive, alguma tensão em relação ao poder de alguns municípios dentro do próprio organismo:

“A CIM integra um território muito vasto, com realidades muito distintas” (agente público 1, 2017).

“Tem que ser feito qualquer coisa [plano estratégico supra-municipal]. Mas só vai funcionar se vier de cima, porque as pessoas não têm autonomia e não tem iniciativa, e só agem quando há fundos comunitários” (agente público 1, 2017).

“As ordens vem de cima, a distribuição financeira vem de cima. Basicamente, os presidentes que fazem parte da CIM têm que se organizar. E mesmo ai há critérios de distribuição” (agente público 2, 2017).

A transferência de competências para o nível local de governo, como já foi mencionado, vem sendo requerida há alguns anos, como reivindicou o Presidente da Câmara de Lamego ao pedir que: *“sejam transferidas para as comunidades intermunicipais as competências de caráter supramunicipal, atualmente detidas pela administração central ou administração desconcentrada do estado no território”* (Conferências Douro Sul, 2011d).

Todavia, apenas um dos agentes questionados admite a continuidade e o fortalecimento do associativismo municipal como dispositivo que possa substituir um nível intermediário de governo - *“se nada for alterado em termos da estratégia da organização política do país, estou convencido que as CIMs vão ter cada vez mais competência, mais dinheiro, mais competência, mais dinheiro, e nós vamos ser obrigados mesmo a entendermo-nos uns com os outros* (agente público 20, 2017).

As limitações para a CIM agir como uma estrutura de agregação para o desenvolvimento do turismo foram apontadas por um dos atores que não perspectivava uma mudança imediata: *“As CIM são, essencialmente, entidades de planeamento territorial supramunicipal... Só são tratados na CIM Douro os investimentos decorrentes de financiamento comunitário. [A ela] compete apenas coordenar a intervenção dos municípios da sua área, visando uma atuação concertada a nível supramunicipal. A*

atuação [no turismo] terá que ser forçosamente no âmbito da Turismo do Porto e Norte” (agente público 5, 2016).

Na verdade, à época da constituição da CIM Douro não constava entre as suas atribuições a ação sobre o Turismo, como confirma um respondente: *“não fazia sentido [atuar no turismo], não valia a pena, desde que os outros [CCDR-N e Turismo Porto e Norte] articulassem com a CIM estava tudo bem, e assim foi. Entretanto, a Estrutura de Missão do Douro vai caindo, a Entidade Regional Turismo do Douro desaparece ... de repente o Douro e os autarcas percebem que a lógica do território esfumou-se ... a Entidade Regional de Turismo não tem capacidade para promover a marca Douro”* (agente público 20, 2017). Porém, mesmo sendo a Turismo do Porto e Norte de Portugal a entidade que tem competências para promover o turismo da região no território nacional e transfronteiriço, a CIM Douro passou recentemente a promover os produtos endógenos e o Património em diversos certames do setor, como a Bolsa de Turismo de Lisboa e a Feira Ibérica de Turismo, eventos nos quais é possível observar o investimento de alguns municípios em *stands* próprios como forma de alcançarem maior destaque.

A respeito do desempenho da Turismo do Porto e Norte de Portugal, a própria entidade afirma que *“nos últimos anos, sobretudo, tem havido ... um trabalho notável para se tentar aproximar a região do litoral e de lhe dar, para além da reputação nacional, ... reputação internacional”* (Vice-Presidente da Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal, Alto Douro Vinhateiro 15 anos Património Mundial, 2016). Porém, apenas um respondente confirmou que a Entidade apoia os empresários, *“através de informações sobre mecanismos de financiamento ou orientação no campo do licenciamento de atividades”* (agente público 23, 2016).

Uma das estratégias da Turismo do Porto e Norte que os atores locais pouco reconhecem é a ligação da região à cidade do Porto, uma importante porta de entrada para o Douro, significativamente mencionada apenas por um respondente, que prefere sublinhar a forte competição local: *“ [a estratégia era] agregar a cidade do Porto a toda a região Norte, e portanto, servir o Porto como base para a divulgação. Mas nós temos muitas câmaras que não veem assim e acham que há vários Douros.... que o meu Douro é melhor que o teu, o meu é mais bonito, é mais tradicional, e isto é muito complicado”* (agente económico 2, 2017).

As questões de ordem política parecem igualmente influenciar o desenvolvimento das estratégias e ações relacionadas com o Turismo, conforme revelou um respondente, “[as entidades regionais de turismo] *são muito politizadas e as câmaras são de cores políticas diferentes, é sempre muito difícil fazer perceber que mais importante do que uma política de cada um é o interesse das populações e das regiões*”, Quando questionado se esta situação é agravada pela cultura individualista frequentemente citada nas conversações, o mesmo respondente reconheceu que “*é uma questão cultural e é uma questão política*” (agente económico 2, 2017).

O Turismo é um fenómeno que tem apresentado um rápido crescimento e tem despertado, naturalmente, o interesse das autarquias da região do Douro. E nesta linha, as expectativas depositadas pelas autarquias locais no turismo tem requerido o desenvolvimento de competências para a sua gestão. Como afirmou o autarca de Tabuaço, a atividade turística tem vindo a alterar alguns lugares, e exigido a ação mais ou menos concertada de várias instituições: “*A realidade é que nós vivemos durante muitos anos, ... assentando nossa economia maioritariamente no setor primário, na agricultura, que é transversal em toda a região do Douro... Acordamos para esta realidade do turismo há ... cerca de duas décadas. Muito trabalho já foi feito, muito trabalho tem vindo a ser feito por parte por todas as estruturas, autarquias locais, por parte das Comissões de Coordenação, da Entidade de Turismo do Porto e Norte de Portugal, mas ainda existe ... algum trabalho a fazer*” (Presidente da Câmara de Tabuaço, Alto Douro Vinhateiro 15 anos Património Mundial 2016).

Todavia, este mesmo autarca reconhece a necessidade de alterar as dinâmicas relacionais entre os atores locais e conseguir superar o individualismo, para que possam obter-se benefícios para os municípios: “*acredito que, hoje em dia, existe uma consciência de território e de coesão maior ou mais fincada ... a própria globalização, levou-nos a perceber que ... se não tivermos a tal escala, que a nossa região só poderá ter se todos estivermos unidos, muito dificilmente conseguiremos ... criar a tal região Douro sem aquela a que nós apelidávamos a quintinha de Armamar, a quintinha do Tabuaço ou de Sernancelhe*” (Presidente da Câmara de Tabuaço, Alto Douro Vinhateiro 15 anos Património Mundial 2016). Nesta mesma fala percebe-se a dificuldade de estabelecer uma efetiva governança do turismo, mesmo reconhecendo as ações e intervenções das diferentes instituições públicas – “*também concordo que muitas das vezes, conseguimos verbalizar de uma forma mais fácil do que conseguimos colocar em prática, mas também é um processo contínuo.*

... que eu acredito iremos levar a bom porto” (Presidente da Câmara de Tabuaço, Alto Douro Vinhateiro 15 anos Património Mundial 2016).

O processo hierárquico da tomada de algumas decisões relativas à gestão do turismo no âmbito regional também é percecionado pelos atores locais. Todavia, apenas um ator manifestou desagrado acerca das intervenções da Entidade Regional no território, nomeadamente a propósito da implementação das Lojas Interativas de Turismo⁵⁴: *“Todas as câmaras tiveram de certa maneira que aderir ... Este foi um projeto igual para todos. Não foi um projeto que a câmara chegasse lá e dissesse assim, olha eu quero esse projeto com esta característica... nem se quer era um projeto que as câmaras tivessem indicado como prioritário. Porque ... as câmaras neste momento tinham que reestruturar os postos de turismo ou que rever toda a publicidade, porque as publicações já começam a estar ultrapassadas. Eles [Turismo do Porto e Norte] vieram com este projeto, porque era um projeto âncora para eles, que começava ali no Porto, porque fizeram muito investimento no Porto e se calhar para justificar o restante projeto todas as câmaras tiveram que aderir”* (agente público 11, 2017).

Este aparente descontentamento, talvez pode compreender-se se recordarmos que o investimento no projeto e manutenção das Lojas Interativas cabe às câmaras municipais e envolve milhares de euros⁵⁵. Observou-se durante a pesquisa de campo, aliás, que os TOMIs (quiosques digitais instalados nas ruas) são desligados após o horário de funcionamento das Lojas, o que, na prática, anula o seu objetivo primário de fornecer informações turísticas de toda a Região Norte durante 24 horas, ininterruptamente. Aquele equipamento tem um custo elevado e a sua rentabilidade depende da afluência de pessoas, do número de serviços e dos estabelecimentos existentes na localidade a ser instalado, segundo informou a empresa desenvolvedora, o que sugere que aquele recurso tecnológico é claramente subutilizada por muitos dos municípios da sub-região.

Em relação aos mecanismos de envolvimento dos governos locais, mesmo sendo assegurada a participação das autarquias locais em diversos órgãos das entidades regionais e nacionais, afirma-se o **distanciamento do poder central quanto à**

⁵⁴ Projetadas para toda a Região Norte, a primeira Loja foi inaugurada no Aeroporto Francisco Sá Carneiro em 2012, no Peso da Régua em 2014, e nos demais concelhos da região, ao longo de 2015.

⁵⁵ Segundo a BASE: Contratos Públicos Online, os custos da aquisição dos equipamentos tanto para a Loja de Lamego como de Sernancelhe foram de 39.440,00 euros (www.base.gov.pt).

participação das câmaras municipais no processo de elaboração das estratégias para o turismo, como pode ver-se pelas seguintes afirmações:

“Não há aqui auscultação aos municípios na elaboração desses planos estratégicos para o turismo. Quando muito, de vez em quando, é solicitado algumas informações, mas naquilo que é a elaboração dos planos, os municípios são muito esquecidos nesta matéria” (agente público 1, 2017).

“A câmara, individualmente, não participa na definição de políticas nacionais ou regionais que visam o desenvolvimento local” (agente público 7, 2017),

“Nem das políticas em geral, nem das referentes ao turismo” (agente público 5, 2016).

“Existem as ditas regiões do turismo, que estão devidamente limitadas por cinco regiões nacionais, e a partir daí se desenvolve um plano de turismo macro (agente público 8, 2017).

“Individualmente não. A nível nacional, não. Participamos dentro daquilo que são as entidades das quais fazemos parte como a associação dos municípios ... da CIM Douro, e no início deste quadro comunitário” (agente público 17, 2017).

Por outro lado, há indicações que a interação ocorre pontualmente, segundo um respondente - *“Demos alguns contributos quando foi da elaboração do Plano Nacional do Turismo, o PENT. Eles vieram cá. Nessa altura houve reuniões. Houve uma agenda da CCDR-N para o Norte ... nessas alturas faz-se reuniões descentralizadas onde as pessoas podem participar e ... geralmente esses planos são sempre sujeitos a uma discussão pública”* (agente público 18, 2017).

Para a elaboração dos planos nacionais mais recentes, o Turismo de Portugal tem realizado em cada região a auscultação dos atores do turismo (públicos e privados). Confirmando o modo hierárquico prevalecente, um respondente criticou essas reuniões: *“atrevia-me a dizer que é um trabalho que, muitas vezes, serve mais para confirmar aquilo que eles querem fazer, do que propriamente para apontar caminhos novos. E este é um dos grandes problemas, aliás, no turismo”* (agente económico 2, 2017). No mesmo sentido,

outro respondente (agente público 18, 2017) opinou: *“Eu acho que ainda hoje se faz, apesar dessas auscultações existirem, de acolherem as sugestões e as discussões públicas, acho que ainda é muito de cima para baixo, e devia ser mais de baixo para cima”*. De facto, os Laboratórios Estratégicos para o Turismo - LET, promovidos pelo Turismo de Portugal em cada região turística NUTS II – continente e ilhas - proporcionam sessões abertas ao público, aos agentes públicos e privados, como forma de auscultação para a elaboração do documento estratégico, tendo em consideração o próximo ciclo dos fundos de investimento.

Segundo o Turismo de Portugal, I.P., os LET realizados entre 2016 e 2017 procuraram mobilizar a sociedade para o processo participativo da Estratégia Turismo 2027 com o objetivo de recolher contributos e sugestões para o documento estratégico, analisar os principais indicadores do turismo de cada região, tendo em conta as suas especificidades, e debater tendências e desafios (Turismo de Portugal I.P., 2017a).

Confirmando a observação realizada pela investigadora durante o LET ocorrido na cidade do Peso da Régua em 2017, um agente público (18, 2017) afirmou, que *“Os políticos vão muitas vezes a essas reuniões e estão quase na obrigação de falar porque senão parece que não estiveram lá. E isto, muitas vezes, limita ou condiciona a participação dos privados que é muito mais importante, às vezes. Porque os privados é que têm a experiência da realidade, da vida difícil, daquilo que é preciso fazer, das dificuldades que encontram todos os dias”*.

6.4.2. Coordenação não-hierárquica

As associações que representam os subsectores do turismo parecem conseguir alguma mobilização quando tratam dos interesses ao nível nacional, uma vez que as associações existentes na região não são consideradas na legislação nacional. Este é o caso, por exemplo, da Associação de Empresários de Hotelaria e Turismo do Douro - HTDOURO, ou a Associação dos Empresários Turísticos do Douro e Trás-os-Montes - AETUR, organizações de direito privado. A maior capacidade de mobilização parece recair sobre a Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal - AHRESP, a maior do

país, que participa de vários órgãos consultivos da Administração Central. As organizações regionais, segundo confirma um respondente, *“tem uma importância relativa nesse processo, com algum distanciamento ... parecendo estar voltadas mais para os interesses dos associados na questão da promoção e menos para a formação de redes efetivas”* (agente económico 2, 2017).

Outros padrões de interação de complementaridade não puderam ser extraídos das falas dos respondentes. Assim, as condições para o envolvimento dos atores privados organizados e de outras entidades não-governamentais no processo de governança, para além da afirmação anterior, são conhecidas apenas através da descrição das estruturas dos diferentes âmbitos de governo (secção 6.4. e subsecções) resultante da análise documental.

Tendo em consideração os demais tópicos do “Modelo para a Análise” conclui-se que não ocorre envolvimento pleno dos agentes do turismo nas estruturas de governo ou há evidências de sua participação efetiva nos processos que envolvem as políticas do turismo, desde a fase de elaboração até a monitorização dos planos, confirmando que a situação evidenciada por Nuno Almeida (2011) não se alterou. Os documentos analisados indicam as normas de participação e envolvimento das associações do setor para a concretização dos objetivos, por exemplo, no desenvolvimento de produtos turísticos previstos nos planos estratégicos (PENT) elaborados pelo Turismo de Portugal, ou mesmo na Lei de Bases do Turismo; no entanto, não há definição dos papéis ou do grau de envolvimento desses atores. Até onde foi possível apurar, a participação parece ficar restrita à auscultação em reuniões pontuais.

Sendo assim, a qualidade dos recursos relacionais não pôde ser verificada, ou seja, a forma e a densidade do envolvimento dos atores não-públicos no processo de planeamento e consecução das políticas nacionais, as parcerias público-privadas ou o fomento de redes envolvendo tais atores para a solução de questões ao nível nacional ou regional. Também não se detetou a existência de arenas institucionais capazes de hipoteticamente mobilizar tais atores.

6.5. Padrões de Coordenação do Ambiente Destino

6.5.1. Instituições regionais e locais

Alguns fatos envolvendo a região do Douro parecem ter contribuído de forma mais incisiva para o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, para as mudanças nas dinâmicas dos governos locais: o turismo fluvial e o reconhecimento da região do Alto Douro Vinhateiro e do sítio arqueológico do Côa como Patrimónios da Humanidade.

A indicação do crescimento recente é dada por um respondente: *“acho que as pessoas foram apanhadas um bocado de surpresa, porque o Douro desenvolveu-se muito rapidamente. Acho que [desde] que ele passou a ser Património da Humanidade, vão 15 anos, a partir deste momento começou realmente a estar na moda. Nós estamos a falar de 15 anos. É pouco tempo”* (agente público 11, 2017).

Essa mudança a partir da classificação do Alto Douro Vinhateiro também é confirmada por Joaquim Ribeiro (Presidente da AHRESP-Norte) quando avalia o estado de evolução da região turística, *“essa classificação, obviamente, foi importantíssima para o desenvolvimento da região... apesar de ter mudado alguma coisa, e de alguma forma, o turismo no Douro e a região do Douro tenham-se afirmado como região ... ainda não é a região de turismo afirmada que deveria ser”* (Porto Canal, 2016b). A propósito desta condição, outro respondente salientou: *“Nesta altura em que abrimos o Douro, ele já era conhecido dentro do país e mesmo fora do país como um destino turístico, mas a realidade é que ele não é um destino turístico, ainda”* (agente económico 2, 2017).

6.5.1.1. O planeamento para a região

Para confirmar os esforços dos governos para alterar as condições socioeconómicas da região ao longo das últimas décadas, o ex-presidente da CCDR-N (1986-2001) recordou

que antes do PDTVD, houve o PDRITM⁵⁶ “o último projeto financiado pelo Banco Mundial em Portugal, numa altura em que não havia FEDER. Portanto, começou mesmo antes da nossa adesão à União Europeia, cuja primeira fase abrangeu o período de 1984 a 1990” (Conferências Douro Sul, 2010h). Além deste, houve o PRODOURO - Programa de Ações Específicas para o Douro, que consistia em “estudos orientados para a identificação de fileiras setoriais e económicas a partir das quais fosse possível obter valor acrescentado e das fileiras que emergiram como promissoras... turismo, a da animação fluvial... património recuperado ao turismo” (Conferências Douro Sul, 2010h).

Nesta ocasião, o ex-presidente da CCDR-N, Luís Braga da Cruz, revelou que estes últimos estudos haviam identificado três questões críticas para o desenvolvimento: “que os decisores do Douro não vivem no Douro, isso é quase como um estigma; o segundo que o Douro tem um significativo défice de gente bem preparada e o terceiro que é urgente animar economicamente o Douro” (Conferências Douro Sul, 2010h). Segundo este gestor, na época da classificação do Alto Douro Vinhateiro não havia “uma entidade política regional que fosse capaz de ser responsável pela garantia da manutenção da qualidade da paisagem... entendemos que devíamos organizar um plano intermunicipal do ordenamento do território... se consagrar uma linha de ação e um modelo de gestão era necessário estabelecer o compromisso dos treze municípios que tinham territórios incluídos na zona demarcada Património Mundial... e os municípios colaboraram e penso, terem hoje um ouro precioso nas mãos e têm que continuar para que a qualidade da paisagem seja mantida” (Conferências Douro Sul, 2010h).

Numa fase mais recente, surgiu o PDTVD, que foi destacado pelo Presidente da entidade regional Turismo do Douro, à época António Martinho, como um caso único em Portugal: “temos o privilégio de poder contar já, desde 2004, de um documento estratégico, o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro, anterior ao próprio Plano Estratégico Nacional de Turismo e ao Plano Regional de Ordenamento do Território... constituindo esses três instrumentos, instrumentos estratégicos para o desenvolvimento do turismo” (Conferências Douro Sul, 2011b).

O território, ao tempo em que foi lançado o PDTVD, configurava-se como uma área de interesse turístico recente, e para alcançar o desenvolvimento esperado seriam necessárias muitas e abrangentes ações, nomeadamente:

⁵⁶ Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes e Alto Douro - PDRITM.

- a) Ordenar o território,
- b) Sensibilizar a população sobre a preservação e a manutenção ambiental,
- c) Sensibilizar a população sobre o turismo,
- d) Estruturar a oferta e melhorar as condições de alojamento, restauração, atrativos e rotas,
- e) Criar novas estruturas,
- f) Capacitar e formar indivíduos do setor público e privado,
- g) Atrair novos investidores,
- h) Realizar a animação das localidades.

Todavia, na avaliação de um informador, na vigência do PDTVD “*surgiram uns projetos que não eram necessários, e muitos não saíram do papel*” (agente público 20, 2017).

Como recordou Luis Braga da Cruz, “*há dez anos, 80% do turismo que mandava em Portugal significava três destinos: Algarve, Lisboa e Madeira. O resto, 20%, era todo o país.... Houve aqui um esforço muito grande para fazer uma reforma do setor do turismo e o destino do Porto e Norte de Portugal acabou por se impor... foi muito importante porque a promoção ganhou em coerência territorial, em variedade de produtos turísticos e na exploração das especificidades regionais... dentro desta lógica integrada*” (Conferências Douro Sul, 2010h).

As Conferências do Douro Sul, que tiveram lugar entre 2010 e 2012, pretenderam ser um fórum de debate e encontro de diferentes atores dos 10 municípios dessa sub-região, “*os municípios e as freguesias, as instituições locais e regionais da administração desconcentrada do Estado, representantes das atividades económicas e da sociedade civil, as escolas*” (Conferências Douro Sul, 2012d).

E desse processo resultou a elaboração de um instrumento orientador, denominado *Vale do Douro Sul 2025: Estratégia de Desenvolvimento*. Era expectável que, numa segunda fase, as estratégias apontadas naquele estudo fossem concretizadas através de um esforço conjunto, o que possibilitaria o ganho de massa crítica e maior eficácia nas ações. Para isso, devia formar-se “um novo espaço de intervenção do Poder Local que, conseguindo conjugar a intermunicipalidade (construída de “baixo para cima”, valorizando as ações setoriais) com a transmunicipalidade (construída de “cima para baixo”,

valorizando as ações temáticas transversais)”, o que poderia resultar num “modelo de desenvolvimento económico e social bem mais inteligente, inclusivo e sustentável” (Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2013, p. 8).

A estratégia Vale do Douro Sul 2025 teve como base quatro grandes áreas, correspondentes a quatro dimensões: (1) Aprender e conhecer, (2) Viver, (3) Investir e trabalhar, e (4) Visitar. Nesta última dimensão indicou-se a necessidade do estabelecimento de parcerias numa perspetiva de rede entre o setor público e os prestadores de serviços turísticos e comércio local, os quais munidos de instrumentos de apoio fossem capazes de “acelerar a requalificação urbana, promover a programação cultural, apoiar a renovação comercial e afirmar equipamentos e eventos”, de modo a que dessa forma fossem criados “espaços turísticos para consumo e lazer” (Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2013, p. 12). Recomendou-se, ainda, que o modelo de governação para concretizar o desenvolvimento do Douro Sul deveria assentar na criação e na manutenção de relações estratégicas de base territorial mais alargada, incluindo o restante da região Douro, outras regiões do país e também a Espanha.

Por sua vez, o PENT indicou que o desenvolvimento sustentado da região poderia ser impulsionado através da exploração de três produtos turísticos: (1) circuito turístico cultural e paisagístico, (2) gastronomia e vinhos, e (3) turismo de natureza. Todavia, estes dependiam da garantia de bons acessos rodoviários, ferroviário e fluvial, de “uma elevada qualidade de serviço nos dois últimos”, da oferta hoteleira, com “a instalação de hotéis de referência adequados a uma procura com elevado poder de compra”, e ainda de serviços de apoio ao turista (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2007, de 4 de Abril, p. 2169). Se, por um lado, essas condições confirmavam o potencial da região, por outro, indicavam a carência de infraestruturas para atrair e reter o tipo de visitante desejado. Sendo assim, o Plano revelou que o maior impacto nas regiões ocorreria apenas a longo prazo, uma vez que o processo para a implementação das orientações seria complexo e exigiria necessariamente muito investimento.

Pode-se perceber que, ao longo dos anos, os planos voltaram-se para a organização do território, sua infraestruturização e promoção como um novo destino turístico. A concertação entre os atores públicos atuantes nos diferentes níveis de ação, e entre esses e o setor privado é, contudo, uma preocupação mais recente. Mesmo com os esforços empreendidos, **alguns atores não acreditam que o crescimento da procura seja**

resultante de um planeamento, como foi observado por um respondente, “*nem as melhores previsões contariam que, neste momento, a afluência de turistas ao Douro fosse tão grande. Só não parece que seja fruto de uma estratégia perfeitamente marcada e delineada. Mas, felizmente, a conjuntura nos tem ajudado e tem-nos permitido ir ajustando essa estratégia*” (agente público 17, 2017).

O único Plano Regional de Turismo vigente é elaborado pela Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal que, entre suas funções, consta a gestão integrada dos destinos, sendo que esta não deveria corresponder apenas à promoção turística. No Plano de Ação (Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R., 2017) pode-se identificar algumas outras incongruências, sendo que duas situações são destacadas.

A primeira refere-se à sua responsabilidade de inventariação da oferta turística, mas não há uma clara definição sobre o que isto implica, se a inventariação dos recursos ou serviços turísticos ou de ambos. Tendo observado que algumas câmaras municipais não tem, ainda, inventariada a oferta de serviços, presume-se que a Entidade também não a tenha.

A segunda incongruência relaciona-se com a realização de estudos e a monitorização da atividade turística ao nível sub-regional. Tal monitorização, segundo o Plano, resume-se à auscultação dos atores locais (que os denomina como *stakeholders*) sobre as suas necessidades e desafios, e o *clipping*⁵⁷, e não a obtenção de dados concretos sobre a procura, fundamentais para o planeamento, gerados nos lugares, principalmente por estabelecimentos de hospedagem, transportes e atrativos.

6.5.1.2. O planeamento e a gestão local do turismo

Em geral, as abordagens do planeamento do turismo concentram-se nas dimensões económicas, envolvendo decisões sobre investimentos, políticas e locais (Phillips & Roberts, 2013). Assim tem sido observado no planeamento do turismo ao nível nacional e regional. Todavia, no âmbito local, a questão da escala de intervenção suscita problemas relevantes, como notou um entrevistado, “*a escala municipal é pequena para o*

⁵⁷ Atividade comumente realizada no campo das Relações Públicas que consiste no mapeamento de conteúdos publicados nas diversas media (*mass media*) sobre uma organização ou ações por ela promovidas.

planeamento de um setor tão importante e sujeito a concorrência global. A escala da Entidade Regional do Porto & Norte é eventualmente grande para enquadrar submarcas tão distintas como o Porto, o Douro, o Minho e Trás-os-Montes.... Todos os municípios querem intervir nesta área e querem fazê-lo de forma autónoma e em concorrência direta com os vizinhos” (agente público 5, 2017).

A intervenção realizada pelas autarquias locais tem sido pautada por ações à margem do que se entende por um processo de planeamento criterioso, apoiado em dados concretos, que resulte num plano, projetos e ações que possam ser monitorizados. Como indicam Rhonda Phillips e Sherma Roberts (2013), o planeamento consiste num processo reiterativo de questionamentos que exige um exercício de reflexão sobre alguns aspetos:

- a) *O que se tem* - inventariação dos recursos naturais, culturais, financeiros, e a consideração dos contextos político, económico, social e ambiental;
- b) *O que se quer* - determinação da visão e o futuro desejado;
- c) *Como chegar lá* - elaboração do plano que guiará o processo para a concretização da visão, com a determinação de metas, ações, estratégias e atores que serão responsáveis pelas tarefas e ações;
- d) *O que já foi realizado e o que é necessário saber* - monitorização, ajustes e revisão do plano após avaliações. (Phillips & Roberts, 2013).

Entre os dezanove municípios, o planeamento do turismo nem sempre existe, como reconhecem vários respondentes, representados pelas seguintes afirmações:

“O que nós tentamos fazer é adequar um pouco a nossa estratégia àquilo que são as realidades que vamos percebendo” (agente público 18, 2017).

“A câmara municipal determina as estratégias, mas não há planeamento [direcionado] para o turismo” (agente público 3, 2017).

“Não é que ela [estratégia] esteja vertida num papel, e que esteja estruturada como um documento. Muitas vezes os documentos acabam por nos condicionar, em vez de deixar com que as pessoas abram mais o leque de trabalho” (agente público 11, 2017).

Porém, à medida que se observa o crescimento da atividade turística na região do Douro, os municípios com interesse em participar dessa evolução começam a conceber as estratégias para o desenvolvimento do turismo, conforme afirmam alguns respondentes:

“Nós estamos a construí-la neste momento, mas nunca teve” (agente público 1, 2017).

“O levantamento daquilo que é as potencialidades [do município], ele existe. Agora temos que perceber como é que essas potencialidades podem ser organizadas de forma a criar uma oferta bem direcionada, percebendo claramente para quem é que queremos fazê-la.... Porque tenho perfeitamente a consciência de que não está ainda organizada” (agente público 3, 2017).

“Existem ações que são programadas anualmente e inseridas no plano anual de atividades” (agente público 19, 2017),

“As nossas estratégias de turismo são elaboradas no nosso Plano de Ação da Câmara, sem recorrer a consultorias” (agente público 2, 2017)

“Temos um plano estratégico municipal que o compreende [o turismo]” (agente público 6, 2017).

“Portanto, nós planeamos, nós preparamos uma meta, um objetivo para ser alcançado.... os objetivos são trabalhados com projetos, com diretivas para que sejam atingidos” (agente público 8, 2017).

“No PDM [Plano Diretor Municipal] que está agora a ser revisto, já engloba essa estratégia ... determinada pela Câmara Municipal, pelo Gabinete de Turismo, em colaboração com as entidades locais de turismo, nomeadamente a Entidade Regional do Turismo Porto & Norte de Portugal” (agente público 4, 2017).

A elaboração de planos para o desenvolvimento e sustentação do turismo constitui, aparentemente, um desafio para os atores locais, regionais e nacionais, designadamente no que se refere à oferta de alojamento, devido a escassez de dados, considerando que a maior parte desses atores não os fornecem ou, como foi comunicado por um técnico do

INE, o volume de dados gerados não é significativo para o seu tratamento. Esta é uma situação reconhecida pelos atores locais, mencionada claramente por dois respondentes:

“Existem ofertas de alojamento que não são seriadas nos trabalhos estatísticos do INE” (agente público, 26, 2017).

“Os dados do INE [sobre o número] das dormidas... sabemos que em regiões como o Douro, há um conjunto de espaços que acabam por ficar à margem desse processo” (agente económico 1, 2017).

A oferta de Alojamentos Locais fica à margem das estatísticas, segundo um respondente, que informa que no Douro *“já é bastante significativo em termos de números de unidades [mas] que, por não serem consideradas camas turísticas, não são integrados neste trabalho de processamento estatístico”* (agente público, 26, 2017).

Esse constrangimento em relação aos dados é também identificado por outro respondente, que afirma que *“não há dados estatísticos ao nível NUTS-III do Turismo em Espaço Rural. São só dormidas. Não são tratados por causa da questão da centralidade do Estado. Não são fiáveis. E depois a autoridade estatística não difunde esses dados”* (agente público 20, 2017).

A questão da fiabilidade, aparentemente, refere-se ao facto dos alojamentos não fornecerem os dados reais. Em relação à divulgação, apenas constam nas estatísticas aqueles dados que puderam ser analisados em razão do volume inicial, como citado anteriormente. Uma outra fonte para a obtenção de dados é o Boletim de Alojamento⁵⁸, mas este é somente preenchido por hóspedes estrangeiros, pelo que apresenta muitas lacunas.

No sentido de conhecer o perfil dos visitantes, algumas câmaras municipais registam algumas informações e realizam levantamentos através das Lojas de Turismo e locais de interesse turístico. As Lojas são uma boa opção para conhecer algumas características da procura, dada a escassez de outros dados. Essa prática foi representada nesta pesquisa por duas afirmações:

⁵⁸ Equivalente, no Brasil, à Ficha Nacional de Registro de Hóspedes.

“Nós temos dois pontos de recolha de elementos.... Alguém que venha a um ex-libris do município, que é [local], que tem 94.000 visitantes por ano. Criamos um observatório, que é a Loja Interativa do Turismo... definimos fazer um estudo do perfil do turista” (agente público 14, 2017).

“Efetuamos o registo diário de entrada de visitantes na Loja Interativa e procedemos à recolha de taxa de ocupação anual das unidades hoteleiras do concelho. Essas informações são repassadas para as entidades [Entidade Regional do Turismo]” (agente público 6, 2017).

Ainda que os municípios não elaborem um planeamento formal e completo, como propuseram Rhonda Phillips e Sherma Roberts (2013), várias ações são consideradas estratégicas para favorecer o acolhimento dos visitantes e atrair investidores, como observam alguns dos respondentes:

“A nossa estratégia de turismo passou muito por ter o melhoramento do espaço público” (agente público 18, 2017).

“Os municípios têm, essencialmente, sido os promotores de condições favoráveis ao investimento, criando infraestruturas públicas e estruturas de promoção e animação” (agente público 5, 2017).

“Nós facilitamos o processo. Quer dizer, abordamos as pessoas e tentamos que o processo de licenciamento seja o mais rápido possível, para que eles possam avançar mais rapidamente com as obras para não se arrependerem” (agente público 18, 2017).

As câmaras municipais, de modo geral, responsabilizam-se pela promoção dos recursos locais, através de suas páginas eletrónicas e da participação em diversos eventos - *“A câmara procura estar em constante contato com as empresas do setor de alojamento e restauração, e de serviços culturais e recreativos, buscando obter informações atualizadas... A promoção do concelho é de responsabilidade da câmara, o setor privado nesse sentido não faz muito”* (agente público 5, 2017).

Os eventos direcionados aos agentes do setor e ao público final constituem oportunidades para a promoção dos recursos turísticos, da produção local e da cultura, e representam a forma preferencial de atuação das câmaras, como se pode observar nas seguintes afirmações:

“Participamos em feiras de turismo, organizamos eventos” (agente público 7, 2017).

“Há vários eventos que promovem produtos concretos em cada município e que nós tentamos aproveitar para dinamizar também a nossa oferta local” (agente público 18, 2017).

“Quando vamos para aquelas feiras de turismo, distribuímos panfletos e falamos com as pessoas.... Se a câmara não fizer, acredite numa coisa, ninguém faz. E depois falam que nós não fazemos o suficiente.... Tentamos levar connosco as pessoas para as incentivar; às vezes levamos material deles para vender. O município tem-se mostrado sempre recetivo em colaborar com as empresas locais... criando oportunidades para divulgarem e venderem os seus produtos” (agente público 19, 2017).

“Nós apoiamos tudo o que seja a iniciativa dos privados. E naquilo que é ir aos mercados... feiras internacionais, desde Lisboa, Madrid, Barcelona, Bilbao, Guarda, vamos a todo o lado” (agente público 14, 2017).

Não obstante, essa proximidade com os produtores locais parece ser, pelo menos em alguns casos, relativamente recente, conforme revelou um respondente - *“O horizonte mudou somente de 2013 para cá. Isto que está a ver aqui, este trabalho de turismo com os produtores, o trabalho de programar, organizar, criar a oferta turística e mostrar às pessoas o que nós temos”* (agente público 2, 2017). Desta forma, não haverá ainda muito tempo de experiência para poder avaliar os resultados.

O envolvimento das câmaras municipais nas atividades relacionadas com o turismo compreende uma série de tarefas desempenhadas pelos presidentes, vereadores e técnicos, que atuam em diferentes frentes, como foi indicado por vários entrevistados:

“Tem que se organizar tudo para que tenhamos realmente a capacidade de receber as pessoas e ter as coisas todas organizadas, porque as pessoas não vêm, e se vêm, não gostam porque não há articulação, onde comer, onde dormir, o que fazer” (agente público 1, 2017).

“Já nos desafiaram para irmos uma vez por semana ... vender a estes turistas, para numa próxima experiência, para o ano, não optarem pelo Sul” (agente público 8, 2017).

“O município oferece uma guia turística local [bilingue e com formação para acompanhar grupos de excursão] ” (agente público 8, 2017).

Em algumas Lojas de Turismo, o visitante, além de obter informações gerais, pode agendar passeios e visitas aos produtores locais, *“as rotas com os caminhos pedestres... Tem os horários e ali fazem as marcações”* (agente público 11, 2017). Em alguns casos, as Lojas chegam mesmo a ser encerradas durante algum tempo para que um funcionário possa acompanhar os turistas em visitas guiadas pelas zonas históricas, uma vez que os atrativos, como os pequenos museus e capelas, que estão sob a tutela da Câmara Municipal, não justificam, pelo fluxo de visitantes, a presença constante de um funcionário nem a sua abertura permanente, situação que é confirmada por vários respondentes, aqui representada pela afirmação: *“Temos dois técnicos de turismo, fazemos também as visitas guiadas aos museus, mas tudo exclusivo da câmara”* (agente público 19, 2017).

O protagonismo das câmaras municipais no processo de desenvolvimento do turismo é, por vezes, justificado pelas condições particulares da oferta de serviços existente. Nesta linha, um desafio enfrentado por dos alguns atores é que *“não há interesse do setor privado em participar”* (agente público 19, 2017), e por vezes, os respondentes revelam mesmo que *“os empresários só se dirigem à câmara, geralmente, quando tem problemas para resolver, para o licenciamento de uma obra ou de uma coisa que querem fazer”* (agente público 18, 2017).

Presume-se que o facto de o turismo apresentar, em algumas localidades, um significativo crescimento apenas nos últimos anos possa explicar alguns constrangimentos para uma ação coordenada, designadamente com o setor privado, ainda caracterizado por pequenas

empresas familiares e com poucos recursos para uma gestão profissional num mercado muito competitivo.

Este setor, na verdade, nem sempre está devidamente organizado, como observa um respondente, *“o setor privado é bastante resistente. Um dos problemas é que não temos com quem conversar. Temos uma associação comercial, mas que não é especificamente para a área do turismo... não há associações de classe dos empresários turísticos. Há uma em Lamego, mas que depois não consegue ter implantação ao nível local [sub-regional]... começa a fragmentar-se e não funciona”* (agente público 18, 2017).

Este mesmo inquirido lamenta esse constrangimento, *“Infelizmente, esta é uma das questões em que nós temos mais dificuldade em conseguir trabalhar. Não é fácil os poderes públicos conseguirem encontrar uma estratégia de entendimento e de trabalho em conjunto com o setor privado”* (agente público 18, 2017).

Na tentativa de aproximar o setor privado da gestão pública local, pelo menos para a elaboração das estratégias relacionadas ao turismo, alguns atores públicos afirmam que *“ao nível concelhio são chamados todos os interessados, hotéis, restaurantes, operadores turísticos e entidades públicas e privadas locais”* (agente público 4, 2017).

Nesse mesmo sentido, um respondente destaca a importância de se criar essa proximidade, demonstrando, *“É nosso interesse que eles participem, obviamente, porque se queremos fazer aqui um plano territorial, eles têm que efetivamente participar ... atores locais ou regionais e até mesmo nacionais, mas mais locais... o que não tem acontecido é o envolvimento desde o início, ou seja, quando se partilhava alguma coisa com eles, já estava de alguma forma definida ... é difícil e é preciso envolver toda a gente efetivamente, não podemos deixar ninguém de fora, pelo menos à partida”* (agente público 3, 2017).

Todavia, há também pequenas empresas com gestores bem preparados, atuantes no mercado internacional, que afirmam exatamente o oposto, apontando o desinteresse do setor público em trabalhar com a oferta local, como foi reportado por um empresário *“aqui há uma distância entre a câmara e os empresários.... Se há planos turísticos para este município? [risadas] Não, não”* (agente económico 27, 2017).

São poucas as câmaras municipais que procuram efetivar uma estrutura de reflexão sobre as questões locais, procurando melhores condições para o acolhimento dos turistas e para o desenvolvimento de ações coordenadas com a oferta local. Sentindo o peso dessa responsabilidade, um entrevistado explicou:

“Temos agora um fórum de discussão. Sabíamos ... da existência de conselhos municipais de turismo no país, mas muito poucos.... Tivermos que usar um bocadinho da nossa criatividade, da nossa experiência, e também, da vontade que nós tínhamos para que realmente acontecesse.... pensar no conjunto de pessoas que iriam trabalhar, que definiriam a estratégia a longo prazo para o nosso turismo... em função dos nossos problemas, o que está ao nosso alcance fazer. Este é um trabalho interessante porque não está centrado na ação política, exclusivamente, mas está centrado também naqueles que estão no terreno ... as juntas de freguesias, as coletividades locais” (agente público 1, 2017).

Como foi relatado por um outro agente, a criação de conselhos municipais é obrigatória para áreas como a Educação e Juventude; *“mas do turismo não. Mas aproveitei para criar aqui uma estrutura idêntica”* (agente público 14, 2017).

A tentativa de mobilização dos atores do setor privado por parte dos agentes públicos ocorre de modo particular quando se trata de dinamizar um recurso, uma rota ou um evento, segundo o testemunho de um respondente - *“No planeamento, os empresários sempre são chamados. Nós tentamos sempre. Nós começamos pelos produtores ... desde o início houve interesse de chamá-los ... a comprar os produtos, apresentar os produtos deles em qualquer evento”* (agente público 2, 2017). *“E se não fosse assim, a câmara, por mais boa vontade que tivesse, não acontecia. Nem [lugar] tinha a projeção que tem, nem o [local] tinha tantos visitantes. Houve desde o princípio a preocupação de envolver tudo o que fosse massa crítica, o que fosse empreendedores ... a Câmara começou a lançar, a cimentar as primeiras estratégias ... mas com a massa crítica local, porque isso garantia o sucesso das coisas... a gente consegue reconhecer ... está a vender mais porque a Câmara o ajudou a fazer alguns contactos”* (agente público 11, 2017).

Observa-se, assim, que as dinâmicas internas dos municípios são diferenciadas. Parece haver, por um lado, **poucas câmaras que se esforcem regularmente para estimular o setor privado a unir-se, refletir e participar do processo de desenvolvimento do turismo**; e por outro, vários municípios que realizam ações de proximidade, mas

principalmente de forma pontual. Aparentemente, os municípios menos impactados pelo fluxo de turistas enfrentam maiores desafios para realizar essa aproximação, pois, frequentemente, a oferta de serviços é escassa e diminuta, e os agentes privados tem pouco interesse em investir. Como foi ilustrado por um informador, *“os privados estão à espera da passadeira vermelha para depois andar”* (agente público 21, 2017).

Ainda sobre o desempenho de papéis assumidos pelas câmaras municipais que poderiam e/ou deveriam ser prestados pelo setor privado, deve reconhecer-se que a escassez da oferta obriga, muitas vezes que estas assumam determinadas tarefas, na tentativa de promover os recursos turísticos até que os atores privados se desenvolvam. Neste sentido, alguns intervenientes reafirmam essa situação, evidenciando os seguintes aspetos:

“Aqui também não há agências⁵⁹ que promovam. Nós promovemos, a nossa câmara é que faz os passeios” (agente público 19, 2017).

“Também nós temos trazido ou temos ajudado a trazer turistas para que esse produtor ... venda e faça o seu negócio... Ele tem lá uma estrutura de visitação, em que as pessoas vão lá para ver como ele produz” (agente público 11, 2017).

“Nós temos agendado, este ano, visitas programadas por nossos técnicos de turismo ... [para] franceses que vem ao longo do ano em excursões” (agente público 8, 2017).

“O número de agências de viagens a promover viagens para esta parte do Douro... não é em larga escala. No entanto, beneficiamos em maior escala da iniciativa de associações, câmaras municipais do Norte de Portugal e as restantes do centro do país que promovem passeios turísticos” (agente público 6, 2017).

6.5.1.3. As dinâmicas da gestão local e regional

As críticas sobre a reduzida capacidade de influência e de ação do poder local junto dos níveis superiores de governação não são recentes, como é reconhecido por vários agentes:

⁵⁹ Conhecidas no Brasil como agências de turismo receptivo

“A falta de capacidade de reivindicação junto de um poder político fortemente centralizado” (Conferências Douro Sul, 2011d).

“Para aquilo que são as políticas nacionais [turismo], a nossa intervenção dilui-se no que é a nossa capacidade de influência junto a quem governa, aquilo que nós fazemos juntos deles e o que nós solicitamos. Mas parece-me que isso nem se pode sequer chamar uma intervenção na governação. Tem mais a ver com a tentativa de desbloquear ou resolver ou criar algumas situações, mas que são exemplos isolados” (agente público 17, 2017).

“A câmara não participa na definição das políticas de desenvolvimento, nem das relativas ao turismo. A CCDRN e a Entidade de Turismo Porto e Norte são as entidades que acabam por ter maior poder na definição das políticas que nos dizem respeito” (agente público 5, 2017).

“Apesar dessas auscultações existirem, de colherem as sugestões e as discussões públicas, acho que ainda é muito de cima para baixo, e devia ser mais de baixo para cima” (agente público 18, 2017).

Observa-se através destas declarações que os agentes públicos locais não reconhecem seu efetivo poder no processo de tomada de decisão que ocorre nos níveis hierárquicos superiores, ao mesmo tempo que evidenciam a **falta de articulação ao nível local para tentar alterar esse cenário.**

6.5.1.4. **Autonomia para a gestão do turismo**

A pouca autonomia das autarquias locais e a política de distribuição dos fundos de apoio, segundo alguns atores, condicionam fortemente as decisões que podem auxiliar o desenvolvimento do turismo, como expressam alguns atores:

“Nós não podemos decidir nada. Imagine um hotel ... Em Lisboa pode-se criar o mundo em cima do Tejo. Aqui, um hotel que poderia ficar ali junto ao rio, afastado

das águas, não pode, porque tem que ter a margem de proteção ... É difícil, nós temos uma limitação em relação à gestão do território. O país tem duas realidades” (agente público 8, 2017).

“Quem define a dimensão de uma unidade hoteleira não é a procura turística, não são os limiares da rentabilidade económica, mas sim os responsáveis pelo ordenamento do território?” (Conferências Douro Sul, 2010e).

“Ao nível turístico ... temos um défice a partida; nós vamos ter que ser capazes de organizar respostas em conjunto em termos regionais ... ou somos capazes de nos desenvolver em conjunto ou cada um por si não terá ... nenhuma possibilidade de sucesso.... Ninguém decide bem sobre aquilo que não conhece, e ninguém pode conhecer bem se estiver muito distante.... as organizações, aqui, não podem ser meras executoras de políticas, nós temos que decidir primeiro que políticas queremos e depois as executar. Tem é que nos dar essa capacidade” (Viseu Now, 2017).

“Hoje somos meros prestadores de serviços do senhor primeiro-ministro; ou seja, o autarca hoje resolve o problema de uma galinha que canta às cinco da manhã e o vizinho vem queixar-se aqui” (agente público 8, 2017).

“As autarquias gastam muitíssimo dinheiro público em equipamentos públicos, mas gastam duas ou três vezes mais do que seria necessário porque não conseguíamos fazer uma biblioteca sem não sei quantos pareceres da Administração [Central] ” (Conferências Douro Sul, 2010b).

“Mas o pior é que isto é muito conflituoso. É porque no mesmo metro quadrado pairam aí 10 regulamentos que não estão obviamente articulados, são de datas diferentes, mas sobretudo ... quando aparecem já são velhos, os planos já são velhos, já estão ultrapassados pelas dinâmicas” (Conferências Douro Sul, 2010k).

Atualmente observa-se uma grande expectativa sobre a descentralização de competências para o nível local de governo, mas para vários agentes, mesmo que esta política venha a ser concretizada poderá não resultar em muito maior autonomia efetiva, receio transmitido por este testemunho: **“A partir de agora o carro pertence aos municípios. Mas as rodas**

são do Estado. Ou seja, eu só consigo colocar o carro a andar se o Estado me der a roda” (agente público 8, 2017).

Para o setor do turismo, essa descentralização poderá mesmo não ser significativa, uma vez que trata, a princípio, da gestão dos serviços públicos básicos como a Saúde e a Educação. Questões que envolvam, por exemplo, a construção de hotéis ou outro tipo de estrutura deverão continuar sob a tutela da CCDR-N, mesmo porque muitas áreas são protegidas e o nível local de governo não pode deliberar sobre elas.

6.5.1.5. Estrutura e relações com os níveis superiores

O envolvimento de vários órgãos públicos na governança do turismo pode, também, dificultar as ações locais e aumentar o tempo de resposta aos problemas que afetam o desenvolvimento da atividade, como relata um interveniente a respeito dos acessos à região por via terrestre: *“a sinalização é de responsabilidade da CCDR-N, mas está em muitos cruzamentos de influências de muita gente, como as Estradas de Portugal e as CIMs, portanto, há uma série de entidades. E um dos maiores problemas de Portugal é este das responsabilidades das entidades, porque algumas estradas são municipais, outras estradas são nacionais”* (agente económico 2, 2017). Esta situação sugere que a eficácia que se pretende atingir e prevista no Plano de Reestruturação da Administração Central levará, provavelmente, um tempo ainda longo para ser concretizada.

A intervenção dos níveis superiores de gestão nem sempre é bem aceite, em consequência das difíceis condições financeiras em que se encontram algumas autarquias locais. A instalação das Lojas Interativas de Turismo, como foi referido, é um exemplo dessa insatisfação, já que envolve não só custos de instalação, mas de manutenção e reposição de equipamentos. Entre outras decisões, este exemplo demonstra que alguns projetos de promoção turística contribuem para o aumento das despesas de alguns municípios, acabando, assim, por condicionar outras prioridades.

Alguns agentes apontam também as consequências das gestões anteriores: *“e quando se muda e se encontra uma câmara com um orçamento de [número] milhões por ano, mas tem uma dívida que é o dobro ... tem que se resolver tantos problemas com uma dívida*

tão grande que não se consegue. E são muitos os [municípios] que tem esse problema” (agente público 8, 2017). A restrição de gastos e o endividamento afetam igualmente, com é natural, o investimento no turismo, muito dependente do financiamento externo, como nota outro agente, expressando que *“na questão de promoção ... as câmaras dependem sempre daquilo que são os Quadros Comunitários e os Fundos Comunitários”* (agente público 17, 2017).

Na verdade, as intervenções determinadas pela Administração Central causam frequentemente, reações negativas por parte das Administrações Locais como observam alguns agentes – *“a gestão ainda é muito centralizada, as ações do governo não são direcionadas para as áreas com problemas”* (agente público 5, 2017).

Confirmando essa insatisfação, um respondente critica a forma como as questões locais são tratadas: *“dizer aos autarcas que embora seja este o seu território, quem decide é uma Missão de Coordenação que está fora, que não tem o conhecimento dos territórios, que nem sequer se preocupa com os tais projetos supramunicipais, que são os autarcas que definem? Nós, com essas competências, faríamos um melhor trabalho em termos de gestão do território”* (agente público 1, 2017). Da mesma forma, outro respondente sublinhou: *“não posso aceitar que em Lisboa se diga ... que [o município] não pode ter as mesmas regras porque tem muito menos gente quando comparado com Lisboa”* (agente público 8, 2017).

Há uma clara reivindicação de mudança na atuação dos níveis superiores por parte dos agentes locais, nomeadamente quando se trata dos critérios para a distribuição dos fundos que possibilitam realizar os investimentos nos municípios. Como já mencionado anteriormente, um participante afirmou que, *“o Porto recebe uma verba enorme em termos de fundos devido ao estado de pobreza ou de menor desenvolvimento do interior. ... depois não aplicam os critérios, como estão lá as pessoas, é lá que fica o dinheiro. Não há combate à assimetria nem há desenvolvimento... Depois cada estrutura não tem poder para influenciar mais do que governar”* (agente público 14, 2017).

As intervenções sem a consideração das especificidades dos territórios também são evidenciadas: *“No nosso caso, só se consegue alavancar o concelho se terminar com o despovoamento, terminar com a pobreza que faz com que as pessoas saiam, ficam cá as mais velhas e já quase não há crianças”* (agente público 2, 2017). A condição

socioeconómica desfavorável em que se encontram os municípios da região do Douro, segundo outro respondente, *“é uma espécie de bola de neve ... onde não tem gente, não atrai gente. Não atrai gente, morre. E vai se tornando um círculo vicioso e não sai disso. Há muitas aldeias em Portugal assim. Nós não temos coesão nacional”* (agente público 20, 2017).

Daí que uma intervenção generalista não consiga ser efetiva no combate desse problema, conforme argumenta um agente, *“Não temos capacidade. E vêm às vezes ideias megalómanas que só quem está no terreno ou quem está nas autarquias é que vê que não fazem sentido. Nós não temos capacidade para as grandes indústrias. Às vezes pensa-se que é ... pegar numa grande indústria e encaixá-la ali ... ficava mais caro ... isso são coisas que as pessoas não se lembram... Pois, eu não consigo entender esta não-lógica de ver que nós temos é que ir pelo turismo sim e oferecer aquilo que temos, que não precisa ser transportado”* (agente público 2, 2017).

A intervenção da CCDR-N nos territórios a partir do PDTVD, implementado em 2004, continua a suscitar diferentes reações. Como foi expressado por Ricardo Magalhães, nas Conferências do Douro Sul o grande desafio da Estrutura de Missão era sentar à mesa os atores locais e conseguir abrir a região para os mercados através de uma série de projetos (Conferências Douro Sul, 2012j).

Nesse sentido, um respondente reconhece que a região sempre manteve-se *“fechada”*, citando uma expressão popular frequentemente repetida: *“Para lá do Marão, mandam os que lá estão”* (agente público 21, 2017). Alguns atores locais, no entanto, afirmam que *“os autarcas não reconhecem a sua legitimidade ... porque é nomeada pelo governo e com orientações específicas do governo.... Nós devíamos era ter um plano estratégico para a região... para o território”* (agente público 1, 2017).

As intervenções na região, realizadas por diferentes estruturas num curto espaço de tempo, podem explicar a reação negativa dos agentes locais e a pouca coordenação em prol do desenvolvimento da região por meio do Turismo, como indicou um respondente: *“o Douro tem tido vários problemas ao longo de toda a sua história A densidade institucional no Douro era zero, não havia instituições no Douro. Nós éramos comandados por todos lados. Passado alguns anos surge, então, a Entidade Regional de Turismo do Douro, a Estrutura de Missão do Douro e a Comunidade Intermunicipal do Douro. Surge tudo ao mesmo*

tempo. E de repente começamos a ter excesso de densidade institucional, e depois andamos uns em cima dos outros. Todos com competências transversais” (agente público 20, 2017). Nesse sentido, outro respondente esclarece, ainda: *“Há um défice muito grande para esse trabalho, mas esse défice decorre de uma situação que é uma grande frustração por parte desses atores, porque já os estimularam antes [para] pensar o território através de uma estratégia completa”* (agente económico 1, 2017).

A Comunidade Intermunicipal do Douro é também uma estrutura que igualmente suscita posicionamentos antagónicos. São vários os testemunhos que exemplificam dúvidas ou mesmo a sua rejeição:

“Quando a regionalização não avançou ... ocuparam isso com esta coisa. Ou seja, em vez de uma região, nós temos aqui as CCDR e as Comunidades Intermunicipais que não são nem uma coisa, nem outra” (agente económico 25, 2017).

“Nós fomos, entre aspas, obrigados a aceitar este pacote, porque não podíamos ficar de fora... Não há afeto cultural” (agente público 8, 2017).

“Em algumas dessas chamadas NUTS, os territórios tem diferenças ou tinham espaços de solidariedade, de articulação diferentes. Porque havia uma lógica anterior... a lógica distrital que os levava a conviver de forma diferente. Nomeadamente para essa região estávamos a falar de Vila Real e de Viseu, por causa das duas margens do Douro, e com menor articulação para cima” (agente económico 1, 2017).

“E depois nós temos outro problema, que é o da questão administrativa ... A CIM Douro não corresponde à realidade do Douro... Não são todos aqueles que são parte da região do Douro. Logo aí há uma limitação muito grande ao nível das realidades e das políticas que se tem que definir” (agente económico 18, 2017).

Esse “afeto cultural” mencionado por um dos respondentes, poderia talvez ser melhor observado nos conjuntos do associativismo municipal vigentes à época da formação da CIM Douro (associações de municípios de fins gerais e específicos). Porém, perante os frequentes apelos à colaboração verbalizados nas diferentes edições das Conferências do Douro Sul, tal afeto parece não ocorrer por outras razões, mesmo quando os municípios

apresentam uma proximidade territorial e cultural, como é evidenciado por um autarca – *“os presidentes de câmara, os municípios têm que saber perder poder a favor de uma instituição supramunicipal para ganharem poder na sua esfera municipal... um quadro coletivo supramunicipal tem muito para dar ao quadro municipal, do ponto de vista da organização, do ponto de vista da eficiência, do ponto de vista da massa crítica e com mais eficiência, mais organização e mais massa crítica”* (Conferências Douro Sul, 2012c).

Nessa mesma linha, outro respondente evidencia a face do aspeto político: *“As CIMs não têm verdadeira autonomia, não têm verdadeiro poder... No fundo gerem as sensibilidades de cada um dos presidentes de câmara. E cada um deles tem que responder é perante o seu território, não perante um território ideal ... são eleitos para defender o município X, Y e Z. Essa é a sua primeira e principal responsabilidade”* (agente económico 25, 2017).

A dificuldade em concretizar a governação em rede dos municípios componentes da CIM Douro também é justificada por outras razões: *“Com o surgimento das Comunidades Intermunicipais, grande parte das competências que tinham as Associações de Municípios passaram à CIM... A associação tinha competências muito mais vincadas ... passou a integrar um território muito mais vasto, com realidades muito distintas. Tanto que nos leva a ter sempre alguma dificuldade para criarmos uma rede ... estamos a fazer o nosso trabalho muito lentamente, mas percebendo que a imensidão do território é um obstáculo, que precisamos ter aqui políticas integradas em várias áreas, uma delas é o Turismo”* (agente público 1, 2017).

As restrições impostas pela Administração Central também são consideradas como um constrangimento para a realização das tarefas assumidas pela CIM Douro: *“São muitos assuntos e muitas áreas em que temos que intervir e, de facto, nós não temos como. Hoje em dia, têm-se concentrado muito mais nas questões infraestruturais ... ainda não têm em muitas delas [CIM], como é o caso da nossa, uma estrutura técnica que permita cobrir todas as áreas de intervenção ... Não há abaixo dele [Secretário Executivo] um corpo de técnicos que estejam preparados [para lidar com as diversas áreas]”* (agente público 18, 2017).

Sem autonomia e sem a adesão esperada, a CIM Douro tem demorado a concretizar-se como um espaço para o efetivo desenvolvimento de políticas que atendam de forma mais equitativa as necessidades da sub-região: *“A CIM Douro é mais reativa, reage as políticas*

elaboradas pelo governo central” (agente público 7, 2017). Contudo, os agentes reconhecem que as dinâmicas começam a alterar-se: “Continuo a achar que, ainda estamos na fase da mudança. A CIM tem oito anos de existência. Andou dois ou três anos a assentar este novo modelo [de associativismo].... só a partir do momento em que começa a cair a responsabilidade de gestão financeira de alguns fundos comunitários na CIM, é que ela começou a juntar-se um bocadinho talvez mais” (agente público 8, 2017). Esta, aliás, é a justificação dada por um único informador para a existência da CIM, alegando que “cada Câmara faz a sua parte ... a CIM Douro só existe por força da lei, quando não houver mais os fundos, não haverá mais CIM” (agente público 7, 2017).

A intervenção da CIM Douro no Turismo é ainda recente, em resultado da atuação de outras instituições para este fim, como recorda um entrevistado “a Estrutura de Missão do Douro, como tinha a salvaguarda do Património e da promoção da marca Douro, também tinha competências para isso. A CIM Douro indiretamente, não tão obviamente, também tinha, mas, já havia duas entidades em ação” (agente público, 20, 2017).

Tendo observado o crescimento da atividade turística, a extinção da Turismo do Douro e a ação regional da Turismo do Porto e Norte, a situação começa a alterar-se aos poucos, conforme justifica um agente: “Eles [os Presidentes de Câmara] perceberam que a Entidade Regional do Porto e Norte não tinha, e não tem, capacidade para promover a marca Douro. O problema é que esta entidade é que tem competências para fazer o que a CIM está a tentar fazer agora” (agente 20, 2017).

No entanto, a promoção dos municípios continua a ocorrer predominantemente de forma individual, quando as câmaras possuem recursos financeiros para isso: “Naturalmente que [o turismo] é um tema discutido na CIM e no qual tentamos concentrar a nossa atenção e esforço de investimento, mas cada município atua independentemente. A ação supramunicipal da CIM tem-se restringido à articulação da presença dos municípios em feiras e eventos e, mesmo assim, mantendo-se a liberdade para cada um, se o desejar, ir sozinho” (agente público 5, 2017).

Não obstante estas limitações, aparentemente a atuação da CIM tem sido cada vez mais incisiva neste domínio, como afirmam alguns agentes:

“Nos últimos dois anos, a CIM está a tentar, mesmo a nível de participações em ações, chamar um pouco os concelhos para essa responsabilidade. Primeiro estava muito alicerçada na parte do Turismo do Porto e Norte” (agente público 19, 2017).

“A nível de estratégia da CIM e dos municípios há de fato uma tentativa de estratégia concertada, até por razões lógicas, com a Turismo Porto e Norte, para alguns projetos que nos pedem candidaturas e ações em conjunto” (agente público 11, 2017).

“Temos participado conjuntamente em muitas ações, nomeadamente na promoção. Antigamente não nos solicitavam e parecem que ultimamente ... estão a tentar trabalhar com os municípios. Este ano pediram vários conteúdos. Na BTL, fomos integrados à CIM Douro e na FIT da Guarda, também. O problema é que são muitos concelhos ... ali a dividir o espaço e o tempo, mas acaba também por aproximar... não temos dinheiro que nos permita estar em grande estilo, ou fazer ações com stand próprio” (agente público 19, 2017).

Apesar das mudanças, **a sub-região carece ainda de uma política comum para alavancar o desenvolvimento do turismo**, e que seja potencialmente capaz de gerar o comprometimento para ações coordenadas, como sublinham vários dos atores envolvidos:

“Ainda falta um plano estratégico” (agente público 5, 2017)

“A CIM tinha que fazer um plano estratégico de desenvolvimento turístico em concreto e trabalhar nele em coordenação com as outras entidades, nomeadamente com a CCDR-N e a Turismo do Porto e Norte” (agente público 18, 2017).

“Este é um papel que a CIM deveria ter, que deveria avançar ... porque neste momento é a que está mais qualificada para fazer isto” (agente público 11, 2017).

Entretanto, **a CIM não é vista por alguns agentes como uma estrutura verdadeiramente agregadora dos diferentes interesses para o desenvolvimento do turismo**: *“o turismo é impossível [de ser pensado ao nível da CIM Douro]... Infelizmente, o Norte tem ainda uma cultura muito diferente do resto do país. Os marcos pombalinos que*

delimitavam o território delimitaram as mentes das pessoas durante muito tempo. Ou seja, nós costumamos dizer que cada um tem o seu quintal” (agente público 2, 2017).

No âmbito interno das autarquias, os técnicos auxiliam na recolha de informações para subsidiar as discussões dos seus superiores no âmbito da CIM mas, também, dependem destes para conhecer as decisões tomadas pelo Conselho Intermunicipal: *“Normalmente os presidentes participam e recolhem as informações junto de seus [órgãos] executivos e levam a informação que é preciso para decidir e para propor aquilo que acham interessante”* (agente público 18, 2017).

Ao ser questionado sobre a participação direta dos técnicos em reuniões supramunicipais, outro respondente afirmou que *“não só na CIM, isto é comum a todas as entidades, o que não há é muitas reuniões de técnicos, há reuniões de políticos. E o político, por mais preparado que esteja e que traga depois as ideias ou o que foi discutido a nível de reuniões, se calhar não traz aqueles aspetos que o técnico também precisa saber”* (agente público 11, 2017). Segundo este mesmo agente, essa participação técnica é diminuta e, inclusive, nem sempre ocorre.

A entidade regional responsável pela promoção do território – Turismo do Porto e Norte de Portugal veio, segundo um respondente, substituir as funções de *“uma série de entidades ... tínhamos a Turismo do Douro, que só se dedicava ao Douro e que era um elo entre os próprios municípios ... integraram-nos ao Turismo Porto e Norte, e daí assim, as coisas dificultam mais, porque são 86 municípios, são várias regiões, e o Grande Porto... uma série de territórios distintos que têm dificuldades em ter projetos comuns a não ser o das Lojas Interativas, que são essencialmente marketing promocional mas que não resolvem problemas ... Foi pena acabar com o Polo de Turismo do Douro ... precisamente quando o Douro começou a ganhar dimensão como região turística”* (agente público 1, 2017).

As posições sobre a proximidade e atuação da Entidade Regional são ambíguas. Apesar de admitir-se que *“existe uma dinâmica ... a ação do Turismo Porto e Norte tem impacto naquilo que é a nossa atuação”* (agente público 17, 2017), alguns afirmam que apesar de ser *“o nosso representante, ao fim e ao cabo, a nós [a Entidade] não interessa a nada”* (agente público 8, 2017). Aparentemente alguns municípios percecionam uma maior proximidade com a Turismo do Porto e Norte, pois, afirmam os respondentes, esta é *“uma*

estrutura muito próxima ... e aí temos a nossa capacidade de influência, e nas tomadas de decisões e nas estratégias” (agente público 14, 2017).

A participação municipal nesta entidade é confirmada, aliás, por outro agente: *“A Câmara tem a sua ação nas reuniões da Entidade Regional, dando o seu contributo para a definição das estratégias, sobretudo regionais” (agente público 4, 2017).* A crítica sobre essa participação foi evidenciada apenas por um respondente que afirmou, *“os atores reúnem-se, mas o problema é que são reuniões para perder tempo, ninguém resolve nada. No domínio político as câmaras municipais e a Entidade Regional têm planos estratégicos, discutem, trocam, falam muitas vezes, mas falam para nada. É político só, meramente político” (agente económico 2, 2017).*

A atuação da Entidade é mais evidenciada pelos agentes quando se referem à promoção - *“A Entidade Regional também nos auxilia na promoção turística, assim como a CIM Douro” (agente público 6, 2017).* A promoção executada pela Turismo do Porto e Norte em diversos eventos em Portugal e na Espanha é, entretanto, uma forma de ampliar a ação municipal, que frequentemente tem poucas verbas para isso: *“programas e atividades que nos são proporcionadas também pela Entidade Regional, porque eles têm, ao longo do ano, vários eventos que promovem produtos concretos em cada município, e nós tentamos aproveitar para dinamizar também a nossa oferta local” (agente público 18, 2017).*

Apesar das críticas que também lhe são dirigidas, a Entidade acredita que *“nos últimos anos, sobretudo, tem havido de facto um trabalho notável para se tentar aproximar a região do litoral e de lhe dar, para além da reputação nacional... reputação internacional” (Porto Canal, 2016b).* Nesse sentido, um empresário defende a ideia de a região ser promovida como uma extensão do Porto, cidade que, a seu ver, serve *“como base de divulgação” do Douro (agente económico 2, 2017).*

Os testemunhos sobre a atuação dos vários órgãos e instituições sobre o território chamam a atenção para os desafios que são colocados à Administração Local para o fornecimento de soluções de uma forma célere, especialmente nas questões que afetam o turismo, como a acessibilidade, a implementação de serviços e a concretização de projetos que possam alterar alguma dinâmica no fluxo de turismo.

A centralização nas decisões e as intervenções realizadas a partir dos níveis superiores de governo sobre diversos aspetos da gestão municipal é frequentemente criticada, principalmente porque não considera as diferentes realidades dos municípios da sub-região, com decisões tomadas a partir da capital. Na verdade, tais realidades locais são percecionadas apenas a partir de alguns aspetos: culturais, político-partidários, situação financeira e dimensão territorial. A dicotomia ambiente urbano *versus* rural é perceptível quando as cidades do Porto e Lisboa são mencionadas, mas pouco quando se trata de Vila Real, Lamego e Peso da Régua em relação aos demais municípios. A concretização de uma rede sub-regional, aparentemente, permanece condicionada em consequência da fragmentação e do individualismo, características há muito enraizadas e reafirmadas.

Devido a dependência dos recursos nacionais e comunitários, os atores locais dedicam grande parte do tempo à defesa de mudanças concretas nos critérios de distribuição dos apoios financeiros e na reivindicação de mais autonomia para a gestão, concretamente acerca das competências para as quais acreditam estar mais preparados que os níveis superiores, percecionados como demasiado distantes dos territórios de baixa densidade.

6.5.1.6. **A dotação de infraestruturas**

Os esforços empreendidos por todos os municípios em termos de infraestruturas, na avaliação dos respondentes, são significativos e têm-se mostrado muito positivos. Alguns atores acreditam, inclusive, que já se pode pensar em outras opções de investimento, como se observa através da afirmação: *“Temos que ter a noção que Portugal teve um poder local que esteve 40 anos a preparar-se para criar condições de habitabilidade às pessoas. Há cinco ou sete anos é que se está a criar uma consciência cívica para os autarcas”* (agente público 8, 2017).

Nesse sentido, apesar das dificuldades em obter os apoios financeiros almejados, o investimento público na região do Douro tem alterado significativamente os lugares, como foi observado por um autarca – *“É verdade que no conjunto da região se fizeram aqui investimentos importantes. Temos o Museu do Douro... a A24, nós estamos a construir hospitais, estamos a construir escolas, provavelmente com muito atraso... com muito investimento público que aqui foi feito, com uma lógica, com uma marca secular vende o*

Douro... O país está numa situação difícil e nós naturalmente continuamos numa situação difícil” (Conferências Douro Sul, 2011a).

Por toda a região é notória a melhoria dos espaços e equipamentos públicos, mesmo nas pequenas vilas. As autarquias têm-se preocupado em oferecer às populações melhores condições de vida e, aos turistas, melhores acessos e ambientes revitalizados, como representam as afirmações seguintes:

“Se houve salto qualitativo que se deu no Douro ao nível do aproveitamento dos fundos comunitários, eu diria que foi nas infraestruturas básicas - água, saneamento e luz; nas acessibilidades, nomeadamente a ligação ao litoral e a ligação à Espanha” (agente económico 25, 2017).

“A nossa estratégia foi muito de requalificar e dinamizar [a localidade], enquanto espaço agradável e que seja fácil de utilizar, que as pessoas gostem, e a partir daí, dar a oportunidade para que descubram outros” (agente público 18, 2017).

Tais melhorias procuram diminuir o contraste existente entre os territórios de baixa densidade e os grandes centros urbanos, como afirmou o autarca de Moimenta da Beira, *“Nós estamos agora num momento em que estamos razoavelmente servidos de infraestruturas, num momento em que a nossa qualidade de vida no território não tem nada de menos, em relação ao que se passa nas áreas com maior população”* (Conferências Douro Sul, 2012g).

Os investimentos realizados com o suporte dos quadros comunitários permeiam, com frequência, as discussões sobre projetos futuros, dados os resultados obtidos desde a sua implementação no país: *“Esta região ajuda o país, e os meios que nós reivindicamos são para serem colocados à disposição do país e não de nós próprios... os quadros comunitários existem para isto, porque os instrumentos de desenvolvimento são concebidos para desenvolver as potencialidades endógenas de cada região”* (Conferências Douro Sul, 2010g).

Entretanto, todo esse investimento não conseguiu fazer diminuir, até o momento, o maior problema da região, o despovoamento: *“Se apostou muito na melhoria da oferta de um*

conjunto de infraestruturas, de um conjunto de equipamentos e de serviços, mas do ponto de vista populacional, as pessoas continuaram a sair” (agente económico 1, 2017).

Em 2010, o autarca de Penedono questionou os seus pares sobre as escolhas realizadas: *“Será que temos dado uma atenção especial às potencialidades em matéria de criação de rendimentos pelo aproveitamento comercial dos produtos do nosso território?... na questão das infraestruturas, na provisão delas próprias e dos equipamentos da região, falo de vias de comunicação, de escolas, hospitais, instituições desportivas e de lazer” (Conferências Douro Sul, 2010d).*

Na resposta a essa questão foi evidenciada a razão principal: o decréscimo populacional não favorece o retorno dos investimentos, que acabam por ser subutilizados, *“o facto de haver pouca gente no Douro ou em Trás-os-Montes, no interior do país, é um problema muito complexo que deve ser contrariado; e contrariar é atrair gente para o Douro, atrair gente qualificada... Nós estamos a investir... com equipamentos, com escola, com centros de saúde, e onde não há gente, a rentabilização deste esforço é problemática e não é compensadora” (Conferências Douro Sul, 2010h).*

À época das Conferências do Douro Sul, o governo central aconselhou aos autarcas a consideração de projetos supramunicipais para o melhor aproveitamento dos recursos, *“de modo a que o território saia beneficiado por um investimento mais global... A Escola de Hotelaria e Turismo [do Douro], por exemplo, aqui em Lamego, ora, cá está um investimento que serve toda uma região” (Conferências Douro Sul, 2010b).*

Um dos agentes admitiu, porém, que certos investimentos não consideraram a possibilidade de crescimento significativo no fluxo de turistas: *“E agora que já temos o mínimo, precisamos ratificar o que temos. Nós começamos a mexer no turismo e demos conta de que a maior parte de nossas estruturas não estão adaptadas para aquilo que é preciso. Até nos condicionam. Mas temos que trabalhar com o que temos e readaptar” (agente público 2, 2017).*

A requalificação dos lugares nem sempre pode ser realizada pela Administração local ou pelo setor público. O exemplo seguinte revela uma realidade dificilmente percecionada pelos visitantes e que é, todavia, observada em vários municípios da região: *“nós temos uma zona histórica. Só que esta zona está praticamente toda abandonada, porque não é*

da Câmara. Isto tem que ser o privado a fazer. E quando nós falamos ao privado para fazer, este não faz porque é caro, fazer a recuperação de uma casa é caro (agente público 11, 2017).

Mesmo que se planeie realizar alguma intervenção para a instalação de uma estrutura turística, em alguns locais, torna-se uma tarefa complicada. *“A dificuldade que a autarquia tem neste momento é adquirir ... um espaço porque todas as casas são particulares, não há venda de espaços”* (agente público 8, 2016). Por vezes, são as câmaras municipais a fornecerem um local para a promoção de produtos locais para os turistas, como expressa um agente – *“É sermos nós a ter um local aberto para os produtores venderem ... Somos nós que estamos a vender. ... não é que todos os empresários estejam muito contentes, mas eu acho que a nível infraestrutural e a nível de pontos de interesse turístico, temos feito muita coisa”* (agente público 19, 2017).

6.5.1.7. Investimento na educação

Proporcionada pelo setor público, a Educação na área do Turismo tem-se configurado como uma forma de capacitar e reter os indivíduos na região. Como explica um agente, *“aquilo que foi a evolução da mecânica agrícola, qualquer produtor quase sozinho e com um trator faz todo o trabalho. [Agora] a criação de postos de trabalho está no setor do Turismo. E as pessoas vão perceber isso e vão ter que se adaptar e se formar para que possam trabalhar”* (agente público 1, 2017).

A melhoria na qualidade dos serviços de acolhimento aos turistas é uma preocupação latente e as escolas da região têm oferecido um leque de opções para este efeito. No caso de Lamego, apontaram-se durante as Conferências do Douro Sul:

“Para além de estarmos a trabalhar na parte dos cursos existentes... uma pós-graduação em Empreendedorismo, Turismo e Gestão de Eventos ... em Competitividade, Internacionalização de Empresas ... em Gestão de Centros de Serviço Social ... esta região ganhou o sétimo Polo Empreende regional com um programa na área da engenharia das telecomunicações e informática” (Conferências Douro Sul, 2010b).

“Nós temos a Escola de Hotelaria, nós temos ensino superior em Lamego, nós temos sistemas multimunicipais ... onde foram investidos aqui muitos recursos” (Conferências Douro Sul, 2011a).

“Nós temos neste momento 877 alunos, efetivos, não é um número falacioso. Temos sete licenciaturas, temos seis pós-graduações... Nós fomos pioneiros, no Norte, de um curso que tem a denominação de Informação Turística [Instituto Politécnico de Viseu e Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego], que é único no Norte” (Conferências Douro Sul, 2010b).

Apesar disso, em muitos municípios há uma necessidade premente de recursos humanos devidamente preparados, como representam as afirmações que se seguem:

“Precisamos ter, neste momento, a qualificação das pessoas que pretendem receber. Isso é fundamental. Enquanto as pessoas não tiverem essa mentalidade... Os hotéis não sabem receber ... precisamos de pessoas que dêem informação e dominem outras línguas. O turismo aqui é uma coisa muito nova, nova mesmo” (agente público, 19, 2017).

“O turista não pode chegar aos nossos restaurantes e as pessoas nem sequer conseguem falar inglês e não se entenderem com eles. Por isso temos algumas ações, cursos específicos de línguas ou inglês técnico... para começar a preparar os nossos jovens para esse grande desafio. Afinal, cria postos de trabalho... não tenho dúvida que o turismo é a atividade económica de futuro, vai criar mais empregos neste território” (agente público 1, 2017).

6.5.1.8. Capital político

A mobilização ou a capacidade dos diversos atores para agir coletivamente, com interesses diretos ou indiretos no turismo, através de redes, de forma a desenvolver qualidades locais, criar oportunidades políticas, obter vantagens para atrair investimentos e atenção para o território, e efetuar mudanças para afirmar o Douro como destino turístico, é uma realidade

ainda pouco observável na sub-região. As razões para tal, são explicadas por alguns respondentes:

“Não funciona por causa dessa desarticulação. E, uma outra situação é que a Administração Central que devia ser um elo fundamental de envolvimento, através de seus organismos desconcentrados, não se envolve” (agente económico 1, 2017).

“As câmaras são de cores políticas diferentes. É sempre muito difícil fazer perceber ... que mais importante que a política de cada um é o interesse das populações e das regiões onde eles estão” (agente económico 2, 2017).

“Muitas das vezes, poderíamos aproveitar as associações de municípios que temos, mais pequenas, para criar um determinado tipo de movimento ou de estratégias que depois defenderíamos no organismo maior que seria a CIM. Depois, aquilo que nós defenderíamos na CIM, seria o que todos defenderíamos depois no Conselho Regional do Norte... As associações parecem que estão um bocado esvaziadas de substância” (agente público 17, 2017),

Os apelos para o desenvolvimento de uma visão territorial mais ampla e para a mobilização dos atores locais não são recentes, como foi citado anteriormente nos testemunhos sobre a época da implementação do PDTVD. Tendo passado quase uma década, por ocasião das Conferências do Douro Sul, o apelo é repetido por um autarca: *“juntos temos força, juntos conseguimos, doutra maneira não vamos lá. Acho que é um desafio para todos nós encontrarmos novos modelos de gestão, novos modelos de cooperarmos uns com os outros”* (Conferências Douro Sul, 2012f).

E meia década depois, nos planos estratégicos elaborados por diferentes consultorias, novamente os atores locais são estimulados a agir em rede e a procurar concretizar as diretrizes apontadas de forma coordenada, diretrizes estas que, aliás, os próprios atores ajudaram a definir. Todavia, sem que tais políticas em rede se concretizem, a consequência prática, como avalia um respondente, é que *“os municípios voltam à sua vida do dia-a-dia, a fazer as suas rotundas e as suas intervenções, e a reivindicar junto de entidades que não estão presentes muitas vezes no território, os outros investimentos. E a coisa não funciona”* agente económico 1, 2017).

Segundo vários respondentes, conseguir alterar essa dinâmica é um grande desafio, devido às diferenças já mencionadas. Conclui-se, dessa forma que, “o *individualismo ainda prevalece*” (agente público 19, 2017) e, presumivelmente, assim permanecerá por algum tempo, situação que não contribui para a formação do capital político que poderia auxiliar a sub-região na obtenção de melhores resultados institucionais.

6.5.2. Recursos e produtos turísticos

A organização e a revitalização dos recursos turísticos está, em grande parte, sob a responsabilidade do setor público. Vários projetos foram desenvolvidos na região em parceria com instituições de ensino, como a UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), sediada em Vila Real, envolvendo, por exemplo, a revitalização de aldeias e sua dinamização, o turismo em espaço rural, e a valorização dos produtos endógenos. Todavia, nos diferentes testemunhos, o turismo fluvial é claramente o produto turístico mais significativa.

Tendo evoluído ao longo dos últimos 20 anos pela ação quase exclusiva do setor privado, o turismo fluvial suscita ainda algumas reações negativas, pois, apesar do reconhecimento da sua importância, a sua organização ocorre de forma independente dos objetivos para o desenvolvimento do turismo esperados pela maior parte das autarquias. Entretanto, em consequência do grande fluxo de passageiros em certos municípios, as câmaras municipais têm-se preocupado em melhorar as condições para o seu acolhimento, investindo em algumas infraestruturas, como as áreas dos cais.

Também o setor público, através da Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo - APDL, tem investido na adoção de novas tecnologias para melhorar as condições de navegabilidade do rio Douro, tanto para o transporte de passageiros como o de cargas⁶⁰; e na requalificação do Cais do Ferrão, em Sabrosa, e da ponte ferroviária,

⁶⁰ Inaugurada em toda a sua extensão em 1990, a via navegável do Douro totaliza 210 quilómetros desde Barca d'Alva até ao Porto. Em 2015, passaram por ela mais de 760.000 passageiros. Em (quatorze) barcos-hotel, foram 54 mil e nos cruzeiros de um dia, ultrapassaram-se os 185 mil passageiros (*Diário de Notícias*, 2015).

com a intenção de oferecer uma opção para as pequenas e médias embarcações (Porto Canal, 2016a, 2016c).

O rio Douro e a paisagem envolvente são assim, sem dúvida, os recursos mais explorados pelo turismo, e o turismo fluvial é reconhecidamente um impulsionador de sua valorização, como é ilustrado pelas afirmações que se seguem:

“A viticultura duriense vive do rio e tem nele o seu elemento estruturante” (Conferências Douro Sul, 2010h).

“Grande parte da nossa oferta turística assenta em quê? Em vinhos, gastronomia e paisagem. Portanto, são essas três coisas, não é? (agente público 18, 2017).

“A criação das rotas fluviais no Douro, com barcos-cruzeiro que trazem milhares de turistas anualmente ao Douro, foi muito importante para o desenvolvimento da região” (agente público 5, 2017).

“O turismo fluvial foi a alavanca para todo o outro turismo. Se algum mérito eles [operadores] têm e se algum mérito tem o Douro Azul, foi o facto de ser pioneiro no turismo do Douro. O Douro não tinha qualquer ligação com o turismo” (agente público 2, 2017).

Longe de ser um ponto pacífico, o turismo fluvial é geralmente criticado por se caracterizar como um circuito fechado, que beneficia apenas alguns empreendimentos e contribui pouco para os resultados sociais e económicos idealizados pelos municípios, como expressa um informador: *“Aquele lógica dos cruzeiros, com as devidas comparações, funciona na lógica do resort⁶¹”* (agente económico 1, 2017).

Nessa mesma linha um agente confirma: *“A navegabilidade do Douro é importantíssima, traz centenas de milhares de turistas ... percebemos que todo o resto do território não tira o devido proveito, é quase um monopólio... o circuito é muito fechado. E os turistas que nos visitam pela via navegável não vêm ao território. Fazem [apenas] o circuito... nem conhecem o território, nem geram riquezas”* (agente público 1, 2017).

⁶¹ local que oferece hospedagem, recreação e divertimento, especialmente para pessoas em gozo de férias (Dicionário Houaiss).

O facto de os turistas, nomeadamente os passageiros dos barcos-hotéis, não explorarem os demais lugares da sub-região, justifica um agente, resulta da oferta dos serviços incluídos no pacote: *“são pessoas habituadas a fazer os cruzeiros. Portanto, fazem tudo dentro do barco; de vez em quando fazem um passeio ou outro fora do barco, mas não querem andar muito, nem querem deslocações muito difíceis nem nada”* (agente público 18, 2017).

A dinâmica desse circuito fechado, que restringe o melhor aproveitamento dos demais recursos turísticos da sub-região, segundo os agentes locais, pode ser reconhecida pelas seguintes afirmações:

“Eles param única e simplesmente nos sítios onde estão os autocarros das empresas dos barcos” (agente público 8, 2017).

“Grande parte [dos barcos] passa na Régua porque é o ponto fulcral e de cruzamento, porque tem a interface com o comboio e com a via rodoviária” (agente público 18, 2017).

“Os barcos não vem ao interior. O problema dessas grandes companhias é que só fazem o Douro mesmo, não fazem o interior; e depois ‘pecam’ um bocado, porque a cultura está no interior, as histórias estão no interior” (agente público 11, 2017).

Nos municípios menos beneficiados pelo turismo fluvial e, portanto, onde não há geração de nenhum benefício, as reações são mais críticas, como representa este testemunho - *“não interessa os cruzeiros. É preciso ter em conta no planeamento para o desenvolvimento económico e social do Douro, que ele não pode ser só o rio, deve-se levar em conta... onde estão as mais-valias de cada município”* (agente público 7, 2017).

Nesse sentido, adverte outro agente, *“o turismo fluvial há trinta anos que faz os mesmos programas e visita os mesmos locais, e só o aumento recente do número de embarcações mudou esta situação, pelo que só com mais turistas na região é que eles chegarão a outros locais”* (agente público 5, 2017).

Observa-se uma certa resistência de ambas as partes, operadores fluviais e autarquias em geral, em concretizar uma articulação neste domínio. Como revela um respondente, há tentativas de aproximação com os principais operadores, no entanto, nem sempre resultam em ações concretas: *“Durante anos e anos, nós tentamos falar com eles, tentar sensibilizá-los para a necessidade de abrirem um bocadinho os percursos. ... não é fácil, sobretudo, que eles alterem um pouco o modelo de negócio e que permaneçam mais tempo, permitindo que as pessoas façam uso do comércio local e da oferta local em termos das experiências”* (agente público 18, 2017).

O envolvimento das autarquias, para além da intenção de proporcionar algum benefício às suas comunidades, justifica-se basicamente por dois motivos: são elas as responsáveis pela manutenção de parte dos recursos turísticos, e porque em muitos municípios há uma escassez de atores do setor privado, capazes de realizar tal articulação. A relevância dessa atuação é, aliás, justificada por um respondente: *“é importante a articulação com aquilo que é um produto turístico que possui um público-alvo, e que a gente tem que perceber como é que o pode integrar na região. Portanto, não é virar as costas a isso”* (agente económico 1, 2017).

Nesse sentido, a Estratégia de Desenvolvimento 2025 do Vale do Douro-Sul (2013, p. 39) já salientava que era necessário recorrer às parcerias entre os atores públicos e privados, de forma a se criar “uma plataforma de entendimento entre operadores e entidades ligadas ao domínio do planeamento turístico e à promoção, no sentido de ampliar a esfera de visitação a locais no interior da região que possuem interesse”. Aparentemente são poucos os esforços empreendidos junto dos grandes operadores de cruzeiros que resultaram em alguma mudança na programação. Como revelado por um respondente, o Museu do Douro, localizado no Peso da Régua, passou a oferecer tarifas reduzidas para as operadoras como forma de incentivar a sua visitação.

Confirmando a importância do turismo fluvial, o Presidente da Câmara de Lamego, que também participou da sua implementação, por ocasião de seu discurso nas Conferências do Douro Sul, assinalou: *“Honra seja feita e, defeitos à parte, como os tem todas as atividades, é a única atividade turística que tem dimensão e visibilidade internacional”* (Conferências Douro Sul, 2010f). E consequência dessa visibilidade e do seu potencial de exploração, este segmento vem atraindo operadores estrangeiros, porém, de uma forma nem sempre pacífica, como informou um agente: *“Os australianos quiseram entrar e*

disseram que vão entrar independentemente das dificuldades que lhes ponham à frente. Mas os outros operadores [turismo fluvial] estão constantemente a tentar bloquear a entrada no circuito e a autorização para eles operarem” (agente público 18, 2017).

Um outro aspeto evidenciado pelos agentes públicos refere-se à sobrecarga no fluxo dos barcos, que já tem causado alguns constrangimentos. Portanto, julgam ser necessário refletir a sua reconfiguração: *“O Pinhão é lindíssimo, mas o cais é pequenino. Já imaginou que nós estamos a matar os turistas? Porque os turistas chegam a estar duas horas dentro de um barco à espera de poder atracar, porque os que estão atracados, estão a almoçar no barco”* (agente público 8, 2017). Vislumbrando o desenvolvimento de outros pontos alternativos para os barcos, o mesmo agente propõe uma solução para alguns municípios: *Temos que arranjar uma solução para colocar essa massa de turistas a passear na serra”* (agente público 8, 2017). Essa solução parece criar já alguma expectativa, conforme completa essa ideia: *“O que temos que criar fora disso é atratividade para que as pessoas, vendo que existe outra oferta, digam: desta vez vim neste programa, mas amanhã eu vou sozinho”* (agente público 18, 2017).

Na defesa da exploração de outros recursos e produtos turísticos juntam-se diversos atores, que veem no turismo fluvial até uma ameaça para a cultura da região. Aqui essa ideia é representada por um trecho de uma obra literária,

O atual Douro oferece ao poder de compra do turista unicamente a Paisagem, um *fast-food* embarcado e um ou dois cálices de ‘porto’ e marca de comerciante intermediário, em armazéns saudosos de tempos em que guardavam tesouros magníficos de vinho, fino e perfumado, do lavrador. (Cardoso, 2014, p. 10).

Ou ainda pelo questionamento feito por um autarca, *“é possível haver um turismo que não crie emprego e riqueza para as populações locais, não valorize o seu património, não protagonize os seus recursos patrimoniais, naturais, paisagísticos, culturais e arquitetónicos?”* (Conferências Douro Sul, 2010i). À época dessas Conferências, os municípios do Douro Sul foram considerados potencialmente capazes de atrair os turistas, *“com o papel que tem o seu património, seja natural, seja histórico, pode ser útil no sentido de aumentar o tempo de permanência dos visitantes que vêm para estes lados”* (Conferências Douro Sul, 2012i).

À parte do turismo fluvial, outros segmentos começam a ser explorados. Demonstrando sua evolução, o Presidente da AHRESP Norte observou: *“Há o turismo fluvial, este sim com uma presença de estrangeiros muito forte e o turismo em terra, que não é tão forte com os estrangeiros, mas que está agora a começar a mudar”* (Porto Canal, 2016b). Nessa linha evidencia-se, *“Temos parte do concelho na região demarcada do Douro, mas ... temos outro tipo de turismo, um turismo mais direcionado para a serra”* (agente público 11, 2017).

Há municípios que apresentam já alguma expressão: *“Temos 500 mil turistas [no local de interesse turístico], mas podia ter mais. E hoje tem o turismo religioso, o turismo que procura a arquitetura, a história da região”* (agente público 8, 2017). Um respondente alertou para o facto de não se ter *“definida uma rota de património religioso, quando nós somos riquíssimos em património religioso. Nós temos Sernancelhe, que podem dizer... está afastado do Douro... tem a Nossa Senhora da Lapa, com toda a história que tem e que é importante”* (agente público 1, 2017).

E como citou o agente anterior e evidenciado já nas Conferências do Douro Sul, *“não é possível falar do Douro se não falarmos nas Quintas... As iniciativas que nos últimos meses têm sido desenvolvidas com a Associação do Douro Histórico na perspetiva de valorização das Quintas, do seu mapeamento, da sua caracterização... a necessidade de não esquecer o património vernacular do Douro”* (Conferências Douro Sul, 2010j).

Fazem parte da lista de atrativos oferecidos na região, *“produtos para além daquilo que o ‘Douro’ tem, o vinho, o enoturismo, a paisagem. Há de facto a gastronomia, o azeite, a maçã, as castanhas, outras coisas quer, o património, o património edificado... Nós temos Lamego que é uma cidade fabulosa em termos de património construído, temos Tarouca com a rota de Cister, Vila Real, o Palácio de Mateus e tantos outros”* (agente público 1, 2017). Observa-se em alguns casos que a proximidade de alguns municípios parece favorecer a exploração dos recursos de forma coordenada, conforme representam essas afirmações:

“Nós temos perto de nós Vila Real, Santa Marta, Régua, Lamego, Mesão Frio, Tarouca, Armamar. Tabuaço também está ali, mas já são muito mais acima, em termos, já são Terra Quente. Nós somos Douro, Terra Quente, Terra Fria. Há depois

Trás-os-Montes, portanto, em termos de cultura e de estrutura, mesmo a estrutura física e paisagística, há uma diferenciação enorme” (agente público 2, 2017).

“Trás-os-Montes é uma região muito vasta e é diferente, não é tudo igual. Enquanto o Douro, ao nível cultural há muita semelhança do que há ali, há em Alijó, há em Moimenta, em São João da Pesqueira” (agente público 19, 2017).

Mas há entre municípios próximos mais uma diferenciação, como identificam dois comentários que destacam o município de Penedono:

“Nós conseguimos oferecer esta realidade, depois em Penedono, porque saímos do rio. O Douro também cansa, as vinhas, os vinhos, o rio... Veja que Armamar, Moimenta e Carrazeda, em termos da maçã, são semelhantes, não é?” (agente público 17, 2017).

“E Penedono? O que tem para oferecer ao Douro, sendo parte integrante dessa região? ... a história de Portugal... uma mais-valia... para esse património mundial” (Conferências Douro Sul, 2012a).

A intenção de reconfigurar a exploração dos recursos turísticos para além do rio, tem sido alvo de lugares como Vila Real, apontada por um agente que afirmou, *“O novo executivo camarário de Vila Real procura neste momento posicionar o concelho como uma porta de entrada para o Douro Vinhateiro, o que nunca aconteceu de forma declarada no passado” (agente público 23, 2016).*

Outras iniciativas estão a ser pensadas, a fim de ampliar o leque e a oferta de produtos a diferentes mercados, como representam estes testemunhos:

“Temos a capacidade para realizarmos todo o tipo de desportos, quer descidas de águas bravas com o rio [nome], quer desportos de montanha. Nós temos paisagens para todos os amantes da natureza, e é nisso que estamos a tentar apostar” (agente público 2, 2017).

“Os turistas podem explorar o território, a visitar os núcleos arqueológicos percorrendo rotas turísticas, rotas pedonais. ... e patrimoniais... tudo fica sob a responsabilidade da câmara” (agente público 19, 2017).

“Não há muita articulação com os outros municípios, mas estão a trabalhar muito para as Rotas Magalhânicas⁶² e pretendem que seja um projeto agregador” (agente público 1, 2017).

Outras opções foram lançadas num passado não muito distante e requerem sua reconfiguração, como se observa no caso da Rota do Vinho do Porto: *“Uma rota que caiu ... há municípios que deixaram de pagar. É o caso da Régua e de Lamego. E os privados também, depois de resolver os seus problemas... quando alguns dos privados arranjam seus próprios clientes, já deixaram de pensar no todo para pensar no seu negócio”* (agente público 14, 2017).

Também há possibilidade de explorar o turismo literário: *“eles estão dando enfoque a esses projetos culturais. Estão a alavancar aquilo que diz respeito aos escritores”* (agente público 1, 2017). Nesse sentido, certos lugares veem nesse segmento algo de novo: *“a ter figuras importantes que possam trazer pessoas a [local], aí já é sair um pouco fora da estratégia normal”* (agente público 11, 2017). Estratégia que também é pensada por outro respondente: *“nós pretendemos trabalhar futuramente, ao nível do turismo, também o turismo literário”* (agente público 8, 2017).

Curiosamente, nenhum respondente mencionou o turismo ferroviário, um produto que tem atraído turistas “num reduzido período do ano” (Porto Canal, 2016b) – geralmente, entre junho e outubro, com grande procura na época das vindimas (setembro/outubro). Este produto consiste de passeios em comboios antigos – históricos – entre Peso da Régua e Pinhão (Alijó), com animação cultural por todo o percurso e provas de vinho. Também há uma experiência gastronómica de luxo realizada num comboio presidencial recuperado (*The Presidential Train*), com saídas desde a cidade do Porto em duas épocas – abril/maio e setembro/outubro, que é organizada e explorada por uma empresa privada.

⁶² O projeto Rota de Magalhães surge por ocasião da comemoração do V centenário da Circum-navegação comandada pelo navegador português Fernão de Magalhães, sendo que Sabrosa é uma das cidades participantes – local provável do seu nascimento, tendo por coordenador do projeto o ex-autarca deste município.

Alguns municípios têm sido beneficiados pela passagem de excursões rodoviárias, pelo que observam um significativo crescimento, como revela um respondente - *“das 24 excursões no ano passado, passaram para 70 excursões este ano.... Pode até parecer estranho, mas nós cá temos muita gente”* (agente público 8, 2017). Também se observa a diversificação dos turistas quanto à motivação da viagem: *“Recebemos até chineses, que vêm num contexto familiar para conhecer o Douro e já começam a reconhecer a nossa produção. Recebemos também muitos grupos em excursão”* (agente público 1, 2017).

Em geral, os municípios investem em eventos culturais, desportivos, religiosos, e comerciais - festas e feiras - para a promoção dos produtos endógenos: *“A intervenção do pelouro vai desde o apoio financeiro à organização para receber turistas ou promover eventos âncoras que possam atrair gente. ... Se não fosse [o evento], o nosso município seria conhecido por quê?”* (agente público 14, 2017).

Várias câmaras municipais recorrem ao patrocínio de programas televisivos, com transmissão ao vivo desde o local de realização, pois, acreditam conseguir promover seus territórios por um custo relativamente baixo. Essa situação é representada por este testemunho: *“o dia todo para o país e para fora, por [valor] euros, que foi só pagar o alojamento da equipa de televisão e tivemos 6 horas de televisão para todos os produtores locais e para a região, foi baratíssimo”* (agente público 14, 2017).

Confirmando essa estratégia, outro agente indicou que esta também é uma estratégia para atrair mais expositores e consolidar o evento *“leva algum tempo a consolidar, mas hoje é um certame já com uma abrangência regional e até diria nacional”* (agente público 8, 2017). Ao promover essas feiras ou festas, as câmaras têm conseguido obter a adesão dos produtores locais, que por vezes, não pagam o espaço para realizarem a venda. No entanto, essa participação é necessária e positiva, conforme revelou um respondente, *“tivemos cá o [evento] e houve um grande interesse mesmo dos empreendedores em participar e ajudar”* (agente público 11, 2017).

Como observado por outro agente, os produtores e o comércio local são beneficiados, já que os eventos comerciais são uma oportunidade de ampliar a rede de compradores, *“tem catapultado muito negócio e faz muita promoção do turismo, além de atrair visitantes ao local”* (agente público 1, 2017).

De uma forma geral, pode-se concluir que o turismo fluvial continua a ser o mais visível e controverso produto turístico da região do Douro. Apesar do grande fluxo de passageiros transportados nos cruzeiros fluviais favorecer poucos empreendimentos e não gerar os benefícios económicos esperados pelos municípios, alguns agentes acreditam que estes turistas podem retornar à região e explorar outras áreas no futuro.

Alguns municípios têm beneficiado pela passagem de excursões, principalmente, durante os meses mais quentes. Contudo, os grupos permanecem poucas horas, uma vez que os recursos turísticos disponíveis não são suficientes para retê-los. Este é, aliás, um constrangimento para que se consiga alterar essa dinâmica. Pouco mencionado pelos agentes, o enoturismo é um produto igualmente importante para a região, e mesmo beneficiando poucos empreendimentos, aparentemente, por estar voltado a um mercado mais seletivo e possuir uma dinâmica diferente dos grupos, acabou por não provocar reações – positivas ou negativas.

Vários agentes manifestaram a intenção de desenvolver novos produtos, como o turismo literário e o de natureza, mas, para que isso se concretize terão que eliminar alguns constrangimentos, nomeadamente, o financiamento, e por parte do setor privado, a melhoria da oferta de serviços. Com a prevalência do individualismo e a promoção de recursos considerados “únicos”, nessa mesma lógica, os padrões de relação e a interação entre os atores públicos locais e regionais, e destes com os atores privados, para a organização, atualização e reconfiguração dos produtos turísticos, tem sido pautados mais pelo distanciamento do que pela articulação e coordenação.

6.5.3. Subsetores do turismo

Não sendo possível a constatação da existência de planos formais para o desenvolvimento e sustentação do turismo ao nível municipal, não há como analisar a participação dos atores do setor privado local e/ou das associações empresariais no processo de planeamento. Mesmo assim, alguns respondentes afirmam que o setor privado se interessa em participar das estratégias relativas ao turismo, conforme representa este testemunho: *“há interesse por parte do setor privado em participar do planeamento do*

turismo, embora só um reduzido número de operadores privados esteja preparado para discutir um tema tão complexo” (agente público 5, 2017).

A participação do setor privado no processo de desenvolvimento do turismo no âmbito municipal pode ser observada em apenas um município, Armamar, que por iniciativa da Câmara Municipal constituiu um grupo de trabalho formal semelhante a um Conselho Municipal de Turismo. Coordenado pelo pelouro responsável pelo Turismo, este grupo tem como propósito agregar os empresários do setor, melhorar a interação entre o setor público e privado, permitir a análise e a discussão sobre as ações necessárias para a qualificação da oferta, sua promoção, entre outras questões. Recém-criado à época da realização das entrevistas, não foi possível identificar alguma ação específica, apenas foi relatado que as primeiras reuniões serviram para esclarecer os objetivos dessa iniciativa, o estabelecimento das normas de participação e o início das discussões sobre o cenário do turismo na região.

A qualificação da oferta de serviços, designadamente, a de alojamento, é frequentemente mencionada, dado o crescimento do turismo na região como um todo. Em alguns municípios essa oferta é reconhecidamente incipiente ou deficitária, como representam essas afirmações:

“O turismo está a desempenhar um papel fundamental até na recuperação económica do país, mas o Douro está muito aquém da estada média do país e, relativamente ao número de alojamentos e ao número de visitantes” (agente público 14, 2017).

“É muito pouco. Bragança que tem menos habitantes tem 1.200 camas” (agente público 14, 2017).

Também o encerramento de estabelecimentos hoteleiros contribui para acentuar o problema do défice, dificultando ainda mais o desenvolvimento do turismo que, entretanto, continua a ser estimulado pelo setor público. A proximidade com os atores privados, nessa situação, poderia ser relevante para tentar reverter a decisão ou pelo menos compreendê-la, e preparar-se para gerir os impactes. Na explicação de um agente, presume-se a existência do distanciamento, facto observado em grande parte dos municípios visitados: *“Infelizmente, o único hotel está fechado, o que é um grande constrangimento para nós.*

Se estivesse a funcionar nós tínhamos o hotel cheio. E para nós foi uma surpresa fecharem o hotel, porque tinha rendimento” (agente público 11, 2017).

A oferta de alojamento é tida como essencial para a concretização do desenvolvimento do turismo em vários municípios, principalmente nas suas sedes, que por vezes, contam apenas com residenciais de pequena dimensão e nem sempre bem equipadas. Assim, o surgimento de uma nova instalação é visto com entusiasmo, como sugerem estes testemunhos:

“Agora temos, felizmente a probabilidade de construirmos um hotel, está ser lançada a primeira pedra... Se tudo correr bem, vai revolucionar um bocadinho o turismo, porque não é possível essa situação” (agente público 2, 2017).

“Nós temos um projeto para um futuro hotel. Vamos ver como as coisas correm” (agente público 19, 2017).

“São postos de trabalho que se abrem e a dinamização do turismo com esses dois investimentos no concelho, penso que irá também, abrir um bocadinho o horizonte das pessoas para perceber, afinal, isto está a acontecer” (agente público 1, 2017).

Contudo, alguns agentes acreditam que, devido à pequena dimensão dos lugares, da oferta de atrativos e do fluxo de turistas, não se justifica qualquer investimento hoteleiro, como revela esta declaração: *“É difícil nós termos mais hotelaria para aquilo que nós precisamos. Nós também temos que ser um bocadinho realistas”* (agente público 8, 2017).

Na região do Douro, em todos os setores, o tecido empresarial é constituído por empresas de pequena dimensão, como ressaltou um gestor do Programa ON.2, *“a maior parte dos agentes económicos são pequenos, micro, pequenas ou médias empresas. Essencialmente micro”* (Conferências Douro Sul, 2011c). Essa característica acaba por afetar o desenvolvimento da atividade turística quando se considera, de um lado, a dimensão dos estabelecimentos de alojamento e, de outro, a expectativa do setor público em aumentar o fluxo de turistas e o tempo de permanência no território em decorrência da promoção que realiza. A pequena dimensão das unidades hoteleiras onde o fluxo de turistas não é constante e significativo, por vezes, tem-se mostrado como um constrangimento para os agentes públicos, como pode ser observado nesses testemunhos:

“Eu queria marcar o alojamento para eles num hotel rural e está esgotado” (agente público 8, 2017).

“E não vão ficar a colocar umas aqui, outras ali, as pessoas não querem. Nós não temos como alojar um autocarro, porque não tem onde colocar as pessoas” (agente público 19, 2017).

“Eu consigo rapidamente chegar na internet e arranjar um alojamento... Agora é um quarto, dois ou três, não dez ou vinte. Portanto, essa dimensão, o poder político nunca vai conseguir ultrapassar enquanto os privados não fizerem, é óbvio” (agente público 20, 2107).

“E quando eu digo que aqui é assim, que não é possível [acolher], o que acontece? A pessoa vai para [nome do município]. Portanto, ficamos a perder, porque nós aqui temos a oferta cultural até superior... e mesmo a nível de informação palpável, a deles é uma desgraça” (agente público 19, 2017).

Em alguns momentos, essa pequena dimensão também é revelada através dos relatos sobre o alojamento em espaço rural, com forte ligação com a produção local, facto contextualizado nestas afirmações:

“Houve, de facto, nos anos 90, um boom do turismo rural, das quintas, mas isso depois morreu um bocadinho porque as pessoas começaram a perceber que não era bem a mesma coisa ... muita gente sabe fazer vinho, mas, muita gente não sabe como trabalhar com o turismo” (agente público 18, 2017).

“Ao nível do alojamento há coisas muito interessantes.... Alojamento Local a funcionar mesmo em quintas, que foi inicialmente definido como a matriz de exploração turística do Douro” (agente público 18, 2017).

Todavia, a escassez de unidades hoteleiras existe mesmo nas cidades da sub-região, como analisou um respondente, *“Em termos de hotelaria posso-lhe dizer que estão todos em situação de défice, quer Lamego, quer Régua, quer Vila Real” (agente público 14, 2017).*

Nas sucessivas visitas observou-se, num desses municípios, o aumento de sinalização de obras em alguns imóveis - casas brasonadas e palacetes - há muito tempo desocupados, para a instalação de estabelecimentos hoteleiros. Tal observação foi confirmada por um agente que indicou a existência de alguns projetos em curso - *“hotéis de pequena dimensão, 12 quartos, 20 quartos, coisas relativamente pequenas, mas que vão, de facto, ser a base da oferta”* (agente público 18, 2017). Noutro município, de menor dimensão, outro agente confirmou que uma conhecida rede hoteleira nacional *“já fechou negócio com uma propriedade aqui para construir um hotel com sessenta quartos”* (agente público 1, 2017).

Na região como um todo, a questão da dimensão dos hotéis afeta o seu desenvolvimento e a sua consolidação como um destino turístico. Considerando que nesta última fase, o número de turistas pode igualar ou mesmo ultrapassar o número de residentes, no caso de muitos municípios, possivelmente, esta é uma situação crítica e não pretendida. Contrariamente, é notória a crescente promoção da região dentro e fora do país - tendo sido relatado um caso em que os operadores no exterior questionaram a capacidade de acolhimento para que pudessem organizar pacotes de viagem, e os agentes públicos foram obrigados a admitir a falta de condições para receber de grandes grupos. Esse constrangimento quanto à dimensão dos estabelecimentos pode ser reconhecido através desses comentários:

“Se formos ver, os hotéis grandes não são grandes, em Vila Real há o Miracorgo, o Régua Douro que é médio e o Hotel Lamego que é maior um bocadinho. Depois tem o Vila Galé com 38 quartos. Depois os hotéis são rurais com 20 e tal quartos” (agente público 20, 2017).

“Deveria haver um bocadinho de concorrência [hotel de qualidade superior e de maior porte], porque a concorrência faz muito bem a toda a gente” (agente público 14, 2017).

“O hotel [nome] é muito bonito. Mas lá está, tem 20 quartos. A dimensão é sempre esta. O que nós temos que pensar é trabalhar a oferta turística, pensar em grupos, e isso é pensar em Régua, Lamego e Vila Real, e portanto, à partida, não vale a pena” (agente público 20, 2017).

“Se não tiver uma, duas, três, quatro âncoras de grandes hotéis na região, o resto não cria sinergia, não vale a pena. Não estou a falar do turismo de massas, estou a falar para combater a tal sazonalidade. E isto é, verdadeiramente, um investimento privado” (agente económico 25, 2017).

Diante da análise da oferta de serviços de alojamento, um informador foi categórico - *“até é difícil de dizer que o Douro é um destino turístico. Digamos que o destino turístico está agora a se afirmar”* (agente económico 2, 2017). Todavia, este respondente reconhece o recente investimento realizado por algumas redes hoteleiras, em geral, em zonas próximas ao rio, admitindo que *“houve uma alteração radical nesses últimos 2 anos. A chegada de alguns grupos importantes, internacionais, como o caso do Six Senses, o Vila Galé, que é um grupo importante nacional, também animou e o destino está, de facto, a crescer”* (agente económico 2, 2017).

A presença de uma rede internacional como a *Six Senses*, voltada para um perfil de turistas mais seletos, com maior poder aquisitivo, vem confirmar o potencial da região para o turismo de qualidade, um segmento frequentemente mencionado nos planos estratégicos. E na defesa desse propósito, muitos agentes sublinham a ideia que é possível alcançar benefícios através desse segmento, conforme representa esse testemunho: *“Eu acho que o Douro tem que vencer é pela qualidade e não tanto pelo número de turistas, mas pelo número de estada média, pelo número de turistas de gama alta, tem que ser um turismo diferenciador”* (agente público 14, 2017).

Todavia, o que tem sido observado é a chegada de um novo perfil de turistas: *“se puderem, gastam o mínimo possível. Por isso que só tem hotel de 2, 3 estrelas, hotéis simples, básicos, mas que podem oferecer o necessário. Estão perto da [local], estão perto do posto de turismo. E isto é investimento de gente daqui, da região, que vem investir aqui”* (agente público 18, 2017).

Nesse sentido, não é possível identificar claramente a base da oferta sobre a qual a região concretamente espera obter ou obterá benefícios. Presumivelmente, as unidades de luxo devem gerar mais postos de trabalho que os pequenos hotéis e alojamentos, e também gerar mais receitas devido ao preço dos serviços, além de requerer mais serviços complementares, mas são desconhecidos os benefícios que estes turistas geram no

comércio local, por exemplo. Contudo, os poucos hotéis de qualidade superior existentes configuram-se como de pequeno porte, o que suscita dúvidas sobre o impacto económico que provocam nos municípios, isso sem considerar a questão da sazonalidade, ainda muito demarcada.

Há, no entanto, outras situações que não têm colaborado para a organização da oferta de alojamento, de forma que esta possa ser competitiva. É possível constatar que muitas propriedades não estão cadastradas como estabelecimentos de alojamento, mas operam como tal, e por vezes, de forma deficitária em termos de atendimento profissional. Essa realidade é descrita por um respondente: *“As pessoas não estão despertas para o turismo, não estão a contar com um grande fluxo ... aqueles alojamentos tradicionais que geralmente estão associados ao restaurante. Como tinham um espaço grande na casa... fazem o alojamento local. ... Portanto, há poucas unidades turísticas de alojamento que façam isso a sério, não é? Isso é mais um complemento ao rendimento que a pessoa tem”* (agente público 19, 2017).

Confirmando o facto de muitos indivíduos optarem pela oferta de serviços para complementar o rendimento, outro agente argumentou, *“Ninguém vive com 25 mil euros por ano... E o turismo pode ser determinante no sentido que me permite ter ali uma casa e vários casotes, que é o que normalmente se faz. É o turismo com quatro ou cinco quartos que me permite ter um rendimento superior, superior de longe à produção de vinho”* (agente público 20, 2017).

Essa é, por vezes, a realidade da própria sede do município: *“De todas as unidades que existem no concelho, há apenas uma unidade turística que realmente, que se pode dizer que funciona mesmo a nível de turismo exclusivamente... os outros funcionam, mas não vivem exclusivamente disso”* (agente público 19, 2017). Os agentes públicos reconhecem que nem todos os estabelecimentos estão registados junto ao Turismo de Portugal ou legais, como representam estas declarações:

“E depois os dados do turismo rural, que não tem muita informação ou disponibilidade, pois nem todos são legalizados” (agente público 8, 2017).

“Nós estamos a falar de 30% da oferta total de camas do Douro, o que é muito, são 1000 e tal camas. É muito para a dimensão que a região tem” (agente público 20, 2017).

Comparativamente aos empresários da hotelaria profissional, os proprietários de estabelecimentos mais tradicionais – residenciais – e os que têm no alojamento o seu rendimento complementar, acabam por suscitar alguma preocupação por parte dos gestores públicos locais, quando sabe-se que *“os nossos operadores [empresas] turísticos são pessoas que aproveitaram os fundos comunitários, investiram no seu próprio património, mas não são profissionais do turismo. Recebem bem, são simpáticos, mas falta ali profissionalismo* (agente público 1, 2017).

Esta questão é preocupante porque pode comprometer igualmente a imagem do destino e a sua competitividade. Nesse sentido, esse mesmo agente reconhece: *“Para nós trazermos os turistas para os nossos territórios, temos que nos preparar para isso, porque pior que os trazer, é trazê-los e recebê-los menos bem”* (agente público 1, 2017).

A falta de conhecimento sobre o funcionamento do mercado turístico e as suas necessidades é um fator crítico para a manutenção de uma empresa do setor, e para a gestão pública também, pois, dificilmente esses atores privados têm interesse ou capacidade para atuar em rede e colaborar no processo de desenvolvimento do destino.

Ainda a propósito da atuação profissional, um informador assegurou que *“essa formação dos privados que trabalham a sério na área do turismo está a ser feita e com qualidade. Nisto também há várias realidades, não dá para olhar para o Douro e dizer que o Douro é isto, não!”* (agente económico 25, 2017).

Este constrangimento em relação ao conhecimento sobre o mercado não é uma exclusividade do setor privado, mas ocorre também no setor público, facto observado em alguns municípios durante a pesquisa de campo e corroborado por um agente: *“A experiência vale muito, sim, mas a formação... As pessoas estão aí há muitos anos, mas não compreendem a verdadeira dimensão do que é o turismo. Não só em termos locais, regional, do país menos ainda”* (agente económico 27, 2017). Esta situação pode se configurar, também, num constrangimento para a concretização da governança do turismo,

comprometendo inclusive a articulação com os atores privados e um possível planeamento local.

Apenas um agente revelou ter dificuldade para desenvolver as estratégias municipais de turismo devido à falta de articulação entre o setor público e privado: *“O concelho tem uma dificuldade que é, não ter o setor de turismo devidamente organizado, temos que reconhecer, porque a oferta não está organizada ... somos ainda um território pouco explorado, pouco conhecido”* (agente público 3, 2017).

O turismo em toda a região do Douro, como já foi citado, é um fenómeno recente e há, naturalmente, municípios que recebem poucos visitantes, mesmo estando próximos a lugares em que se observa um grande fluxo de turistas. Há outros que já estão mais afastados do rio, ou distantes dos principais pontos de visitaçã – tendo como referência os locais de paragem dos cruzeiros e comboios turísticos. Nesse sentido, é natural que a oferta ainda demore a ser organizada e requalificada.

Desde as Conferências do Douro Sul, o então Presidente da CIM Douro afirmava a necessidade de expandir o turismo a todo o território: *“Precisamos de um novo paradigma no turismo do Douro [que não o fluvial], que respeite as dimensões vitais do território, como a paisagem e o ambiente, mas que abra vantagens competitivas similares às de outras regiões turísticas e até de regiões que não são turísticas e que vão ser, por força de inúmeros projetos de grande dimensão que estão em curso”* (Conferências Douro Sul, 2010e).

E como observou um informador, *“[os operadores dos cruzeiros] tiveram o mérito de, quase durante uma década, abrir o caminho para todos que apareceram agora em terra. O futuro do Douro passa muito pelo turismo em terra, pelas estruturas em terra, pela organização em terra”* (agente económico 2, 2017). A organização obtida pelos operadores turísticos modificou sensivelmente alguns lugares, como representa este testemunho: *“A via navegável, de facto, trouxe-nos muitas pessoas e, de repente, nós demos conta que era gente que muitas vezes não tinha sequer o que fazer aqui”* (agente público 18, 2017), sinalizando que além dos lugares não estarem preparados para o volume de passageiros que começaram a chegar na região, não havia uma oferta organizada.

Um outro aspeto interessante sobre a organização da oferta turística foi destacado pelo autarca de Tabuaço, por ocasião da comemoração dos 15 anos do Alto Douro Vinhateiro como Património da Humanidade, a difícil tarefa de produzir um imaginário que traduza as paisagens e as tradições de cada aldeia da região, afirmando, *“Nós ainda não conseguimos criar aquilo que os operadores turísticos fluviais fizeram. ... Sistematizar toda essa oferta única que temos, e conseguir realmente promovê-la da mesma forma que todo o outro imaginário mais ribeirinho tem vindo a fazer. ... aliada também à criação de produtos que nos permitam conseguir levar as pessoas a estas cotas superiores. ... A nossa oferta ainda não permite que ... fiquem mais do que dois, três dias”* (Porto Canal, 2016b).

Por toda a sub-região ainda são poucas empresas locais a oferecer serviços de animação turística: *“não há é uma oferta de programas feitos à medida, daquilo que as pessoas querem fazer, e pessoas que estão dispostas a pagar. Eu vejo hoje em dia mini-vans de 8 lugares que vem do Porto, de gente que está nos hotéis do Porto e querem fazer um dia no Douro”* (agente público 18, 2017). Da mesma forma assertiva, outro informador argumentou que a região necessita *“de facto, estruturar toda esta oferta. Não só os hotéis, mas animação e todas as empresas que gravitam à volta”* (agente económico 2, 2017).

Como argumentaram J. R. Ritchie e Geoffrey Crouch (2003), a competitividade de um destino procede da combinação de recursos, naturais ou não, que podem ser disponibilizados para formar o produto turístico e a capacidade dos atores para mobilizá-los, e portanto, a vantagem competitiva pode ser alcançada a partir de uma trajetória coerente e com o apoio dos diferentes atores, residindo aí a importância do planeamento para auxiliar o destino a ser bem-sucedido.

Nesse sentido, o governo central advertiu à iniciativa privada sobre o papel que deve desempenhar, considerando que a base para o desenvolvimento já foi estruturada pelos recentes governos: *“a competitividade de um destino evolui com a capacidade de iniciativa dos agentes privados. Sabemos que a estruturação da nossa oferta depende muito mais do arrojo e saber de quem investe do que de quem governa”* (Turismo de Portugal I.P., 2015b, p. 4). Mas como já observado por um agente, no caso do Douro, essa capacidade está aquém do esperado, *“E os privados tem feito? Não. Estão à espera da passadeira vermelha para depois andar”* (agente público 21, 2017).

O desempenho dos atores privados ainda é uma condicionante para o desenvolvimento do turismo no Douro e sua consolidação como destino turístico. E mesmo que algumas câmaras municipais ainda estejam assumindo parte do papel que cabe ao setor privado, essa situação deve ser revertida para gerar a competitividade esperada. Nesse sentido, aquele mesmo agente foi assertivo, *“O turismo é uma responsabilidade setorial... não espere isso [elaboração de estratégias] das autarquias locais porque não tem essa competência. As autarquias têm um conjunto muito amplo de competências. ... Há muitos municípios que querem, e eles ainda ajudam na promoção, quando fazem feiras... eles estão indiretamente fazendo a promoção... Isso vai longe? Não”* (agente público 21, 2017).

Esses testemunhos confirmam os esforços empreendidos por algumas autarquias e os desafios que se colocam para a mobilização dos atores locais:

“Mas é muito difícil porque eles [setor privado local] também têm medo do investimento. Têm medo de investir para receber. Eles confiam no setor público. Mas é aquela questão, eu vou investir mas não recebo já de imediato” (agente público 2, 2017).

“Nós é que damos boleia [para que participem de eventos], nós que temos que ficar sempre em cima deles [para que participem] e mesmo assim é muito difícil. As pessoas estão sempre à espera. Temos que ser nós a fazer, porque se nós não fizermos, ninguém faz, ninguém se mexe” (agente público 19, 2017).

“A requalificação foi totalmente oferecida pela autarquia, ainda que [privados] sejam responsabilizados pela manutenção dos próprios espaços e dos próprios equipamentos. Mesmo dando acham ruim... dando ainda é pior, porque a eles quanto mais se dá, mais desconfiados ficam” (agente público 8, 2017).

A dificuldade em aceitar as dinâmicas dos grupos, também pode dificultar o processo de articulação dos diversos atores locais, o que exige um trabalho intenso de sensibilização e cooperação para sua reversão. Dois testemunhos expressam essa resistência:

“É por isso que os [estabelecimentos] de terra não gostam muito deles [cruzeiros] porque não trazem negócio, não há intercâmbio. Existe a utilização dos serviços

dos produtores pelas pessoas vindas pelos cruzeiros, mas é a única parceria que os une e participam (agente económico 2, 2017).

“Ele não está a aceitar este novo perfil de visitante.... As excursões chegam, querem logo uma casa de banho, as casas de banho são de quem? Água e papel higiénico. Os turistas passam por lá, não entram, fazem barulho e vão se embora. Depois vão lá fora ... comprar qualquer coisa mas ali dentro não compram nada. É um prejuízo. Portanto, esta é a visão que está implementada neles. Uma visão de repúdio, de não-aceitação de massas” (agente público 8, 2017).

Em alguns lugares, onde a capacidade de promoção da oferta ainda é diminuta, esse esforço de promoção, por parte das autarquias, pode ir além das ações externas e da receção dos visitantes no seu território através do oferecimento de serviços de informação turística ou da oferta organizada de atrativos e de guias locais, pois, as câmaras chegam a manter espaços para a prova e venda de produtos locais – responsabilizando-se por esta venda, mas com pouca ou nenhuma colaboração do setor privado.

Somente num lugar foi possível observar a aproximação da autarquia e um empreendimento hoteleiro, que permite que a Câmara Municipal mantenha contacto direto com operadores turísticos quando este recebe grupos: *“Nós temos já um conjunto de parceiros que fomos conquistando, alguns agentes, esses que vendem as viagens” (agente público 8, 2017).*

Na falta do planeamento ou pelo menos do estabelecimento de uma visão a longo prazo e a articulação dos diferentes atores, conforme indicaram J.R. Ritchie e Geoffrey Crouch (2003), a evolução da sub-região como destino turístico e a sua competitividade ficam condicionadas. Esse condicionamento é reconhecido e foi exemplificado no testemunho do Presidente da AHRESP Norte, quando admitiu, *“De facto, o Douro está bem, podia estar melhor, estamos a fazer este trabalho... estamos a falar de uma região que é muito diferente que há 15 anos atrás.... Tem que passar pela articulação. Sabe que nós, em quase tudo... temos muitas vezes o discurso de que é bom trabalharmos em rede, mas somos muito desconfiados uns com os outros” (Porto Canal, 2016b).*

Neste mesmo testemunho foi explicitado um fator-chave para a sub-região e que tem sido frequentemente negligenciado pelos atores locais em geral, sob a bandeira do

individualismo característico da cultura duriense - ou como citado anteriormente por um agente, “cada um tem seu quintal” - que é a organização dos recursos turísticos dos municípios em conjuntos, de modo que se complementem e possibilitem a exploração da sub-região, ao mesmo tempo que colaboram para estender a permanência dos turistas.

Isto pode fazer com que os municípios repartam os benefícios, mas, essa articulação pode gerar melhores resultados para todos: *“O turista que vá para o Douro, vê uma paisagem deslumbrante, mas no final do terceiro dia, é a mesma paisagem. Nós temos que lhes trazer uma série de experiências, uma série de cruzamentos de experiências com os vários players da região, com o património, com os vinhos, e tudo isto tem que estar mais articulado”* (Porto Canal, 2016b).

Nos seguintes testemunhos é possível observar que a questão da mobilização e da ação coordenada entre os atores está longe de ser ultrapassada:

“Eu lhe digo, os empresários também não se entendem entre eles. Não se entendem porque acham que é o Baixo Douro, é o Alto Douro. Portanto, os políticos não se entendem por umas razões e os privados também não se entendem por outras razões” (agente público 21, 2017).

“Verificamos que a oferta do concelho mostra-se pouco interessada e desperta para o setor do turismo, continuando fechada a novas oportunidades para desenvolver os seus negócios” (agente público 19, 2017).

“Na nossa Loja de Turismo, agora nós estamos a tentar trabalhar de forma que o município consiga ter uma oferta disponível. O problema é que, muitas vezes, as pessoas lá não trabalham em rede, cada um trabalha por si” (agente público 2, 2017).

“Quando começaram a surgir os hotéis de qualidade, foi precisamente num momento de crise económica... em 2012, houve uma série de encerramentos e os negócios correram mais ou menos mal, o que dificultou esta estratégia da criação de qualquer tipo de rede, para além da resistência natural que as pessoas têm, que é uma questão cultural, de trabalhar em rede.” (agente económico 2, 2017).

Na visão do setor público regional, conforme a afirmação do Vice-Presidente da Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte, aos poucos, essa situação tende a melhorar, *“Felizmente os players que estão na região têm conseguido trabalhar em articulação nos últimos anos, sobretudo os últimos ... dois anos tem sido bons, temos conseguido fazer coisas... fazer a diferença”* (Porto Canal, 2016b).

Nesse sentido, um testemunho confirmou a ocorrência de uma tentativa de aproximação: *“Até hoje só fui contactada pela CIM Douro para poder participar na BTL. Quanto ao Turismo de Portugal, e curiosamente, do Turismo Porto e Norte, recebi a semana passada um convite para participar amanhã num Laboratório Estratégico de Turismo, para o qual me inscrevi! Portanto, a resposta à sua questão é que parece que finalmente se discutem estratégias conjuntas no Douro. Se os meus interesses em questão serão tidos em consideração no planeamento do turismo para esta região? Só posso esperar que sim, mas até hoje não”* (agente económico 27, 2017).

As questões envolvendo os subsectores do Turismo revelam uma panóplia de aspetos influenciadores dos processos de governança e de evolução dos destinos, que variam desde a dimensão dos lugares, a existência e a organização de recursos e a sua transformação em produtos turísticos, à capacidade e desempenho dos atores privados, num contexto singular promovido pela própria cultura da(s) sociedade(s) local(ais). Aqui foram expressados e exemplificados alguns desses aspetos.

Naturalmente, os municípios que compõem a sub-região estudada não oferecem as mesmas condições para o desenvolvimento do turismo, e nem poderão se valer deste para concretizar os objetivos de desenvolvimento idealizados nos planos nacionais e regionais – geração de rendimento, emprego, dinamização dos territórios, retenção de pessoas, entre outros. Contudo, mesmo que os agentes públicos se comprometam com o estabelecimento de estratégias, ofereçam a infraestrutura necessária, e realizem seu papel de promotor, sem a melhoria da oferta de serviços e a articulação dos atores para, entre outras ações, organizar os produtos turísticos e criar oportunidades para oferecê-los no mercado, possivelmente pouco mudará no cenário sub-regional.

Algumas dinâmicas precisam ser alteradas através da coordenação e da articulação dos diferentes atores, e para isso, a cultura do individualismo ainda precisa ser superada, o profissionalismo de grande parte dos prestadores de serviços ser trabalhado, os papéis

serem definidos, e o discurso ser transformado em ação. Apesar da ação assertiva e do sucesso alcançado por alguns atores privados, no geral, as dinâmicas locais têm-se mostrado mais constrangedoras do que facilitadoras para a evolução da sub-região como destino turístico e para a concretização dos objetivos de desenvolvimento pretendidos.

6.5.4. A participação da comunidade

Apesar da afirmação do turismo como potencial gerador de emprego e rendimento para as populações dos territórios de baixa densidade, entre outros benefícios, são escassas as declarações que demonstram outras preocupações, como a participação dos residentes no processo de tomada de decisão no âmbito público local, e de forma geral, não só nas questões relativas ao turismo.

A evolução do turismo na região do Douro tem alterado a vida de algumas comunidades, mas como observou o Vice-Presidente da Entidade do Turismo do Porto e Norte e empresário hoteleiro no Douro, *“Obviamente não podemos adormecer com o sucesso que já conseguimos, e sabemos que temos muito caminho para fazer... Ainda estamos longe ... dos objetivos reais para a região e para as populações. No fundo, nós temos que nos preocupar, sobretudo, com as populações... Não podemos só fazer o discurso que o turismo é bom para as populações e depois elas de facto não se beneficiarem e continuar com a desertificação, que é real”* (Porto Canal, 2016b).

Nesta ocasião, o entrevistador verbalizou a ideia desse benefício incluir seu envolvimento na atividade e nas ações para o desenvolvimento do turismo tenham voz, ao completar a declaração anterior, *“No fundo, que sintam que fazem parte de algo, de comum, algo comum e no qual, crescendo, todos podem ganhar, e não isoladamente”* (Porto Canal, 2016b). Diante dessas declarações, o autarca de Tabuaço concordou, afirmando ser importante *“nós conseguirmos que os agentes locais, que os principais atores, que são a população, que são as gentes do Douro, que realmente se sintam próximos de todo esse processo... de todas essas dinâmicas”* (Porto Canal, 2016b).

O desenvolvimento do turismo sem a participação ou a sensibilização das populações para o possível crescimento da atividade e os impactes que pode vir a gerar, é crítico – e a literatura da área é rica em exemplos sobre isso. Este mesmo autor revela essa problemática ao afirmar que *“muitas das vezes, as nossas populações não sentem um valor acrescentado naquilo que é a sua sustentabilidade económica no dia-a-dia, nesse fluxo maior dos turistas”* (Porto Canal, 2016b).

Considerando ainda o facto que, mesmo oferecendo formação específica para o turismo como uma forma de estimular a melhoria dos serviços e manter os jovens nos territórios, a procura pelas regiões mais dinâmicas (cidades e mesmo outros países), em termos de emprego e progressão profissional, é uma constante ameaça para a manutenção da população na região. Portanto, sem a melhoria concreta do envolvimento das comunidades nos processos decisórios, nos serviços públicos e privados dirigidos ao turismo, pouco se deve avançar. Por fim, evidencia-se que não foi possível identificar qualquer grau de participação, individual ou de representantes, das comunidades na gestão do turismo nos municípios estudados.

6.5.5. Visão e ação extralocal e a longo prazo

A integração dos atores públicos locais têm sido requerida para melhorar o desempenho dos governos e impulsionar o desenvolvimento nos territórios de baixa densidade, implicando o estabelecimento de uma visão e a ação coletiva para facilitar a ocorrência de mudanças positivas. As declarações proferidas durante as Conferências do Douro Sul exemplificam essa evocação:

“Não há outra forma de desenvolvimento para este território que não seja aquilo que nós podemos chamar o desenvolvimento a partir de dentro... o que nós temos de ser capazes de fazer a partir de um território, e um território não é um espaço físico... é um espaço de interatividade” (Conferências Douro Sul, 2012c).

“Falo das redes de trabalho... a palavra-chave para o Douro e seu território, para o desenvolvimento social e económico é ... sobretudo, haver cada vez mais

lideranças, que não são lideranças dentro dos próprios, das fronteiras de cada um dos municípios, são lideranças que devem sair fora dessas fronteiras” (Conferências Douro Sul, 2011e).

“Eu percebo bem que cada uma das câmaras municipais, cada uma das instituições tem ali funções que parecem quase próprias e que mais ninguém pode desempenhar... temos que ter a capacidade de abdicar ... para colocá-los ao serviço de todos, porque a visão pequena à volta do desenvolvimento de cada um, não nos conduz a lado nenhum. Nós não temos escala, nós não temos capacidade para enfrentar o futuro que não seja em conjunto” (Conferências Douro Sul, 2010g).

“É central que nós olhemos para nossas organizações todas e que olhemos uns para os outros como parceiros, parceiros do desenvolvimento” (Conferências Douro Sul, 2012g).

“Precisamos de incrementar a nossa capacidade de idealizar, de enfrentar novos desafios e de ver mais longe” (Conferências Douro Sul, 2010e).

Além da interação entre os atores para a ação coordenada e coletiva, a construção de uma visão a longo prazo, implica também a definição de objetivos, meios para concretizá-los e responsabilidades. Na Estratégia Vale do Douro Sul 2025, a diversificação da base económica foi considerada fundamental para gerar competitividade e desenvolver o tecido empresarial daquela região, destacando dois setores para isso, a agroindústria e o turismo (Comunidade Intermunicipal do Douro & Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2015, p. 62).

Apesar de ser visto com entusiasmo por muitos agentes, o turismo ainda é uma questão secundária nesses territórios onde ainda predominam as atividades agrícolas. Contudo, a exploração de outros recursos naturais parecem oferecer mais garantias de retorno económico a longo prazo. Como declarou um autarca, *“Eu compreendo bem que se discuta muito e principalmente o turismo ... que é um instrumento de desenvolvimento enorme, mas nós temos outras potencialidades”* (Conferências Douro Sul, 2010g), referindo-se à exploração de recursos energéticos e minerais, evidenciados pelos seus pares:

“Temos o exemplo do Alto Tâmega e outras riquezas como Armamar vai ter brevemente na exploração mineira” (Conferências Douro Sul, 2010f).

“Há dois fatores de desenvolvimento no Douro Sul que, se nós autarcas não formos egoístas, podemos em comunhão de esforços, gerar riqueza para a nossa população que é a riqueza mineira⁶³... e também a riqueza energética... podemos fazer uma região muito melhor, muito mais desenvolvida, aproveitando o setor do turismo” (Conferências Douro Sul, 2012e).

Quanto ao turismo, pelo menos num futuro próximo, não parece configurar-se como a atividade que conseguirá alterar a dinâmica de toda a sub-região, conforme acredita um agente, *“Há um discurso que é uma coisa e há o que é a prática. O turismo tem sido uma boa alavanca e tem obrigado as pessoas a se organizarem no país, mas estamos a falar de uma área que, apesar de tudo, ainda tem uma desorganização”* (agente público 8, 2017). Como já mencionado anteriormente, a concretização de redes é uma das questões a solucionar: *“É fundamental o trabalho em rede. Esse trabalho de parceria com as universidades, com as autarquias, com os parceiros, é verdadeiramente fundamental”* (Porto Canal, 2016b).

No processo de organização da oferta turística voltada para esse futuro, por muitos pretendido, observou um agente que os atores locais devem fincar a imagem da região à contemporaneidade e criar formas de combater a sazonalidade, *“Nós neste momento temos que mudar um pouco [imagem da região], porque o Douro não é só as vindimas... Se a gente quer desenvolver também a parte interior, nós temos que desenvolver as nossas histórias e as nossas culturas. Não aquela cultura tacanha, do soquinho [tamancos], do avental lavado e do lenço na cabeça, que isto já deixou de existir há muitos anos. Temos que apostar nisto [vindimas] e apostar também num ano inteiro de turismo”* (agente público 11, 2017).

Uma dessas formas para a diminuir a sazonalidade, promover o território e dinamizar o comércio de produtos locais ao mesmo tempo é investir em eventos, e todos os municípios

⁶³ a empresa canadiana que exploraria o tungstênio em Tabuaço, São João da Pesqueira e Penedono desistiu do investimento, comprometendo a expectativa de criação de 200 postos diretos de trabalho. O projeto de exploração na Quinta do Convento de São Pedro das Águias (Tabuaço) previa também a exploração agrícola (vinhateira, oleícola, frutícola) e turística, com uma infraestrutura de alojamento em um mosteiro classificado do século XII (Teixeira, 2017).

se esforçam nesse sentido. Entretanto, alguns eventos são especialmente impactantes pelo volume de pessoas que atraem para a sub-região, como é o caso da Meia-Maratona do Douro Vinhateiro, que tem como ponto central o Peso da Régua, mas que também envolve os municípios de Tabuaço e Armamar.

Esses eventos de maior dimensão tem a capacidade de beneficiar toda uma área envolvente, *“e se acontece um evento muito forte na Régua, também é bom para Vila Real, porque quando é bom para Vila Real, também é bom para a Régua e também para Lamego”* (agente público 14, 2017). Nessa perspectiva, a interação entre os atores locais tem resultado em benefícios comuns: *“Antigamente sobrepúnhamos atividades. Imagine, que se fazia a festa [do produto], o [outro município] fazia a festa [de outro produto] no mesmo dia. Hoje já nos acertamos nos grandes eventos. Nós hoje participamos da abertura oficial de cada evento, nós estamos todos para mostrar alguma força, nós hoje temos uma cultura de entreajuda”* (agente público 8, 2017).

Questões envolvendo a elaboração de políticas, normas ou regras para evitar efeitos indesejáveis provocados pela atividade turística não foram mencionadas por nenhum respondente e, portanto, não puderam ser consideradas.

6.5.6. Aproveitamento extralocal dos recursos e produtos turísticos

O facto de os municípios terem, individualmente, uma limitação quanto a oferta de recursos turísticos, seja pela sua dimensão ou relação temática ou mesmo cultural, acaba por restringir a concretização de uma das metas apontadas nos diferentes planos estratégicos elaborados para a região, que é aumentar o período de permanência dos turistas. Este constrangimento é, também, uma preocupação reconhecida pelos agentes locais, como exemplificam estas declarações:

“Eu acho que prioridade para nós, neste momento é, de facto, conseguir alterar um pouco ... a permanência do turista na região ... a média de um dia, e não vai além de um dia e pouco ... é aumentar a estada média e fazer com que esta seja a mais

proveitosa possível, em termos da despesa que o turista faz aqui na região” (agente público 18, 2017).

“Mas é verdade que ainda há muita dificuldade nisso, embora haja boa vontade. Ninguém vem para passar oito dias aqui” (agente público 8, 2017).

Desde o PDTVD foi evidenciado que o Vale do Douro seria beneficiado se adotasse como estratégia uma “escala de integração da oferta da Fronteira até à Foz”, aproveitando a “capacidade da atractividade/centralidade urbana do Porto, como principal porta de entrada de fluxos turísticos” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 84), estratégia esta que ainda é defendida pela Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte, como já visto. Porém, essa ação extralocal também estava condicionada à melhoria da oferta turística, que deveria ganhar “volume e consistência para rivalizar com os seus vizinhos, no âmbito mais lato do DOURO-DUERO”, (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 84) e assumisse as diferentes temáticas dos recursos existentes na região de forma a estender a estada e ampliar a atratividade, conforme segue na descrição das áreas e recursos potenciais para a exploração:

Arribas do Douro - oferece o tema da Natureza e Tradições Rurais;

Côa-Douro Superior - afirma a Arqueologia, a Arte e a Caça;

Alto Douro Vinhateiro - centro das Quintas, do Vinhos e da Paisagem Cultural;

Ribadouro - oferece as Cidades, as Serras e o Património;

Douro-Tâmega - explora os Solares, o Vinho Verde e os Rios;

E Porto-Gaia - principal porta de entrada, o Centro Histórico, as Caves de Gaia e o Baixo Douro (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 84).

Este documento indicou, acertadamente, que “sem esta concentração de temáticas e esforços”, o Douro tenderia “para a diluição de esforços e a dispersão dos fluxos da procura, não permitindo que o turista usufrua, nem que os residentes beneficiem do desenvolvimento económico que o turismo poderá proporcionar” (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2004, p. 86).

Como ressaltado nas Conferências do Douro Sul, a região apresenta recursos importantes: *“Que regiões é que há, que tenham esta, este potencial natural, tenham este património*

natural? Repito, duas áreas classificadas como Património da Humanidade, três parques naturais, oito sítios da Rede Natura⁶⁴” (Conferências Douro Sul, 2010k). Nesta ocasião, e a partir deste mote, foi verbalizado um exemplo de complementaridade: *“a começar pelo Porto, passando pelo Alto Douro Vinhateiro, no Côa e que depois termina já em território espanhol, já em Salamanca”* (Conferências Douro Sul, 2010j). Esta exploração, de certa forma mais encadeada, pode ser uma alternativa para aquela dificuldade mencionada por um autarca, de se criar o imaginário das diferentes áreas territoriais que formam a região.

Acreditando nos esforços realizados desde o PDTVD, o ex-chefe de projeto da Estrutura de Missão sublinhou a ação extralocal ao afirmar que o Douro *“é um espaço que com a promoção do turismo, uma atividade transversal a todos ... ajuda a coesão territorial, ajuda a que a atividade económica chegue, não só ao interior.... Mas, ao interior do interior. Agora é, absolutamente necessário integrar o Douro em redes, em redes de investimento, em redes de promoção e animação, em redes, em redes”* (Conferências Douro Sul, 2010k).

Uma vez que os dezanove municípios não possuem as mesmas condições, seja em relação à oferta de atrativos, como as relativas à acessibilidade e serviços turísticos, a ação extralocal é fundamental. No entanto, mesmo que isso ocorra, não é razoável esperar que todos sejam igualmente favorecidos. O autarca de Penedono, município que integra a CIM Douro, mas que não pertence à região demarcada, questionou seus pares sobre a realidade do potencial turístico de cada um: *“Que poder atrativo conseguimos ter do nosso meio ambiente natural, da nossa paisagem, da nossa cultura, do nosso clima, e em que medida é que cada território concretamente, cada concelho, se consegue afirmar enquanto lugar potencialmente turístico?”* (Conferências Douro Sul, 2010d).

Estas questões e a sua reflexão continua a ser muito importante, pois, como se pode extrair de outra declaração, é importante que haja uma seleção dos recursos que realmente podem ser explorados: *“De repente acham que o turismo é a resolução de todos os seus problemas e que vai resolver os problemas de todos os territórios. Porque há um miradouro ou há um bem patrimonial ou uma pedra, ou há não sei o que, que é um grande produto turístico”* (agente económico 1, 2017). Nesse sentido, alguns agentes reconhecem o que se pode oferecer ao visitante: *“Nós temos que ter esta noção da realidade... o concelho é pequenino, nós conseguimos vender [local de interesse turístico], contar-lhes a história, mas depois não chega”* (agente público 8, 2017).

⁶⁴ Rede ecológica para o espaço da União Europeia – zonas de preservação e proteção.

Para essa ação extralocal é necessário que os municípios sejam capazes de pensar em estratégias comuns, o que requer um planeamento mais rigoroso e claro, até porque as diferenças entre as condições dos municípios podem condicioná-los para a ação, conforme se observa nesta declaração: *“O turismo não deve ser tratado à escala municipal, é uma escala minúscula. O turismo tem que ser tratado à escala do destino turístico, de uma região. O concelho é uma coisa muito pequenina. Vamos fazer uma promoção de uma coisa minúscula, não pode ser”* (agente público 21, 2017).

Nessa perspetiva da promoção, ainda tem prevalecido a ação individual dos municípios, apesar de haver algum consenso sobre a necessidade da integração dos recursos e a formação de produtos turísticos, conforme exemplifica este testemunho: *“Neste momento precisamos de afirmar [município] como destino turístico, integrado na região do Douro, com seus aspetos diferenciadores. ... nós estamos muito diluídos naquilo que é o Douro. As pessoas não dizem aqui em Lisboa, no Porto ou no estrangeiro, nós não vamos a Armamar, nós não vamos à Régua, nós não vamos a Lamego, nós vamos ao Douro. Nós, com a proximidade com [município] e mesmo com [município] é criarmos as condições para que os turistas possam vir. O turista não pode vir para [município] visitar a igreja matriz, visitar o Miradouro e que o fará em três ou quatro horas”* (agente público 1, 2017).

A resistência em colaborar e agir coletivamente, pensando nos recursos da sub-região como um todo, são fatores que, aparentemente, têm adiado a evolução e a consolidação do Douro como destino turístico, processos estes que deveriam ser pautados por metas claras e participadas, até mesmo para evitar os efeitos indesejáveis de uma exploração massiva em determinados locais no futuro. Pela declaração de um respondente, o entendimento entre os atores ainda demora a ser concretizado, o que pode significar a perda de uma oportunidade de aproveitamento do efetivo crescimento do turismo na cidade do Porto, considerada a principal porta de entrada para o Douro: *“Ainda há muitas questões culturais a se resolver. Mas eu atrevia-me a dizer que estamos no início de um caminho que eu acredito que daqui a meia dúzia de anos, crie uma coisa um bocadinho mais estruturada do que ela é”* (agente económico 1, 2017).

6.5.7. As relações e vínculos entre si

Como visto na última declaração do tópico anterior, quando se trata da gestão supramunicipal, as relações entre os municípios ainda é problemática. A situação já considerada histórica, persiste apesar do reconhecimento de todos os atores, como representa esta declaração: *“O desenvolvimento económico e social do Douro depende de uma estratégia concertada entre todos os agentes, mas não há consenso nas decisões e nem todos participam ativamente”* (agente público 5, 2017).

Como evidenciado nas conferências do Douro Sul alguma mudança já estaria a ocorrer, mas as fronteiras administrativas dos municípios ainda estavam muito presentes: *“Há um razoável nível de consciencialização coletiva o que é positivo, resultados menos brilhantes a nível da concertação intermunicipal.... maior concertação intermunicipal parece me óbvia”* (Conferências Douro Sul, 2010h).

Na visão da empresa de consultoria que apresentava naquela ocasião o plano estratégico para o Vale do Douro Sul, as estratégias para o desenvolvimento só poderiam ser concretizadas se os atores locais passassem *“ da reação à ação, só pensando que podemos ganhar todos se trabalharmos em conjunto, e perder todos, se a atuação for individual. É que ninguém ganha desafios estando sentado na bancada ou no sofá em frente do televisor. Portanto, temos de passar de espetadores à atores”* (Conferências Douro Sul, 2012b).

Considerando que a dificuldade para a concertação estaria condicionada pela linha de orientação de uma política do passado, um agente justificou, *“alguns deles [presidentes de câmara] já estão no quinto mandato, já estão com vinte anos de gestão autárquica e criam uma forma de fazer política autárquica e que tem dificuldade, hoje em dia, de se afastar dela”* (agente público 1, 2017). Contudo, com as eleições autárquicas realizadas em outubro de 2017, somente cinco dos dezanove presidentes de câmara não permaneceram no cargo, entre eles o da cidade de Lamego, que também era o Presidente da Comunidade Intermunicipal do Douro, atualmente ocupada pelo Presidente da Câmara Municipal de

Sernancelhe. Com a limitação de mandatos em vigor⁶⁵, deverá ocorrer uma mudança mais expressiva em 2021.

Mesmo reconhecendo essas dificuldades, outras revelam os desafios para a integração da sub-região. É o caso da conformação dos municípios às NUTS e as consequências decorrentes dessa divisão. No caso do Vale do Douro Sul, a crítica foi evidenciada pelo então Presidente da Câmara de Lamego durante as Conferências do Douro Sul: *“Este é um território, e peço desculpas pela expressão, entalado entre o Douro e a Beira, um território espartilhado administrativamente entre o Porto, ou entre o Norte e o Centro, entre o Porto e Coimbra. O que é afinal o Douro? ... esta construção artificial designada NUTS-III Douro, que agrega de forma involuntária, heterogénea, e frágil, dezanove municípios de ambas as margens? ... Mas tal não obriga é que toda a vida destas comunidades se organize em torno de algo que não decorre nem da vontade, nem da história, nem das tradições e da vida cotidiana desses cidadãos”* (Conferências Douro Sul, 2012d).

Se a crítica, naquela época, recaía sobre a gestão interna dos municípios, como demonstra esta declaração - *“Nós não compreendemos ... porque a nível da Educação fomos para a Direção Regional de Educação do Norte, a nível dos ACES estamos na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, ...a nível da justiça ... a matriz distrital... o meu Concelho vai ter que andar a atravessar novamente o Montemuro quando muito mais facilmente o faria para a margem direita do Rio do Douro ... problemáticas que são diferentes principalmente para aqueles Concelhos que estão nas franjas de algumas regiões”* (Conferências Douro Sul, 2012h), hoje é utilizada para justificar a pouca concertação intermunicipal, como observa-se através dessas declarações:

“Tem-se a noção que o nosso território é um retângulo entre Freixo de Espada à Cinta e Santa Marta de Penaguião, não faz sentido nenhum” (agente público 8, 2017).

“Mas de facto há uma divisão administrativa que não corresponde a uma realidade económica, de interesses, de causas comuns, de interesses comuns” (agente público 18, 2017).

⁶⁵ Lei 46/2005, de 29 de Agosto – Artigo 1º § 1 - O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo

Quando se trata da concertação em razão do turismo, também não há consenso: *“Mesmo Tarouca, aquilo já lhe diz pouco, já é mais Beira do que Douro, apesar de estar aqui a meia dúzia de quilómetros, ao lado”* (agente público 18, 2017). Outro respondente revela que a imagem do Douro acaba por influenciar algumas dinâmicas, apesar do distanciamento, *“é uma coisa mista. Agora se perguntarem... as pessoas preferem estar ligadas ao Douro”* (agente público 19, 2017).

Essa oportunidade é reafirmada pelo Presidente da Câmara de Penedono, que em várias ocasiões declarou: *“Não faço de facto parte do Douro Vinhateiro, mas faço parte da região do Douro, Douro Sul. E considero que é uma mais-valia efetivamente para o meu território esta proximidade... porque o Douro não é só rio. De facto, nós temos uma identidade cultural em relação ao Douro, como espaço sazonal de trabalho das nossas gentes, que é muito importante para territórios como Penedono”* (Porto Canal, 2016b). Também, o Presidente da Câmara de Tabuaço reconhece essa oportunidade: *“Falando especificamente no caso de Tabuaço, que estamos centrados na região do Douro e com a tal dualidade de território, onde temos uma parte do território colada ao rio Douro e uma outra parte mais encostada à Beira”* (Porto Canal, 2016b).

Ainda que a imagem do Douro favoreça a promoção de alguns municípios mais afastados das dinâmicas provocadas pelo rio, as questões culturais ainda influenciam as relações e os vínculos entre os municípios, como exemplificam estes testemunhos:

“Ao nível regional [Douro] a gestão do turismo é dificultada pelas desigualdades entre os concelhos e também pelas diferenças políticas” (agente público 5, 2017).

“Um problema é que eles têm muito essa dificuldade, e muitas vezes, foi por grande insistência que se conseguiu sentar entidades a volta da mesma mesa que, entretanto, não falavam” (agente económico 1, 2017).

Quanto às desigualdades referidas no primeiro testemunho, através da declaração de outro agente evidenciou-se outra questão crítica, a distribuição de poder: *“Na CIM Douro temos dois municípios que se destacam com a sua dimensão, porque os outros terão todos mais ou menos a mesma dimensão em termos de população... Lamego e Vila Real acabam por tentar monopolizar os investimentos, não percebendo que se nós queremos que o Douro*

seja um território único, nós temos que distribuir no território os investimentos” (agente público 1, 2017).

Algumas rivalidades do passado ainda parecem afetar a gestão comum de recursos em geral, e por conseguinte, afetar a promoção conjunta de produtos e municípios, como é o caso de *“Moimenta e Armamar por causa da maçã, não faz sentido nenhum, porque juntos não dão um, porque neste mercado são uma migalha⁶⁶”* (agente público 20, 2017). Neste caso, por serem municípios vizinhos, poderiam perceber como vantagem e ganho de escala a organização de um evento temático de grande dimensão – hoje, realizam-se duas festas da maçã, com datas próximas.

Ainda, no que se refere à promoção turística do território, a dificuldade em integrar os municípios pode ser observada, por exemplo, na edição de 2017 da Bolsa de Turismo de Lisboa – BTL⁶⁷. Este facto foi igualmente observado por um agente: *“podes ver que o Alentejo está todo organizado, o Algarve está todo organizado. Nós aqui, no Norte, temos uma resenha pequena dos municípios que existem... os municípios do coração do Douro, que é Régua, Santa Marta, Vila Real não está e não se organizam. Régua não está aqui, Vila Real não está aqui, Lamego não está aqui, Mesão Frio não está aqui”* (agente público 2, 2017), indicando que não era uma questão apenas de restrição financeira, já que nesta ocasião, estavam presentes os autarcas, alguns vereadores e técnicos para um *cocktail*. As diferenças também são evidenciadas por um informador: *“Há trabalhos meritórios em termos de promoção turística, mas fundamentalmente numa lógica de equidade, ou seja, se temos 19 concelhos, vamos lá ver se o guia tem 95 páginas... cada concelho tem que ter o mesmo espaço e não percebem que não dá”* (agente económico 1, 2017).

Em mais um apelo para a colaboração, o Presidente da Câmara de Moimenta da Beira, acaba por revelar que as relações ainda são críticas: *“É muito oportuno que mantenhemos a defesa da ideia que este território tem que progredir em conjunto, que só pode progredir em conjunto. E que os nossos adversários, se eles existem, estão longe daqui”* (Viseu Now, 2017). Essa resistência é ilustrada por um respondente: *“O limite do concelho era a trincheira, onde está o inimigo. Mas já vamos percebendo alguma vontade de trabalhar em*

⁶⁶ Segundo o Observatório dos Mercados Agrícolas e das Importações Agro-alimentares (2012), os maiores produtores de maçã (Portugal Continental) eram: Ribatejo e Oeste (40%), Trás-os-Montes (30%), Beira Litoral (13%) e a Beira Interior (12%). Sendo as áreas de mercado mais representativas - Oeste, Douro Sul, Carrizada de Ansiães, Leiria, Viseu, Cova da Beira, Guarda.

⁶⁷ Na edição de 2018 foi a primeira vez em que a CIM Douro se apresentou com um espaço diferenciado, com a representação dos dezanove municípios. No entanto, esta última edição não foi alvo de observação direta.

conjunto” (agente público 20, 2017). Em outras declarações, os agentes procuram explicar como são as relações entre si:

“A questão das capelas é cultural. Sem qualquer sentido depreciativo para quem nos antecedeu, parece que hoje em dia existe uma proximidade maior entre os autarcas. E isto depois leva a que este relacionamento de cordialidade e de amizade, não é entre todos, mas, entre a grande maioria, seja mais fácil ultrapassar alguns problemas porque à partida estamos todos de boa-fé” (agente público 17, 2017).

“Já discutimos muito sobre o território e sabemos para onde queremos ir. Agora, sabemos que sozinhos não conseguimos. Este trabalho vai demorar um tempo para ser feito, mas vai ser feito... há aqui uma geração de jovens autarcas que querem afirmar o território como um todo... mais próximos, com a nossa idade, nossa geração, também fizemos todos, carreira política, enquanto vereadores, já nos conhecemos há muitos anos” (agente público 1, 2017).

“Não é que a gente não se entende, entende-se bem, o problema é que a identidade é diversa e portanto, os interesses também são diversos” (agente público 18, 2017).

“Nós já estamos a tentar trabalhar o turismo em conjunto. Mas não é difícil, nós temos um relacionamento fantástico entre todos e de muito entendimento, mas temos que ter a noção de que existe aqui uma diferença de cultura e de território” (agente público 8, 2017).

A partir do que foi expressado, nota-se que a qualidade das relações e vínculos entre os atores públicos locais tem vindo a melhorar nos últimos anos, e que as tensões existentes, naturais ao contexto público e político, podem representar dificuldades mas não impossibilidades de ação, uma vez que parecem depender dos benefícios concretos percebidos pelos indivíduos.

6.6. A governança no estudo empírico – principais conclusões

Os padrões de interação dos agentes públicos, conforme observado, são predominantemente hierárquicos (*top-down*), caracterizados pela tomada de decisões e pela elaboração de políticas realizadas a partir do governo central. Mesmo que os documentos – diplomas legais e planos estratégicos - assegurem a participação dos agentes dos níveis inferiores de ação, os agentes públicos locais ainda desempenham um papel passivo, permanecendo como implementadores de políticas formuladas fora do seu ambiente de ação.

Como era esperado observar, os vários planos para o desenvolvimento do turismo, quer os de abrangência nacional como os regionais, sendo integrantes das políticas que visam o desenvolvimento e a coesão territorial do país, estão alinhados com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no âmbito da Comunidade Europeia, servindo para determinar o enquadramento dos fundos de apoio, a atuação das instituições ao nível em que a ação deve ser realizada e os instrumentos para se alcançar os objetivos propostos.

Em todos esses planos observa-se a indicação sobre a necessidade de envolvimento dos atores públicos e não-públicos - como as associações setoriais e outras entidades no processo de implementação das políticas e respetivos planos -, facto que está diretamente relacionado à capacidade de coordenação inerente à teoria de governança. Esta é uma questão frequentemente evidenciada nos quadrantes Fraquezas e Ameaças das análises SWOT⁶⁸ dos planos estratégicos do turismo, sendo mesmo necessária a sua ocorrência para a concretização dos objetivos estabelecidos.

Portanto, ao considerar-se como critério de sucesso da governança o reconhecimento de que os resultados obtidos na operacionalização dos planos sejam consistentes com os objetivos determinados, conforme argumenta Michael Hall (2011a), no caso estudado, pode-se afirmar que a governança tem falhado, pois, mesmo reconhecendo diversas melhorias na região, persiste a dificuldade de coordenação dos atores, seu envolvimento

⁶⁸ Ferramenta utilizada no planeamento estratégico para identificar através de uma listagem questões internas e externas favoráveis e desfavoráveis a uma organização (Helms & Nixon, 2010). É o acrónimo de *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças).

e articulação, o que tem constrangido a concretização dos objetivos planejados. Todavia, outros fatores colaboram para essa situação e serão discutidos adiante.

Se forem tidas em consideração as conclusões de Gerry Stoker (1998), que mesmo o Estado apresentando um código operacional adequado a governança pode falhar em razão de problemas relacionados com liderança, atuação nas diferentes escalas espaciais, ausência de um processo de envolvimento constante entre os parceiros e conflitos por divergência de interesses, direção inepta pelos atores estatais ou com os diferentes horizontes entre os parceiros-chave, a sub-região parece apresentar todos.

Tomando como referência os indicadores da coordenação hierárquica, ou seja, os padrões de interação e controle do governo central, segundo indicado por Citlalin Fuentes⁶⁹ (2016), os resultados confirmam a existência de um marco legal, denotando que o turismo é uma atividade econômica importante para o país. Este marco legal abrange as atribuições e responsabilidades dos agentes públicos direta e indiretamente envolvidos no turismo de forma explícita - envolvimento de diferentes órgãos públicos -, e estabelece os mecanismos e condições para a participação dos atores não-públicos, como associações de representação dos subsetores (associações empresariais). Contudo, tem prevalecido o poder do governo central nas decisões e na distribuição dos recursos financeiros, de que os territórios de baixa densidade tanto dependem, pois, estes é que permitem a gestão de áreas como o turismo pelas autarquias locais.

Os padrões de coordenação não-hierárquica caracterizam-se, também, pela pouca efetividade na interação entre governo central e atores não-públicos, não sendo possível identificar o envolvimento pleno destes últimos em alguma estrutura de governo, sendo apenas prevista a participação pontual em alguns conselhos. Contrariamente às expectativas, a análise documental revelou que a representação pelas associações empresariais nestes conselhos é mínima em relação ao universo de associações existentes. A constatação de que a participação dessas entidades no processo de elaboração das políticas parece apenas cumprir um protocolo, que as mesmas não possuem poder de influência e que suas contribuições aparentemente não são consideradas, conforme declararam alguns respondentes, parece assemelhar-se ao que

⁶⁹ A autora concentra-se na capacidade da estrutura institucional em envolver outros atores nos processos de planejamento e gestão do turismo em todas as escalas da administração pública, ou seja, na coordenação não-hierárquica, preocupando-se em identificar e analisar os padrões de interação de complementaridade. Daí tratar dessa questão com mais atenção do que as relações habituais da governança.

Maarten Hajer e Henrik Wagenaar (2003a) e Erik Swyngedouw (2012) consideram - um deslocamento das técnicas de governo -, uma aparente inclusão dos atores não-públicos nos arranjos de governança que na verdade configuram-se como espaços consensuais, compostos por atores nomeados, escolhidos.

No caso da sub-região do Douro, pode-se até questionar a validade desse envolvimento das entidades no processo de elaboração, implementação e monitorização as políticas do turismo, dada a falta de representatividade de algumas associações empresariais e a sua postura reativa, uma vez que não é possível constatar algum protagonismo ou liderança ao nível da região em ações, para além da promoção de seus associados em alguns eventos. A qualidade dos recursos relacionais - forma e a densidade de envolvimento dos atores do setor privado e não-governamental -, ainda é débil, o que pode justificar também, a capacidade dessas entidades.

Os dados revelam as tensões causadas pela imposição de normas a serem cumpridas pelos atores locais, que juntamente com os atores não-públicos reclamam por algum poder de influência ou decisão. As reações dos indivíduos sobre o modo de direcionamento de sucessivos governos evidenciam as relações assimétricas de poder. No entanto, os resultados permitem considerar algumas situações, pois, a assimetria de poder é discursivamente colocada como um impedimento para que as metas de desenvolvimento sejam concretizadas e as dinâmicas locais modificadas. Da parte dos atores locais, as críticas residem basicamente em três pontos: (1) o facto de não haver um nível intermediário de poder, com representantes eleitos, (2) a falta de competências para atuar em áreas que julgam ser mais habilitados que o governo central, que é uma estrutura distante dos territórios, (3) a falta de autonomia para decidir e agir sobre o que julgam ser prioridades para os seus municípios. Portanto, referem-se à estrutura de regulação e à capacidade de coordenação pública - coordenação hierárquica. Por outro lado, sabe-se que as alterações da Administração Central ainda decorrem, que a descentralização de competências é matéria em discussão, que a regionalização não deve ser concretizada, pelo menos a curto ou a médio prazo, e a governação à escala supramunicipal tende a ser cada vez mais estimulada.

Ainda, com relação à autonomia, principalmente no tocante ao Turismo, em razão da manutenção das áreas como Património da Humanidade da UNESCO, esta será sempre uma questão delicada, pois, não há flexibilização para as intervenções individuais. Como

evidenciado por Nuno Almeida (2011), conforme o planeamento vai passando da esfera nacional para a local, vai-se reduzindo a flexibilidade estratégica e aumentando a rigidez normativa. Esses factos conduzem, certamente, a negociações complexas na procura de soluções, mas evidenciam por uma e por outra parte, a assimetria de poder.

A crítica expressada pelos atores públicos locais sobre seu papel e desempenho na concretização das políticas nacionais reflete situações análogas, como é o caso do estudo de Velasco-González (2013) sobre a governança de destinos turísticos na Espanha. Essa autora revela que as organizações públicas locais possuem um baixo grau de autonomia e de flexibilidade e que os seus recursos estão vinculados ao sistema político - cuja lógica e prazos determinam a sua atividade (Velasco-González, 2013, p. 492). A questão dos prazos é essencial, pois, como se afirma no Plano de Ação do Turismo 2020, para que se concretizem os objetivos do desenvolvimento é necessária a ocorrência simultânea de três fatores - Estratégia, Recursos Financeiros e Mobilização inclusive. Conforme afirmado pelo então encarregado pela Estrutura de Missão, Engenheiro Ricardo Magalhães, à época do PDTVD, o plano não pode ser integralmente concretizado devido a essa não-ocorrência simultânea. Sabe-se também que os projetos, mesmo que aprovados sob um determinado ciclo de apoio, podem vir a ser concluídos no decorrer de um próximo ciclo.

No que se refere à governança local e regional, a participação dos atores públicos nos processos de planeamento e de tomada de decisão no âmbito nacional é mínimo. Os atores revelam não ter “voz”, apesar da realização de auscultações. No entanto, acabam por agir da mesma forma em relação à participação do setor privado e das comunidades nas decisões relativas ao turismo, com a exceção do município de Armamar que constituiu um conselho municipal que pretende ser uma estrutura de reflexão e de construção de novas dinâmicas.

A falta de autonomia para a decisão e gestão ao nível dos municípios é uma queixa frequente, inclusive para as relacionadas ao turismo. Ao pensar na atração de investimentos, lidam com uma complexa regulação de entidades, dificultado a concretização de alguns projetos. As intervenções que envolvem escalas superiores e diferentes órgãos são mais dificilmente concretizadas, como é o caso das estradas.

Apesar dos diversos planos e esforços empreendidos no sentido de concretizar os objetivos de desenvolvimento para a região do Douro, há um fator que não tem respondido positivamente à ação dos governos, o decréscimo populacional. Este acaba por afetar uma série de dinâmicas relacionadas ao trabalho, ao consumo, a existência de estruturas.

Por fim, assim como observado na literatura do turismo em geral, os resultados evidenciam que a participação das comunidades em todos esses processos é nula.

6.7. O desenvolvimento do turismo no estudo empírico – principais conclusões

Os resultados da análise indicam que a sub-região apresenta contrastes em relação aos diferentes elementos analisados – Produto, Subsetores, Instituições e Comunidade – o que nos leva a identificá-la como um destino em desenvolvimento que ainda apresenta características de uma fase pré-turística e debilidades que constroem a sua consolidação e competitividade. Retomando como referência alguns dos modelos apresentados na secção 3.4, pode-se extrair algumas informações a esse respeito.

Tendo por base a reflexão de Butler (1980) sobre a temporalidade dos atrativos, expressa no modelo TALC, identifica-se, no caso do Douro, a coexistência de elementos das diferentes fases:

- a) Exploração - Há localidades que ainda não recebem grupos regulares de turistas (excursões), mas um número reduzido de turistas individuais, atraídos pelas características naturais e culturais diferenciadoras. O padrão de visitaçãõ é irregular e o turismo não altera a configuração física e social da maior parte dos lugares estudados;
- b) Envolvimento - há localidades que apresentam um fluxo de turistas significativo, há visitaçãõ em grupos, principalmente nas temporadas (vindima e períodos que não o inverno). As instalações oferecidas pelos residentes não são novidade

(residenciais), mas surgem muitas unidades de alojamento de pequena dimensão, inclusive não registadas como tal;

- c) Desenvolvimento - em algumas localidades o número de turistas nos períodos de pico iguala-se ou excede a população local permanente, porém, é um fluxo de passagem que não implica a permanência desses turistas nos locais por mais que algumas horas. Algumas áreas turísticas estão bem definidas, como é o caso de Lamego, Vila Real, Peso da Régua e Pinhão, em parte pela publicidade realizada nos diferentes mercados emissores – e aqui a imagem permanece ligada ao rio, à paisagem distinguida como Património da Humanidade, à vinha e ao vinho. Nota-se a presença de organizações externas (principalmente operadores de cruzeiros e cadeias hoteleiras). O envolvimento do setor público regional e nacional para o planeamento, fornecimento de equipamentos e estruturas é uma realidade;
- d) Consolidação - o *marketing* e a publicidade é de grande alcance, e há esforços para ampliar a temporada e a estada de visitantes, bem como esforços para ampliar os mercados – tarefas desempenhadas pelas autoridades regional e nacional do turismo. O grande número de visitantes e instalações geram alguma oposição e descontentamento entre os residentes permanentes, em particular aqueles que não estão envolvidos no turismo, podendo resultar em algumas privações e restrições sobre as atividades, como já ocorrido no Pinhão devido a concentração de barcos, autocarros e passageiros no transporte ferroviário, não dimensionado para o atendimento de um grande fluxo de pessoas.

Considerando a fase Corredor de Mudança, proposta por Pechlaner et al. (2010), que ocorre porém, antes da fase de desenvolvimento e consolidação do destino -, observa-se que nas áreas com pouca expressão no mercado, o investimento é direcionado para o aumento de infraestruturas turísticas e para a qualificação dos prestadores de serviços, como uma forma de se aproximar à oferta existente em outras áreas mais desenvolvidas.

Segundo os autores, esta é uma fase decisiva para moldar as estruturas e oportunidades para toda uma região, afirmando que é uma fase de difícil coordenação, pois, há empresários que acreditam no potencial do turismo, investem e inovam, enquanto outros mantêm-se na mesma condição. Sublinham ainda, que há necessidade do alinhamento de objetivos e atividades para guiar todos os atores, que coordenados podem consolidar a

marca da região nos mercados externos. Voltando essas observações para analisar a região como um todo, depara-se com o primeiro obstáculo, pois, apesar dos esforços públicos já mencionados, que surgem na fase inicial de desenvolvimento do turismo, e não considerando as poucas unidades hoteleiras e alojamentos direcionados ao mercado de qualidade - que representam uma pequena parte em relação a toda a oferta legal da região -, a qualificação dos prestadores de serviços ainda não é uma preocupação de todos e a oferta existente na maior parte dos municípios não é comparável nem às áreas mais desenvolvidas dentro da própria região, cuja oferta ainda é deficitária.

Não sendo esta a realidade da região, pode-se afirmar que foram desperdiçadas as oportunidades de estruturação e melhoria da oferta de serviços enquanto havia um tempo propício para uma boa evolução, enquanto alguns locais não sofriam com os impactos causados pelo rápido crescimento sazonal do fluxo de turistas, o que poderia resultar, teoricamente, num cenário diferente ao observado nos dias atuais, inclusive na questão do alinhamento dos objetivos e a coordenação de todos os atores da região para um melhor aproveitamento das oportunidades que surgem com o desenvolvimento do turismo.

Talvez isso também poderia ter alterado as relações entre os atores locais e os operadores externos, principalmente, os operadores dos cruzeiros fluviais, responsáveis pelo transporte da maior parte dos turistas à região - salvo o desconhecimento de outro produto turístico com o mesmo potencial, dada a falta de dados concretos sobre a procura.

Já na perspectiva de coevolução proposta por Ma e Hassink (2013), a interdependência e as interações entre os setores público e privado, produtos e serviços turísticos, e ambiente externo, influenciam positiva ou negativamente o processo de desenvolvimento turístico. Observa-se que o ambiente institucional, localizado fora da região, tem exercido seu poder de regulação, o que por vezes, é considerado excessivo pelos agentes locais. Conforme ressaltam esses autores, o entrave político - que pode ser resultante de políticas rígidas -, pode não colaborar para a evolução do destino.

A centralização das decisões, com a pouca participação dos agentes locais, causa muitas tensões, bem a forma como os fundos de apoio são distribuídos - essenciais para a gestão dos municípios e para os investimentos públicos. A resistência à intervenção dos níveis superiores dá-se em parte pela falta de autonomia e de competências para decidir e implementar estratégias locais.

Em relação ao Produto, o turismo fluvial foi determinante para a formação do turismo e para o surgimento de serviços complementares para o atendimento dessa procura. Mas para que os benefícios do turismo possam ser estendidos a outros atores, é necessária a formatação de novos produtos e sua consolidação, o que implica uma organização interna ainda não existente. Também pesam para a evolução dos atrativos a heterogeneidade e atratividade, a imagem do produto, o *marketing* e os serviços que interagem com os atrativos.

A heterogeneidade, no caso da região é relativa, pois, há recursos que são muito similares e que não possuem um poder de atração por si, no entanto, há recursos que se destacam. Nesse sentido, a complementaridade da oferta de recursos precisa ser trabalhada para inverter situações comuns como a exaltação de poucos atrativos, também encontrados em outros municípios e que são tidos como únicos.

Ainda tendo por referência o modelo de Ma e Hassink (2013), quanto a diversificação da oferta de produtos turísticos, excluindo-se o turismo fluvial e o enoturismo, começa a haver uma clara aposta de alguns municípios no turismo religioso e literário. Também está em andamento um projeto internacional de grande envergadura que envolve especificamente o concelho de Sabrosa, a “Rede Mundial das Cidades Magalhânicas”, que será lançado em 2019.

Contudo, mesmo diante do reconhecimento da escassez de atrativos capazes de motivar uma maior permanência dos turistas em apenas um município, os agentes públicos resistem a formar uma rede que possibilitaria a exploração de recursos nas proximidades. Também a atuação nas rotas ou itinerários temáticos, por vezes, é deficitária. Os subsetores que potencializam o desenvolvimento e a inovação dos produtos e serviços turísticos ainda são deficitários em maior ou menor grau, conforme o município.

A evolução das empresas, estando relacionada com a dimensão, capacidade, competitividade e a atuação em rede, configura-se como um fator crítico para o desenvolvimento da sub-região como destino, uma vez que as empresas são, maioritariamente, de micro ou pequena dimensão, com pouca capacidade de atendimento, e não atuam em rede.

As empresas de alojamento e restauração, em grande parte não possuem uma base estratégica de gestão voltada para o mercado turístico e chegam mesmo a desconhecer as dinâmicas do mercado em que atuam, o que afeta o desempenho de todo um lugar. Os subsetores do turismo estão sujeitos às decisões tomadas no âmbito do setor público, em geral, nas escalas superiores de ação, no diz respeito à regulação e até em relação às ações previstas no planejamento, mas não atuam junto ao setor público.

Os resultados revelam que há um evidente contraste de visões quanto ao desenvolvimento do turismo entre os agentes públicos locais, há uma pulverização de esforços de promoção por agirem individualmente, o que parece não produzir efeitos visíveis e significativos quanto ao aumento no fluxo de turistas e, conseqüentemente, não estimula a ocorrência de mudanças no investimento do setor privado. O cenário atual do turismo nos municípios, de maneira geral, não estimula a realização de investimentos em estruturas capazes de gerar maiores impactes.

Diante das dinâmicas sociais negativas e os investimentos realizados em termos de infraestruturas, a tendência é que os investimentos do setor privado continuem modestos. Como evidenciado por um respondente, a falta de pessoas faz com que os investimentos sigam a mesma lógica e o resultado é “*termos o pequeno museu, o pequeno equipamento, o embelezamento da praça, dos centros históricos, melhoria do espaço urbano e mas onde não acontece nada*” (agente económico 1, 2017).

Conforme forem realizados os investimentos pelo setor privado, os municípios terão a possibilidade de melhorar o seu desempenho individual. Essa questão é válida inclusive para a atuação em feiras do setor turístico, que também deveriam ser alvo de atenção dos empresários, apesar do condicionamento para o acolhimento de muitos turistas simultaneamente. Essa melhoria também seria refletida nas ações exercidas pela Entidade Regional, que tem as competências para a implementação de ações que visem melhorar a competitividade dos destinos e a comercialização dos lugares, conforme indicado na literatura.

Apesar de não haver consenso sobre o nível mais adequado para elaborar o planejamento do turismo, alguns autores e respondentes defendem que deve ser realizado à escala regional. No entanto, conforme evidenciou Gunn e Var (2002), nesta escala pode-se estimular a cooperação entre agências, mas raramente o planejamento resultará no

desenvolvimento do turismo de forma consistente, pois, as visões e as políticas procuram apenas fornecer um mapa para auxiliar os sistemas turísticos locais no seu próprio planeamento.

Os resultados do estudo indicam que à escala local o planeamento do turismo tem-se limitado ao estabelecimento de metas de promoção que geralmente ficam sob a responsabilidade dos responsáveis do Pelouro⁷⁰. Trata-se de um processo pouco rigoroso quando comparado ao planeamento observado à escala nacional ou regional. Os relatos indicam constituir-se mais como uma previsão de ações pontuais - a organização de festividades, a participação em feiras e apoios a eventos locais. Somado a este facto, pesa a questão da não geração de dados fidedignos sobre a procura a esta escala - base de conhecimento que permite a realização do planeamento e a gestão de forma mais assertiva e lógica.

Essa situação corresponde a uma antiga realidade, observada por Cavaco (2005a), que o turismo tem sido incluído nas estratégias de desenvolvimento local preconizadas pelos autarcas, muitas vezes, sem conhecimento sobre o mercado, o que inviabiliza a definição de meios objetivos para os alcançar, atrair e fidelizar. Sobre esta questão, a articulação constante com a oferta de serviços locais e um trabalho de sensibilização poderia resultar na recolha de dados importantes. Essas condições, presentes pelo menos nos municípios estudados, também contribuem negativamente para o desenvolvimento do turismo no âmbito local, mas também supramunicipal e regional – referente ao Douro. Recorda-se que o conhecimento, os recursos, as regras, e a coordenação dos atores foram indicados por Bill Bramwell (2011) como a chave para a governança eficiente do turismo.

Em relação à Educação, a região apresentou uma clara evolução, disponibilizando a formação dos recursos humanos em Vila Real, Lamego, e também em Bragança (Trás-os-Montes). Todavia, é notável a falta de preparação para o atendimento de estrangeiros, sendo esta uma questão sensível, uma vez que a maior parte dos comerciantes não consegue se comunicar noutro idioma, com exceção dos que residiram em países como a Suíça ou França, como imigrantes, e dominam o francês.

⁷⁰ Cada um dos ramos de administração municipal a cargo de um vereador, de acordo com o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Pode-se entender como um departamento dentro de cada prefeitura municipal que é dirigido por um vereador. Em geral, nesses pelouros são igualmente tratadas as questões da Cultura, do Lazer e do Desporto.

Um resultado inesperado foi a constatação que em vários municípios, as câmaras assumem o papel de “intermediário” entre a oferta de serviços e os operadores, ou seja, ocupa-se de funções que deveriam ser exercidas pelo setor privado, no intuito de impulsionar alguma relação comercial para os componentes da oferta, atuando também na sua promoção. Atuam da mesma forma em relação aos produtores, chegando a vender os produtos típicos ou representativos de seus territórios (produção local de alimentos e bebidas, artesanato) em estruturas próprias e nos eventos que participam.

Sobre a oferta de alojamento, o surgimento e a adaptação de edifícios para a instalação de estabelecimentos de hospedagem é visível, sendo que a menor parte está voltada para o turismo de qualidade. Há necessidade de investimento em propriedades com maior capacidade em alguns municípios para que consigam atrair e acolher grupos, e colaborar em contrapartida com a geração de emprego e rendimento.

Há muitos estabelecimentos não registados junto ao Turismo de Portugal I.P., e também os que não são sequer legalmente registados como estabelecimentos comerciais, ou seja, são casas adaptadas e alugadas para estadas curtas e temporadas, algumas direcionadas essencialmente para estrangeiros (alemães, franceses, ingleses), conhecidas apenas pelos residentes ou através da indicação dos próprios hóspedes a conhecidos.

Estas propriedades não estão cadastradas e fiscalizadas, não são consideradas nas estatísticas, mas parecem representar 1/3 da oferta oficial. É uma situação que afeta a organização da oferta de serviços e não colabora para a competitividade das localidades.

No começo do século 21, Carlos Costa (2001, p. 67) evidenciava o “baixo nível de interacção e de ‘peso’ efectivo” do setor privado, cuja atuação ainda estava aquém do esperado ante a importância do turismo. O diagnóstico sobre a estrutura e organização do setor privado, no geral, indicava a presença massiva de empresas de pequeno porte, de estrutura familiar, com pessoal sem qualificação, incapaz de crescer e ganhar estabilidade, e com pouca capacidade para inovar (forma de gestão).

Essa descrição reflete ainda a situação de muitas localidades da sub-região do Douro. Mesmo considerando natural a imaturidade empresarial durante a fase inicial de desenvolvimento do turismo, Carlos Costa (2001) advertiu que essa situação não poderia persistir no estado de desenvolvimento que estava vivenciando o país. Os municípios

observados não elaboram planos de forma rigorosa e em vários não há proximidade com o setor privado – que em geral, é incipiente -, enquanto noutros, o setor privado faz a sua parte, procurando oferecer experiências inovadoras para clientes no mundo inteiro, mesmo sem a proximidade do setor público, e desconhecendo quaisquer estratégias para o desenvolvimento do turismo local.

Esses atores, mesmo que sejam microempresários, possuem formação, trabalham nichos de mercado e negociam diretamente com operadores externos, e têm interesse em participar dos processos decisórios de âmbito público. Na prática, observa-se que no setor privado são poucos os atores com capacidade para gerar dinâmicas que provoquem mudanças nas localidades. Nesse sentido, mesmo sob críticas, os operadores dos cruzeiros fluviais fazem o que lhes cabe, levam milhares de pessoas para conhecer alguns lugares, usufruir de um ou outro local com serviços adequados ao atendimento de grandes grupos. A exemplo do que se observa nas relações entre atores do setor público, os atores do setor privado atuam de forma individual, sendo difícil reconhecer ações coletivas mesmo no oferecimento de serviços.

Carlos Costa (2001) assinalou, no passado, a necessidade de ação das entidades públicas junto ao setor privado, a conjunção de esforços para além das estruturas institucionais, e alertou para o facto que, se o setor privado não se estruturasse e se organizasse, deixaria a exploração dos produtos e sua mais-valia para as empresas estrangeiras. O que podemos observar atualmente na região é exatamente o crescente investimento estrangeiro, principalmente nos subsectores do alojamento e dos transportes turísticos, sem considerar as quintas produtoras de vinho que também exploram o enoturismo.

Em relação à gestão do turismo ao nível supramunicipal - que se configura como ideal para o ganho de escala e competitividade, e conseqüentemente, para a afirmação da sub-região como destino turístico -, não parece ser possível de ser concretizada, considerando até aqui, o facto de que há uma grande variabilidade quanto a oferta de serviços, estruturas de acolhimento e serviços de animação, além da pouca estruturação e expressividade de produtos turísticos para além do turismo fluvial e o enoturismo, bem como diferentes visões e interesses.

Contudo, é possível a promoção dos recursos e produtos turísticos de forma integrada, como tem sido sugerido desde 2004 (PDTVD). Todos os recursos oferecem a possibilidade

de serem agrupados por temas, ou mesmo serem encadeados numa linha do tempo - da era primitiva ao contemporâneo, desde Vila Nova de Foz-Côa ao Porto, sendo importante o reconhecimento dessa complementaridade para que a sub-região possa atrair mais turistas e procurar aumentar a sua permanência na região como um todo.

7 SÍNTESE E CONCLUSÕES

7.1. Introdução

Tendo em consideração a importância da atividade turística para a economia de muitos países e da investigação científica sobre esse fenómeno nos diversos contextos em que ele ocorre, este estudo teve como plano inicial explorar a realidade da gestão local e regional do turismo num outro país que não o Brasil. Realizada a escolha por uma área territorial que, em termos turísticos, encontra-se em ascensão, decidiu-se analisar as condições práticas de sua governança e os fatores que têm prejudicado ou potenciado o seu desenvolvimento como destino. A partir dessa escolha foi possível proceder à estruturação deste estudo com a finalidade de **compreender em que medida a organização e a coordenação do setor público influenciam o desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade**. Os sete objetivos apontados na secção 1.2 são agora revistos de forma a proporcionar uma visão holística da tese e apresentar as considerações e conclusões sobre o estudo.

7.2. Os padrões na teoria da governança e o desenvolvimento do turismo

A caracterização dos padrões de coordenação dos agentes públicos compreendidos na teoria de governança e a interseção desta teoria com o desenvolvimento do turismo na investigação científica foram abrangidas no Capítulo 2, tendo sido apresentadas diferentes perspectivas para a análise da gestão dos destinos. Essas abordagens facultam uma ampla gama de interpretações a respeito da atuação dos atores públicos e também dos privados, tema que tem recebido uma crescente atenção por parte dos investigadores do Turismo.

Tendo como foco o setor público, esta investigação pauta-se pelos referenciais de Vasudha Chhotray e Gerry Stoker (2009) que entendem a governança como a estrutura e os processos de coordenação exercidos pelo Estado, através dos seus órgãos nas diferentes escalas de atuação, e a sua capacidade de coordená-los, e também, a sua capacidade de coordenar e gerir as diferentes forças ou interesses dos atores privados e não-governamentais, sendo que essa interação pode ocorrer em determinados momentos, para a solução de problemas ou para a gestão de necessidades específicas.

Entre esses processos destacam-se a forma como são tomadas as decisões, e como são elaboradas e implementadas as políticas e as práticas relacionais do setor público com o setor privado e não-governamental. Ainda é considerada uma outra perspectiva semelhante, adotada por Citlalin Fuentes (2016), que entende a governança do turismo como a “estrutura” e os “processos” de coordenação exercidos pelo Estado nos destinos turísticos, a sua capacidade em exercer o controlo sobre a estrutura pública, economia e sociedade (coordenação hierárquica), e voltada para os padrões de interação de complementaridade, efetivada pelo envolvimento dos atores não-públicos nesses processos (coordenação não-hierárquica).

Através destas perspetivas, são revelados diversos aspetos da prática da gestão pública local de uma forma mais holística, ao mesmo tempo que se fazem emergir as reações dos atores frente ao desenvolvimento do turismo, um setor que exige ações por parte de diferentes atores e que requer do setor público conhecimento, coordenação e efetiva intervenção sobre a sua operação.

Sendo o setor público responsável pela regulação dos setores económicos, a governança envolvendo as diferentes escalas de ação é fundamental para que o sistema turístico opere o mais equilibradamente possível, a fim de beneficiar os lugares. Nesse sentido, cabe ao setor público o planeamento da atividade turística nos territórios para facilitar o seu desenvolvimento, estimular a ocorrência de investimentos e prevenir possíveis efeitos negativos decorrentes dos impactes que possa provocar.

O conceito de governança implicando a ocorrência de relações verticais e horizontais, traduz-se numa relação multinível e multiagentes. Portanto, um fator relevante para sua ocorrência é a articulação dos atores, inclusive os não públicos. Tal envolvimento não está apenas associado a uma questão de participação democrática, como argumentou Francis

Fukuyama (2013); trata-se essencialmente do que é indispensável ser feito para concretizar o que é estabelecido pelos níveis superiores de governação. Pela própria natureza da atividade turística nos territórios, essa articulação deve ocorrer necessariamente, uma vez que não ocorre sem a combinação dos seus elementos constituintes.

Cada elemento desse sistema exerce o seu papel, mas a coordenação entre eles é necessária para equilibrar as ações e os impactos nos lugares, ao mesmo tempo que permite a realização dos fins particulares das empresas e o atendimento das necessidades dos elementos externos. Como é evidenciado na literatura, à escala dos destinos, o processo de governança do turismo implica uma complexa e abrangente coordenação que pode influenciar a sua competitividade (Buhalis & Costa, 2006; De Bruyn & Alonso, 2012; Hartman, 2015). Portanto, há uma forte associação entre a articulação e a coordenação efetiva dos atores públicos e não-públicos e a evolução de uma área como destino turístico.

7.3. O processo de desenvolvimento do turismo num território

No Capítulo 3, foram alvo de atenção, o desenvolvimento do turismo e suas implicações tendo sido destacado o papel dos setores público e privado nesse processo, inclusive com referências à variação dessas atuações conforme ocorre a evolução de uma dada área até que se consolide como um destino turístico.

O turismo é um setor importante para a concretização do crescimento económico e a atenuação das assimetrias regionais em alguns países da União Europeia. A distribuição de relevantes apoios financeiros vem alterando algumas dinâmicas nos sistemas turísticos locais e regionais dos Estados-Membros, inclusive Portugal, que tem investido mais firmemente no desenvolvimento do turismo nas duas últimas décadas. Entretanto, verifica-se que a preocupação de o expandir nos territórios do interior é mais recente. Constata-se crescentes iniciativas em função do aproveitamento dos fundos de apoio comunitários, direcionados ao setor público e ao privado, demonstrando o potencial do turismo para a dinamização dos lugares.

Foco de inúmeras políticas, o turismo é tido como uma atividade económica que pode efetivamente favorecer a atenuação das assimetrias territoriais, contribuindo para a transformação positiva de áreas fragilizadas em termos económicos e sociais. Demonstra-se que o turismo pode colaborar para a regeneração demográfica, a criação, manutenção ou mesmo a expansão de serviços e equipamentos, provocar a revitalização de locais e, juntamente com outras atividades, proporcionar um desenvolvimento mais amplo, já que para tal é necessária a combinação de condições e processos económicos, sociais e políticos. Contudo essa contribuição está associada a diversos fatores e aos efeitos que pode gerar.

Associam-se ao desenvolvimento a importância da atividade turística na economia local e os seus resultados, sendo que para isso os lugares devem possuir recursos e serviços que atraiam constantemente pessoas, investimentos e consumo. No caso dos territórios de baixa densidade, foco desta investigação, até que o turismo possa gerar desenvolvimento – o que ocorre quando os benefícios superem os custos –, muitos esforços terão que ser empreendidos, desde a aquisição de conhecimento, investimento em infraestruturas básicas e específicas, em serviços, formação e atração de profissionais, preparação dos serviços públicos, recuperação e promoção dos valores culturais e do património, entre outros.

A natureza do turismo que é praticado nos lugares também é um indicador importante para perceber os efeitos que a atividade pode produzir na economia e na sociedade, assim como o ritmo a que este evolui, permitindo ou não uma adaptação social e ambiental. Para a sociedade local estes fatores indicam em que medida o turismo pode suprir as necessidades relativas ao trabalho, ou permitir que recursos e serviços sejam desenvolvidos pelo e no local para atender à procura, de forma a não correr o risco da fuga dos eventuais lucros para além-fronteiras, sem que o lugar e a população local saiam beneficiados.

Toda essa organização requer fundamentalmente a articulação dos atores, públicos, privados e a sociedade, sendo este um dos grandes desafios para a concretização do processo de desenvolvimento. No entanto, pode-se concluir que o processo de desenvolvimento do turismo exige mais do setor público, uma vez que lhe cabe, por exemplo, preparar e manter os lugares, coordenar e regular as todas as atividades

económicas, fornecer os serviços essenciais para residentes e visitantes e promover o território para atrair investimentos, entre outras responsabilidades.

Caraterizado como uma estrutura hierárquica, com funções e competências específicas para a ação, conclui-se assim que a articulação entre os diferentes órgãos públicos, atuantes às diferentes escalas de governo, além de ser facilitadora ou limitadora do desenvolvimento do turismo, é na verdade obrigatória. Tal articulação deve permitir uma melhor coordenação de todo o sistema turístico, a integração de visões e expectativas, o desenvolvimento de competências individuais e institucionais, e resultar em políticas e ações que possam gerar benefícios para os lugares e as pessoas, melhorando o desempenho das áreas turísticas e auxiliando-as a enfrentar as dificuldades do mercado.

Mesmo que o desenvolvimento social e económico e o desenvolvimento do turismo sejam processos construídos e percebidos de forma particular por cada área ou território, evidencia-se a importância da compreensão da conversão de áreas em destinos turísticos e as implicações dessa evolução. Esta investigação permite perceber as diferentes visões sobre ambos os processos: a dos agentes públicos locais e a estabelecida pelos sucessivos governos centrais.

A análise realizada demonstra que a trajetória de evolução das áreas turísticas até à sua consolidação como destino é oscilante e apresenta particularidades, sendo impossível determinar o padrão de envolvimento dos diferentes atores, as ações e os resultados, visto que os destinos, além das influências internas, também estão sujeitos às intervenções e mudanças externas, que acabam por influenciar toda a dinâmica do lugar.

7.4. A governança e o turismo no Douro

Os dados provenientes de diferentes fontes permitiram identificar, descrever e analisar os locais, os atores, os eventos e os processos, possibilitando a obtenção de uma visão ampla e contextualizada da governança e da evolução do turismo na sub-região Douro. Ao mesmo tempo, esses dados revelaram os múltiplos fatores que afetam e influenciam

mutuamente tais processos, o que possibilitou perceber o desempenho crítico da governança ao nível local no desenvolvimento do turismo (Capítulo 6).

A evolução do turismo na região do Douro (Capítulo 5) demonstra a sua recente transformação para o acolhimento de um número crescente de turistas. Mas, ao mesmo tempo, verifica-se a continuidade do seu declínio em termos demográficos, um grave processo que afeta também a economia local. Considerada como um território de baixa densidade, a região do Douro tem sido objeto de diversos planos com vista a estimular o seu desenvolvimento, inclusive por meio do turismo, procurando assim reverter as condições socioeconómicas negativas.

A análise dos dados apresentados confirma que, ao longo das últimas duas décadas, vários foram os esforços para criar e renovar as infraestruturas nos municípios da região do Douro e para estimular o seu desenvolvimento económico. Particularmente nos últimos 14 anos, sucessivos planos foram elaborados para o desenvolvimento do turismo, mas só recentemente estes se preocuparam em conjugar as ações com os ciclos de programação dos fundos comunitários, de forma a facilitar a concretização de diversos projetos, de que tanto dependem os territórios de baixa densidade. Pela observação dos aspetos analisados percebe-se que, por um lado, são visíveis as melhorias infraestruturais e a oferta de serviços turísticos; mas por outro, ainda é necessário avançar, prioritariamente, nas questões da governança local e na qualificação da oferta em geral.

Observa-se na análise que o planeamento ao nível nacional apresenta diretrizes generalistas e, por vezes, fica evidente o distanciamento da realidade dos territórios de baixa densidade. Também, as ações ficam dependentes dos recursos que poderão ser disponibilizados, ou não, o que gera incertezas em relação à sua concretização. A estes fatores são acrescidos outros elementos que dificultam a mobilização e o compromisso, como por exemplo a falta de responsabilização dos atores envolvidos no processo. Assim, o último vértice do Triângulo-Chave apresentado no Programa Turismo 2020 (secção 6.4.1) que representa os pressupostos-base para o sucesso da territorialização da política do Turismo – Planeamento, Recursos e Mobilização –, muitas vezes não chega a formar-se.

Apesar das ações previstas nos planos do turismo preverem a mobilização dos atores em torno de objetivos comuns, esse envolvimento não é efetivo. Ao nível nacional essa articulação tem sido requerida e a sua falta é explicitada em todos os planos estratégicos

de desenvolvimento, sublinhando-se que a transposição da política nacional para a escala regional é deficiente e que há uma dificuldade de mobilização dos agentes do setor para a sua implementação. Conforme foi mencionado na análise, essa articulação é também evocada pelos atores locais, demonstrando que este é um problema ainda por resolver. O que os dados acabam por revelar é que a articulação sempre foi problemática no país, e parece até que no Douro é mais agravado pelas condições do setor privado e não-governamental.

A sub-região do Douro tem sido objeto de atenção de alguns planos, encomendados nomeadamente pela CIM, mas estes são tidos pelos agentes como meros guiões que podem, ou não, ser aplicados pelos municípios. Na verdade, não considerando as questões relativas à regulação e à distribuição dos fundos de apoio financeiro, os programas estratégicos do turismo e seus planos de ação, não influenciam nem estimulam verdadeiramente a elaboração de estratégias locais.

Verifica-se que desde a criação da Entidade Regional do Porto e Norte, o planeamento regional refere-se apenas à promoção de todos os destinos da região Norte, e não à uma gestão integrada com os destinos. Além disso, a inventariação da oferta turística que é da sua responsabilidade não é claramente explicitada, sendo que a própria sub-região Douro não a possui documentada – somente parte dos estabelecimentos são publicitados nas páginas eletrónicas das câmaras e nas Lojas Interativas.

Ainda sobre as ações regionais promovidas por aquela Entidade, observa-se que a monitorização anual do Plano de Ação sobre o desempenho do destino constitui-se apenas da auscultação dos atores locais (*stakeholders*) sobre as suas necessidades e desafios e o mapeamento dos conteúdos de media. Todavia, entende-se que esta deveria ser igualmente elaborada com base em dados concretos sobre a procura, gerados nos lugares, principalmente por todos os tipos de estabelecimentos de hospedagem e pontos de interesse turístico (atrações), pois estes são essenciais para o planeamento.

Os dados sobre a procura são um elemento fundamental para o planeamento, influenciando diretamente a sua assertividade. A investigação confirma que as câmaras municipais possuem apenas estimativas ou limitam-se a contabilizar os visitantes que passam pelas Lojas Interativas, ou ainda, pontualmente, algum local de interesse faz esse controlo e fornece os dados à Câmara. Constata-se ainda que, pelo menos, os

estabelecimentos mais tradicionais (Residenciais) não efetuam a recolha de informações, nem utilizam os dados para o próprio planeamento do negócio, e portanto, não podem fornecer às câmaras municipais dados, sendo que seriam úteis tanto para o planeamento municipal como o de esferas superiores.

Se em cada município houvesse o registo anual dos acontecimentos locais (a abertura, alterações e encerramento dos estabelecimentos de hospedagem, a ocorrência de eventos, com o devido detalhamento) e os dados fossem fornecidos diretamente pela oferta, por exemplo, através de uma plataforma eletrónica, e ocorresse a recolha de dados sobre os turistas nos diferentes locais (Lojas de Turismo, estabelecimentos de hospedagem e atrativos), a sub-região, além de poder contar com dados mais fidedignos, poderia elaborar análises mais realistas ou concretas, que seriam muito úteis para o planeamento ao nível municipal e supramunicipal, bem como para todos os atores do setor privado e não-governamental.

A investigação demonstra que os municípios não elaboram planos formais, apenas estabelecem ações de comunicação, apoio e promoção. Todavia, sabe-se que a gestão e o planeamento ao nível do destino são também necessários, porque grande parte dos recursos, base dos produtos turísticos, não pertencem nem são controlados pelo setor privado do turismo, havendo necessidade da sua proteção, melhoria e mesmo da sua regulação, uma vez que poderá ser necessário resolver conflitos sobre o seu uso. Ao nível supramunicipal, embora a CIM Douro consiga programar a participação dos municípios de forma coletiva em diversos eventos do setor e em ações promocionais fora da região, este organismo não elabora um planeamento formal relativo ao Turismo.

Sobre a gestão pública verifica-se que as alterações promovidas pela reorganização institucional e operacional dos diversos níveis de governo produziu efeitos na gestão local, incluindo a sua atuação ao nível supramunicipal. Essa reacomodação das funções públicas tem causado ainda alguma instabilidade organizacional, e seus efeitos vêm afetando a governança local como um todo.

Alguns dos temas correspondentes à coordenação hierárquica mais frequentemente mencionados pelos participantes refletem algum incómodo em relação à (1) inexistência de um nível de governo intermédio, o regional, e conseqüentemente, um órgão dotado de competências e autonomia, com mais proximidade aos territórios; (2) a centralização e

distanciamento do Governo Nacional; (3) a falta de competências e autonomia das autarquias locais para a gestão do território; (4) a divisão das Comunidades Intermunicipais e as suas dinâmicas; (5) a falta de articulação entre os níveis de governo, especialmente, entre a CCDR-N e autarquias; e (6) a falta de representatividade da região nas ações da Entidade Regional de Turismo Porto e Norte.

Constata-se que a divisão territorial vigente, segundo o critério das NUTS, criou territórios híbridos que se sobrepuseram a outros já existentes, com a nova estrutura administrativa, as atividades de alguns organismos públicos foram redistribuídas. Da mesma forma, as regiões de Turismo foram reajustadas, alteração que igualmente tem suscitado críticas. A sub-região não se vê bem representada pela Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte, que assumiu a sua promoção após a extinção da Turismo do Douro. Por conseguinte, os municípios veem-se diluídos numa região híbrida formada por outras sub-regiões geográfica e culturalmente diferentes. Mas, a divisão menos consensual é, sem dúvida, a das Comunidades Intermunicipais, um organismo no qual os atores não veem representadas as “verdadeiras” regiões, as que estão ligadas por um laço cultural.

A análise dos dados sobre a coordenação dos atores públicos evidencia a centralização exercida pela Administração Central. A tomada de decisões cabe aos órgãos nacionais, não havendo uma participação efetiva ou significativa dos órgãos locais no processo de elaboração das políticas, sendo que estes últimos ressentem-se da falta de competências, recursos e autonomia para a gestão dos territórios.

A reestruturação da Administração Central deveria ser acompanhada pela descentralização de competências, de forma a garantir a eficiência institucional, mas na prática, tal não foi ainda concretizado. Sem margem para decisões, sem o envolvimento efetivo na elaboração das políticas, nota-se que a participação dos Governos Locais tem-se configurado essencialmente como uma forma de validação do que é estabelecido pelo Governo Central.

Na análise fica evidenciado que não há um envolvimento das associações de representação dos subsetores em quaisquer estruturas do governo. Além disso, as existentes na região são poucas e, pela reduzida adesão das empresas, não possuem poder, nem em termos de representatividade, nem dentro da própria região. Em 2016, por ocasião da preparação das diretrizes futuras do Turismo, alguns atores não-públicos

participaram do Laboratório Estratégico do Turismo; porém, na auscultação da Região Norte não houve participação expressiva, nem colaboração da sub-região.

Surpreendentemente verifica-se que, mesmo criticando veemente os níveis superiores de governo pelo distanciamento e a falta de articulação com os atores locais, estes últimos repetem esses padrões à escala municipal e supramunicipal. À escala supramunicipal prevalece a resistência em superar as barreiras territoriais, político-partidárias, culturais e financeiras, inclusive para o planejamento do turismo a este nível. Além disso, não foi possível observar uma mobilização dos atores da sub-região para alguma ação coletiva, como recomendam os planos. Em suma, não há indícios de formação de capital político.

De forma geral, os dados revelam que à escala municipal não há, também, proximidade entre o setor público e o privado, seja para a coordenação dos atores ou para o planejamento do turismo, com exceção de um caso narrado, onde foi instituído um grupo de trabalho. Todavia, pode-se afirmar que essa capacidade de coordenação é a mais difícil de ser concretizada, pois entre outras fragilidades para o desenvolvimento da atividade, como o próprio desconhecimento sobre as dinâmicas do mercado, alguns territórios são menos favorecidos em relação à existência e consistência dos atores privados e não-governamentais. Além disso, pesam as questões culturais, há muito evidenciadas.

No caso do Douro, o individualismo, a desconfiança e o “paroquialismo” são atitudes frequentemente reafirmadas e utilizadas como justificção para a inexistência de articulação. Pelas condições negativas sociais existentes é evidente que a articulação e a coordenação de todos os atores, direta e indiretamente envolvidos com o turismo, para além das fronteiras municipais são não só necessárias como prementes.

Considerando que a articulação é um fator importante para que a governança seja eficaz e as políticas possam ser concretizadas; e que a articulação entre setor público e privado, bem como entre os atores privados, são igualmente importantes para o desenvolvimento do turismo, (mesmo que não haja evidências empíricas) nos territórios de baixa densidade, um modelo de gestão supramunicipal e a existência de conselhos municipais de turismo poderiam resultar na melhoria dos resultados e na evolução da sub-região como destino. Como já foi mencionado, inclusive pelos diversos planos estabelecidos, com instrumentos de articulação como aqueles, a sub-região ganharia em escala e abrangência, ao mesmo tempo em proximidade e talvez em coesão territorial. Por outro lado, pensando também no

futuro dos lugares, face ao risco de cessação ou diminuição dos apoios comunitários e a uma alteração no cenário de crescimento turístico no país, essa aproximação entre os diferentes agentes e setores deveria ser efetivada a curto prazo.

A análise da literatura demonstra que a governança pode influenciar e equilibrar as interações, as forças e os interesses sociais, e mesmo estabelecer uma base normativa para a ação, o que implica o uso das instituições e estruturas para alocar e coordenar atividades e recursos, e promover as interações hierárquicas e não-hierárquicas. Nesse sentido, a interação entre os atores locais com proximidade territorial parece ser decisiva não só para obter vantagem competitiva, como também para facilitar a reflexão e a implementação de diretrizes comuns e para o controlo de ações que têm por objetivo o desenvolvimento de setores económicos como o turismo.

A Comunidade Intermunicipal do Douro poderia ser utilizada para esta gestão supramunicipal, apesar dos agentes a verem como um organismo pouco vinculado ao território como um todo, pois agrega diferentes pequenas regiões. Como anteriormente foi identificado, é necessária uma liderança supramunicipal para coordenar o turismo na sub-região, de forma a garantir a sua evolução e afirmação como um destino turístico. Acredita-se que um novo posicionamento a este nível de gestão poderia sensibilizar os atores do setor privado, promover a recolha de dados para facilitar estudos sobre a procura e promover a oferta de recursos e produtos turísticos de forma integrada. Com isso, seria razoável esperar mais profissionalismo e comprometimento de todos os atores. No entanto, para que haja algum progresso, a formação das redes de trabalho precisa sair do plano discursivo e ser concretizada.

Esse esforço supramunicipal deveria ocorrer para que a sub-região tenha um direcionamento concreto e realista sobre o que fazer e promover, a quem estimular no setor privado, perceber as capacidades municipais individuais e não planear o desenvolvimento da atividade esperando que, por reação, o setor privado aja. O setor privado, para além de seus interesses, necessita de estar alinhado à visão do que se pretende para o lugar, o que está a ocorrer e o que pode ser feito. A possibilidade de rompimento com a fragmentação, desarticulação e desinformação parece remota quando as questões de governabilidade se impõem, mas mesmo sem evidências de que este modelo de gestão possa ser mais eficiente que o desenvolvido ao nível regional, se houvesse coordenação com os agentes locais, uma liderança para o grupo de municípios (e não para cada

município) e uma efetiva coordenação com as entidades hierarquicamente superiores (conjugação de planos e projetos, recursos financeiros e humanos), estariam por certo reunidas melhores condições para promover algum impacto positivo a médio e a longo prazo.

A análise dos dados evidencia que o processo de governação supramunicipal não gerou, ainda, formas de pensar e agir como uma sub-região, mas pelo contrário, continua a sublinhar as diferenças entre os municípios. Presumivelmente havendo uma liderança supramunicipal e uma estratégia local, não prevaleceria a estratégia pensada somente pelo Governo Central, distante e sem a devida responsabilização pelas ações. As tensões geradas pela desarticulação com os níveis superiores, e mesmo entre si, refletem e reproduzem a força dos pequenos concelhos e não encoraja a abertura para novos processos decisórios, voltados mais para os interesses comuns e práticos do que os municipais e político-partidários.

Evidentemente que é preciso ter cuidado para que as decisões não se concentrem em alguns elementos com maior poder e para que a estrutura supramunicipal não sirva para validar a autoridade local, mas sim, proporcionar a coordenação mais efetiva dos programas e parcerias. Contudo, não é possível observar uma disposição para assumir um papel de liderança mais amplo, não individual, nem uma cooperação menos limitada, fatores que ainda impedem que a CIM lidere o processo de desenvolvimento do turismo sub-regional.

Parece plausível que haja o aproveitamento dessa estrutura intermédia para criar uma governança potencialmente mais efetiva, que seja capaz de gerar dinâmicas que possam contribuir para o desenvolvimento coordenado do turismo e, futuramente, proporcionar algum benefício às populações. Não se trata de propor a conformidade de todos os municípios às mesmas soluções, atuações e projetos, mas tornar essa estrutura intermédia uma arena geradora de benefícios coletivos e individuais, da forma como os atores acreditam ser possível, ou seja, com proximidade. Tendo como ponto de partida o reconhecimento da realidade do turismo em cada município, ou a interpretação individual dessa realidade, incluindo a análise crítica do estado de seus recursos e produtos e também da oferta de serviços no destino, os atores locais podem melhorar o desempenho do seu município e o da sub-região, obtendo mais benefícios.

Sob a estrutura da CIM Douro poderia também atuar o corpo técnico de cada Câmara para criar uma visão a longo prazo e extralocal, planejar o desenvolvimento do turismo de forma a atender às necessidades e anseios dos municípios, implementar as estratégias de forma coordenada (nacionais, regionais e locais) e manter uma maior proximidade com a Entidade Regional do Porto e Norte. Importa ressaltar que esta Entidade desempenha um papel importante na promoção da região como um todo, pois, além de possuir competências para tal, é a única estrutura, até o momento, a ter capacidade para realizar ações de maior alcance nos mercados emissores.

O envolvimento dos agentes públicos, principalmente, dos técnicos na CIM-Douro, a monitorização do desempenho do destino com base em dados concretos e os ajustes de ação poderiam levar a uma situação mais equilibrada e favorecer mais lugares. A partir desse exercício supramunicipal os técnicos poderiam, inclusive, influenciar a ação dos atores privados e das suas comunidades, diferentemente do papel mais político desempenhado pelos presidentes de câmara. Dessa forma, atuariam ao mesmo tempo como lideranças na construção da governança do turismo supramunicipal e do turismo local, promovendo a interação com os demais atores do turismo, por exemplo através de outros arranjos formais ou informais, conselhos municipais, grupos de trabalho. Além disso, seria uma forma de manter todo o processo independente da mudança dos governantes locais decorrente dos ciclos eleitorais, uma vez que os técnicos, por via de regra, permanecem nos cargos. Essa mobilização requer, todavia, ultrapassar a ideia frequentemente reafirmada de que tudo depende de verbas, pois, trata-se de desenvolver o sistema como um todo, organizar os lugares, prepará-los e conduzir a atividade o mais equilibradamente possível.

Essa dupla atuação dos técnicos de turismo poderia facilitar tanto a sensibilização dos atores locais para as várias questões do setor, como a catalisação das necessidades e reivindicações desses mesmos atores e procurar soluções, quando necessário, junto aos seus pares ou às instâncias superiores de governação. Contudo, os técnicos, mesmo não possuindo uma formação especializada em Turismo, deveriam ser capacitados para que possam compreender a complexidade da operação dos mercados, o papel dos atores nessa atividade e o que envolve a gestão pública.

Os dados analisados evidenciam que não há, contudo, uma clara trajetória de mudança envolvendo a construção de uma governança local e supramunicipal. Mesmo expressada

a proximidade pessoal entre vários agentes, a tendência é que não se alcance qualquer progresso na concretização da gestão supramunicipal do turismo, pois as condições – a distância territorial, as diferenças em relação aos recursos turísticos, visões, recursos e situação financeira das câmaras – dificultam pensar numa gestão homogénea ou, pelo menos, articulada entre todos.

Não obstante, a observação das condições locais, este estudo questiona os desafios e vantagens de um planeamento supramunicipal do turismo como uma oportunidade de colmatar a incapacidade individual dos municípios para melhorar as condições para que o turismo consiga potencializar as atividades económicas locais e gerar algum benefício para as suas populações. Mesmo que somente este esforço não seja suficiente para o crescimento do fluxo do turismo, é uma oportunidade de reflexão e ação sobre o que pode ser feito, como mobilizar os atores do setor privado, melhorar a sua operação e integração no mercado, aproveitando-se de condições já oferecidas, como a formação profissional e a participação em eventos, entre outros.

7.4.1. As implicações para o desenvolvimento do turismo

Alguns aspetos decorrentes da análise sobre a evolução dos destinos turísticos indicam que a sub-região apresenta características de diferentes fases. Em geral, os modelos assinalam que, numa fase inicial de “Evolução” é preciso desenvolver os atrativos ou organizá-los, prepará-los para a sua utilização, sendo que os subsectores turísticos dependem desse desenvolvimento para evoluir, ou seja, comumente é o setor privado que se desenvolve primeiro e exige, num segundo momento, a ação do setor público. No caso do Douro, os dados indicam que as entidades públicas investiram primeiro nesse desenvolvimento, fosse através da candidatura do Alto Douro Vinhateiro e, antes, do conjunto de arte rupestre do Côa a Património Mundial (o que exigiu o investimento na recuperação do património natural e edificado), fosse na infraestruturação, até porque havia a necessidade de se melhorar os serviços básicos para atender as necessidades das populações e dos setores agrícolas (atividade primária predominante). Isto ocorreu antes que surgissem quaisquer pressões do setor privado do turismo. Mesmo sendo indicado algum investimento no turismo em espaço rural, como ocorreu no final do século XX com

o aproveitamento das Quintas, tal oferta não era significativa até ao surgimento do turismo fluvial; este, sim, exigiu um investimento público relevante para responder ao seu crescimento.

Na fase de “Desenvolvimento” de uma área até à sua consolidação como destino turístico, espera-se encontrar a coexistência e uma forte interação entre produtos, setores e instituições dominantes; ou seja, a existência de relações de proximidade entre o setor público, o privado e o não-governamental, o que ainda não é observável na região estudada. Da mesma forma, mesmo que recomendado, não é evidente o estabelecimento de uma visão de longo prazo sobre o que se perspetiva com o desenvolvimento do turismo, os meios para concretizar tal visão e o estabelecimento de uma ação extralocal, indicada para os territórios com baixa capacidade de afirmação como destino turístico.

Conforme revelam os dados, nota-se uma evolução dos atrativos, do setor privado (mais lentamente e ainda dependente da dinamização dos locais); mas pouca interação dos atores, apesar do elevado fluxo (sazonal) de turistas nacionais e estrangeiros em alguns locais da região. Nesse sentido, pode-se afirmar que o facto de o setor privado não ser ainda significativo ou, praticamente, inexistente em alguns lugares, acrescido à falta de interação, até mesmo para a criação de produtos turísticos e sua dinamização, são condições que se constituem como constrangedores da evolução, impossibilitando a consideração de que a sub-região esteja próxima da sua consolidação como destino turístico.

Numa outra perspetiva, indica-se que o investimento no aumento das infraestruturas turísticas e na qualificação dos prestadores de serviços ocorre quando as áreas turísticas têm pouca expressão no mercado, numa tentativa de aproximá-las de outras áreas mais desenvolvidas. Tais investimentos são claramente identificados nos planos para o desenvolvimento do turismo na região; no entanto, estes deveriam ocorrer na fase de “Exploração”, ou seja, numa fase inicial da evolução, uma vez que moldam as oportunidades das áreas para competir no mercado. Os dados evidenciam que estas preocupações permanecem atuais, sublinhando assim um certo atraso da região. Todavia, deve-se ter em consideração que os planos nacionais só começaram a ser elaborados em 2007, portanto, há apenas 11 anos.

Essa perspectiva considera que na fase de “Desenvolvimento”, a coordenação dos atores é essencial, pois, as áreas já lidam simultaneamente com a pressão do turismo internacional e a consolidação do turismo interno – o que já ocorre em alguns lugares no Douro –, sendo que este é um momento em que a oferta de serviços se diferencia entre os que investem no crescimento e inovam, e os que nada fazem por recear intervir num mercado muito competitivo. Afirma-se, mesmo, que um destino turístico só se estabelece pela interação dos prestadores de serviços turísticos através de uma rede funcional com o propósito de alinhar os objetivos e as atividades, para que a ação dos atores seja mais coerente e uniforme, o que permite criar uma marca do destino nos mercados externos.

Contudo, esta é uma dinâmica só pontualmente observável na sub-região. Primeiro, porque não é possível observar a existência de coordenação, e segundo, porque a oferta de serviços da sub-região por empresas inovadoras que disponibilizam serviços qualificados é ainda uma pequena parte, e direcionada somente para um nicho de mercado, o de luxo ou de qualidade superior, e o mercado internacional. Portanto, sob esta perspectiva, não se pode afirmar que a sub-região se encontra numa fase de desenvolvimento que indique a sua consolidação no mercado num futuro próximo.

A análise dos dados revela que um dos aspetos que têm influenciado a própria atuação do setor público no processo de desenvolvimento do turismo é a atitude pouco empreendedora dos empresários locais, seja pela sua pouca capacidade de investimento ou mesmo disposição para correr riscos. A inconsistência de empresas preparadas para atuar no mercado internacional, como preveem os planos de desenvolvimento do turismo, parece dilatar as funções dos agentes públicos em alguns lugares e ocasiões, uma vez que não se observa o envolvimento das empresas de forma a colaborar com as autarquias locais, tão pouco com a Entidade Regional, por exemplo, na promoção junto do mercado, ou ainda, para que haja um planeamento da atividade visando o futuro da sub-região que os auxilie também no planeamento dos seus negócios.

Naturalmente, como é mencionado pelos agentes económicos, muitos governos locais não têm capacidade para gerir e coordenar o turismo, pelo próprio desconhecimento do funcionamento do mercado e pela falta de competências para a ação, fazendo com que as empresas trabalhem individualmente e de forma não-coordenada, uma vez que também entre as empresas do setor não há interação. Todavia, sem uma governança a

concretização dos objetivos traçados nos planos estratégicos pode simplesmente não ocorrer.

Presumivelmente, o desenvolvimento do turismo na sub-região do Douro tem ocorrido de forma mais lenta que o esperado; de um lado, pela ação atomizada e individualista dos municípios e, de outro, pela inconsistente oferta de serviços e pela falta de articulação entre os atores privados. Mas, não se pode esquecer que nem todos os lugares possuem condições para se afirmar como destino turístico, e essa realidade é refletida na falta de coesão dos municípios para a coordenação do turismo e, conseqüentemente para o envolvimento do setor privado. Além disso, há muita diferença entre os municípios mais próximos ou afastados do rio Douro, e mesmo entre locais no mesmo município (como sucede, por exemplo, em Pinhão, Favaios e Alijó, no município de Alijó) em termos de impactos produzidos pelo turismo, sendo que este fator também influencia a existência e a dimensão da oferta de serviços.

Os modelos de análise de evolução das áreas turísticas apresentados e as observações realizadas leva a concordar que sem a existência de uma oferta diversificada, tanto de empresas como de produtos turísticos, os locais não são dinamizados, não atraem turistas suficientes para gerar algum benefício, nem os estimulam a voltar. Certamente, tal situação exige um esforço contínuo para atrair mais turistas, manter o consumo nos locais e a sobrevivência das empresas, exigindo recursos e tempo. Quando a oferta é diversificada, vários segmentos podem ser trabalhados e, assim, melhoram as possibilidades de obter resultados positivos para os locais e empresas. Tanto numa como noutra situação, a coordenação pública local e regional é importante para procurar um equilíbrio, já que ambos os cenários afetam a competitividade dos lugares.

A análise dos dados revela também uma situação que parece contrastante em relação à oferta. Os planos e os participantes do estudo consideram o turismo uma atividade importante para a geração de empregos e a fixação dos indivíduos nos lugares, também, como uma fonte de rendimento para as populações e uma forma de dinamizar locais estagnados, em suma, um instrumento capaz de melhorar as condições sociais e económicas dos lugares. Porém, entre essa percepção de mudança positiva e a realidade da sub-região há um grande distanciamento, principalmente devido a condição da oferta de serviços e produtos turísticos e pela divergência entre a forma de promoção praticada e o que se espera como resultado.

Relativamente à primeira condição, pode-se afirmar que não há oferta de serviços e produtos turísticos suficientes e diversificados para que essas mudanças positivas ocorram de forma substancial, e há poucas evidências que o turismo seja a atividade que alterará as condições dos municípios da região como um todo, dadas as condições da procura atual, as características e as limitações dos lugares, bem como seus fatores de atração.

Essa expectativa de criação de empregos, fixação da população ativa, qualificada, e a geração de rendimentos necessita, para ser efetivada, que haja um fluxo superior e constante de turistas, que estes permaneçam nos lugares por alguns dias, e consumam uma variedade de serviços e produtos, o que neste momento não ocorre.

Porém, conforme o estudo indica, em termos de alojamento, que estes são por vezes insuficientes, de pequena dimensão (secção 5.3) e que a sua administração tem um carácter familiar, com nenhum ou poucos funcionários contratados. Alguns lugares não possuem, mesmo, meios de hospedagem capazes de acolher o fluxo turístico, nem têm organizados produtos que possam atrair um maior número de visitantes. Como foi mencionado na secção 6.6.3, muitos estabelecimentos não comportam um grupo de excursão, e alguns locais servem apenas de paragem ou de passagem, sem que a permanência e os gastos variados ocorram. Portanto, a realidade destoa do que é discursivamente afirmado e é desproporcional em relação ao que é promovido.

Em segundo lugar, nota-se que todos os agentes investem na promoção dos territórios, inclusive, participam em eventos até no exterior, mas recusam a aceitar a ideia de ter um grande fluxo de turistas a transitar pela região. Naturalmente que não se pretende e nem a região comporta o turismo de massas, como ocorre em outras regiões da Europa e mesmo em Lisboa. Mas as ações promocionais têm-se mostrado mais dirigidas para a atração de um número expressivamente superior e diverso de visitantes, do que para a atração do turismo de qualidade superior, segmento exaltado, por exemplo, nos planos sub-regionais elaborados num passado recente (Douro Sul e CIM) e defendido também por vários participantes do estudo.

O turismo de qualidade superior (ou de luxo ou de elite), em geral, é um segmento restrito e alvo de intervenções do setor privado, porque envolve outros recursos e formas de comunicação e ação. Além disso, os gastos desse tipo de turistas, sendo superiores à

média corrente, são mais particulares e dirigidos a segmentos específicos, parecendo, de acordo com os dados recolhidos, que no Douro, tais consumos não têm ocorrido na forma, dimensão e frequência esperada, ou seja, pouco impacte provocam nos territórios estudados. Para que o turismo de qualidade superior pudesse alterar de forma relevante as condições negativas hoje vivenciadas pelos municípios da sub-região, seria necessário que a maior parte da oferta fosse estruturada para o seu atendimento, que fosse constituída por empresas locais, e que fossem oferecidos serviços e produtos turísticos (experiências) excepcionais, o que nos parece uma tarefa extremamente exigente para qualquer um deles, quiçá para toda a região. Em vista disso, as ações deveriam ser compatíveis com os objetivos pretendidos pelos municípios e conciliadas entre os setores público e privado, a fim de se evitar desperdício de recursos e tempo. Mediante o exposto, recomenda-se aprofundar o conhecimento dos impactes do turismo de qualidade nos territórios da sub-região de forma mais ampla, ou seja, para além dos resultados financeiros das empresas.

Uma outra questão observada sobre a oferta de serviços é que há um significativo número de alojamentos não registados como tal, que respondem pelo acolhimento de milhares de pessoas, atualmente inexistentes para as estatísticas, e que não são alvo das ações de dinamização e de promoção – sendo que esse universo de estruturas representa aproximadamente 62% do total da oferta de camas da sub-região (secção 6.6.3).

Os resultados da análise leva a crer, também, que o retorno esperado com o crescimento da atividade turística deverá permanecer, ainda, nos núcleos onde o fluxo de turistas já é impactante. Mesmo que ocorra um grande investimento, por exemplo, no setor do alojamento, este provavelmente continuará a ser sempre de pequeno porte e próximo ao rio, até mesmo porque essa é a imagem que há muito tempo se promove, e quando surgirem de facto os resultados desse esforço, será o que primariamente se procurará (rio, paisagem, vinha e vinho). Ainda é necessário ter em consideração um outro aspeto, é que a localização e dimensão dos empreendimentos em certos locais está condicionada pelas normas de preservação e manutenção das áreas distinguidas como Património da Humanidade e das áreas naturais protegidas. Portanto, devido às características de alguns municípios, os hotéis com capacidade para o acolhimento de grupos não deverão fugir da lógica atual de centralização nessas três cidades – Vila Real, Lamego e Peso da Régua.

Ainda em relação à oferta de serviços, os dados analisados evidenciam a heterogeneidade e a fragmentação da oferta turística na sub-região Douro. O perfil dos novos

empreendedores, a dimensão da empresa e o seu poder de ação difere da maior parte dos empresários “tradicionais” e seus negócios familiares, ainda predominante na sub-região. Alguns possuem estabelecimentos e funcionários qualificados, estratégias e metas, equipas comerciais capazes de realizar a promoção e a comercialização até no exterior; outros, apesar de inovadores, contam com poucos colaboradores e suas operações são mais limitadas, não em termos de alcance, mas de capacidade de atendimento.

Já os pequenos empresários tradicionais, por vezes, têm uma visão algo míope do turismo: nem sempre os estabelecimentos são qualificados, possuem funcionários contratados, estão preparados para o atendimento de turistas estrangeiros (idiomas e flexibilidade de horários, por exemplo), ou ainda, não têm uma postura empreendedora ou mesmo uma visão estratégica sobre o seu negócio. Portanto, nesse sentido, a investigação demonstra que a sub-região apresenta assimetrias acentuadas.

No que toca à fragmentação da oferta, o estudo revela a falta de articulação entre os atores do setor privado nos lugares, seja para discutir os problemas como para trabalhar em conjunto para melhorar o desempenho dos serviços, exceto o exemplo do grupo de trabalho organizado por um município, conforme já foi mencionado. Mesmo nos lugares em que há uma dinâmica turística, não se observa uma interação entre os atores privados no sentido de formarem conjuntos locais de serviços (*clusters*), possibilitando a comercialização externa – de forma coletiva –, inclusive às operadoras de viagens.

Algumas câmaras municipais, por vezes, assumem o papel do setor privado, promovendo viagens de familiarização (*Fam trips*) e pagando os serviços prestados pelas diferentes empresas, além de disponibilizar recursos humanos. Portanto, evidencia-se a prevalência do individualismo e a pouca capacidade de alguns atores para atuar até mesmo no mercado interno. Também não é possível observar a reivindicação de proximidade e de participação dos atores privados locais junto às câmaras municipais para a elaboração de planos ou para o estabelecimento de orientações para ação.

Esta investigação permite afirmar que o tipo de operação dos diferentes atores da oferta de serviços, a dimensão das empresas, a postura profissional e o individualismo predominantes são fatores que afetam a competitividade da sub-região e também, limitam o desenvolvimento do turismo e a afirmação da sub-região como um destino turístico, bem

como dificultam a coordenação de todos os atores, prática que teoricamente, resultaria na melhoria das condições existentes nos municípios.

A gestão pública da sub-região, elemento crucial para o desenvolvimento do turismo, necessita efetivamente de alterações, bem como o setor privado. Há necessidade de adaptação e de qualificação de ambos para uma ação mais efetiva, alinhada, com propósitos que possam conduzir à melhoria das condições dos territórios para empresas, residentes e visitantes, conforme indicam outros tantos exemplos de sucesso e de fracasso na governança dos destinos.

Apesar das condições favoráveis, pelo ritmo da evolução dos elementos internos que compõem um destino turístico, parece que a sub-região do Douro tem vindo a perder sucessivas oportunidades que poderiam conduzi-la a uma melhor situação. Ao despender tempo e recursos preciosos com ações fragmentadas e não ajustadas à sua realidade, sem a construção sólida e mais rigorosa de um planeamento e a coordenação das ações que este exige, a sub-região retarda a concretização de melhorias socioeconómicas esperadas, deixando de tirar proveito do excelente momento que o turismo vem proporcionando à região Norte.

Se o momento de expansão vivenciado hoje por cidades como o Porto é o reflexo do planeamento iniciado há uma década e, claro, das condições externas favoráveis, tal leva a crer que a sub-região do Douro como um todo, não tirará benefícios do turismo num espaço de tempo curto. Mesmo que as políticas nacionais visem o crescimento da atividade turística de forma equilibrada em todos os territórios, sem planos regionais e sub-regionais adequados e maior proximidade institucional e coordenação parece ser difícil conseguir desenvolver o turismo naquela sub-região de forma mais assertiva.

A análise realizada permite concluir que as condições da governação local, supramunicipal e regional e as condições da oferta de serviços e de produtos turísticos não favorecem ainda a coordenação para o desenvolvimento do turismo, afetam a competitividade de toda a área e não beneficiam as populações e nem os subsectores locais.

7.5. A influência da governança no desenvolvimento do turismo num território de baixa densidade – o caso do Douro

Face aos aspetos estudados, entende-se que a governança dirigida ao desenvolvimento do turismo, tema central desta investigação, é um processo multinível que envolve variados atores – e seus interesses –, cujas decisões e ações influenciam, em algum grau, as dinâmicas sociais e económicas dos lugares onde a atividade turística se concretiza. Esses conjuntos de forças sociais e económicas atuantes nos territórios, por sua vez, produzem resultados variados, conforme os princípios e valores que os caracterizam ou que lhes são próprios. Os resultados deste estudo, que tem por objeto um território de baixa densidade, indicam, para além da associação da efetividade da governança com o desenvolvimento do turismo, que a sua não efetivação interfere negativamente nesse processo.

Tendo em consideração o contexto em que se insere o país, percebe-se que o facto de Portugal integrar a rede de governança da União Europeia, caracterizada por padrões de coordenação hierárquica, leva a que se reflitam internamente os mesmos padrões. Sem o envolvimento sistemático de atores não-públicos na tomada de decisões, na elaboração das políticas e na sua implementação, revela-se a centralidade do Estado em todos esses processos, com as consequências negativas já apontadas.

A estrutura na qual assenta o atual quadro de governação português é resultante de sucessivas alterações, referenciadas neste estudo em particular, desde a implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), iniciado em 2005. Esta investigação evidencia que numa década e meia, vários órgãos e entidades foram criados, fundidos e extintos, regiões administrativas foram alteradas, denotando um período de instabilidade organizacional, que por si, não tem favorecido o desenvolvimento do turismo e a sua gestão.

Nesse horizonte temporal, verifica-se a alteração de Ministérios, a criação do Instituto Turismo de Portugal – a autoridade nacional para o setor –, a redução do número de regiões turísticas e a extinção de suas respetivas entidades regionais, a criação de novas entidades conformadas à divisão da NUTS II, a afirmação das Comunidades Intermunicipais sobre as Associações de Municípios, entre outras.

Tais alterações, entre outros fatores, tem afetado os resultados desses organismos, uma vez que demoram a operar efetivamente. Os dados demonstram, por exemplo, que a CIM Douro, apenas nos dois últimos anos tem desempenhado mais ativamente suas funções, mesmo tendo a sua atual configuração sido definida há dez. Ainda que os territórios possam contar com planos e a disponibilidade de recursos financeiros comunitários, o processo até à concretização de um projeto é complexo e moroso, com resultados visíveis apenas a médio e longo prazo.

Como os dados apresentados apontam, o desenvolvimento do turismo em territórios de baixa densidade (do interior do país) não pode ser visto da mesma forma como nas áreas mais desenvolvidas (cidades do litoral). De facto, dos primeiros é exigido um maior esforço, visto que requer a criação de uma série de dinâmicas ao mesmo tempo, por exemplo, a preparação do setor público, o desenvolvimento qualificado do setor privado e dos produtos turísticos, e também, porque emergem como potenciais destinos num ambiente em que já existe muita competição (proximidade com outros destinos já consolidados). Além disso, esses territórios apresentam fatores agravantes para a sua evolução, como a falta de habitantes, a baixa qualificação dos recursos humanos, o envelhecimento da população, a pouca diversificação da base económica, e, especificamente em relação ao turismo, a escassez de empresas prestadoras dos diversos serviços ligados à atividade. Ao considerar o facto de o desenvolvimento do turismo depender mais da dinâmica do setor privado (que normalmente se auto-implementa numa primeira fase para, num segundo momento, reivindicar ações do setor público), nos territórios de baixa densidade, esta lógica parece inverter-se. Essa situação acaba por exigir mais do setor público, que passa a assumir algumas atividades inerentes ao setor privado pela incapacidade deste de alcançar o mercado de forma satisfatória.

O destino turístico, sendo um produto integrado no qual todos os elementos evoluem em descompasso ou de forma não linear, requer uma coordenação contínua e uma atuação diferenciada dos setores conforme as necessidades locais e o seu grau de maturidade. Evidencia-se que o sucesso da evolução de uma área turística depende da sincronicidade de ocorrências pacíficas, ou as mais equilibradas possíveis, como a existência de recursos e produtos turísticos, oferta de serviços e da articulação dos setores público e privado, de um esforço variado, mas contínuo de ação e evidentemente, de fatores externos, nem sempre previsíveis ou controláveis.

Pela observação dos aspetos analisados, nos territórios de baixa densidade este processo pode ser facilitado pela ação dos atores públicos locais, cuja capacidade de gestão do território e de aprendizagem sobre o setor do turismo, abertura para a coordenação e ação coletiva e proximidade com os setores não-públicos e níveis superiores de governação, pode significar uma diferença positiva. Estes assumem um protagonismo fundamental para a sensibilização e coordenação de todos os indivíduos, nos seus territórios, em relação ao turismo.

Considerando que em todas as ações individuais pesam, em maior ou menor grau, questões culturais, políticas, sociais e económicas, também aí o seu papel é essencial para a superação de barreiras com vista à obtenção de resultados benéficos em favor de um território mais amplo, que agregue lugares vizinhos e seja capaz de competir com outras regiões turísticas.

A ação supramunicipal é vista, nesta linha, como uma oportunidade para converter as pequenas regiões num destino com alguma escala e competitividade, mesmo que pareça para uns uma arena volátil, sem garantias. É uma estrutura de governança desafiadora que requer a partilha do poder, o envolvimento e o comprometimento, e a existência de uma liderança capaz de coordenar de forma contínua as estratégias pensadas a favor de todos os territórios que a integram. Assim, tendo por base os argumentos apresentados, entende-se que as condições existentes nos contextos tanto do setor público como do setor privado condicionam a forma de governança local, e vice-versa, e podem estimular ou retardar a evolução dos lugares e a sua consolidação como destinos turísticos.

Esta influência do setor público no desenvolvimento do turismo e as condições presentes na sub-região “Douro”, por outro lado, conduzem a outras problemáticas e requerem mais investigação, pois não se sabe se retratam a realidade de outros territórios de baixa densidade, no próprio país, ou se são particulares ao Douro, dadas as suas características territoriais em termos culturais.

7.6. Limitações, propostas de investigação futura e contributos da investigação

7.6.1. Limitações

A revisão de literatura revelou a escassez de estudos sobre a governança do turismo à escala supramunicipal e sobre a governança a diferentes níveis de ação nas fases iniciais de evolução de uma área turística até à sua afirmação como destino turístico; bem como sobre as implicações de ambos os processos em territórios de baixa densidade. Portanto, este estudo contribui para o conhecimento sobre tais questões. Além disso, privilegiou a perceção dos atores públicos responsáveis pela gestão municipal, cujas interpretações raramente são objeto de atenção nos estudos sobre a gestão de destinos turísticos.

Observada a falta de dados sobre a oferta de serviços dos municípios, houve a necessidade de adequar o projeto de investigação inicial, que pretendia medir as dinâmicas relacionais entre os atores do setor privado e público em cada município e entre os municípios, sob a perspetiva de rede. Tendo observado, em campo, a fragmentação e o individualismo dos atores do setor privado e a inexistência de estruturas agregadoras dos subsetores, optou-se, assim, pela recolha de informações a partir das observações realizadas em todos os municípios e as perceções dos atores públicos locais.

A consulta aos documentos oficiais dos municípios, como os Planos Diretores Municipais, seus relatórios, e atas de reunião, muitas vezes não pode ser realizada, pois, nem sempre são disponibilizados por via eletrónica e de forma aberta ao público. Mesmo solicitados para consulta *in loco*, não foi possível o acesso. Assim, não pôde verificar-se a presença documental dos assuntos relacionadas com o Turismo nos dezanove municípios, tendo apenas sido consideradas as informações verbais fornecidas pelos atores públicos locais.

Outra limitação refere-se à contribuição dos atores públicos para a investigação. Como foi mencionado na secção 4.5, os dados recolhidos através de entrevistas referem-se apenas a catorze dos dezanove municípios selecionados para o estudo. Mesmo sendo um universo

expressivo, a ausência das respostas dos demais agentes públicos locais não permite considerar algumas circunstâncias como sendo comuns a todos. Os cinco municípios restantes ficaram, assim, dependentes das observações realizadas na pesquisa de campo e de outras fontes de dados disponibilizados publicamente, como os disponíveis nas páginas eletrônicas das Câmaras Municipais, associações municipais e também, reportagens e entrevistas realizadas pela comunicação social.

A utilização do *software* ALCESTE permite obter uma visão ampla sobre os principais temas expressados pelos indivíduos, e a partir dela, extrair análises detalhadas e dinâmicas, realizando uma tarefa que dificilmente apresentaria os mesmos resultados se efetuada manualmente, ou seja, com a totalidade do *corpus* e sem a interferência das escolhas efetuadas pelo investigador. Não obstante, apesar das vantagens que o programa oferece, em razão do grande volume de dados qualitativos recolhidos, reconhece-se que exige muito tempo durante os processos de transcrição e de preparação dos *corpora*.

7.6.2. Propostas de investigação futura

As conclusões desta investigação restringem-se ao caso estudado, em um dado momento de sua história, e ao quadro de análise desenvolvido para o estudo, mas apresenta elementos passíveis de transferência de conhecimento e possibilita refletir sobre oportunidades para investigações futuras. Além das sugestões já mencionadas ao longo do capítulo “*Análise e discussão dos dados*”, acredita-se que a adoção de teorias como a de capital social, dependência de trajetória e liderança podem enriquecer a análise sobre as dinâmicas locais de ambos os setores, público e privado.

A teoria de capital social permite identificar aspetos da estrutura social, sendo que seus elementos principais – a confiança, a complementaridade e o compromisso – são apontados como influenciadores para a sustentação de arranjos colaborativos e facilitadores da coordenação e cooperação para o benefício mútuo dos atores. A relação desta teoria com a de liderança pode auxiliar os estudos sobre os indivíduos que ocupam posições estratégicas, para compreender como acedem aos diferentes recursos e informações e, influenciam as trajetórias de evolução dos destinos turísticos.

Também, outras perspetivas que possam considerar os aspetos culturais e a territorialidade poderão colaborar para a compreensão dessas mesmas dinâmicas e sua influência sobre variados processos, incluindo a tomada de decisões sobre o desenvolvimento do turismo.

Como foi apontado na secção 7.5., sugere-se a investigação em outros territórios de baixa densidade de Portugal, pois, não se sabe se a influência do setor público no desenvolvimento do turismo e as condições presentes na sub-região “Douro”, retratam as realidades de outras regiões desse país.

Deste modo, os resultados sugerem que há lições transferíveis para a abordagem da governança do turismo em outros contextos. Espera-se, com isso, que as principais conclusões possam auxiliar outras investigações sobre territórios com características semelhantes.

7.6.3. Contributos da investigação

Em termos gerais, espera-se que esta investigação contribua para a compreensão do processo de governança concomitante ao processo de conversão de uma área em destino turístico, fase que tem recebido menos atenção por parte dos investigadores. Mesmo apresentando características peculiares ao contexto da realidade europeia, acredita-se que as questões abordadas e a descrição dos dados recolhidos fornecem uma visão holística sobre a governança do turismo.

Um aspeto a ressaltar é que a investigação realizada conjuga duas perspetivas, a governança multinível e a evolução dos destinos turísticos. Esta é uma conjugação incomum, mas que permite analisar a influência institucional sobre os territórios – tendo em consideração os vários níveis de governação – e sobre os elementos componentes do sistema turístico local, combinando uma visão relacionada com a coordenação social e a natureza dos padrões de regulação dessa coordenação (governança multinível), para além do enfoque nas dinâmicas espaciais (evolução dos destinos) dentro e entre áreas

turísticas. Tal conjugação possibilita a estruturação de um quadro teórico abrangente e favorece a compreensão dos múltiplos fatores influenciadores da coordenação institucional e do desenvolvimento setorial.

Sendo a governança uma preocupação dos planos portugueses de desenvolvimento do turismo desde 2007, esta investigação contribui para a compreensão desse processo pela visão dos próprios atores envolvidos, ao nível regional e local. Da mesma forma, são estudadas a qualificação e a competitividade da oferta turística e a formação de recursos humanos.

Acredita-se que o estudo apresentado contribui para o conhecimento científico e profissional ao demonstrar:

- 1) A relevância do planeamento ao nível supramunicipal para os territórios de baixa densidade;
- 2) A importância da obtenção de dados sobre a procura junto a todo o setor privado ao nível local para a construção de uma base fidedigna, que possibilite melhores decisões e a elaboração de planos mais assertivos, face à realidade dos territórios de baixa densidade;
- 3) A necessidade do ajustamento das estratégias nacionais de desenvolvimento do turismo, para que estas correspondam à realidade dos territórios e possam ser mais facilmente implementadas pelos níveis regionais, supramunicipais e locais de governação;
- 4) A necessidade de investimento na qualificação/capacitação dos agentes públicos locais e empresários da oferta de serviços para atuação no mercado do turismo;
- 5) A relevância da integração e articulação efetiva entre atores do setor público, entre o setor privado, e entre ambos os setores, para que os territórios de baixa densidade ganhem em escala e abrangência para competir no mercado profissional do turismo;
- 6) A relevância da formação de grupos de trabalho ou conselhos municipais de turismo, com vista à proximidade e à coordenação dos atores, elaboração de planos, concretização de ações coletivas, etc.;

- 7) A importância do envolvimento dos proprietários de alojamentos não registrados nas atividades que envolvam a oferta de serviços (recolha de dados e grupos de trabalho).

Por fim, espera-se que a interpretação de todas as informações apresentadas ao longo deste trabalho, sob a ótica de um investigador externo ao contexto estudado, possa reforçar o conhecimento dos atores públicos e privados da região, e ser uma ferramenta de estímulo na condução das mudanças rumo à consolidação do destino turístico Douro.

Nada lhe posso dar que já não exista em você mesmo. Não posso abrir-lhe outro mundo de imagens, além daquele que há em sua própria alma. Nada lhe posso dar a não ser a oportunidade, o impulso, a chave. Eu o ajudarei a tornar visível o seu próprio mundo, e isso é tudo.

Herman Hesse

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, S. (2005). Global–Local Interactions in English Coastal Resorts: Theoretical Perspectives. *Tourism Geographies*, 7(4), 351–372. <https://doi.org/10.1080/14616680500291147>
- Aguiar, F. A., & Dias, J. M. (2000). *Candidatura do Alto Douro Vinhateiro a património mundial*. Porto: Fundação Rei Afonso Henriques.
- Ahebwa, W. M., van der Duim, R., & Sandbrook, C. (2012). Tourism revenue sharing policy at Bwindi Impenetrable National Park, Uganda: a policy arrangements approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(3), 377–394. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.622768>
- Albagli, S. (2004). Território e territorialidade. In V. Lages, C. Braga, & G. Morelli (Eds.), *Territórios em movimento: cultura e identidade de inserção competitiva* (pp. 23–69). Rio de Janeiro: SEBRAE.
- Almeida, J., & Mourato, J. (2013). Limites ao uso de parcerias na gestão territorial em Portugal: o caso da gestão de conflitos. In *Encontro Anual da Ad Urbem 2013 – O PLANO AINDA VALE A PENA?* Coimbra.
- Almeida, N. J. (2011). *Territorialização de uma Política Nacional de Turismo - o caso de Portugal*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade Técnica de Lisboa.
- APDL. (2017). Via Navegável Douro. Retrieved December 28, 2017, from http://douro.apdl.pt/f?p=100:6:14570592732983:::6:P6_PAGINA:VIA_NAV_EST
- Arcuset, L. (2009). Possible paths towards sustainable tourism development in a high-mountain resort. *Revue de Géographie Alpine*, 97(97–3). <https://doi.org/10.4000/rga.1048>
- Armstrong, H., & Taylor, J. (2000). *Regional Economics and Policy* (3rd ed.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review*, 6(2), 93–106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>
- Ashworth, G., & Voogd, H. (2013). Can places be sold for tourism? In G. Ashworth & Brian Goodall (Eds.), *Marketing Tourism Places* (pp. 1–16). Abingdon: Routledge.
- Assembleia da República. Lei n.º 56/91 de 13 de agosto de 1991 (1991). Portugal: Diário da República n.º 185/1991, Série I-A, de 13 de agosto de 1991.
- Assembleia da República. Lei n.º 54/98 de 18 de agosto (1998). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 189 - Série I-A, de 18 de agosto de 1998. Assembleia da República. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/437231>
- Assembleia da República. Lei n.º 11/2003 de 13 de maio (2003). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 110 - Série I-A, de 13 de maio de 2003. Assembleia da República. Retrieved from

- <https://dre.pt/application/conteudo/533576>
- Assembleia da República. Anexo à Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro da Assembleia da República (2007). Portugal: Diário da República n.º 170, Série I. Assembleia da República. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/640143>
- Assembleia da República. Resolução da Assembleia da República n.º 1/2007 (2007). Portugal: Diário da República n.º 14/2007, Série I, de 29 de janeiro de 2007.
- Assembleia da República. Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto (2008). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 165 - Série I, de 27 de agosto de 2008. Assembleia da República. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/453264>
- Assembleia da República. Lei n.º 33/2013, de 16 de maio (2013). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 94 - Série I. Assembleia da República. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/261090>
- Assembleia da República. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (2013). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 176 - Série I, de 12 de setembro de 2013. Assembleia da República. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/500023>
- Baggio, R., Scott, N., & Cooper, C. (2010a). Improving tourism destination governance: a complexity science approach. *Tourism Review*, 65(4), 51–60. <https://doi.org/10.1108/16605371011093863>
- Baggio, R., Scott, N., & Cooper, C. (2010b). Network science. A review focused on tourism. *Annals of Tourism Research*, 37(3), 802–827. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2010.02.008>
- Bang, H. P. (2003). A new ruler meeting a new citizen: culture governance and everyday making. In H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 241–267). Manchester: Manchester University Press.
- Barham, N., Dörny, S., & Schamp, E. . (2007). Relational governance and regional upgrading in global value chains - The case of package tourism in Jordan. *Erde*, 138(2), 169–186.
- Barretto, M. (2003). O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo. *Horizontes Antropológicos*, 9(20), 15–29.
- Barretto, M., Burgos, R., & Frenkel, D. (2003). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. Campinas: Papyrus.
- Bawedin, V., & Miossec, A. (2013). A coastal area: For which population? a political answer between nature and society (Bassin d'Arcachon and Coast of Picardie Cases). *Espace-Populations-Societes*, (1–2), 211–230. Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84887371127&partnerID=40&md5=d6636955fe0344d7a8ee741da5e50da4>
- Beaumont, N., & Dredge, D. (2010). Local tourism governance: A comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7–28. <https://doi.org/10.1080/09669580903215139>
- Bell, J. P. W. (2013). Exploring the governance challenges associated with the failed attempt to designate a national park in northern Ireland. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 8(3), 330–347. <https://doi.org/10.2495/SDP-V8-N3-330-347>

- Beritelli, P., & Bieger, T. (2014). From destination governance to destination leadership – defining and exploring the significance with the help of a systemic perspective. *Tourism Review*, 69(1), 25–46. <https://doi.org/10.1108/TR-07-2013-0043>
- Beritelli, P., Bieger, T., & Laesser, C. (2007). Destination Governance: Using Corporate Governance Theories as a Foundation for Effective Destination Management. *Journal of Travel Research*, 46(1), 96–107. <https://doi.org/10.1177/0047287507302385>
- Beritelli, P., Strobl, A., & Peters, M. (2013). Interlocking directorships against community closure: a trade-off for development in tourist destinations. *Tourism Review*, 68(1), 21–34. <https://doi.org/10.1108/16605371311310057>
- Bernier, E. T. (2013). Sistema, destino y mercado. Estructura, agentes y operaciones en los destinos turísticos. In J. I. Pulido-Fernández & Y. L. Sánchez (Eds.), *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* (pp. 15–66). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Bevir, M. (2007). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781412952613>
- Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of governance*. (M. Bevir, Ed.). London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. Berkeley: Gaia Books, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley. Retrieved from <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bevir, M. (2016). Governance. In *Encyclopedia Britannica online*. Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/governance>
- Bianchi, R. V. (2002). Towards a New Political Economy of Global Tourism. In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 265–299). Clevedon: Channel View Publications.
- Blanco, E. (2011). A social-ecological approach to voluntary environmental initiatives: the case of nature-based tourism. *Policy Sciences*, 44(1), 35–52. <https://doi.org/10.1007/s11077-010-9121-3>
- Blasco, D., Guia, J., & Prats, L. (2014). Emergence of governance in cross-border destinations. *Annals of Tourism Research*, 49, 159–173. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.09.002>
- Bock, I. A. (2011). *Grupo gestor do turismo rural do Rio Grande do Sul: um estudo sob a ótica de redes colaborativas e do capital social*. Universidade de Caxias do Sul. Retrieved from <https://repositorio.uces.br/xmlui/handle/11338/734>
- Boisier, S. (1989). Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional. In T. A. P. Haddad, S. Boisier, C. Ferreira (Ed.), *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise* (pp. 589–694). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil BNB/ETENE.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿ De Qué Estamos Hablando? In O. Madoery & A. Vázquez-Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (pp. 48–74). Rosario: Homo Sapiens.
- Borges, M. do R., Eusébio, C., & Carvalho, N. (2014). Governance for sustainable tourism : A review and directions for future research. *European Journal of Tourism Research*, 7(1), 45–56.

- Börzel, T. A. (2012). The European Union- a unique governance mix? In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 613–627). London: Oxford University Press.
- Bramwell, B. (2006). Actors, networks and tourism policies. In D. Buhalis & C. Costa (Eds.), *Tourism management dynamics: trends, management and tools* (pp. 155–163). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(July 2015), 459–477. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2010). Sustainable tourism and the evolving roles of government planning. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 1–5. <https://doi.org/10.1080/09669580903338790>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 411–421. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.580586>
- Bramwell, B., & Pomfret, G. (2007). Planning for Lake and Lake Shore Tourism: Complexity, Coordination and Adaptation. *Anatolia*, 18(1), 43–66. <https://doi.org/10.1080/13032917.2007.9687035>
- Breakey, N. M. (2005). *Tourism Destination Development – Beyond Butler*. The University of Queensland. Retrieved from <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:158161>
- Brito, P. M., Ferreira, A. M., & Costa, C. (2011). Tourism and third sector organisations: strangers or partners? *Tourism Planning & Development*, 8(1), 87–100. <https://doi.org/10.1080/21568316.2011.554741>
- Brooks, J., McCluskey, S., Turley, E., & King, N. (2015). The utility of template analysis in qualitative psychology research. *Qualitative Research in Psychology*, 12(2), 202–222. <https://doi.org/10.1080/14780887.2014.955224>
- Buhalis, D., & Costa, C. (2005). Introduction. In D. Buhalis & C. Costa (Eds.), *Tourism management dynamics: trends, management and tools* (pp. 1–5). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Buhalis, D., & Costa, C. (2006). Conclusion. In D. Buhalis & C. Costa (Eds.), *Tourism management dynamics: trends, management and tools* (pp. 247–252). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Butler, R. W. (1980). The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, 24(1), 5–12. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.1980.tb00970.x>
- Butler, R. W. (1997). Modelling Tourism Development. In S. Wahab & J. J. Pigram (Eds.), *Tourism, development and growth: the challenge of sustainability* (pp. 109–125). London: Routledge.
- Butler, R. W. (2009). Tourism destination development: cycles and forces, myths and realities. *Tourism Recreation Research*, 34(3), 247–254. <https://doi.org/10.1080/02508281.2009.11081600>
- Caffyn, A., & Jobbins, G. (2003). Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: Examples from Morocco and Tunisia.

Journal of Sustainable Tourism, 11(2–3), 224–245. <https://doi.org/10.1080/09669580308667204>

- Camarinha-Matos, L., & Afsarmanesh, H. (2008). *Collaborative Networks: Reference Modeling*. (L. M. Camarinha-Matos & H. Afsarmanesh, Eds.). Boston, MA: Springer US. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-79426-6>
- Cardoso, A. (2014). *Do vinho de missa de Cister ao vinho do Porto - a "magna karta" de 1132* (3rd ed.). Mem Martins: Edições Amadora Sintra.
- Carter, R. W. (Bill), Thok, S., O'Rourke, V., & Pearce, T. (2015). Sustainable tourism and its use as a development strategy in Cambodia: a systematic literature review. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(5), 797–818. <https://doi.org/10.1080/09669582.2014.978787>
- Carvalho, C. L. (2009). *Políticas públicas no turismo brasileiro: a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística*. Universidade de São Paulo.
- Cavaco, C. (2005a). Novas formas de "habitar" os espaços rurais. In C. A. Medeiros (Ed.), *Geografia de Portugal - actividades económicas e espaço geográfico* (pp. 78–91). Rio de Janeiro: Círculo de Leitores e Autores.
- Cavaco, C. (2005b). Turismo e desenvolvimento regional e local. In C. A. Medeiros (Ed.), *Geografia de Portugal - actividades económicas e espaço geográfico* (pp. 400–407). Rio de Janeiro: Círculo de Leitores e Autores.
- Chen, G., & Bao, J. (2014). Path dependence in the evolution of resort governance models in China. *Tourism Geographies*, 16(5), 812–825. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.949295>
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice*. (V. Chhotray & G. Stoker, Eds.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Christian, M. (2015). Tourism global production networks and uneven social upgrading in Kenya and Uganda. *Tourism Geographies*, 18(1), 38–58. <https://doi.org/10.1080/14616688.2015.1116596>
- Clivaz, C. (2006). Crans-Montana-Aminona (Suisse): Y a-t-il un pilote dans la station? *Revue de Géographie Alpine*, 94(1), 75–94. Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-33645529840&partnerID=tZOtx3y1>
- Comboios de Portugal. (2017). História da CP. Retrieved December 28, 2017, from <https://www.cp.pt/institucional/pt/cultura-ferroviaria/historia-cp/cronologia>
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (2004). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro - Proposta Técnica. Porto.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (2008a). Plano de Acção para o Desenvolvimento Turístico do Norte de Portugal. Porto.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (2008b). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro PDTVD 2007-2013. Porto.
- Comissão Europeia. Livro Branco sobre a governança, Pub. L. No. Jornal Oficial da União Europeia, Nº 287/01, 29 (2001). Bélgica. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l10109>
- Comissão Sobre Governança Global. (1996). *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro: Fundação

- Getúlio Vargas.
- Comunidade Intermunicipal do Douro. (2017). CIM Douro. Retrieved October 26, 2017, from www.cimdouro.pt/cim/página-inicial
- Comunidade Intermunicipal do Douro. (2018). PROVERE Douro 2020. Retrieved April 20, 2018, from <http://cimdouro.pt/2018/04/20/cimdouro-apresenta-a-estrategia-de-eficiencia-colectiva-eec-provere-douro-2020-e-a-macroestrategia-douro-2030/>
- Comunidade Intermunicipal do Douro, & Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados. (2015). Estratégia integrada de desenvolvimento territorial da Região do Douro (2014-2020) - Relatório final.
- Conferências Douro Sul. (2010a). 1ª intervenção aberta ao público (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=nT0T-TjQGrw&index=13&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf>
- Conferências Douro Sul. (2010b). 2ª intervenção aberta ao público (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=5z2AgV1ZXQM&index=21&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf>
- Conferências Douro Sul. (2010c). António Borges (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=BSYFt6PhjSU&index=14&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf>
- Conferências Douro Sul. (2010d). António Carlos Esteves (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=iAl3zIIUQ8w&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=9>
- Conferências Douro Sul. (2010e). Francisco Lopes (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=OgMIR3WkUTc&index=1&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf>
- Conferências Douro Sul. (2010f). Hernani Almeida (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=nBdUYjLD5uk&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=17>
- Conferências Douro Sul. (2010g). José Eduardo (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=hz2VZ9B8xCA&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=10>
- Conferências Douro Sul. (2010h). Luís Braga da Cruz (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=366bU622OMs&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=16>
- Conferências Douro Sul. (2010i). Mário Ferreira (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=ewXGnw9RIqo&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=2>
- Conferências Douro Sul. (2010j). Paulo Gomes (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=nFmjKuSGS7o&list=PLV1fv9JrkFuFABByNzRjWuchOrrelfeFCf&index=12>

- Conferências Douro Sul. (2010k). Ricardo Magalhães (Conferências 2010). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=esbniHSEcmQ&index=5&list=PLV1fv9JrkFuFAByNzRjWuchOrrelfeFCf>
- Conferências Douro Sul. (2011a). António Borges (Conferências 2011). Retrieved March 27, 2016, from https://www.youtube.com/watch?v=L6MW1whA66U&index=4&list=PLV1fv9JrkFuFPZ6-_cU000JHILHCRY6o7
- Conferências Douro Sul. (2011b). António Martinho (Conferências 2011). Retrieved March 27, 2016, from https://www.youtube.com/watch?v=ulQn3eimuUc&index=3&list=PLV1fv9JrkFuFPZ6-_cU000JHILHCRY6o7
- Conferências Douro Sul. (2011c). Carlos Duarte (Conferências 2011). Retrieved March 27, 2016, from https://www.youtube.com/watch?v=0gX1NjCzavE&index=6&list=PLV1fv9JrkFuFPZ6-_cU000JHILHCRY6o7
- Conferências Douro Sul. (2011d). Francisco Lopes (Conferências 2011). Retrieved March 27, 2016, from https://www.youtube.com/watch?v=wCdp9CH56Js&list=PLV1fv9JrkFuFPZ6-_cU000JHILHCRY6o7
- Conferências Douro Sul. (2011e). Paulo Júlio (Conferências 2011). Retrieved March 27, 2016, from https://www.youtube.com/watch?v=Rshq0s527eY&list=PLV1fv9JrkFuFPZ6-_cU000JHILHCRY6o7&index=9
- Conferências Douro Sul. (2012a). António Carlos Esteves (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=MUBZz7IkKwA&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=8>
- Conferências Douro Sul. (2012b). António Marques (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=IY85SNXMf4E&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=9>
- Conferências Douro Sul. (2012c). Augusto Mateus (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=DxTWMwk6IM8&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=10>
- Conferências Douro Sul. (2012d). Francisco Lopes (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=oalk9Kc8aYU&index=1&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc>
- Conferências Douro Sul. (2012e). Hernani Almeida (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=JX3kvKrnQag&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=12>
- Conferências Douro Sul. (2012f). João Ribeiro (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=DnO1X6EI1GI&index=14&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc>
- Conferências Douro Sul. (2012g). José Eduardo Ferreira (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=-21CxHO1iR0&index=7&list=PLV1fv9JrkFuFP>

5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc

- Conferências Douro Sul. (2012h). José Pereira Pinto (Conferências 2012). Retrieved July 23, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=NK5YaWiTykw&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=6>
- Conferências Douro Sul. (2012i). Paulo Madruga (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=v30rqA-A5IA&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc&index=4>
- Conferências Douro Sul. (2012j). Ricardo Magalhães (Conferências 2012). Retrieved March 27, 2016, from <https://www.youtube.com/watch?v=1INdiqECnLg&index=5&list=PLV1fv9JrkFuFP5BXsAsSzRCrwygBx4Ucc>
- Coriolano, L. N. (2003). Os limites do desenvolvimento e do turismo. *Pasos Revista de Turismo Y Patrimonio Cultural*, 1(2), 161–171.
- Coriolano, L. N. (2006). *O Turismo nos Discursos, nas Políticas e no Combate à Pobreza*. São Paulo: Annablume.
- Coriolano, L. N., & Vasconcelos, F. P. (2013). Região, desenvolvimento regional e turismo comunitário. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, 1(1), 95–111. <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2013v1n1p095-111>
- Costa, C. (2001). O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o turismo em Portugal. In AEP- Associação Empresarial de Portugal (Ed.), *Seminário “novas estratégias para o turismo”* (pp. 65–87). Porto: AEP- Associação Empresarial de Portugal.
- Costa, C. (2006). Tourism Planning, Development and the Territory. In D. Buhalis & C. Costa (Eds.), *Tourism management dynamics: trends, management and tools* (pp. 236–243). Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Costa, C., Panyik, E., & Buhalis, D. (2014). A Comparative Approach to European Tourism planning and Organisation Systems: An Introduction. In C. Costa, E. Panyik, & D. Buhalis (Eds.), *European Tourism Planning and Organisation Systems* (pp. 1–9). Bristol: Channel View.
- Costa, R. (2012). *Dinâmicas Territoriais Geradas pelo Investimento Privado no Turismo*. Universidade de Aveiro.
- Cristóvão, A., Medeiros, V., & Melides, R. (2010). Aldeias Vinhateiras: requalificação urbana, turismo e desenvolvimento local no Douro. *PASOS Revista de Turismo Y Patrimonio Cultural*, 8(4), 519–528. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2010.08.045>
- Cunha, L. (1997). *Economia e política do turismo*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Cunha, L. (2003). Organização institucional do Turismo: o papel do Estado no desenvolvimento do Turismo. In *Introdução ao Turismo* (pp. 411–438). Lisboa: Editorial Verbo.
- Currie, C., & Falconer, P. (2014). Maintaining sustainable island destinations in Scotland: The role of the transport–tourism relationship. *Journal of Destination Marketing & Management*, 3(3), 162–172. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2013.10.005>
- Czakon, W. (2012). Business format franchise in regional tourism development. *Anatolia*, 23(1), 107–117. <https://doi.org/10.1080/13032917.2011.653635>

- Dallabrida, V. R. (2010). *Desenvolvimento Regional: Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* (Vol 1). Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Davidson, R., & Maitland, R. (2002). *Tourism destinations*. (R. Davidson & R. Maitland, Eds.) (6th ed.). Norfolk: Hodder & Stoughton.
- De Bruyn, C., & Alonso, A. F. (2012). Tourism destination governance: Guidelines for implementation. In E. Fayos-Solà (Ed.), *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications* (Vol. 4, pp. 221–242). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S2042-1443\(2012\)4](https://doi.org/10.1108/S2042-1443(2012)4)
- Dredge, D. (2007). *Tourism planning and policy*. (D. Dredge & J. Jenkins, Eds.). Brisbane: John Wiley & Sons Australia, Ltd.
- Dredge, D., & Jamal, T. (2013). Mobilities on the Gold Coast, Australia: implications for destination governance and sustainable tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 21(4), 557–579. <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.776064>
- Dredge, D., & Thomas, P. (2009). Mongrel management, public interest and protected area management in the Victorian Alps, Australia. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 249–267. <https://doi.org/10.1080/09669580802359285>
- Dubœuf, T. (2006). Local power and land-use strategies in mountain resorts: sustainability of local tourism development and the challenges of governance. *Revue de Géographie Alpine*, 94(1), 33–51.
- Duffy, R. (2006). Global environmental governance and the politics of ecotourism in Madagascar. *Journal of Ecotourism*, 5(1–2), 128–144. Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-33746618763&partnerID=tZOTx3y1>
- Duffy, R., & Moore, L. (2011). Global regulations and local practices: the politics and governance of animal welfare in elephant tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 589–604. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.566927>
- Eagles, P. F. J. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 231–248. <https://doi.org/10.1080/09669580802495725>
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 19–35). London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- Erkuş-Öztürk, H. (2011). Modes of tourism governance: a comparison of Amsterdam and Antalya. *Anatolia*, 22(3), 307–325. <https://doi.org/10.1080/13032917.2011.614354>
- Erkuş-Öztürk, H., & Eraydın, A. (2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organisation building in the Antalya tourism region. *Tourism Management*, 31(1), 113–124. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.01.002>
- Estol, J., & Font, X. (2016). European tourism policy: Its evolution and structure. *Tourism Management*, 52, 230–241. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.06.007>
- EUROSTAT. (2014). *Tourism statistics*. Novembro. Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_industries_-_economic_analysis

- EUROSTAT. (2018). *Tourism statistics*. Retrieved from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_industries_-_economic_analysis
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11–32. Retrieved from <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/viewFile/667/621>
- Farmaki, A. (2015). Regional network governance and sustainable tourism. *Tourism Geographies*, 17(3), 385–407. <https://doi.org/10.1080/14616688.2015.1036915>
- Farrelly, T. A. (2011). Indigenous and democratic decision-making: issues from community-based ecotourism in the Boumā National Heritage Park, Fiji. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(7), 817–835. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.553390>
- Fayos-Sola, E., Moraleda, L. F., & Mazón, A. I. M. (2014). *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study*. (E. Fayos-solà, M. D. Alvarez, & C. Cooper, Eds.), *Bridging Tourism Theory and Practice* (Vol. 5). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2042-144320145>
- Feng, X. (2008). Who benefits?: Tourism development in Fenghuang County, China. *Human Organization*, 67(2), 207–220.
- Ferguene, A., & Banat, R. (2013). Artisanat traditionnel, valorisation touristique du patrimoine et dynamique territoriale : le cas de la ville syrienne d'Alep. *Cahiers de Géographie Du Québec*, 57(160), 87. <https://doi.org/10.7202/1017806ar>
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. *Política & Sociedade*, 5, 119–138.
- Fuentes, C. D. (2013). *Governance for the tourism sector and its measurement*. Madrid: World Tourism Organization (UNWTO).
- Fuentes, C. D. (2016). *El concepto de gobernanza del turismo: hacia la construcción de un modelo operativo para elevar la contribución del turismo al desarrollo sostenible*. Universidad Complutense De Madrid. Retrieved from <http://eprints.ucm.es/37194/>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Garnes, S., & Grønhaug, K. (2011). The role of boards of directors in tourist organizations. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 11(2), 115–134. <https://doi.org/10.1080/15022250.2011.583062>
- Ged, F. (2013). Cultural itineraries and heritage in China's Guizhou province: Old paths and networks [Routes culturelles et patrimoines au guizhou (Chine): Chemins anciens et réseaux]. *Cahiers de Geographie Du Quebec*, 57(162), 461–477.
- Gerbaux, F., & Marcelpoil, E. (2006). Governance of mountain resorts in France : the nature of the public-private partnership. *Revue de Géographie Alpine*, 94(1), 20–31. <https://doi.org/10.3406/rga.2006.2381>
- Gil, A. C. (2009). *Estudo de Caso*. São Paulo: Atlas.
- Gill, A. M., & Williams, P. W. (2014a). Mindful deviation in creating a governance path towards

- sustainability in resort destinations. *Tourism Geographies*, 16(4), 546–562. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925964>
- Gill, A. M., & Williams, P. W. (2014b). Mindful deviation in creating a governance path towards sustainability in resort destinations. *Tourism Geographies*, 16(4), 546–562. <https://doi.org/10.1080/14616688.2014.925964>
- Goodwin, M. (2013). Regions, Territories and Relationality: Exploring the Regional Dimensions of Political Practice. *Regional Studies*, 47(8), 1181–1190. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.697138>
- Göymen, K. (2000). Tourism and governance in Turkey. *Annals of Tourism Research*, 27(4), 1025–1048. [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(99\)00127-9](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00127-9)
- Guerin-Pace, F. (1998). Textual Statistics. An Exploratory Tool for the Social Sciences. *Population: An English Selection*, 10(1), 73–95. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2998680>
- Gunn, C. A., & Var, T. (2002). *Tourism Planning: Basics, Concepts, Cases*. (C. A. Gunn & T. Var, Eds.) (4th ed.). London: Routledge.
- Gustavsson, M., Lindström, L., Jiddawi, N. S., & de la Torre-Castro, M. (2014). Procedural and distributive justice in a community-based managed Marine Protected Area in Zanzibar, Tanzania. *Marine Policy*, 46, 91–100. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.01.005>
- Guyot, S. (2005). Political dimensions of environmental conflicts in Kosi Bay, South Africa: significance of the new post-apartheid governance system. *Development Southern Africa*, 22(3), 441–458. <https://doi.org/10.1080/14797580500252985>
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003a). *Deliberate policy analysis: Understanding governance in the network society*. (M. A. Hajer & H. Wagenaar, Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003b). Introduction. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberate Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 1–30). Cambridge: Cambridge University Press.
- Halkier, H., & Therkelsen, A. (2013). Exploring tourism destination path plasticity: the case of coastal tourism in North Jutland, Denmark. *Zeitschrift Fur Wirtschaftsgeographie*, 57(1–2), 39–51.
- Hall, C. M. (2011a). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 437–457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>
- Hall, C. M. (2011b). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 649–671. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.555555>
- Hall, C. M. (2013). Framing behavioural approaches to understanding and governing sustainable tourism consumption: beyond neoliberalism, “nudging” and “green growth”? *Journal of Sustainable Tourism*, 21(7), 1091–1109. <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.815764>
- Hartman, S. (2015). Towards adaptive tourism areas? A complexity perspective to examine the conditions for adaptive capacity. *Journal of Sustainable Tourism*, 24(2), 299–314. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1062017>
- Hashimoto, A. (2002). Tourism and Sociocultural Development Issues. In R. Sharpley & D. Telfer

- (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 202–230). Clevedon: Channel View Publications.
- Haugland, S. a., Ness, H., Grønseth, B.-O., & Aarstad, J. (2011). Development of tourism destinations. *Annals of Tourism Research*, 38(1), 268–290. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2010.08.008>
- Healey, P., Magalhães, C. de, Madanipour, A., & Pendlebury, J. (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberate policy analysis: understanding governance in the network society* (pp. 60–87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Helms, M. M., & Nixon, J. (2010). Exploring SWOT analysis – where are we now? *Journal of Strategy and Management*, 3(3), 215–251. <https://doi.org/10.1108/17554251011064837>
- Henriksen, P. F., & Halkier, H. (2009). From local promotion towards regional tourism policies: Knowledge processes and actor networks in North Jutland, Denmark. *European Planning Studies*, 17(10), 1445–1462. <https://doi.org/10.1080/09654310903141631>
- Hensel, P. J., Kennett-Hensel, P. A., & Sneath, J. Z. (2013). Community-Based Destination Governance in a Developing Economy: The Jamaican Experience. *International Journal of Hospitality & Tourism Administration*, 14(4), 358–376. <https://doi.org/10.1080/15256480.2013.838086>
- Higgins-Desbiolles, F. (2011). Death by a thousand cuts: governance and environmental trade-offs in ecotourism development at Kangaroo Island, South Australia. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 553–570. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.560942>
- Hilpert, U. (2006). Knowledge in the region: Development based on tradition, culture and change. *European Planning Studies*, 14(5), 581–599. <https://doi.org/10.1080/09654310500500213>
- Hohl, K., Tsirogianni, S., & Gerber, M. (2012). Workshop in Applied Analysis Software MY591 - Introduction to ALCESTE. London: The London School of Economics and Political Science.
- Holloway, J. C., & Taylor, N. (2006). The structure and role of the public sector in tourism. In J. C. Holloway & N. Taylor (Eds.), *The Business of Tourism* (7th ed., pp. 424–466). Harlow: Prentice Hall.
- Hueneke, H., & Baker, R. (2009). Tourist behaviour, local values, and interpretation at Uluru: “The sacred deed at Australia’s mighty heart”. *GeoJournal*, 74(5), 477–490. <https://doi.org/10.1007/s10708-008-9249-2>
- Hultman, J., & Hall, C. M. (2012). Tourism place-making. *Annals of Tourism Research*, 39(2), 547–570. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.07.001>
- Illia, L., Sonpar, K., & Bauer, M. W. (2014). Applying Co-occurrence Text Analysis with ALCESTE to Studies of Impression Management. *British Journal of Management*, 25(2), 352–372. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2012.00842.x>
- Image-Zafar. (2017). Methodologie ALCESTE. Toulouse: Image-Zafar.
- Imran, S., Alam, K., & Beaumont, N. (2014). Environmental orientations and environmental behaviour: Perceptions of protected area tourism stakeholders. *Tourism Management*, 40,

- 290–299. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2013.07.003>
- Innerhofer, E., & Jochmann, J. (2015). Bodenmais (case 4). In H. Pechlaner, P. Beritell, S. Pichler, M. Peters, & N. Scott (Eds.), *Contemporary destination governance: a case study approach (Bridging Tourism Theory and Practice, Volume 6)* (pp. 39–50). Wagon Lane: Emerald Group Publishing Limited. Retrieved from <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/S2042-144320140000006014>
- INRouTe, & UNWTO. (2016). *Tourism, territory and sustainability: a statistical insight at subnational levels*. Astigarraga: INRoute. Retrieved from http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/handbook_nov2016.pdf
- Instituto Nacional de Estatística. (2015). Estatísticas territoriais. Retrieved July 14, 2017, from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2015a). Dados Estatísticos do Turismo. Retrieved October 27, 2015, from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2015b). *Estatísticas do turismo 2014*. Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2016). *Estatísticas do turismo 2015*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2017a). *Estatísticas do turismo 2016*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2017b). Estimativas de residentes. Retrieved January 9, 2018, from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2018a). Dados estatísticos do turismo. Retrieved January 15, 2018, from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados
- Instituto Nacional de Estatística I.P. (2018b). Estada média por NUTS II. Retrieved from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008572&contexto=bd&selTab=tab2
- Ioppolo, G., Saija, G., & Salomone, R. (2013). From coastal management to environmental management: The sustainable eco-tourism program for the mid-western coast of Sardinia (Italy). *Land Use Policy*, 31, 460–471. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.010>
- J. Steenbergen, D. (2013). The Role of Tourism in Addressing Illegal Fishing: The Case of a Dive Operator in Indonesia. *CONTEMPORARY SOUTHEAST ASIA*, 35(2), 188. <https://doi.org/10.1355/cs35-2c>
- Jackson, R. (2008). Playing Lotto with Rotto? Tourism, the environment and gambling with the ethos of a Western Australian island. *Australian Geographer*, 39(4), 495–519. <https://doi.org/10.1080/00049180802419211>
- Jafari, J. (2000). *Encyclopedia of Tourism*. (J. Jafari, Ed.). London: Routledge.
- Jamal, T. B., & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186–204. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(94\)00067-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(94)00067-3)
- Jamal, T., & Watt, E. M. (2011). Climate change pedagogy and performative action: toward

- community-based destination governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 571–588. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.575227>
- Johnston, S. (2006). The ontological foundation of the TALC. In R. W. Butler (Ed.), *The tourism area life cycle, conceptual and theoretical issues* (Vol. 2, pp. 7–28). Clevedon: Channel View Publications.
- José Valente, F., Dredge, D., & Lohmann, G. (2014). Leadership capacity in two Brazilian regional tourism organisations. *Tourism Review*, 69(1), 10–24. <https://doi.org/10.1108/TR-07-2013-0039>
- Kaltenborn, B. P. B. P., Qvenild, M., & Nellemann, C. (2011). Local governance of national parks: The perception of tourism operators in Dovre-Sunndalsfjella National Park, Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 65(2), 83–92. <https://doi.org/10.1080/00291951.2011.574320>
- Kauppila, P., Saarinen, J., & Leinonen, R. (2009). Sustainable Tourism Planning and Regional Development in Peripheries: A Nordic View. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 9(4), 424–435. <https://doi.org/10.1080/15022250903175274>
- Kelly, C., Essex, S., & Glegg, G. (2012). Reflective practice for marine planning: A case study of marine nature-based tourism partnerships. *Marine Policy*, 36(3), 769–781. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2011.10.023>
- King, N., & Brooks, J. (2017). *Template analysis for Business and Management students*. London: SAGE Publications Ltd.
- Kooiman, J. (1994). Socio-political governance: introduction. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions* (pp. 1–8). London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications.
- Kozak, M., Volgger, M., & Pechlaner, H. (2014). Destination leadership: leadership for territorial development. *Tourism Review*, 69(3), 169–172. <https://doi.org/10.1108/TR-05-2014-0021>
- Krutwaysho, O., & Bramwell, B. (2010). Tourism policy implementation and society. *Annals of Tourism Research*, 37(3), 670–691. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2009.12.004>
- L. Slocum, S., & Everett, S. (2014). Industry, government, and community: power and leadership in a resource constrained DMO. *Tourism Review*, 69(1), 47–58. <https://doi.org/10.1108/TR-06-2013-0027>
- Lages, V., Braga, C., & Morelli, G. (2004). Mobilização dos territórios para o desenvolvimento: novas dinâmicas de inclusão. In V. Lages, C. Braga, & G. Morelli (Eds.), *Territórios em movimento: cultura e identidade de inserção competitiva* (pp. 11–21). Rio de Janeiro: SEBRAE.
- Lamers, M., van der Duim, R., van Wijk, J., Nthiga, R., & Visseren-Hamakers, I. J. (2014). Governing conservation tourism partnerships in Kenya. *Annals of Tourism Research*, 48, 250–265. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.07.004>
- Lapeyre, R. (2011). Governance structures and the distribution of tourism income in Namibian communal lands: A new institutional framework. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 102(3), 302–315. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2011.00665.x>

- Larsen, R. K., Calgaro, E., & Thomalla, F. (2011). Governing resilience building in Thailand's tourism-dependent coastal communities: Conceptualising stakeholder agency in social–ecological systems. *Global Environmental Change*, 21(2), 481–491. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.12.009>
- Laws, E., Richins, H., Agrusa, J., & Scott, N. (2011). Tourist destination governance: practices, theory and issues. In E. Laws, H. Richins, J. Agrusa, & N. Scott (Eds.), *Tourist destination governance: practices, theory and issues* (pp. 1–14). Preston: CAB International.
- Leiper, N., Stear, L., Hing, N., & Firth, T. (2008). Partial Industrialisation in Tourism: A New Model. *Current Issues in Tourism*, 11(3), 207. <https://doi.org/10.2167/cit356.0>
- Lessmeister, R. (2008). Governance and organisational structure in the special tourism sector – buyer-driven or producer-driven value chains? The case of trekking tourism in the Moroccan mountains. *Erdkunde*, 62(2), 143–157. <https://doi.org/10.3112/erdkunde.2008.02.04>
- Liu, W., Vogt, C. A., Lupi, F., He, G., Ouyang, Z., & Liu, J. (2015). Evolution of tourism in a flagship protected area of China. *Journal of Sustainable Tourism*, 24(2), 203–226. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1071380>
- Loiola, E., & Moura, S. (1996). Análise de Redes: uma Contribuição aos Estudos Organizacionais. In T. Fischer (Ed.), *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais* (pp. 53–68). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Luthe, T., & Wyss, R. (2014). Assessing and planning resilience in tourism. *Tourism Management*, 44, 161–163. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2014.03.011>
- Ma, M., & Hassink, R. (2013). An evolutionary perspective on tourism area development. *Annals of Tourism Research*, 41, 89–109. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.004>
- Maguigad, V. M. (2013). Tourism planning in archipelagic Philippines: A case review. *Tourism Management Perspectives*, 7, 25–33. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2013.03.003>
- Manente, M., & Minghetti, V. (2006). Destinations management organizations and actors. In D. Buhalis & C. Costa (Eds.), *Tourism business frontiers : consumers, products and industry* (pp. 228–237). Amsterdam: Elsevier.
- Marková, B., & Boruta, T. (2012). The potential of cultural events in the peripheral rural jesenicko region. *Acta Universitatis Carolinae, Geographica*, 47(2), 45–52.
- Marques, M. S. (2004). O Homo Duriense e a sua Identidade.pdf. *Douro: Estudos & Documentos*.
- Marshall, J. (2001). Women and strangers: Issues of marginalization in seasonal tourism. *Tourism Geographies*, 3(2), 165–186. <https://doi.org/10.1080/14616680010030266>
- Mathieson, A., & Wall, G. (1990). *Tourism: economic, physical and social impacts*. (Longman, Ed.). Harlow.
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. In H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 27–40). Manchester: Manchester University Press.
- McGehee, N. G., Knollenberg, W., & Komorowski, A. (2015). The central role of leadership in rural tourism development: a theoretical framework and case studies. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(8–9), 1277–1297. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1019514>

- McLeod, M. T., & Airey, D. (2007). The politics of tourism development: a case of dual governance in Tobago. *International Journal of Tourism Policy*, 1(3), 217. <https://doi.org/10.1504/IJTP.2007.017037>
- Merinero-Rodríguez, R., & Pulido-Fernández, J. I. (2016). Analysing relationships in tourism: A review. *Tourism Management*, 54, 122–135. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.10.010>
- Mihalič, T. (2002). Tourism and Economic Development Issues. In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 81–111). Clevedon: Channel View Publications.
- Ministério da Administração Interna. Decreto-Lei n.º 114/2011 de 30 de novembro, Pub. L. No. 114/2011, 5130 (2011). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 230 - Série I, de 30 de novembro de 2011. Ministério da Administração Interna. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/146221>
- Ministério da Economia. Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro (2014). Portugal: Diário da República n.º 15/2014, Série I, de 22 de janeiro de 2014.
- Ministério da Economia e da Inovação. Decreto-Lei n.º 208/2006 de 27 de outubro (2006). Portugal: Diário da República n.º 208/2006, Série I, de 27 de outubro de 2006. Ministério da Economia e da Inovação. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/545649>
- Ministério da Economia e da Inovação. Decreto-Lei n.º 141/2007 de 27 de abril, Pub. L. No. 141/2007, 2693 (2007). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 82 - Série I, de 27 de abril de 2007. Ministério da Economia e da Inovação. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/520987>
- Ministério da Economia e da Inovação. Decreto-Lei n.º 67/2008 de 10 de abril (2008). Diário da República, 1.ª série, n.º 71, de 10 de abril de 2008. Ministério da Economia e da Inovação. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/249647>
- Ministério da Economia e da Inovação. Decreto-Lei n.º 191/2009 de 17 de agosto (2009). Portugal: Diário da República, 1ª série - n.º 158, de 17 de agosto de 2009. Ministério da Economia e da Inovação. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/493688>
- Ministério da Economia e do Emprego. Despacho n.º 8792/2013 (2013). Portugal: Diário da República, 2.ª série, n.º 128, de 5 de julho de 2013.
- Ministério das Cidades Ordenamento do Território e Ambiente. Decreto-lei n.º 104/2003 de 23 de maio (2003). Portugal: Diário da República n.º 119/2003, Série I-A, de 23 de maio de 2003.
- Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Decreto-Lei n.º 312/2007 de 17 de setembro (2007). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 179 - Série I, de 17 de setembro de 2007. Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/640354>
- Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Decreto-Lei n.º 46/89 de 15 de fevereiro, Pub. L. No. 46/89, 590 (1989). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 38/89 - Série I, de 15 de fevereiro de 1989. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/611345>

- Ministério do Turismo. Decreto Regulamentar n.º 1/2005 de 8 de Março (2005). Portugal: Diário da República n.º 47/2005, Série I-B, de 8 de março de 2005. Retrieved from <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/588833/details/maximized>
- Miossec, J.-M. (1977). Un modèle de l'espace touristique. *L'Espace Géographique*, (1), 41–48.
- Moore, S. A., & Rodger, K. (2010). Wildlife tourism as a common pool resource issue: enabling conditions for sustainability governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(7), 831–844. <https://doi.org/10.1080/09669582.2010.483281>
- Moscardo, G. (2011). Exploring social representations of tourism planning: issues for governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 423–436. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.558625>
- Motta, P. R. (1991). *Innovación y democratización de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Centro de Documentación y Análisis de Información.
- Nepal, S. K., & Jamal, T. B. (2011). Resort-induced changes in small mountain communities in British Columbia, Canada. *Mountain Research and Development*, 31(2), 89–101. <https://doi.org/10.1659/MRD-JOURNAL-D-10-00095.1>
- Nunkoo, R., & Ramkissoon, H. (2012). Power, trust, social exchange and community support. *Annals of Tourism Research*, 39(2), 997–1023. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.11.017>
- Nunkoo, R., Ramkissoon, H., & Gursoy, D. (2012). Public trust in tourism institutions. *Annals of Tourism Research*, 39(3), 1538–1564. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.04.004>
- Observatório dos Mercados Agrícolas e das Importações Agro-Alimentares. (2012). *Análise de Mercado - Maçã - Semanas 10 a 13 de 2012*. Lisboa. Retrieved from http://www.observatorioagricola.pt/rubricas/Maca_sem10_13.pdf
- Oliveira, J. M., Lages, A. M. G., & Dantas, N. F. (2010). INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO: UMA RESENHA EM CONSTRUÇÃO. *Revista de Economia Mackenzie*, 8(1), 76–101. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=16785002&AN=77847610&h=CohZrDcbAwe4wvQQH9K1D90M8tGx3NdE4ct1fntl1hx7c8IGq6BLcfqyLF8iKtecjvCjGXi4fwKoihLFoCKW4Q%3D%3D&cr1=c>
- Ormston, R., Spencer, L., Barnard, M., & Snape, D. (2014). The Foundations of Qualitative Research. In J. Ritchie, J. Lewis, C. M. Nichols, & R. Ormston (Eds.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students & Researchers* (2nd ed., pp. 1–25). Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
- Painter, J. (2010). Rethinking Territory. *Antipode*, 42(5), 1090–1118. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00795.x>
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. Regulamento (UE) n.º 1303/2013 de 17 de dezembro, Pub. L. No. 1303 (2013). Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 20 de dezembro de 2013. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:PT:PDF>
- Paula, J. (2004). Territórios, redes e desenvolvimento. In V. Lages, C. Braga, & G. Morelli (Eds.),

- Territórios em movimento: cultura e identidade de inserção competitiva* (pp. 71–84). Rio de Janeiro: SEBRAE.
- Pearce, G. (1989). *Tourist development*. Harlow: Longman Scientific & Technical.
- Pechlaner, H., Beritelli, P., & Volgger, M. (2015). Introduction: emerging landscape of destination governance. In H. Pechlaner, P. Beritelli, S. Pichler, M. Peters, & N. Scott (Eds.), *Contemporary Destination Governance: a case study approach* (pp. vii–xvi). Wagon Lane: Emerald Group Publishing Ltd.
- Pechlaner, H., Reuter, C., & Bachinger, M. (2010). The change corridor in transition from region to destination. In P. Keller & T. Bieger (Eds.), *Managing change in tourism: Creating opportunities - overcoming obstacles* (pp. 67–83). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.
- Pechlaner, H., & Volgger, M. (2013). Towards a comprehensive view of tourism governance: Relationships between the corporate governance of tourism service firms and territorial governance. *International Journal of Globalisation and Small Business*, 5(1/2), 3. <https://doi.org/10.1504/IJGSB.2013.050484>
- Pechlaner, H., Volgger, M., & Herntrei, M. (2012). Destination management organizations as interface between destination governance and corporate governance. *Anatolia*, 23(2), 151–168. <https://doi.org/10.1080/13032917.2011.652137>
- Penny Wan, Y. K. (2013). A comparison of the governance of tourism planning in the two Special Administrative Regions (SARs) of China – Hong Kong and Macao. *Tourism Management*, 36, 164–177. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.12.005>
- Pereira, G. M. (2015). História. Retrieved June 20, 2015, from <https://www.ivdp.pt/pagina.asp?codPag=9&codSeccao=1&idioma=0>
- Peters, B. G. (2011a). Governance as political theory. *Critical Policy Studies*, 5(1), 63–72. <https://doi.org/10.1080/19460171.2011.555683>
- Peters, B. G. (2011b). Institutional Theory. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 91–105). London: Sage Publications.
- Peters, M., & Strobl, A. (2015). Conclusion: Toward a Theory of Destination Governance. In H. Pechlaner, P. Beritelli, S. Pichler, M. Peters, & N. Scott (Eds.), *Contemporary Destination Governance: A Case Study Approach* (pp. 223–232). Wagon Lane: Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2042-144320140000006054>
- Pförr, C., Pechlaner, H., Volgger, M., & Thompson, G. (2014). Overcoming the Limits to Change and Adapting to Future Challenges: Governing the Transformation of Destination Networks in Western Australia. *Journal of Travel Research*, 53(6), 760–777. <https://doi.org/10.1177/0047287514538837>
- Phillips, R., & Roberts, S. (2013). Introduction. In R. Phillips & S. Roberts (Eds.), *Tourism, planning, and community development* (pp. 1–9). Oxon: Routledge.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. (A. Pike, A. Rodríguez-Pose, & J. Tomaney, Eds.). Abingdon: Routledge.
- Pina, M. H. M. (2011). Que Desenvolvimento Adoptar para a Sustentabilidade da Região Demarcada

- do Douro? In *17º Congresso da APDR* (pp. 1511–1524). Bragança-Zamora.
- Plummer, R., & Fennell, D. A. (2009). Managing protected areas for sustainable tourism: prospects for adaptive co-management. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 149–168. <https://doi.org/10.1080/09669580802359301>
- Porter, M. E. (1999). *Competição - estratégias competitivas essenciais* (14th ed.). Rio de Janeiro: Elsevier Ltd.
- Porto Canal. (2016a). 400 mil euros vão requalificar o cais do Ferrão, em Sabrosa. Retrieved October 13, 2016, from <http://portocanal.sapo.pt/noticia/103170>
- Porto Canal. (2016b). Alto Douro Vinhateiro 15 anos Património Mundial. Portugal: Porto Canal.
- Porto Canal. (2016c). Douro vai ter “autoestrada tecnológica” de 75 milhões de euros. Retrieved October 14, 2016, from <http://portocanal.sapo.pt/noticia/94373/>
- Presenza, A., Abbate, T., & Micera, R. (2015). The Cittaslow Movement: Opportunities and Challenges for the Governance of Tourism Destinations. *Tourism Planning & Development*, 8316(November), 479–488. <https://doi.org/10.1080/21568316.2015.1037929>
- Presidência da República. Decreto de aprovação da Constituição (1976). Portugal: Diário da República n.º 86/1976, Série I, de 10 de abril.
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 5 de maio, Pub. L. No. 34, 1041 (1986). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 102 - 1ª Série, de 5 de maio de 1986. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/227435>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003, de 29 de agosto, Pub. L. No. 139/2003, 5740 (2003). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 199 - I Série-B, de 29 de agosto de 2003. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/633567>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2004). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro. Lisboa.
- Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 79/2005 de 15 de abril (2005). Portugal: Diário da República n.º 74/2005, Série I-A, de 15 de abril de 2005. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/547070>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 4 de agosto, Pub. L. No. 124, 4502 (2005). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 149 – Série I-B, de 4 de agosto de 2005. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/240610>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2005, de 17 de março (2005). Lisboa: Diário da República n.º 54 - Série I - B, de 17 de março de 2005. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/574361>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2006, de 20 de setembro, Pub. L. No. 116/2006, 6924 (2006). Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 182 -

- Série I, de 20 de setembro de 2006. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/541654>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, Pub. L. No. 39/2006, 2834 (2006). Lisboa, Portugal: Diário da República nº 79 - I Série - B, de 21 de abril de 2006. Presidência do Conselho de Ministros.
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril, Pub. L. No. 53/2007, 2166 (2007). Lisboa, Portugal: Diário da República, nº 67 - Série I, de 4 de abril de 2007. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/520229>
- Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 68/2008 de 14 de abril (2008). Lisboa, Portugal: Diário da República, 1.ª série, n.º 73, de 14 de Abril de 2008. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/249634>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução n.º 13/2011, de 30 de junho (2011). Portugal: Diário da República, 2.ª série, n.º 124, de 30 de Junho de 2011. Presidência do Conselho de Ministros.
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 16 de abril, Pub. L. No. 24/2013, 2170 (2013). Lisboa, Portugal: Diário da República nº 74 - Série I, de 16 de abril de 2013. Presidência do Conselho de Ministros. Retrieved from <https://dre.pt/application/conteudo/260429>
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio (2013). Portugal: Diário da República, 1.ª série, n.º 96 de 20 de maio de 2013.
- Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2014, de 10 de Janeiro, Pub. L. No. Diário da República, 1.ª série, nº 7, 10 de janeiro de 2014. Presidência do Conselho de Ministros, 92 (2014). Portugal.
- Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia e da Inovação. Portaria nº 1150/2008 de 13 de outubro (2008). Lisboa, Portugal: Diário da República nº 198 - Série 1. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia e da Inovação.
- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - Relatório Final da Comissão Técnica. (2006). Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Retrieved from http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/menu_principal.html
- Projeto Douro Valley. (2014). Projeto Douro Valley. Retrieved from <http://www.dourovalley.eu>.
- Puhakka, R., & Saarinen, J. (2013). New role of tourism in national park planning in Finland. *The Journal of Environment & Development*, 22(4), 411–434. <https://doi.org/10.1177/1070496513502966>
- Raicevic, V., Bin, J., & Glomazic, R. (2013). Sustainable development of tourism, social and economic growth, preservation of local culture and traditions, low carbon and low impact to biodiversity: How can a financial institution be part of the change? *Actual Problems of Economics*, 147(9), 472–480.

- Ramos, C., & Fonseca, G. (2013). A Interpretação do Significado de Paisagem Cultural no contexto do Património Mundial – O Caso do Alto Douro Vinhateiro. In *XVII Encontro Internacional de Reflexão e Investigação*. Vila Real. Retrieved from <http://www.ccdr-n.pt/servicos/missao-douro/documentacao>
- Razali, M. ., & Ismail, H. N. (2015). The tourism place-making from a concept of governance. *International Journal of Ecology and Development*, 30(3), 88–97.
- Reis, A., & Hayward, P. (2013). Pronounced Particularity: A Comparison of Governance Structures on Lord Howe Island and Fernando de Noronha. *Island Studies Journal*, 8(2), 285–298.
- Richins, H., Agrusa, J., Scott, N., & Laws, E. (2011). Tourist destination governance decision making: complexity, dynamics and influences. In E. Laws, H. Richins, J. Agrusa, & N. Scott (Eds.), *Tourist destination governance: practices, theory and issues* (pp. 83–90). Preston: CAB International.
- Ritchie, J., & Ormston, R. (2014). The applications of Qualitative Methods to Social Research. In J. Ritchie, J. Lewis, C. M. Nichols, & R. Ormston (Eds.), *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students & Researchers* (2nd ed., pp. 27–46). Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
- Ritchie, J. R. B., & Crouch, G. I. (2003). Conceptual and theoretical perspectives. In *The competitive destination: A sustainable tourism perspective* (pp. 9–59). Oxon: Cabi Publishing. <https://doi.org/10.1079/9780851996646.0000>
- Robertson, P. J. (2011). An Assessment of Collaborative Governance in a Network for Sustainable Tourism: The Case of RedeTuris. *International Journal of Public Administration*, 34(5), 279–290. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.550078>
- Romero, I., & Tejada, P. (2011). A multi-level approach to the study of production chains in the tourism sector. *Tourism Management*, 32(2), 297–306. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2010.02.006>
- Ruhanen, L. (2013). Local government: facilitator or inhibitor of sustainable tourism development? *Journal of Sustainable Tourism*, 9582(July 2015), 80–98. <https://doi.org/10.1080/09669582.2012.680463>
- Ruhanen, L., Scott, N., Ritchie, B., & Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*, 65(4), 4–16. <https://doi.org/10.1108/16605371011093836>
- Ruiz-Ballesteros, E., & Brondizio, E. (2013). Building negotiated agreement: The emergence of community-based tourism in floreana (Galápagos Islands). *Human Organization*, 72(4), 323–335.
- Saayman, M., & Saayman, A. (2010). Regional development and national parks in South Africa: lessons learned. *Tourism Economics*, 16(4), 1037–1064. <https://doi.org/10.5367/te.2010.0007>
- Sacareau, I. (2009). Changes in environmental policy and mountain tourism in Nepal. *Revue de Géographie Alpine*, (97–3). <https://doi.org/10.4000/rga.1031>
- Saraniemi, S., & Kylänen, M. (2011). Problematizing the concept of tourism destination: an analysis of different theoretical approaches. *Journal of Travel Research*, 50(2), 133–143.

<https://doi.org/10.1177/0047287510362775>

- Sarasa, J. L. A. (2014). La utopía del turismo rural como actividad excluyente: Sus Consecuencias. *Cuadernos de Turismo*, (34), 15–32. Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84905245018&partnerID=tZOtx3y1>
- Scherrer, P., & Doohan, K. (2013). “It’s not about believing’: exploring the transformative potential of cultural acknowledgement in an Indigenous tourism context. *Asia Pacific Viewpoint*, 54(2), 158–170. <https://doi.org/10.1111/apv.12016>
- Schroeder, K. (2015). Cultural Values and Sustainable Tourism Governance in Bhutan. *Sustainability*, 7(12), 16616–16630. <https://doi.org/10.3390/su71215837>
- Scopus. (2016). Retrieved March 11, 2016, from <https://www.elsevier.com/solutions/scopus>
- Sequeira, C. (2003). Do poder local ao poder regional: o movimento dos paladinos do Douro. *Revista Douro - Estudos & Documentos*, (16), 63–69.
- Shakeela, A., & Becken, S. (2014). Understanding tourism leaders’ perceptions of risks from climate change: an assessment of policy-making processes in the Maldives using the social amplification of risk framework (SARF). *Journal of Sustainable Tourism*, 23(1), 65–84. <https://doi.org/10.1080/09669582.2014.918135>
- Sharpley, R. (2002a). Introduction. In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 1–7). Clevedon: Channel View Publications.
- Sharpley, R. (2002b). Sustainability: A Barrier to Tourism Development? In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 319–337). Clevedon: Channel View Publications.
- Sharpley, R. (2002c). Tourism: A Vehicle for Development? In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 11–34). Clevedon: Channel View Publications.
- Sharpley, R. (2009). Tourism and development challenges in the least developed countries: the case of The Gambia. *Current Issues in Tourism*, 12(4), 337–358. <https://doi.org/10.1080/13683500802376240>
- Sharpley, R., & Ussi, M. (2014). Tourism and Governance in Small Island Developing States (SIDS): The Case of Zanzibar. *International Journal of Tourism Research*, 16(1), 87–96. <https://doi.org/10.1002/jtr.1904>
- Shiple, R., & Kovacs, J. F. (2008). Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 8(2), 214–228. <https://doi.org/10.1108/14720700810863823>
- Silva, L. (2015). How ecotourism works at the community-level: the case of whale-watching in the Azores. *Current Issues in Tourism*, 18(3), 196–211. <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.786027>
- Silver, C., & Lewins, A. (2014). Qualitative Data Analysis and CAQDAS. In *Using Software in Qualitative Research: A Step-by-Step Guide* (Second, pp. 9–34). SAGE Publications Ltd.
- Simons, H. (2009). *Case study research in practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.

- Simpson, M. C. (2008). Community benefit tourism initiatives - a conceptual oxymoron? *Tourism Management*, 29(1), 1–18. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.06.005>
- Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados. (2013). Vale do Douro Sul 2025: estratégia de desenvolvimento. Lamego.
- Sofield, T., & Li, S. (2011). Tourism governance and sustainable national development in China: a macro-level synthesis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 501–534. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.571693>
- Solà, E. F., Moraleda, L. F., & Mazón, A. I. M. (2012). *Knowledge Management in Tourism: Policy and Governance Applications*. (E. Fayos-solà, Ed.), *Bridging Tourism Theory and Practice* (Vol. 4). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S2042-1443\(2012\)4](https://doi.org/10.1108/S2042-1443(2012)4)
- Solstrand, M.-V. (2015). Institutional challenges for effective governance of consumptive wildlife tourism: case studies of marine angling tourism in Iceland and Norway. *Maritime Studies*, 14(1), 4. <https://doi.org/10.1186/s40152-015-0021-1>
- Sowers, J. (2007). Nature Reserves and Authoritarian Rule in Egypt: Embedded Autonomy Revisited. *The Journal of Environment & Development*, 16(4), 375–397. <https://doi.org/10.1177/1070496507309112>
- Stake, R. E. (1995). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. (F. C. Gulbenkian, Ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.
- Stoffelen, A., & Vanneste, D. (2016). Institutional (dis)integration and regional development implications of whisky tourism in Speyside, Scotland. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 16(1), 42–60. <https://doi.org/10.1080/15022250.2015.1062416>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Stylidis, D., & Terzidou, M. (2014). Tourism and the economic crisis in Kavala, Greece. *Annals of Tourism Research*, 44, 210–226. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2013.10.004>
- Su, M. M., & Wall, G. (2012). Global–local relationships and governance issues at the Great Wall World Heritage Site, China. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(8), 1067–1086. <https://doi.org/10.1080/09669582.2012.671330>
- Sun, D., & (Bill) Carter, R. W. (2009). Extreme seasons and extreme visitation: The case of changbai mountain biosphere reserve. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 14(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/10941660902727959>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Swyngedouw, E. (2012). A cidade pós-política. *E-Metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos E Regionais*, (8), 52–62. Retrieved from http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n08.pdf
- Tabales, A. F., Alonso, I. M., Lama, A. V., & Estévez, M. V. B. (2015). Gobernanza territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria. Análisis de buenas prácticas

- locales en la costa de Cádiz (España). *Revista de Geografía Norte Grande*, 60, 173–194. Retrieved from <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84946045614&partnerID=tZOtx3y1>
- Tavares, A., Pádua, F., Coimbra, J., Carvalho, J., & Sousa, O. (2010). *Espaço Alto Douro Vinhateiro*. Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), Porto.
- Teixeira, C. (2017). Guia para perceber o negócio das minas em Portugal. Retrieved December 11, 2017, from <http://visao.sapo.pt/actualidade/economia/2017-09-12-Guia-para-perceber-o-negocio-das-minas-em-Portugal>
- Tejada, P., Santos, F. J., & Guzmán, J. (2011). Applicability of global value chains analysis to tourism: issues of governance and upgrading. *The Service Industries Journal*, 31(10), 1627–1643. <https://doi.org/10.1080/02642069.2010.485642>
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). Motives for Revisiting Inter-municipal Cooperation. In *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 1–13). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_1
- Telfer, D. (2002). The Evolution of Tourism and Development Theory. In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 35–78). Clevedon: Channel View Publications.
- Timothy, D. J. (2002). Tourism and Community Development Issues. In R. Sharpley & D. Telfer (Eds.), *Tourism and Development: Concepts and Issues* (pp. 149–164). Clevedon: Channel View Publications.
- Tomaney, J., Pike, A., & Rodríguez-Pose, A. (2010). Local and regional development in times of Crisis. *Environment and Planning A*, 42(4), 771–779. <https://doi.org/10.1068/a43101>
- Tomazzoni, E. L. (2009). *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: EDUCS.
- Tribe, J. (2008). Tourism: A Critical Business. *Journal of Travel Research*, 46(3), 245–255. <https://doi.org/10.1177/0047287507304051>
- Trousdale, W. J. (1999). Governance in context: Boracay Island, Philippines. *Annals of Tourism Research*, 26(4), 840–867. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0160-7383\(99\)00036-5](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00036-5)
- Turismo de Portugal I.P. (2007). Plano Estratégico Nacional do Turismo para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal 2006-2015. Lisboa: Turismo de Portugal I.P.
- Turismo de Portugal I.P. (2013a). Plano Estratégico Nacional do Turismo - Revisão do plano de desenvolvimento do turismo no horizonte de 2015. Lisboa: Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego.
- Turismo de Portugal I.P. (2013b). Plano Estratégico Nacional do Turismo - revisão e objetivos 2013-2015. Lisboa: Turismo de Portugal I.P.
- Turismo de Portugal I.P. (2015a). Anuário das estatísticas do turismo 2013. Retrieved December 28, 2017, from http://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Documents/Análises/Alojamento/Anuário_Estatísticas_Turismo_2013.pdf
- Turismo de Portugal I.P. (2015b). Turismo 2020 - os cinco princípios para uma ambição: tornar

- Portugal o destino turístico mais ágil e dinâmico da Europa. Lisboa. Retrieved from <http://www.turismodeportugal.pt/PORTUGUÊS/TURISMODEPORTUGAL/DESTAQUE/Documents/turismo-2020-cinco-principios-para-uma-ambicao.pdf>
- Turismo de Portugal I.P. (2015c). Turismo 2020 - plano de ação para o desenvolvimento do turismo em Portugal. Lisboa.
- Turismo de Portugal I.P. (2016). *Guia orientador - abordagem ao setor do turismo na revisão de PDM*. Lisboa.
- Turismo de Portugal I.P. (2017a). Estratégia Turismo 2027. Retrieved August 20, 2017, from <http://estrategia.turismodeportugal.pt/>
- Turismo de Portugal I.P. (2017b). *Estratégia Turismo 2027 - liderar o turismo do futuro*. Lisboa: Turismo de Portugal I.P.
- Turismo de Portugal I.P. (2017c). Registo Nacional de Empreendimentos Turísticos. Retrieved November 30, 2017, from <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNET/Registos.ConsultaRegisto.aspx?Origem=CP&MostraFiltro=True>
- Turismo de Portugal I.P. (2017d). Registo Nacional de Turismo. Retrieved July 28, 2017, from <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaRegisto.aspx>
- Turismo do Douro. (2012). Turismo do Douro. Retrieved from <http://www.douro-turismo.pt/>
- Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R. (2015). *Estratégia de marketing turístico do Porto e Norte de Portugal*. Viana do Castelo: Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.
- Turismo do Porto e Norte de Portugal E.R. (2017). *Plano de Ação & Orçamento PNP 2018 - Sentido de responsabilidade comprometida por todos*. Porto.
- UNESCO. (2014). No Title. Retrieved from <http://www.unesco.org>.
- UNESCO. (2018). Prehistoric Rock Art Sites in the Côa Valley and Siega Verde. Retrieved February 2, 2018, from <http://whc.unesco.org/en/list/866/>
- União Europeia. (2014). Anexo da carta da governação a vários níveis na Europa. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=OJ:C:2014:174:TOC>
- União Europeia. (2015). União Europeia. Retrieved October 26, 2015, from http://europa.eu/index_pt.htm
- Unidade de Missão para a Valorização do Interior. (2016). O Interior em números: os territórios do Interior. In *Programa Nacional para a Coesão Territorial* (pp. 35–51). Lisboa.
- Urry, J. (1999). *O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas* (2nd ed.). São Paulo: SESC.
- Valente, F., Dredge, D., & Lohmann, G. (2015). Leadership and governance in regional tourism. *Journal of Destination Marketing & Management*, 4(2), 127–136. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2015.03.005>
- Vareiro, L. (2008). *Turismo como estratégia integradora dos recursos locais: o caso da NUT III Minho-Lima*. Universidade do Minho.
- Velasco-González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. In J. I. P. Fernández & Y. L. Sánchez (Eds.), *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* (pp. 469–520).

- Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Vernon, J., Essex, S., Pinder, D., & Curry, K. (2005). Collaborative policymaking: Local sustainable projects. *Annals of Tourism Research*, 32(2), 325–345. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.06.005>
- Vieira, J. M. (2007). O Turismo em Portugal: situação actual e caminhos de futuro. *Lusíada - Economia & Empresa*, (7), 11–33.
- Viken, A. (2011). Tourism, research, and governance on Svalbard: a symbiotic relationship. *Polar Record*, 47(4), 335–347. <https://doi.org/10.1017/S0032247410000604>
- Viseu Now. (2017). Entrevista a José Eduardo Ferreira - Presidente CM Moimenta da Beira. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=O2ICRhD6AkW>
- Volgger, M., Mainil, T., Pechlaner, H., & Mitas, O. (2015). Health region development from the perspective of system theory – an empirical cross-regional case study. *Social Science & Medicine*, 124, 321–330. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.05.004>
- Volgger, M., & Pechlaner, H. (2014). Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success. *Tourism Management*, 41, 64–75. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2013.09.001>
- Volgger, M., & Pechlaner, H. (2015). Governing networks in tourism: what have we achieved, what is still to be done and learned? *Tourism Review*, 70(4), 298–312. <https://doi.org/10.1108/TR-04-2015-0013>
- Wahab, S. (1992). Government's Role in Strategic Planning for Tourism. In *Encyclopedia of Hospitality and Tourism* (pp. 746–753). Van Nostrand Reinhold.
- Wan, P. Y. K. (2012). Governance of Tourism Planning in Macao. *Tourism Analysis*, 17(3), 357–369. <https://doi.org/10.3727/108354212X13412775928023>
- Wan, Y. K. P., & Bramwell, B. (2015). Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning. *Tourism Management*, 50, 316–327. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.03.010>
- Wang, D., & Ap, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221–233. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.11.021>
- Wang, M.-C. (2015). Value relevance of Tobin's Q and corporate governance for the Taiwanese tourism industry. *Journal of Business Ethics*, 130(1), 223–230. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2339-9>
- Wang, Y., & Bramwell, B. (2012). Heritage protection and tourism development priorities in Hangzhou, China: A political economy and governance perspective. *Tourism Management*, 33(4), 988–998. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2011.10.010>
- Weitzman, E. A. (2000). Software and Qualitative Research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The handbook of Qualitative Research* (pp. 803–820). Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.
- Wesley, A., & Pforr, C. (2010). The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(6), 773–

792. <https://doi.org/10.1080/09669581003721273>
- Wiedemann, G. (2013). Opening up to Big Data: Computer-Assisted Analysis of Textual Data in Social Sciences. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 38(4 (146)), 332–357. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24142701>
- World Heritage Committee. (2002). *World Heritage 25 COM - WHC-01/CONF.208/24, 8 February*. Paris.
- World Tourism Organization. (2013). *Sustainable tourism for development guidebook - enhancing capacities for sustainable tourism for development in developing countries*. Madrid: World Tourism Organization (UNWTO).
- WTTC. (2017). *Travel & tourism economic impact 2017 - Portugal*. World Travel & Tourism Council. Retrieved from <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/countries-2017/portugal2017.pdf>
- Wyss, R., Abegg, B., & Luthe, T. (2014). Perceptions of climate change in a tourism governance context. *Tourism Management Perspectives*, 11, 69–76. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2014.04.004>
- Ying, T., Jiang, J., & Zhou, Y. (2015). Networks, citizenship behaviours and destination effectiveness: a comparative study of two Chinese rural tourism destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(8–9), 1318–1340. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1031672>
- Youdelis, M. (2013). The competitive (dis)advantages of ecotourism in Northern Thailand. *Geoforum*, 50, 161–171. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.09.007>
- Yüksel, F., Bramwell, B., & Yüksel, A. (2005). Centralized and decentralized tourism governance in Turkey. *Annals of Tourism Research*, 32(4), 859–886. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.09.006>
- Zahra, A. L. (2011). Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 535–552. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576764>
- Zarokosta, H., & Koutsouris, A. (2014). Local stakeholders' participation in (sustainable) tourism development: the case of the South Kynouria municipality, Greece. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 36(1), 35–42.
- Zeppel, H. (2012). Collaborative governance for low-carbon tourism: climate change initiatives by Australian tourism agencies. *Current Issues in Tourism*, 15(7), 603–626. <https://doi.org/10.1080/13683500.2011.615913>
- Zhao, S., & Timothy, D. J. (2015). Governance of red tourism in China: Perspectives on power and guanxi. *Tourism Management*, 46, 489–500. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2014.08.011>

Apêndice 1 – Factos sobre o Douro

O morfema de seu nome denota a importância desse rio que nasce na Espanha, nos Montes Cantábricos, atravessa o norte de Portugal e desagua no Oceano Atlântico junto às cidades do Porto e Vila Nova de Gaia. O Douro é o terceiro maior rio da Península Ibérica em comprimento (927km) e o segundo, pela bacia hidrográfica (em Portugal ocupa 18.550km²).

Do contexto histórico da região é formado pelo Homo Duriense, um povo geneticamente híbrido com três marcas que lhe conferiram o tipo de identidade: a lusitana, a romana e a árabe (Marques, 2004). Estas acabaram por influenciar desde a toponímia, à linguagem escrita e falada, a utilização de vários utensílios, o cultivo diversificado, a criação de animais, a gastronomia, e nomes, entre outros. Dessa raiz, Marques (2004) afirma que não só pela vivência religiosa, mesclada por uma atitude de subjugação, o conceito de “servo” é sentido cotidianamente, mesmo nas horas de lazer.

Retornando à origem da sua ocupação, a região do Douro guarda vestígios de lagares e vasilhames vinários romanos, estimando-se que a vitivinicultura sistematizada date do século 3 DC. Foi por influência dos árabes, no entanto, que a vitivinicultura passou a ter métodos de cultura. Mais adiante no tempo, nos meados do século 12, os monges da Ordem de Cister fundaram diversas quintas nas encostas do Douro, as melhores zonas de produção, muitas delas ainda existentes (Ramos & Fonseca, 2013). As encostas xistosas do vale do Douro foram sendo moldadas ao longo de séculos.

O comércio de vinho do Douro tomou proporção no século 15, e Lamego passou a ser o maior entreposto nacional de comercialização do vinho, abastecendo o Porto. O vinho chegou a ser o produto mais tributado em Portugal (Marques, 2004). A designação vinho do Porto surgiu na segunda metade do século 17, época em que ocorreu a expansão da viticultura e a exportação de vinhos, principalmente por Inglaterra. Em 1703, firmou-se um acordo diplomático e mercantil entre este país e Portugal (Tratado de Methuen) que concedia privilégios aos ingleses que atuassem no mercado português. A comunidade inglesa tornou-se importante na cidade do Porto/Vila Nova de Gaia, em razão da comercialização do vinho (Pereira, 2015). No entanto, mesmo com a presença dos ingleses, expulsos da Galícia, onde mantinham o monopólio dos vinhos, “as terras que

confinavam a margem esquerda do Corgo e a direita do Sabor eram de todas as mais pobres do Reino” (Marques, 2004, p. 60).

Devido a uma crise, em 1756 a região do Douro foi demarcada por decreto do Rei Dom José e de seu Secretário, Sebastião José de Carvalho e Melo, conhecido como Marquês de Pombal. Após a demarcação foi criado um cadastro das parcelas de vinha. Este registava a produção de cada propriedade, de forma a controlá-la e classificá-la em função da qualidade do vinho produzido. A designação de Feitoria indicava que o vinho tinha qualidade superior, sendo o único que poderia ser exportado para a Inglaterra. Com os preços estabelecidos de acordo com sua classificação, surgiram mecanismos de controlo e de certificação e, finalmente, a Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro dotada de vastos poderes, incluindo jurisdicionais, fiscais e reguladores. Era uma forma de assegurar a qualidade do produto, evitar a adulteração, equilibrar a produção e o comércio e estabilizar os preços. Igualmente, uma forma de diminuir a concorrência com outros vinhos de outras regiões, de qualidade inferior, e limitar o predomínio e controle do setor pelos ingleses, além de aumentar os rendimentos provenientes da comercialização dos vinhos, o que garantia grande parte das receitas nacionais (Pereira, 2015; Tavares, Pádua, Coimbra, Carvalho, & Sousa, 2010).

Tavares et al. (2010) afirmaram que a Companhia Geral não foi a primeira a ser fundada pelo Marquês de Pombal, mas foi o principal alvo de ataque dos comerciantes ingleses. Emblemática e, ainda ativa como sociedade comercial, foi a que obteve resultados mais profícuos e duradouros. Os autores destacaram a força do *lobby* da Companhia, que manteve representantes e agentes junto ao governo e aos órgãos de soberania, como o parlamento, entre os anos 1821 e 1853. O mesmo era feito no Brasil.

A oferta de trabalho sazonal proporcionada pelo cultivo da vinha, sempre atraiu as populações das montanhas beirãs e transmontanas e, galegos, principalmente para os trabalhos preparação e modelação dos terrenos e para as plantações. Nas povoações ribeirinhas, arrais e marinheiros desenvolveram técnicas para transportar o vinho até ao Porto, nos barcos rabelos (Ramos & Fonseca, 2013).

Alguns fatores marcaram a história e a organização do Douro, promovendo profundas mudanças na viticultura a partir da segunda metade do século 19. Julga-se que a mudança do período pombalino para o contemporâneo se deu em razão da destruição das vinhas,

primeiramente por um fungo, o oídio, e posteriormente pela filoxera, doença causada pelo inseto filo-xera, que fez com que parte da vinha da área demarcada se transformasse em mortórios (terrenos abandonados, contaminados pela doença). Com isso, a partir de 1865, permitiu-se a abertura da linha de demarcação, permitindo a expansão do cultivo para o Douro Superior, área menos atingida pelas pragas. Surgiram novas práticas de preparação do terreno e as práticas de plantação da vinha foram alteradas. Em consequência disso, o espaço regional é reordenado. No final dos anos 1880, instalou-se uma crise comercial. A ocorrência de fraudes e o surgimento de outros vinhos com preços inferiores (*French Port, Hamburg Port, Tarragona Port*) provocou uma crise na lavoura e o Douro tornou-se o retrato da miséria (Pereira, 2015).

Durante séculos o rio foi a principal via de comunicação. O caminho-de-ferro foi construído por volta de 1870 nas margens do Rio Douro (até o Pinhão), e significou desenvolvimento para a região demarcada, alterando todo o sistema de transporte, retirando a importância ao fluvial. A Linha do Douro foi sendo ampliada (até Barca D'Alva em 1887) inclusive ao longo dos seus afluentes (Corgo, entre 1906 e 1921; Tua, entre 1885 e 1906, quando chega a Bragança; e Sabor, entre 1911 e 1938), facilitando o desenvolvimento da produção vitivinícola no Douro Superior. A própria linha, com suas pontes e túneis, e as estações constituem um património material de destaque. O caminho-de-ferro faz surgir um novo agenciamento do espaço na região e mudou a vivência das populações (candidatura).

Em 1907, foi realizada uma nova demarcação que incluiu o Douro Superior até a Espanha e estabelecida uma nova regulamentação, regressando-se aos princípios da política pombalina de defesa da marca. Mais de cem mil pipas foram exportadas entre 1924 e 1925. Mas a miséria e a fome agravaram-se com a subida de impostos e preços dos produtos até a 1ª República. A agitação política e social marcou um dos períodos mais turbulentos da história da região, com manifestações, motins, incêndios de trens carregados com aguardente trazida do sul do país, assaltos às câmaras e repartições públicas. O intervencionismo estatal foi, então, reforçado. Nas décadas seguintes, Vila Nova de Gaia estabeleceu-se como entreposto do vinho, impedindo a comercialização a partir do Douro (Pereira, 2015).

Em novo período marcado por uma crise comercial e não havendo organização para a defesa dos seus interesses, os viticultores apoiaram a emergência de uma elite política regionalista, que emerge a partir de 1926, e cujas ações culminaram em 1932 com a

criação da Casa do Douro, marcando o início da sindicalização da viticultura. Sequeira (2003) revelou que o agravamento dos efeitos da crise ocorreu em razão da ausência de sindicatos agrícolas e do espírito associativo entre a maior parte dos viticultores para a sua fundação. Conhecidos como Paladinos do Douro, representaram a região em reuniões ministeriais. Integravam também, câmaras municipais e órgãos representativos da viticultura (comissões e juntas e defesa do Douro). Isso significou a ampliação do poder local, que assumiu novos contornos. Pela associação a diferentes formas de poder, criaram uma rede informal sustentada nos organismos regionais de forma a alicerçar o poder regional. Alguns elementos acumulavam cargos como os de presidente de Câmara, deputado, senador e até ministro. Esta força política empenhou-se em desenvolver partidos regionais como afirmação e consolidação de poder, reforçando a máxima “para cá do Marão mandam os que cá estão”, criticando a inércia do Estado perante a crise comercial e a questão duriense - o conflito entre lavoura e comércio, e o Douro e o sul, também produtor de vinhos.

A Federação Sindical dos Viticultores da Região do Douro – Casa do Douro, foi resultado de uma reforma institucional decorrente da ação desse poder regional. No entanto, o projeto sofreu a intervenção do Estado, descaracterizando o princípio associativo e representativo de um órgão regional, devido ao corporativismo de Estado. Foi encarregada de proteger e disciplinar a produção, atualizar o cadastro (de acordo com a localização, as características do terreno, as castas e a idade da vinha, era atribuído anualmente a cada viticultor uma autorização para produzir determinada quantidade de mosto, correspondente a certa qualidade, sendo a letra A, o melhor, e F, o pior e um preço correspondente), entre outras funções. Este era o sistema de benefício. A Casa do Douro fornecia a aguardente aos produtores.

A rede de influência regional girava em torno de uma Comissão central e outras comissões concelhias subordinadas, que se encarregavam da propaganda para manter o movimento regionalista. Utilizavam a imprensa regional para transmitir suas posições e veiculavam suas doutrinas constante e persistentemente, exercendo o poder sobre a lavoura, na tentativa de incrementar o associativismo. Sequeira (2003) revelou que o movimento doutrinava os viticultores, incitavam-nos ao combate e associavam-nos ao movimento reivindicativo. Lavoura e organismos oficiais (sindicatos agrícolas, câmaras municipais, governos civis, Comissão de Viticultura da Região do Douro) foram envolvidos como força para o movimento de conjunto. Para o autor, o poder e autoridade regional que os

Paladinos do Douro representaram, foram-lhes creditados pelos próprios viticultores, que lhes confiaram os seus destinos. Estes representaram um poder regional delegado cuja influência se fez sentir igualmente sobre o Estado. O movimento pode ser considerado um caso paradigmático de uma consciência ativa de cidadania e de empenho no desenvolvimento da região, cuja atividade alicerçou o que hoje é o Douro, particularmente do ponto de vista institucional.

Em 1933 foi organizado o Grémio dos Exportadores do Vinho do Porto, associação do setor comercial, e no mesmo ano, um organismo público para coordenar as atividades tanto da Casa do Douro como do Grémio, tendo como funções o estudo e a promoção da qualidade, fiscalização e propaganda do vinho, o Instituto do Vinho do Porto. Este seria o fiel da balança, estando acima dos interesses específicos dos produtores e dos exportadores. A partir de 1950, surgiu o movimento cooperativo que alcançou a adesão de 10% dos produtores da região. Em 1974, o Grémio foi extinto, surgido em seu lugar a Associação dos Exportadores do Vinho do Porto, atualmente, Associação das Empresas do Vinho do Porto (Pereira, 2015).

Uma outra transformação ocorrida na região refere-se ao deslocamento da parte final da cadeia económica do setor de vinho de Gaia para Douro, onde teve o início do engarrafamento e comercialização a partir do Douro. Essa alteração foi muito profunda e foi contribuiu para gerar mais riqueza no Douro (Conferências Douro Sul, 2010h). Em um movimento inverso ao das grandes empresas, que continuam a adquirir propriedades e a realizar grandes investimentos, surgiram assim, os produtores engarrafadores que, resgatando uma prática antiga, produzem, comercializam e exportam diretamente os seus produtos. Em 1986, foi criada a Associação de Produtores Engarrafadores de Vinho do Porto. Em 1995, surgiu outro organismo interprofissional, a Comissão Interprofissional da Região Demarcada do Douro (CIRDD), com objetivo de se disciplinar e controlar a produção e a comercialização dos vinhos com direito à denominação de origem, tendo representantes da lavoura e do comércio em situação de paridade. Este organismo foi substituído por um Conselho Interprofissional integrado no Instituto dos Vinhos do Douro e Porto em 2003 (Pereira, 2015).

A reforma institucional nem sempre foi bem entendida, mas houve claros ganhos com adoção do interprofissionalismo que é típico nas comissões de vinicultura que adotaram o modelo francês, hoje temos um setor mais responsável, muito melhor

estruturado economicamente como setor, houve muito investimento, especialmente na vinificação e há muito melhor qualidade do produto. Tudo isto são aquisições do Douro que temos que valorizar (Conferências Douro Sul, 2010h).

Eventos mais recentes na história do Douro acentuaram o declínio da importância do rio a via de comunicação para pessoas e mercadorias, como a construção das barragens que consolidaram a navegabilidade do Rio Douro (Pocinho, Valeira e Bagaúste) e asseguraram o fornecimento de parte da energia hidroelétrica nacional e a constante ampliação do transporte rodoviário (Aguiar & Dias, 2000).

Mesmo sendo responsável por 1/3 do total de exportações de todo o vinho produzido em Portugal, é uma das regiões com os piores indicadores de desenvolvimento da UE. Sofre com a desertificação das freguesias, o decréscimo populacional, o alto índice de envelhecimento da população e o baixo índice educacional, e com a degradação do quadro econômico e institucional.

Desde a década de 1980, a região demarcada foi alvo de diversos instrumentos de desenvolvimento, planeamento e ordenamento do território, e de apoios aos investimentos infraestruturais e produtivos, tornando-a mais visível e com uma nova dinâmica de promoção e valorização. O turismo e a procura por produtos locais, bem como a recuperação de bens imobiliários indicam sustentadas potencialidades. O setor vitícola continua a representar a evolução da região, o seu motor económico e social. As políticas e programas traduzidos em investimentos fizeram surgir novos sistemas de cultivo e a introdução das vinhas ao alto. No começo do século XXI, o setor agrícola contribuía com cerca de 2/5 para o PIB da região (Aguiar & Dias, 2000). A carência de mão-de-obra assalariada provocou a reestruturação de muitos socalcos, introduzindo-se a mecanização (Pina, 2011). Desde essa época a estratégia de intervenção assentava-se em três princípios: (1) a exploração da imagem de qualidade da região; (2) a atração e a fixação de recursos humanos qualificados; (3) a organização das atividades económicas com a concertação dos interesses locais e setoriais (Aguiar & Dias, 2000).

Em 2001, a região do Alto Douro Vinhateiro foi classificada como Património da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. No relatório da Convenção sobre a Proteção do Património Mundial (World Heritage Committee, 2002), a região foi inscrita sob três critérios:

Critério (III): testemunho único sobre tradição cultural – referindo-se ao vinho produzido na região há quase dois mil anos, e sua paisagem, que foi moldada pela atividade humana.

Critério (IV): exemplo excepcional de um tipo de construção ou paisagem que ilustra um ou vários períodos significativos da história humana – são componentes da paisagem todas as atividades associadas à vinificação, incluindo aldeias, capelas, estradas, quintas e os seus terraços.

Critério (V): exemplo excepcional de fixação humana ou ocupação de território tradicional representativo de uma ou mais culturas - a paisagem cultural reflete a evolução da atividade vitícola de uma importante região europeia produtora de vinho.

A área territorial reconhecida é considerada representativa das três unidades de paisagem que compõe o Alto Douro Vinhateiro: Baixo Corgo, Cima Corgo e Douro Superior, sendo que o Rio Douro e seus afluentes (Varosa, Corgo, Távora, Torto e Pinhão) formam a bacia hidrográfica da área (Aguiar & Dias, 2000).

O Baixo Corgo, que apresenta a maior densidade populacional, é uma das mais antigas zonas vitícolas da região e também onde as propriedades são mais fragmentadas. Em geral, os povoados desta área encontram-se localizados nas cotas mais elevadas das encostas “de onde sobressai a cor branca do casario. Poucos são os que se encontram perto do rio, pois este significava doença” (Aguiar & Dias, 2000, p. 54). No Baixo e Cima Corgo o transporte fluvial, e posteriormente o ferroviário, representou uma importante atividade comercial, o que contribuiu para o crescimento de povoados com características mais urbanas. O Douro Superior, de clima seco e mais isolado da navegação e sem a demarcação (até 1792), apresentou um maior atraso na produção de vinho, o que acabou por ser positivo. Por emergir como produtora no período pós-filoxera, esta área recebeu “agentes de maior iniciativa e capacidade económica, com visão empresarial e gosto pelo risco”. Nesta zona encontramos a vinha acompanhada pela oliveira e amendoeira, duas culturas anteriormente dominantes (Aguiar & Dias, 2000, p. 73).

A área classificada pela UNESCO abrange um décimo da mais antiga região demarcada do mundo para a produção de vinho (1756), 24.600ha dentre os 250.000ha demarcados anteriormente. Há cerca de 48.000ha cultivados com vinha, principalmente ao longo das

encostas dos rios Douro, Varosa, Corgo, Távora, Torto e Pinhão. A classificação lhe confere um estatuto que requer a sua preservação para e com as pessoas que nele vivem ou viverão, e as que o visitam (Ramos & Fonseca, 2013). A importância dessa classificação reside também no facto de ter sido responsável pela definição de paisagem cultural (UNESCO, 2014).

A região conta ainda com outra certificação, a do Parque Arqueológico do Vale do Côa ocorrida em 1998, comprovando que a região do Douro é habitada desde a era paleolítica. Além destas duas áreas (Alto Douro Vinhateiro e Vale do Côa), integram o património da bacia hidrográfica do rio Douro, o Centro Histórico do Porto e o Centro Histórico de Guimarães (Projeto Douro Valley, 2014).

Pode-se afirmar que a candidatura do Alto Douro Vinhateiro potencializou a dinamização turística, o que fez surgir um programa com o objetivo de estruturar diversos empreendimentos de interesse turístico de natureza privada e pública, como as rotas (Vinho Porto) e os comboios turísticos (Aguiar & Dias, 2000). A obtenção do título exigiu o desenvolvimento de planos de gestão e ações de recuperação de bens, preservação, requalificação de áreas degradadas, além da valorização e promoção da paisagem vitícola (ordenamento e gestão do território, qualificação e valorização ambiental). Desde então, a região está se adaptando para que possa atender a demanda turística, implicando no investimento de infraestrutura básica e no aproveitamento de variados recursos naturais e culturais (Aguiar & Dias, 2000). Todavia, passada uma década da distinção, as acessibilidades internas (caminhos vicinais) continuavam precárias e a manutenção do património arquitetónico, incipiente, e os festejos tradicionais, bem como o artesanato começavam a esmorecer (Pina, 2011).

Na sua análise sobre os resultados do Programa “Aldeias Vinhateiras”, Cristóvão, Medeiros, & Melides (2010) sublinharam as acentuadas desigualdades presentes na região duriense. De um lado, os núcleos urbanos que concentram maior número de habitantes, mão-de-obra mais qualificada, e possuem uma economia mais dinâmica, e de outro, as extensas áreas rurais com baixa densidade populacional, mão-de-obra não qualificada, alta taxa de analfabetismo e de abandono escolar, áreas em que se vivenciam o envelhecimento da população e o despovoamento. Segundo esses autores, o decréscimo da população é decorrente da emigração da população ativa e da queda acentuada da natalidade. Este facto acabou por provocar a extinção de serviços básicos em algumas

localidades dos serviços básicos de Educação, Segurança Pública e Saúde. Outras deficiências também foram evidenciadas na análise, como o atraso “nas mentalidades e nos negócios, a falta de iniciativas, o desinteresse pelo trabalho na agricultura, a estagnação, a desmotivação, o pouco convívio nos espaços públicos, os visitantes que passam e não ficam” (Cristóvão et al., 2010, p. 525). Essas situações negativas fizeram com que a região do Douro fosse considerada uma das mais pobres de Portugal e da Europa (Pina, 2011; Turismo do Douro, 2012).

O decréscimo populacional é ainda preocupante. O censo realizado em 2011 apurou que a população da região Douro – NUTSIII era de 200.334 habitantes, segundo o Instituto Nacional de Estatística - INE (2015), fixados em 4131,69km², resultando em uma densidade demográfica de 4,84 hab/ha ou 0,484 hab/km². Em comparação aos dados de 1986, a região perdeu cerca de 120 mil habitantes (Presidência do Conselho de Ministros, 1986).



A região do Douro detém 25% do património construído na Região Norte de Portugal, possuindo “tesouros e joias do património nacional” – “capelas de origem bárbara, pontes, calçadas e castelos medievais, mosteiros cistercienses, igrejas de traça românica, renascentista ou barroca, casas senhoriais de brasão e nome em aldeias, vilas e cidades” são moldura para as culturas diversas que marcam de forma indelével a paisagem (Turismo do Douro, 2012).



Apêndice 2 - Composição da NUTS-III Douro


Tabela 1 - População por concelho NUTS III – Douro





Município	População	Ordem Decrescente	Município
Alijó	11.942	51.850	Vila Real
Armamar	6.297	26.691	Lamego
Carraceda de Ansiães	6.373	17.131	Peso da Régua
Freixo de Espada à Cinta	3.780	11.942	Alijó
Lamego	26.691	10.212	Moimenta da Beira
Mesão Frio	4.433	8.572	Torre de Moncorvo
Moimenta da Beira	10.212	8.048	Tarouca
Murça	5.952	7.874	São João da Pesqueira
Penedono	2.952	7.356	Santa Marta de Penaguião
Peso da Régua	17.131	7.312	Vila Nova de Foz Côa
Sabrosa	6.361	6.373	Carraceda de Ansiães
Santa Marta de Penaguião	7.356	6.361	Sabrosa
São João da Pesqueira	7.874	6.350	Tabuaço
Sernancelhe	5.671	6.297	Armamar
Tabuaço	6.350	5.952	Murça
Tarouca	8.048	5.671	Sernancelhe
Torre de Moncorvo	8.572	4.433	Mesão Frio
Vila Nova de Foz Côa	7.312	3.780	Freixo de Espada à Cinta
Vila Real	51.850	2.952	Penedono
Total População	205.157		

Nota: Dados extraídos do Anexo II da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro. Referem-se ao Censo 2011. Fonte: elaborado pela autora.

<p style="text-align: center;">Alijó 14 Freguesias Área: 297,59 km² População: 11.641 Distrito: Vila Real</p> 	<p>Alijó Favaios Pegarinhos Sanfins do Douro Santa Eugenia São Mamede Ribatua Vila Chã Vila Verde Vilar de Maçada Pinhão União de Freguesias de Carlão e Amieiro União de Freguesias de Castedo e Cotas União de Freguesias de Pópulo e Ribalonga União de Freguesias de Vale de Mendiz, Casal de Loivos e Vilarinho de Cotas</p>
<p style="text-align: center;">Armamar 14 Freguesias Área: 117,23 km² População: 6.150 Distrito: Viseu</p> 	<p>Aldeias Armamar Cimbres Folgosa Fontelo Queimada Queimadela Santa Cruz São Cosmado São Martinho das Chãs União de Freguesias de Arícera e Goujoim União de Freguesias de Santiago e São Romão União de Freguesias de Vila Seca e Santo Adrião Vacalar</p>
<p style="text-align: center;">Carrazeda de Ansiães 14 Freguesias Área: 279,24 km² População: 6.173 Distrito: Bragança</p> 	<p>Carrazeda de Ansiães Fonte Longa Linhares Marzagão Parambos Pereiros Pinhal do Norte Pombal Seixo de Ansiães União de Freguesias de Amedo e Zedes União de Freguesias de Belver e Mogo de Malta União de Freguesias de Castanheiro e Ribalonga União de Freguesias de Lavandeira, Beira Grande e Selores Vilarinho da Castanheira</p>

<p>Freixo de Espada à Cinta 4 Freguesias Área: 244,14 km² População: 3.677 Distrito: Bragança</p> 	<p>Ligares Poiars União de Freguesias de Freixo de Espada à Cinta e Mazouco União de Freguesias de Lagoaça e Fornos</p>
<p>Lamego 18 Freguesias Área: 265,42 km² População: 26.293</p> 	<p>Avões Britiande Cambres Ferreirim Ferreiros de Avões Figueira Lalim Lamego Lazarim Penajóia Penude Samodães Sande União de Freguesias de Bigorne, Magueija e Pretarouca União de Freguesias de Cepões, Meijinhos e Melcões União de Freguesias de Parada do Bispo e Valdigem Várzea de Abrunhais Vila Nova de Souto D'el Rei</p>
<p>Mesão Frio 5 Freguesias Área: 26,64 km² População: 4.311</p> 	<p>Barqueiros Cidadelhe Mesão Frio Oliveira Vila Marim</p>

<p>Moimenta da Beira 16 Freguesias Área: 219,96 km² População: 10.106</p> 	<p>Alvite Arcozelos Baldos Cabaços Caria Castelo Leomil Moimenta da Beira Passô Rua Sarzedo Sever União de Freguesias de Paradinha e Nagosa União de Freguesias de Pêra Velha, Aldeia de Nacomba e Ariz União de Freguesias de Peva e Segões Vilar</p>
<p>Murça 7 Freguesias Área: 189,37 km² População: 5.861</p> 	<p>Candedo Fiolhoso Jou Murça União de Freguesias de Carva e Vilares União de Freguesias de Noura e Palheiros Valongo de Milhais</p>
<p>Penedono 7 Freguesias Área: 133,70 km² População: 2.876</p> 	<p>Beselga Castainço Penela da Beira Póvoa de Penela Souto União de Freguesias de Antas e Ourozinho União de Freguesias de Penedono e Granja</p>
<p>Peso da Régua 8 Freguesias Área: 94,86 km² População: 16.793</p> 	<p>Fontelas Loureiro Sedielos União de Freguesias de Galafura e Covelinhas União de Freguesias de Moura Morta e Vinhós União de Freguesias de Peso da Régua e Godim União de Freguesias de Poiares e Canelas Vilarinho dos Freires</p>

<p>Sabrosa 12 Freguesias Área: 156,92 km² População: 6.256</p> 	<p>Celeirós Covas do Douro Gouvinhas Paços Parada de Pinhão Sabrosa São Lourenço de Ribapinhão Souto Maior Torre do Pinhão União de Freguesias de Provesende, Gouvães Douro e São Cristóvão Douro União de Freguesias de São Martinho de Anta e Paradela de Guiães Vilarinho de São Romão</p>
<p>Santa Marta de Penaguião 7 Freguesias Área: 69,28 km² População: 7.152</p> 	<p>Alvações do Corgo Cumieira Fontes Lobrigos Medrões Sever União de Freguesias de Louredo e Fornelos</p>
<p>São João da Pesqueira 11 Freguesias Área: 266,10 km² População: 7.666</p> 	<p>Castanheiro do Sul Ervedosa do Douro Nagozelo do Douro Paredes da Beira Riodades Soutelo do Douro União de Freguesias de São João da Pesqueira e Várzea de Trevões União de Freguesias de Trevões e Espinhosa União de Freguesias de Vilarouco e Pereiros Vale de Figueira Valongo dos Azeites</p>
<p>Sernancelhe 13 Freguesias Área: 228,61 km² População: 5.634</p> 	<p>Arnas Carregal Chosendo Cunha Faia Granjal Lamosa Quintela União de Freguesias de Ferreirim e Macieira União de Freguesias de Fonte Arcada e Escurquela União de Freguesias de Penso e Freixinho União de Freguesias de Sernancelhe e Sarzeda Vila da Ponte</p>

<p>Tabuaço 13 Freguesias Área: 133,85 km² População: 6.301</p> 	<p>Adorigo Arcos Chavães Desejosa Granja do Tedo Longa Sendim Tabuaço União de Freguesias de Barcos e Santa Leocádia União de Freguesias de Paradela e Granjinha União de Freguesias de Pinheiros e Vale de Figueira União de Freguesias de Távora e Pereiro Valença do Douro</p>
<p>Tarouca 7 Freguesias Área: 100,08 km² População: 7.959</p> 	<p>Mondim da Beira Salzedas São João de Tarouca União de Freguesias de Tarouca e Dálvares União de Freguesias de Gouviães e Ucanha União de Freguesias de Granja Nova e Vila Chã da Beira Várzea da Serra</p>
<p>Torre de Moncorvo 13 Freguesias Área: 531,55 km² População: 8.373</p> 	<p>Açoreira Cabeça Boa Carviçais Castedo Horta da Vilariga Larinho Lousa Mós Torre de Moncorvo União de Freguesias de Adeganha e Cardanha União de Freguesias de Felgar e Souto da Velha União de Freguesias de Felgueiras e Maçores União de Freguesias de Urrós e Peredo dos Castelhanos</p>
<p>Vila Nova de Foz Côa 14 Freguesias Área: 398,15 km² População: 7.102</p> 	<p>Almendra Castelo Melhor Cedovim Chãs Custóias Freixo de Numão Horta Muxagata Numão Santa Comba Sebadelhe Seixas Touça Vila Nova de Foz Côa</p>


<p>Vila Real 20 Freguesias Área: 379,0 km² População: 51.850 Distrito: Vila Real</p> 	<p>Abaças Andrães Arroios Campeã Folhadela Guiães Lordelo Mateus Mondrões Nogueira e Ermida Vila Real (Nossa Senhora da Conceição, São Pedro e São Dinis) Parada de Cunhos União de Freguesias de Adoufe e Vilarinho de Samardã União de Freguesias de Borbela e Lamas de Olo União de Freguesias de Constantim e Vale de Nogueiras União de Freguesias de Mouçós e Lames União de Freguesias de Pena, Quintã e Vila Cova União de Freguesias de São Tomé do Castelo e Justes Torgueda Vila Marim</p>
--	--

Figura 7-1. Freguesias por concelho NUTS III – Douro

Nota: População em 2014, conforme Associação Nacional dos Municípios de Portugal. **Fonte:** Elaborada pela autora.

Apêndice 3 – Quadro cronológico referenciado de ocorrências

Ano/Governo Constitucional	Ocorrências Gerais	Ocorrências Turismo
1986 X	Portugal é admitido na União Europeia	
1989 XI	Definidas as NUTS em Portugal (Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro)	
1998 XIII	Associações representativas dos municípios e freguesias podem se constituir como pessoas coletivas privadas (Lei n.º 54/98, de 18 de agosto) Referendo regionalização (rejeitada)	
2003 XV	Estabelecido o regime de criação, quadro de atribuições e competências das Comunidades Intermunicipais (CIM) e associações municipais de fins específicos e fins gerais (Lei n.º 11/2003, de 13 de maio)	Determinada a elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003, de 29 de agosto)
2005 XVII	Criação do Ministério da Economia e da Inovação (Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril) Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto)	Aprovado o PDTVD. Criado grupo de trabalho, na dependência dos Ministérios das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e do Turismo, bem como constituído o Conselho de Turismo do Douro (Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2005, de 17 de março) Extinção do Ministério do Turismo (Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril)
2006 XVII	Relatório Final da Comissão Técnica do Plano de Reestruturação da Administração Central (Relatório Final da Comissão Técnica, 2006) Aprovada a reestruturação dos Ministérios, reorganização dos serviços desconcentrados de nível regional, sub-regional e local (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril)	Turismo de Portugal integra as atribuições do Instituto de Formação Turística e Direcção-Geral de Turismo, agora extintos. Transferidas as 19 regiões de turismo para as associações de municípios e outras entidades supramunicipais. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril) Criação da Estrutura de Missão do Douro 2006-2013 , sob a dependência direta do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Fica encarregada pela implementação PDT do Alto Douro (Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2006, de 20 de Setembro) Criação do Turismo de Portugal I.P. como órgão único nacional do turismo (Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de outubro)

Ano/Governo Constitucional	Ocorrências Gerais	Ocorrências Turismo
2007 XVII	Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, Modelo de governação dos Programas Operacionais (Decreto-Lei nº 312/2007 de 17 de setembro)	Aprovados os objetivos e linhas gerais do PENT e linhas de orientação para os Polos de Desenvolvimento Turístico. Turismo de Portugal é responsável pela elaboração e execução do PENT (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2007, de 4 de Abril) Definidas as atribuições do Turismo de Portugal I.P. (Decreto-Lei nº 141/2007, de 27 de abril)
2008 XVII	Definidas as unidades territoriais para a organização das associações de municípios de acordo com as NUTS III (Douro - integração de Murça) (Decreto-Lei nº 68/2008 de 14 de abril) Definido o regime jurídico do associativismo municipal - Associação de municípios com fins múltiplos (CIM) e específicos (Lei nº 45/2008 de 27 de agosto)	Aprovado o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal Continental (NUTS) e dos Polos de Desenvolvimento Turístico (delimitação/características) e das respetivas entidades regionais de turismo (Decreto-Lei nº 67/2008 de 10 de abril) Estabelecidos os estatutos da ERT do Polo de Desenvolvimento Turístico do Douro (Turismo do Douro), que tem por função implementar as estratégias do PENT na região + PDTVD + PROT (Portaria nº 1150/2008, de 13 de outubro)
2009 XVII	Constituído o Conselho Executivo e Assembleia Intermunicipal (CIM Douro)	Estabelecidas as bases das políticas públicas de turismo e definidos os instrumentos para a sua execução (Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto)
2011 XVIII	Exoneração dos governadores (lógica de distritos) (Resolução 13/2011, de 30 de junho) Extinção dos Governos Cívicos (Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro)	
2013 XIX	Estabelecido o regime jurídico das autarquias locais e do associativismo autárquico, aprovados os estatutos das entidades intermunicipais (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro)	Criada a Comissão de Orientação Estratégica (7 Ministérios) para criar mecanismos de coordenação interdepartamental para a definição e execução das estratégias para o setor do turismo. Aprovada a revisão do PENT 2013-2015 (Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2013, de 16 de abril) Estabelecido o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, em conformidade com NUTS II e das Entidades Regionais de Turismo. Extinção dos Polos de Desenvolvimento. Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte sucede nas atribuições do Polo de Desenvolvimento Turístico do Douro (Turismo do Douro) (Lei nº 33/2013, de 16 de maio)
2017 XXI		Lançamento Turismo 2027

Fonte: elaborada pela autora.

Apêndice 4 – Codificação de discurso para análise ALCESTE

Discurso de abertura do Presidente da Câmara de Lamego, Engenheiro Francisco Lopes, proferido nas Conferências do Douro Sul, em 19 de dezembro de 2010, Teatro Ribeiro Conceição, Lamego, Portugal. 10m32s - com corte (agradecimentos). A codificação consiste na retirada de sinais gráficos específicos e colocação de sinais para a junção de palavras que devem ser examinadas como forma única.

**** *FLopes *PCLamego *CDS10 *1

As primeiras conferências do Douro_Sul que tem como objetivo um debate amplo, alargado e franco dos muitos problemas que afetam este espaço subterritorial do Douro.

Mas porque o Douro_Sul por que não Douro ou por que não Trás_os_Montes, o Alto Douro, ou o Norte de Portugal? Porque estas não são realidades geográficas concorrentes, mas simplesmente integradas inclusive. O Douro_Sul integra cada uma dessas áreas geográficas. Integra suas entidades organizativas e institucionais e tem uma palavra a dizer e um papel a desempenhar em cada um desses espaços regionais. Mas tem também características, peculiaridades e identidades próprias que quer preservar e colocar a serviço do todo regional. O Douro_Sul é efetivamente um dos lados da moeda que é o Douro com quem partilha um conjunto de riquezas, seguramente incomparáveis. O património natural, cultural, histórico, arqueológico, artístico e arquitetónico, em que de resto, Lamego, em particular, muito se orgulha, é paisagem única, monumental e humanizada, é floresta, é energias hídrica, eólica já consolidadas, e em brevemente, a solar e biomassa, a excelência das produções locais, em que o vinho espumante, o azeite, a maçã, em toda essa área aqui Moimenta da Beira e Sernancelhe, a cereja, a amêndoa, o presunto, os enchidos da caça, o pão, a bôla e muitos outros.

A indústria emergente do turismo, com tudo o que escrevi a alguns anos, o turismo continua a ser ainda muito emergente no Douro. O rio e a navegabilidade. Honra seja feita e defeitos à parte, como os tem todas as atividades, é a única atividade turística que tem dimensão e visibilidade internacional. Cresceu, se afirmou, se impôs por si e continua a captar investimentos, a criar novos empregos e a vender serviços para o exterior em quatro ou cinco continentes. Senhor Secretário de Estado, há dez anos partilhávamos a responsabilidade, o senhor mais que eu, no âmbito desse projeto, penso que terá como eu, muito orgulho de tudo o que se pôde fazer no desenvolvimento do Douro através da navegabilidade. A gastronomia, a hospitalidade, as tradições, os eventos e as festividades, mas as nossas, as feitas por nós e para todos, não as pensadas fora da região, dirigidas aos de fora da região, executadas em circuito fechado, chaves na mão e pagas com o nosso dinheiro.

Mas de que servem tantas riquezas se continuamos a ser um dos espaços sub-regionais do país e da Europa com os menores índices de qualidade de vida? Por que é que não conseguimos retirar

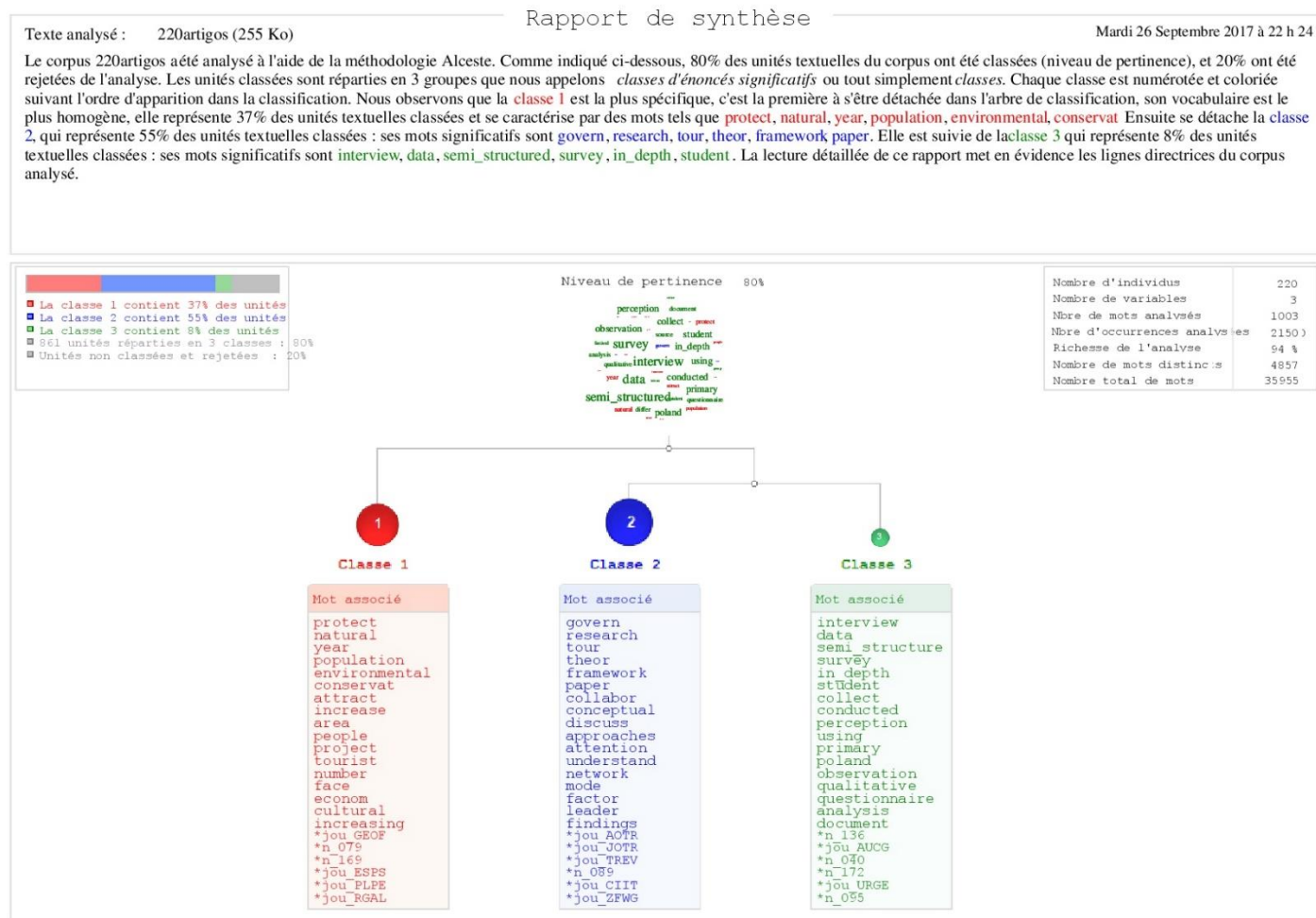
efetivas mais_valia deste enorme potencial que nos permita a dar às nossas gentes a qualidade de vida que anseiam e que merecem?

Temos de facto muitos problemas, que não são problemas para baixar os braços, são problemas para resolver. Os problemas com a governança local. De certeza o senhor Secretário de Estado nos falará disso na apresentação que fará em seguida, na falta de estrutura institucional e massa crítica. Desde há muito se fala da necessidade de se reformar o Estado, a descentralização administrativa, na regionalização e mais recentemente, na alteração dos limites territoriais dos municípios e freguesias. Temos falta de visão estratégica e prospetiva, temos falta de atores coletivos, fortes e empenhados. E mas para mostrar que isto está a mudar estamos aqui hoje, todos, para discutirmos com alguns dos que melhor conhecem a nossa realidade, os nossos problemas e as formas de os ultrapassar.

Os problemas demográficos. Talvez o mais grave problema que afeta esta região, a redução e o envelhecimento da população. O sistema urbano pouco estruturado, algumas carências infraestruturais, ainda e sempre, ao nível das acessibilidades interregionais, que outras regiões conseguiram resolver, mas que o Douro_Sul não tem conseguido. A reduzidíssima oferta de emprego, a baixa qualificação da mao_de_obra local e da população em geral, a enorme dependência da viticultura e de outra agricultura de subsistência. A falta de iniciativa e capacidade empresarial e de empreendedorismo, que falarei adiante. Falta de capacidade de reivindicação junto de um poder político fortemente centralizado. A inexistência de um setor secundário que crie emprego, seguro e bem remunerado. A eterna incipiência, como já referi das atividades emergentes, especialmente o turismo. Enfim, a incapacidade de retenção na região das mais_valias geradas pelas principais produções locais: os vinhos do Porto e Douro, energia elétrica e receitas turísticas. Ainda, a perda constante na competição do investimento. E por que? A meu ver, em grande parte, porque nos sobra em planeamento, um planeamento determinístico, rígido, extremamente regulador e determinado pela oferta, o que nos falta é estratégia, ou seja, um planeamento flexível e integrado, mais estratégico e prospetivo, capaz de responder à procura e de quem quer investir. É justo que a ultima palavra seja do promotor, de quem investe e empenha o seu capital de trabalho, de recursos financeiros de dinamismo para desenvolver um projeto turístico. Para que servem tantos planos de ordenamento? Querem se rir um bocadinho? Querem saber quantos tipos de planos há? Há o 1PNAPOT, há os 1PROT, os 1PDH, os 1PROF e 1POTs. Entre os 1POTs temos 1POA, e só para referir os mais próximos, temos os 1POARC e 1POACL, há os 1POAP, 1POAAP, 1SPOT, os 1PEOT e ainda os 1PMOT e entre os 1PMOT, 1PDM, 1PU e 1PP. Isso, enfim, raia ao ridículo. Tirando os planos de ordenamento da orla costeira, acho que o Douro_Sul os tem todos. E para que? Pra termos que discutir com o CCDR ao centímetro quadrado da área de construção se uma determinada unidade hoteleira respeita o regime da reserva ecológica ou o Plano de Ordenamento de Albufeira, que pasmem, ainda é mais restritivo que a R_E_N (Reserva Ecológica Nacional). Quem define a dimensão de uma unidade hoteleira não é a procura turística, não são os limiares da rentabilidade económica, mas sim os responsáveis pelo ordenamento do território?

Precisamos de um novo paradigma no turismo do Douro, que respeite as dimensões vitais do território, como a paisagem e o ambiente, mas que abra vantagens competitivas similares as de outras regiões turísticas e até de regiões que não são turísticas e que vão ser, por força de inúmeros projetos de grande dimensão que estão em curso. Turismo residencial, conjuntos turísticos, golfe, imobiliários turísticos, passarão a ser termos comuns do glossário do turismo do Douro. Mas não podemos esperar que alguém faça por nós o que nós próprios não fazemos. Por isso fica aqui o repto, precisamos mudar, começando pelas nossas mentalidades, precisamos ser mais arrojados e mais empreendedores. E o que faz um empreendedor? Contribui de todas as formas para a criação de um capital de mudança, para a valorização de novos conceitos, para o desenvolvimento aproveitamento de novas tecnologias e novas formas de organização. Valoriza acima de tudo a ideia, a atitude e a decisão. Sabemos que numa sociedade conservadora como a nossa, é difícil ser empreendedor. Esquecendo os apoios e sobejam as dificuldades. Temos uma cultura avessa ao risco, privilegiando o trabalho dependente por conta de outrem, criticando e estigmatizando o insucesso e não valorizando convenientemente o sucesso. Precisamos de incrementar a nossa capacidade de idealizar, de enfrentar novos desafios e de ver mais longe.

Apêndice 5 – Relatório resumido da análise das publicações (SCOPUS)



Classe n°1

Cette classe est form ée de 313 unités, soit 37% des unités classées. Les mots significatifs de cette classe sont des termes tels que protect, natural, year, population, environmental, conservat.

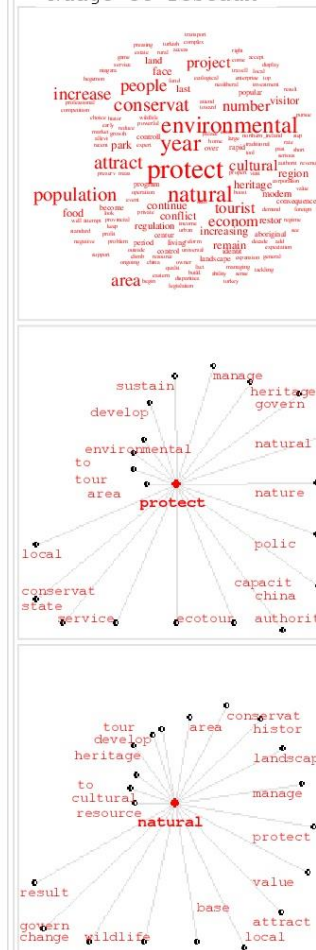
Mots significatifs

Mots présents	Khi2	Effectif
protect	37	31
natural	36	23
year	33	24
population	30	18
environmental	30	36
conservat	29	30
attract	27	20
increase	24	25
area	23	43
people	22	17
project	22	23
tourist	22	48
number	21	14
face	18	12
econom	18	55
cultural	18	27
increasing	18	18
visitor	16	18
continue	16	10
park	15	15
region	15	23
remain	15	12
conflict	15	15
food	14	9
last	14	8
modern	14	10
restor	14	8
heritage	14	25
regulation	14	10
land	13	13
program	13	10
over	12	14
*jou GEOF	18	12
*n_079	16	9
*n_104	16	9
*jou ESFS	16	9
*jou PLPE	16	9
*jou RGAL	15	16
*n_191	14	8
*jou JOED	12	7
Mots absents	Khi2	Effectif
govern	-28	86
research	-28	11
paper	-25	30
framework	-21	2
study	-19	7
interview	-17	1
*jou AOTR	-17	0
*jou TREV	-8	5
*jou JOTR	-6	0

Extrait des unités en fonction des mots significatifs

- the reliance on tourism as an economic generator has become increasingly important in island communities following a decline in traditional industries. the flow of visitors to these areas impacts upon a variety of sectors and service provisions, adds to job creation, and evokes vibrancy in areas with low and dispersed populations .
- that cultural display implies a project of improvement and of building quality among the backward rural population ; and that this view of heritage preservation emerges amid a complex and often contradictory mixture of global perspectives on heritage preservation, state traditions of cultural regulation ,
- the restoration of this palace complex has created a number of controversies relating to history and the built environment, urban morphology and national identity.
- during this time there was a concerted attempt to link local people with access to local food and also to support a relationship between local food projects and agritourism
- it even increases while the number of the second homes goes down in most of communes for the last 10 years . oppositely, on the coast of picardie the local populatoin stagnates and even decreases in some communes, ault, le crottoy, while the population of occasional residents increases .
- applying a traditional tourist demand gravity model, we explore that the recent increase in the popularity of the turkish soap operas in the middle east and eastern europe has boosted the number of inbound tourists to turkey from those countries
- debates on how to deliver conservation benefits to communities living close to protected high biodiversity areas have preoccupied conservationists for over 20 years . tourism revenue sharing has become a widespread policy intervention in africa and elsewhere where charismatic populations of wildlife remain .
- in the first period, social democratic government support for local sustainable food projects through community economic development can be understood as neocommunitarian in nature.
- the new demarcation of land in kosi_bay, aimed at reversing the spatial legacy of apartheid, has resulted in competition and new environmental conflicts between political structures, conservation authorities and local communities.
- national parks are primarily designated for conservation purposes, yet globally they have become major economic generators through countryside tourism. protected areas across northern ireland currently suffer from a management deficit and as a result natural landscapes in northern ireland are said to be degrading rapidly.
- this article explores the display of cultural heritage as a contested project of governance and social ordering in rural china. it argues that heritage preservation and display are viewed by many chinese scholars, officials, and villagers themselves as powerful tools of modernization and development

Nuage et réseaux



Classe n°2

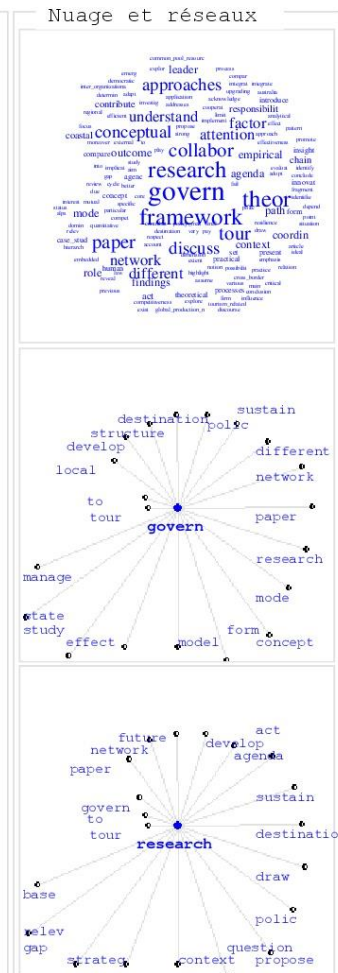
Cette classe est formée de 477 unités, soit 55% des unités classées. Les mots significatifs de cette classe sont des termes tels que research, tour, theor, framework, paper.

govern,

Mots significatifs		
Mots présents	Khi2	Effectif
govern	30	290
research	23	86
tour	22	384
theor	22	33
framework	22	41
paper	20	118
collabor	17	29
conceptual	17	21
discuss	16	31
approaches	16	22
attention	15	18
understand	15	40
network	14	57
mode	13	21
factor	13	26
leader	13	39
findings	13	24
different	13	45
path	11	19
role	11	39
agenda	11	14
outcome	11	19
empirical	11	19
context	10	37
coordin	10	15
responsibilit	10	13
act	9	46
chain	9	12
coastal	9	25
innovat	9	11
present	9	32
contribute	9	19
*jou_AOTR	17	27
*jou_JOTR	9	11
*jou_TREV	8	28
*n_089	7	8
*jou_CIIIT	7	14
*jou_ZFWG	7	8
*n_024	5	6
*n_029	5	6
Mots absents	Khi2	Effectif
interview	-44	0
protect	-33	1
data	-31	0
environmental	-29	7
year	-26	2
natural	-25	1
*jou_GEOF	-12	1
*n_079	-11	0
*n_101	-11	0

Extrait des unités en fonction des mots significatifs

- this paper aims at contributing to the frameworks and theories regarding the implementation of tourism policy by considering the factors identified in both the top_down and bottom_up approaches of policy implementation.
- destination competitiveness governance is proposed as a framework for evaluation. innovation of policy in the discourses of the city and cultural tourism is discussed as a co_creation of activity and process that stems from the stakeholder interaction
- the review also reveals that there is still only limited systematic and comparable empirical evidence of the role of governance in sustainable tourism destinations.
- this article presents a case_study of a cross_sectoral organizational network created to promote sustainable tourism in rio de janeiro. we briefly introduce the topics of collaborative governance and sustainable tourism, and then describe the focal network and the methods used for the research.
- this paper aims to present and discuss some fundamental theoretical issues related to governance within the context of tourism, tourism destinations and sustainable development
- three different sets of approaches to understanding behaviour with respect to sustainable tourism mobility and consumption are identified in this paper: the utilitarian, social_psychological and the systems of provision_institutional approach.
- yet, a notable research gap still exists despite the increased focus on local government, particularly in terms of empirical research investigating the roles and responsibilities of local government in addressing sustainable tourism development
- this paper aims to explore the applicability of this methodological approach for a specific service industry, such as tourism. it pays particular attention to the impact of different patterns of governance within global tourism value chains on the possible forms of upgrading.
- it aims to show the possibilities and limits of promotional and horizontal policies and to stress on the need for strategic policies and good governance to make tourism policies more effective and efficient.
- the paper investigates, both theoretically and based on an empirical quantitative and qualitative research, the role and effectiveness of crossborder_cooperation in tourism sector in bihor_hajd_bihar euroregion
- this has created an increasing need to understand and potentially reframe the concept. the purpose of this paper is to overview the conceptual dimensions of sustainable tourism and discuss some of the main sources of frustration
- the understanding of tourism policy_making and implementation is important due to the multi_faceted nature of tourism and the complexity in inter_organizational relations and collaborative policy_making.



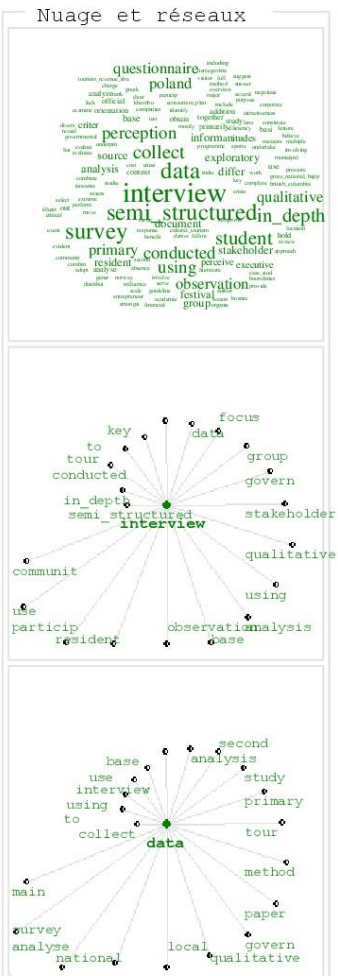
Classe n°3

Cette classe est constituée de 71 unités, soit 8% des unités classées. Les mots significatifs de cette classe sont des termes tels que interview, data, semi_structured, survey, in_depth, student.

Mots significatifs		
Mots présents	Khi2	Effectif
interview	369	34
data	250	24
semi_structured	113	10
survey	101	11
in_depth	78	8
student	67	8
collect	63	11
conducted	58	7
perception	55	8
using	51	15
primary	48	6
poland	45	5
observation	45	4
qualitative	45	7
questionnaire	45	5
analysis	44	16
document	41	6
source	32	6
differ	31	5
exploratory	31	5
festival	27	7
stakeholder	26	14
resident	25	8
group	24	9
inform	23	6
critier	22	6
perceive	22	4
executive	19	4
base	18	11
attitudes	18	3
orientation	18	5
official	16	5
*n_136	67	6
*jou_AUCG	50	8
*n_040	24	3
*n_172	22	2
*jou_URGE	22	2
*n_095	14	2
*n_117	10	1
*n_001	9	2
Mots absents	Khi2	Effectif
issue	-4	0
local	-4	4
econom	-4	2
effect	-4	0
sustain	-4	4
make	-3	0
*ano_2006	-3	0
*ano_2007	-3	0
*ano_2005	-2	0

Extrait des unités en fonction des mots significatifs

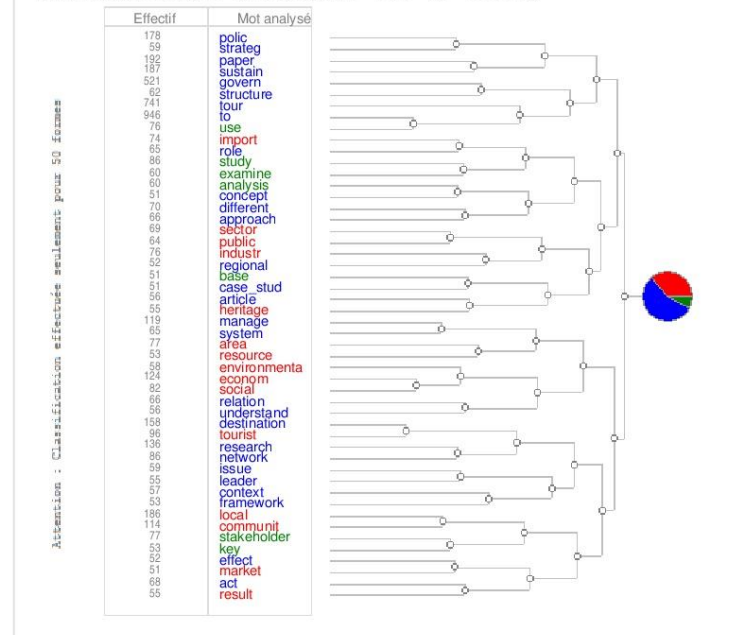
- this study presents the development of a scale for measuring directors of tourist organizations strategic orientation. focus group interviews were conducted to identify different orientations, followed by a survey to further assess the measurement.
- in addition to secondary sources of information, researchers use primary data obtained through an email survey sent to 540 jamaican managers and executives, 18 percent of whom completed the survey.
- using sample data collected from 931 visitors during spring music festivals held in southern_taiwan, this study used a structural_equation_model with latent variables to examine these influences.
- this exploratory study examines growth trends in the mountain resort industry in 5 communities in british_columbia: fernie, golden, kimberley, rossland, and revelstoke. the analysis is based on secondary data, followed by field visits during the months of june and july 2006, which included 30 qualitative interviews with the mayors, planners, residents, and other stakeholders in the tourism and resort sectors
- semi structured interviews with executives and leaders and stakeholders and followers were undertaken in two RTO: a market led organization and a government_led organization. the purpose of the study was to examine the influence of governance arrangements on the capacity of these RTO to lead tourism
- semi structured interviews were undertaken to gather information from the RTO executives and actors and followers influenced directly by RTO leadership in order to obtain their perceptions about leadership practice
- the czech republic. the data are based on a questionnaire survey done in april 2009. as a result, the author managed to receive 242 questionnaires filled out by students of seventh to ninth grade of primary schools
- the data are drawn from key informant interviews, participant observation and community document sources. the findings demonstrate how, through mindful_deviation from a growth model approach, whistler entrepreneurs were able to utilize the collective agency of the community
- and providing social benefits. A phenomenological qualitative study was conducted, involving in depth interviews with 13 organisers and stakeholders of 7 rural australian festivals, together with background studies of the communities involved and their festivals.
- this paper analyses the planning, structure and implementation of cultural_tourism programmes as a form of community_based tourism in selected areas in tanzania. data were collected from two cultural_tourism programmes groups and five government officials at the national level using in depth interviews.
- this study adopted a full qualitative approach. in depth interviews were conducted on tour operators in semporna, while text mining was used to elicit data from the malaysian national ecotourism plan.



Individus les plus représentatifs par classe

Individu	Richesse	Libellé des variables signalétiques
79	64 %	n_079 ano_2013 jou_ESPS
169	65 %	n_169 ano_2010 jou_PLPE
191	65 %	n_191 ano_2008 jou_GEOF
25	71 %	n_025 ano_2015 jou_NACU
23	62 %	n_023 ano_2015 jou_DISP
178	62 %	n_178 ano_2009 jou_GEJO
187	65 %	n_187 ano_2009 jou_AGEO
206	65 %	n_206 ano_2006 jou_RGAL
129	67 %	n_129 ano_2011 jou_ESAP
89	72 %	n_089 ano_2013 jou_ZFWG
29	71 %	n_029 ano_2015 jou_JOST
59	66 %	n_059 ano_2014 jou_TREV
90	69 %	n_090 ano_2013 jou_TMGT
159	62 %	n_159 ano_2011 jou_CIIT
7	70 %	n_007 ano_2016 jou_TEGEO
51	72 %	n_051 ano_2014 jou_IJKD
53	67 %	n_053 ano_2014 jou_TREV
92	73 %	n_092 ano_2013 jou_JOST
101	67 %	n_101 ano_2013 jou_IJGS
123	71 %	n_123 ano_2012 jou_MARP
180	60 %	n_180 ano_2009 jou_IJMDM
183	69 %	n_183 ano_2009 jou_JOST
136	66 %	n_136 ano_2011 jou_AUCG

Classification ascendante sur le corpus



Individus les plus représentatifs par classe

