

O TURISMO
NAS POLITICAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.
O CASO PORTUGUÊS

1. INTRODUÇÃO

O turismo é hoje entendido como uma actividade com ampla ressonância na economia e múltiplas implicações sociais e territoriais.

Nos nossos dias, cabe-lhe um papel fundamental na justificação de alguns dos mais importantes fluxos de população, quer interregionais, quer transfronteiriços, e reconhecem-se-lhe efeitos significativos na vida económica das regiões envolvidas, seja pelos resultados directos das correntes de divisas geradas ou pelas alterações que induz na própria estrutura económica das áreas destinatárias. Além disso, o turismo é

frequentemente apontado como motor de vigorosas transformações socio-culturais, sobretudo em áreas sujeitas a fortes pressões turísticas, e o responsável por rápidas e profundas alterações no uso do solo e na configuração das relações produzidas entre regiões.

A discussão sobre os impactes do turismo em domínios tão diversos como a economia ou o ambiente, a antropologia ou a política internacional continua acesa. Em quase todos os campos de reflexão, as opiniões dividem-se. O debate que se vem realizando em torno dos impactes do turismo não impede, todavia, que se lhe atribua um papel de relevo nas políticas de desenvolvimento regional. Pelo contrário, a discussão reflecte bem a latitude das implicações que esta actividade tem na permanente formação/transformação do(s) território(s) e permite balizar as estratégias a promover no domínio das políticas regionais.

A presente nota inscreve-se nesta vasta área de reflexão. Centrada em torno do binómio turismo/desenvolvimento (regional), procura reflectir sobre o modo como aquela actividade tem estado presente nas recentes políticas regionais em Portugal, designadamente pelo confronto de estratégias delineadas em/para contextos territoriais diferenciados.

2. TURISMO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA REGIONAL. ALGUMAS NOTAS DE ENQUADRAMENTO

Do desenvolvimento endógeno ao turismo integrado

Os anos 70 constituíram um importante ponto de viragem nas políticas de desenvolvimento, quer pela natureza dos problemas emergentes, quer pelas transformações no enquadramento teórico e na praxis desenvolvida com vista à solução das questões entretanto surgidas.

A crise económica colocou técnicos, políticos e a opinião pública em geral perante a realidade da escassez dos recursos, das desigualdades sociais, dos desequilíbrios territoriais na distribuição da riqueza e do perigo da dependência externa face aos factores de produção e centros de decisão. Este novo quadro contribuiu naturalmente para a formação de uma nova cultura política, marcada pela apologia do descentralismo e participação das bases, pelo reforço da consciência ecológica e regional e da preocupação social.

Neste ambiente político favorável, o modelo de *desenvolvimento endógeno* não tardaria a surgir, estimulado pela necessidade de resolver os problemas das regiões em crise face à falência dos esquemas de produção e do regime de acumulação do período de crescimento do pós-guerra (deseconomias de escala e aglomeração, obsolescência dos sectores e regiões que haviam registado maior dinamismo no período fordista...) e ao descrédito nas teses difusionistas do desenvolvimento.

Neste novo contexto, as relações entre o turismo e o desenvolvimento passariam a ser encaradas de forma consideravelmente distinta. O sector deixaria de ser entendido (e utilizado) apenas como instrumento

de crescimento da economia nacional para passar a ser visto como factor de desenvolvimento regional (1).

No plano teórico, o turismo parecia encerrar qualidades susceptíveis de gerar dinâmicas de desenvolvimento endógeno, designadamente nas regiões de acolhimento. O turismo fazia uso de recursos locais, em muitos casos subaproveitados (a floresta e a vida selvagem, o património histórico-arquitectónico...), com fracas potencialidades de utilização económica (a montanha, a praia...) ou renováveis (o sol, a neve...), pelo que permitia uma exploração mais eficaz das potencialidades da região. Paralelamente, constituía um factor de diversificação da estrutura económica regional, multiplicando as oportunidades de emprego e aumentando, consequentemente, o produto e o nível de vida das populações locais (2). O turismo poderia ainda produzir importantes efeitos multiplicadores na economia regional, promovendo a dinamização e modernização do tecido económico em que se inseria (com reflexos no domínio cultural, designadamente pela reanimação de actividades tradicionais fomentadas pela procura turística de gosto etnográfico) e garantindo os limiares críticos necessários à criação de infraestruturas e equipamentos (3).

As evidências empíricas não permitiam, todavia, uma interpretação tão positiva dos efeitos do turismo no desenvolvimento das regiões em que incidia.

Diversos autores notaram que o turismo de massa, sustentado largamente pela procura externa e gerido por operadores turísticos internacionais, escapava ao controlo das comunidades locais, diminuindo a capacidade dos agentes autóctones orientarem o seu próprio processo de desenvolvimento e fomentando relações de dependência externa (4). A rigidez dos hábitos de consumo dos turistas e a sua inadequação à

(1) A este respeito tem sido produzida numerosa bibliografia, em especial no âmbito da Economia e Geografia do Turismo. Todavia, convém salientar de entre os trabalhos recentemente realizados em Portugal, designadamente pelo peso que esta temática tem na totalidade da obra, J. RAFAEL SIRGADO, *Turismo e Desenvolvimento Local e Regional. O Caso do Concelho de Lagos na Região do Algarve e no País*, Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Lisboa, Faculdade de Letras, 1990 (policopiado).

(2) No caso espanhol, tem sido salientada a importância do turismo na reconfiguração das migrações internas e o modo como contribuiu, no passado recente, para a alteração na distribuição regional do rendimento *per capita*, em proveito da costa mediterrânea, e em especial das Baleares (v. MANUEL VALENZUELA, «Spain: the phenomenon of mass tourism», in A. M. WILLIAMS e G. SHAW, ed. *Tourism and Economic Development*, London, Belhaven Press, 1988, pp. 52, 53).

(3) Cite-se o exemplo do aeroporto internacional de Faro, em Portugal.

(4) V. e. g., EMANUEL DE KADT, ed., *Tourism. Passport to Development?*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 5.

produção local, por seu turno, podia também contribuir no mesmo sentido pelo agravamento das importações de bens e serviços, fomentando a desintegração das estruturas produtivas e dos mercados locais.

Além disto, o turismo de massa produzia fortes pressões em pontos sensíveis do território, com prejuízos ambientais que comprometiam inclusivamente a própria continuidade da actividade turística ⁽⁵⁾.

Ao turismo reconheciam-se ainda efeitos negativos no domínio da vida social e da cultura. Nalguns casos, o turismo reforçava as diferenças étnico-sociais pela exclusão das infraestruturas e dos equipamentos de apoio à actividade turística. Diversos estudos revelavam também o vigor das transformações no estilo de vida das comunidades hospedeiras suscitadas (ou fortemente aceleradas) pelo turismo, compreendendo frequentemente processos de aculturação e a emergência de comportamentos exteriores às normas sociais locais ⁽⁶⁾.

Com vista a tornar o turismo um instrumento de efectivo desenvolvimento regional (entendido no sentido que lhe vinha agora sendo atribuído) começou a desenhar-se, nos anos 70, um modelo turístico «*alternativo*» ou «*integrado*» ⁽⁷⁾.

Propunha-se então o desenvolvimento turístico baseado na mobilização efectiva dos diferentes recursos locais (mão-de-obra, capital, gestão, ambiente...), sustentado por fortes articulações com os diversos domínios da vida regional (da agricultura à construção civil, do sector dos transportes à formação, da arquitectura ao artesanato...) e em harmonia com os valores culturais e o ambiente das regiões de acolhimento. Muitas destas ideias passariam a participar, explicitamente, na formulação da política turística de grande número de regiões e nas respectivas estratégias de desenvolvimento regional.

O turismo e as novas questões do desenvolvimento regional

Hoje começam a despontar novas preocupações e orientações estratégicas no campo do desenvolvimento regional.

Como notava um trabalho recente da DATAR, «uma nova etapa começa com o crescimento reencontrado» ⁽⁸⁾. Na verdade, o período difícil da crise dir-se-ia já ultrapassado. Desde os finais da década de 80, as economias ocidentais, designadamente europeias, parecem ter entrado

⁽⁵⁾ Em diversos trechos da costa portuguesa, são já evidentes os prejuízos ambientais decorrentes de uma pressão turística violenta. No Algarve, por exemplo, a sobreexploração dos recursos aquíferos subterráneos tem perturbado o nível freático, permitindo a progressão das águas salobras, o que coloca em risco a saúde pública, a economia regional e o equilíbrio do ecossistema em geral.

⁽⁶⁾ V. e. g., DOUGLAS PEARCE, *Tourist Development*, London, Longman Scientific & Technical, 1989 (2.^a ed.), p. 221 sgg.

⁽⁷⁾ Cf. DOUGLAS PEARCE, *op. cit.*, p. 101 sgg.

numa fase de «convalescença económica» ⁽⁸⁾, fruto das profundas alterações ocorridas no sistema produtivo no rescaldo da crise.

A este fenómeno ligam-se, naturalmente, alterações no mapa do dinamismo económico e a emergência de novos cambiantes territoriais.

A formação destes novos arranjos espaciais está ainda subjacente a rápida e vigorosa internacionalização da economia, fortemente ampliada no continente europeu pelas dinâmicas associadas à integração comunitária e às transformações recentes na Europa de Leste.

A definição deste novo pano de fundo provoca alterações na delimitação das políticas de desenvolvimento regional, no que respeita às metas como às estratégias propostas e actores envolvidos no processo.

No caso europeu, a problemática centra-se agora na solução dos desequilíbrios regionais à escala comunitária; deve assegurar-se a eficácia económica do conjunto, estimulando a competição/complementaridade, sem que todavia se perca de vista o objectivo da coesão social, da preservação ambiental e diversidade cultural. Por outras palavras, trata-se de assegurar o dinamismo económico do todo pelo aproveitamento da diversidade das especificidades locais (i. e., fomentando a constituição de sistemas produtivos territorializados com forte grau de especialização e laborando integradamente e, simultaneamente, incentivar a sua internacionalização e competitividade).

Neste novo contexto, vem sendo dedicada redobrada atenção ao turismo como instrumento de desenvolvimento regional, designadamente em áreas sem grande tradição no sector.

A análise do modo como o turismo tem sido perspectivado no quadro europeu não deixa dúvidas: é já na segunda metade da década de 80 que se define a política turística comunitária e são os «relatórios e documentos recentes» que «reflectem o reconhecimento mais explícito e entusiástico do turismo» no desenvolvimento regional e como veículo para a integração europeia ⁽⁹⁾.

Muitas das virtudes reconhecidas já anteriormente ao turismo (participação no produto gerado, transferência interregional de divisas, criação de emprego, reconversão/modernização das estruturas produtivas, preservação e criação de património, aprofundamento das identidades regionais e especificidades culturais) explicam a crescente relevância que lhe vem sendo atribuída no contexto das políticas de desenvolvimento regional. Contudo, a importância que as estratégias de internacionalização dos territórios vêm tomando na reorganização da sociedade e economia não deixam de constituir um argumento novo e valioso para a penetração crescente do turismo nas políticas regionais. Efectivamente, poucas actividades garantem uma tão forte interacção dos territórios, contacto

⁽⁸⁾ DATAR, *Une Nouvelle Étape Pour L'Aménagement Du Territoire*, Paris, La Documentation Française, 1990, p. 76.

⁽⁹⁾ DATAR, *ibidem*.

⁽¹⁰⁾ DOUGLAS PEARCE, «Tourism and regional development in the European Community», *Tourism Management*, vol. 9, 1, 1988, p. 13.

entre comunidades e projecção, valorização e reconhecimento exterior dos lugares.

O estímulo e apoio comunitário que vem sendo dado ao turismo no meio rural, ou os esforços empregues recentemente na promoção turística das cidades ⁽¹¹⁾, são exemplos eloquentes da importância que o turismo detém nas estratégias actuais de valorização dos territórios e na orientação recente das políticas regionais.

3. O TURISMO NAS POLÍTICAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL. ALGUNS EXEMPLOS

Os documentos produzidos no âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional (1989-93), designadamente os Programas Operacionais de base regional forneceu elementos relevantes para a compreensão do entendimento que vem sendo feita das relações entre turismo e desenvolvimento regional em Portugal, bem como no modo como aquela actividade vem participando nas políticas regionais, em diferentes contextos territoriais. Para esta breve análise, foram seleccionados alguns casos de estudo representativos das dimensões fundamentais que compõem a diversidade regional do território português, no que respeita aos recursos turísticos como à vida económica e ao conteúdo social (figura 1): Trás-os-Montes e Alto Douro, Raia Central, Pinhal Interior e Norte Alentejano, enquanto manifestações das *reclidades territoriais* a que vulgarmente se chama «Interior», o Barlavento Algarvio e o Litoral Alentejano, enquanto exemplos contrastados de *um* «Litoral» (também) desigualmente desenvolvido, e as duas áreas metropolitanas, topos da rede urbana e do espaço económico nacional.

O caso das áreas metropolitanas

Lisboa e Porto estruturam dois sistemas territoriais ímpares no contexto nacional pelas dinâmicas que se lhes associam e pelo conteúdo que os caracteriza. As duas áreas metropolitanas correspondem os trechos do território nacional que, no passado recente, registaram maior crescimento demográfico e onde se localizam hoje as mais vastas e diversificadas bacias de emprego e se concentra a maior parte das actividades económicas.

A estruturação das duas áreas metropolitanas não deixou de se fazer acompanhar, todavia, por diversos problemas no domínio do orde-

⁽¹¹⁾ Recorde-se o exemplo dos «Grands travaux» em Paris (de La Villette ao Arco de La Défense, do Museu d'Orsay à Opera da Bastilha, entre muitos outros) da revitalização e reconversão das frentes ribeirinhas de inúmeros cidades (com destaque, na Europa, para as «Docklands» de Londres), e os «grandes eventos», como as Comemorações do Segundo Centenário da Revolução Francesa em Paris, os Jogos Olímpicos de Barcelona ou a Expo 92 em Sevilha.

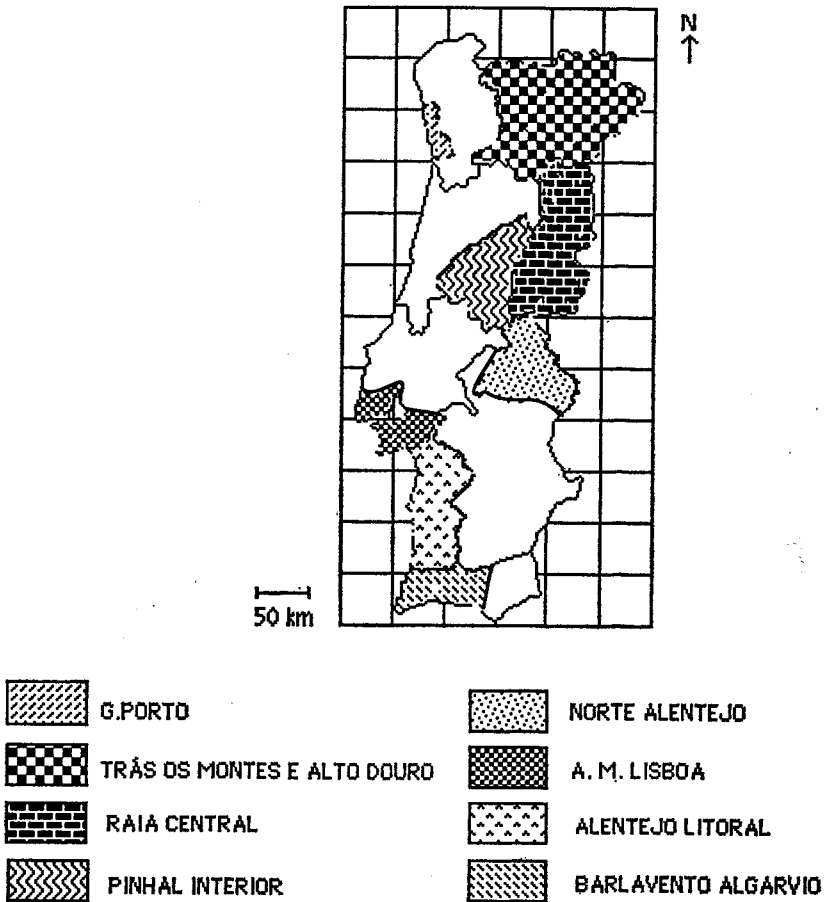


Fig. 1 — Areas abrangidas pelos P. O.s analisados.

namento do território que se tornaram verdadeiros obstáculos a um processo de desenvolvimento regional efectivo.

Na maior parte dos casos, o ritmo de crescimento demográfico ultrapassou largamente o da criação de habitação, infraestruturas e equipamentos e induziu a emergência de esquemas de urbanização que comprometeram a coesão e qualidade do sistema urbano em formação (formas informais de alojamento, subequipamento das periferias, sobrecarga das infraestruturas de transporte pelo reforço das migrações pendulares, incorrecta utilização do solo e degradação do suporte bio-físico...).

Assim, não é de estranhar que grande parte das medidas preconizadas nos Programas Operacionais da Area Metropolitana do Porto

e da Grande Lisboa correspondam a tentativas de solução daquele tipo de estrangulamentos.

No que respeita à Area Metropolitana do Porto, o papel atribuído ao turismo pode mesmo considerar-se marginal. As preocupações fulcrais do respectivo Programa Operacional ⁽²²⁾ prendem-se, sobretudo, com a criação de condições favoráveis à modernização do tecido produtivo regional (com fraco conteúdo tecnológico e assente nos baixos custos de mão-de-obra) e ao lançamento daquele território como pólo estruturante do Norte português e, inclusivamente, do Noroeste peninsular.

As medidas assentam assim, fundamentalmente, na criação de infraestruturas e equipamentos, na formação profissional e valorização dos recursos humanos e no estímulo de serviços de apoio à actividade produtiva e às P.Ms.

Ao turismo é apenas atribuído explicitamente algum relevo no domínio do *Desenvolvimento Agrícola e Rural* dos espaços marginais da região (*Medida n.º 8*), cujos objectivos passam pela diversificação e modernização das actividades e pela «procura de alternativas para o desenvolvimento rural baseadas no potencial endógeno e na defesa do ambiente». Para as manchas rurais subsistentes aponta-se, então, a possibilidade do fomento de modalidades turísticas compatíveis, baseadas no contacto com a natureza e a vida no campo.

A grande aposta do desenvolvimento da Area Metropolitana do Porto parece, em suma, assentar na modernização e qualificação do tecido produtivo local. A sua situação no contexto do Norte Litoral — primeira região exportadora do país e uma das parcelas do território nacional mais industrializadas e onde se vem manifestando, apesar da debilidade tecnológica, grande dinamismo económico — justifica largamente a orientação estratégica do processo de desenvolvimento (interessada, antes de mais, na consolidação do dinamismo do tecido industrial da região e na melhoria da sua competitividade) e a consequente subalternização do papel do turismo na política regional.

No caso da Area Metropolitana de Lisboa, a situação é consideravelmente distinta. O Programa Operacional da Grande Lisboa ⁽²³⁾

⁽²²⁾ O Programa Operacional Regional da Area Metropolitana do Porto abrange os concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia, e inscreve-se no *Objectivo Prioritário n.º 1 (Promover o Desenvolvimento e o Ajustamento das Regiões Menos Desenvolvidas)*, Eixo 6 (*Desenvolvimento das Potencialidades de Crescimento das Regiões e Desenvolvimento Local*) do Quadro Comunitário de Apoio para Portugal em vigência.

⁽²³⁾ O Programa Operacional da Grande Lisboa tem por âmbito territorial os concelhos de Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras e Sintra, e inscreve-se no *Objectivo Prioritário n.º 1 (Promover o Desenvolvimento e o Ajustamento das Regiões Menos Desenvolvidas)*, Eixo 6 (*Desenvolvimento das Potencialidades de Crescimento das Regiões e Desenvolvimento Local*) do Quadro Comunitário de Apoio para Portugal em vigência.

revela efectivamente uma preocupação notável com os estrangulamentos a que vem sendo sujeita a actividade turística da região e dedica-se-lhe, de resto, um papel relevante na promoção do desenvolvimento daquele território.

Num dos três subprogramas propostos, relativo à *Despoluição de Bacias e Areas Litorais de Interesse Estratégico (Suprograma 2)*, afirma-se explicitamente como objectivo «a maximização da utilização do território por ele abrangido, do ponto de vista urbano e turístico». Em especial com a sua *Medida 1*, correspondente ao *Sistema de Saneamento da Costa do Estoril*, procura-se «contribuir para o desenvolvimento económico da zona pelos efeitos que terá na indústria turística», adiantando-se que «Com a sua realização será evitada a recessão do sector e criadas as condições para que o mesmo se mantenha um dos principais vectores do desenvolvimento da Região».

A realização desta medida programática, à qual correspondem cerca de 30% dos custos totais previstos para o Programa Operacional, é só por si significativa da importância estratégica que se atribui ao turismo no desenvolvimento da região. Contudo, a leitura do Plano Regional de Ordenamento do Território da Area Metropolitana de Lisboa (PROTML) ⁽¹⁴⁾, cuja realização corresponde, de resto, à *Medida 1* do *Subprograma 3 (Dinamização do Potencial Endógeno)* do Programa Operacional da Grande Lisboa, permite levar mais longe a análise em curso.

Naquele documento, concebido e delineado em conformidade com as problemáticas mais recentes do desenvolvimento regional (grande preocupação com a inserção do território no espaço supranacional e a procura de «nichos» funcionais à escala europeia, aposta na promoção da qualidade e funcionalidade do sistema urbano e da sua competitividade no contexto internacional, incremento das condições de equidade...), o turismo surge como um dos eixos em que assenta o modelo económico proposto para a Area Metropolitana de Lisboa.

Na verdade, a região possui vastas potencialidades neste domínio (clima ameno, extensa costa marítima, sistemas estuarinos de grande interesse ecológico, manchas florestais, património arquitectónico notável, memória histórica e testemunhos arqueológicos valiosos, áreas de ambiente urbano-social particulares...). Além disto, a promoção do sector permite criar importantes sinergias em domínios diversos que compõem a estratégia de desenvolvimento proposta para a Area Metropolitana de Lisboa (designadamente o fomento das actividades ligadas aos serviços em geral, à cultura, à ciência e ao património em particular) e articula-se estreitamente

(14) O PROTAML tem por âmbito territorial os concelhos de Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira, na margem direita do Tejo, e de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal na margem esquerda. O plano encontra-se ainda em fase de elaboração. Agradece-se ao CEDRU ter facultado a consulta do 2.º relatório do PROTAML, relativo a «Estratégias».

tamente com as principais opções em termos de ordenamento do território (concretamente, a melhoria das acessibilidades, do grau de infra-estruturação e equipamento, a valorização e criação de património e o ordenamento da paisagem e estrutura verde).

O fomento da actividade turística conhece, nesta região, um leque de objectivos específicos muito largo. A variedade de recursos que a Area Metropolitana reúne permite efectivamente falar de uma polivalência notável na vocação turística deste território. Na verdade, a estratégia proposta para o fomento da actividade turística contempla modalidades muito diversas que vão do turismo de sol e praia na costa litoral ao turismo cinegético, ecológico ou rural nas periferias menos urbanizadas, do turismo cultural ao turismo de negócios e científico, passando pelo turismo desportivo.

Como compreender, então, as diferenças no alcance reconhecido ao turismo no processo de desenvolvimento em cada uma das áreas metropolitanas e, conseqüentemente, o peso que lhe é atribuído nas respectivas políticas regionais?

Como compreender, então, as diferenças no alcance reconhecido ao turismo no processo de desenvolvimento em cada uma das áreas metropolitanas e, conseqüentemente, o peso que lhe é atribuído nas respectivas políticas regionais

As diferenças no domínio dos recursos turísticos que cada uma destas regiões reúne não pode, obviamente, deixar de ser tido em conta. Lisboa, pelas condições climáticas, pela riqueza do património arquitectónico (fruto da sua posição destacada, ao longo da História, na rede urbana e no espaço político português), pela situação e beleza do enquadramento paisagístico, encontra-se, «naturalmente», muito mais vocacionada para o fomento da actividade turística. Contudo, mais relevante ainda será certamente a avaliação que se faz das vias alternativas para o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, das estratégias que se delineiam: depois da crise profunda em que mergulhou, em especial, a Península de Setúbal nos anos 70 e princípios dos anos 80, com efeitos nefastos e traumáticos na globalidade da região, e dado o percurso seguido por cada uma destas duas áreas metropolitanas (terciarização acentuada na Area Metropolitana de Lisboa, terciarização acentuada também na Area Metropolitana do Porto sem que, todavia, se tenha perdido o dinamismo industrial), não surpreende que a estratégia definida para a capital do Norte Litoral continue a apresentar uma matriz industrialista consideravelmente mais acentuada.

O caso das áreas litorais

O litoral português é normalmente dividido em três sectores diferenciados do ponto de vista sócio-económico e, designadamente, no que se relaciona com a actividade turística: a faixa de Braga a Setúbal, industrializada e dinâmica do ponto de vista demográfico, o Algarve, fortemente integrado nos circuitos turísticos internacionais e o Litoral

Alentejano, até há pouco verdadeira extensão do «Interior» deprimido e rural.

O confronto das estratégias de desenvolvimento propostas para aquelas duas regiões constitui um excelente exercício de interpretação do papel que o turismo vem tomando nas políticas regionais em áreas com forte vocação turística (designadamente balnear), ainda que com níveis de «turistização» e desenvolvimento muito diferenciados. Na realidade, se o Algarve conheceu, desde a década de 60, um fomento notável das actividades turísticas, as praias alentejanas, por seu turno, só recentemente foram «descobertas» pelo turismo, como alternativas ao litoral algarvio em processo de desqualificação.

O Litoral Alentejano é, no conjunto do litoral continental, a faixa que apresenta menor ocupação humana e maior preservação dos valores naturais e ambientais (recorde-se o valor da Reserva Natural do Estuário do Sado e da Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina) e a economia regional permanece fortemente estruturada em torno das actividades primárias, em especial da agricultura.

Contudo, o elevado potencial turístico da região, decorrente da extensão e diversidade da orla litoral, tem gerado nos últimos anos uma forte pressão urbanística e expectativas para a localização de equipamentos de apoio ao turismo.

O Plano Operacional do Litoral Alentejano ⁽¹⁵⁾ baseia fortemente a estratégia de desenvolvimento da área na exploração das suas potencialidades turísticas.

Além da atenção dispensada ao turismo balnear, é visível a preocupação que o Programa manifesta em assinalar as possibilidades de diversificação do produto turístico da região. Para além da importância do litoral, salienta-se ainda que as «numerosas estações arqueológicas, os rios Sado e Mira, algumas albufeiras de grande dimensão e diversos trechos de interesse paisagístico, bem como algumas sedes de concelho e aglomerados rurais» constituem importantes recursos turísticos.

Neste sentido, os objectivos do Programa, mesmo aqueles que não se referem de uma forma directa ao turismo, têm quase sempre presente o seu desenvolvimento seja pela dotação de infraestruturas e equipamentos, pela valorização do património natural e construído, pela promoção do aproveitamento dos recursos endógenos naturais, pelo desenvolvimento harmonioso do litoral ou pelo desenvolvimento da vocação recreativa da área numa perspectiva multimodal.

A importância dada ao turismo, como factor de desenvolvimento regional, é concretizada em diversos sub-programas e nas respectivas medidas. O sub-programa de *Apoio ao Desenvolvimento do Potencial Endógeno* pretende contribuir explicitamente «para a valorização e divulgação do património histórico, cultural e natural da zona, na perspectiva do desenvolvimento turístico».

⁽¹⁵⁾ O P. O. tem por âmbito territorial os concelhos de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira.

O segundo sub-programa (*Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento*) procura, por seu turno, mobilizar e valorizar os recursos da região, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento do turismo. Neste sub-programa é dedicada especial atenção ao melhoramento das acessibilidades às áreas de interesse histórico, designadamente no litoral, e à preservação da qualidade ambiental, como base para o fomento e sustentação da actividade turística. Assim, propõe-se designadamente a construção e/ou ampliação dos sistemas de saneamento básico, a conservação das praias, a implementação de uma rede de avaliação e controle do ambiente e o ordenamento de acessos à orla costeira.

O caso algarvio difere substancialmente da situação exposta, no que respeita ao desenvolvimento das actividades turísticas bem como ao tipo de estrangulamentos e soluções propostas para o desenvolvimento da região. A posição geográfica, as condições climáticas e morfológicas da sua orla costeira, bem como o sentido das políticas definidas para o sector, justificam, em larga medida, o êxito que o Algarve conheceu desde os anos 60, como destino turístico internacional.

Todavia, a região conhece notáveis contrastes internos, quer no que respeita ao desenvolvimento diferenciado entre o litoral urbanizado e turístico e o interior rural, quer, numa outra dimensão, entre o Sotavento e o Barlavento. Na verdade, as principais infraestruturas de apoio ao turismo encontram-se no Barlavento, ainda que localizadas numa estreita faixa junto ao litoral, nos concelhos mais «turistizados» (Loulé, Albufeira, Lagoa, Portimão e Lagos).

Compreende-se, deste modo, que a política de desenvolvimento delineada para o Algarve passe, prioritariamente, pela atenuação dos desequilíbrios intrarregionais, estimulando, nuns casos, as actividades económicas e a oferta de equipamentos sociais, procurando, noutros, minimizar os efeitos de uma excessiva especialização funcional e de uma ocupação do território intensa e pouco criteriosa.

Esta última preocupação constitui um dos objectivos básicos da estratégia de desenvolvimento do Barlavento. O Programa Operacional⁽³⁶⁾ estrutura as acções a desenvolver em torno de dois grandes vectores: por um lado, a necessária reconversão e integração dos diversos sectores de actividade, designadamente da agricultura, indústria e turismo; por outro lado, o urgente reordenamento do sector turístico, elemento fundamental da economia da região e do processo de desenvolvimento. De facto, reconhece-se que a forma como se «processou o crescimento da actividade turística tem criado sérias disfunções entre este sector e a preservação do património paisagístico, susceptíveis de comprometer um desenvolvimento harmonioso».

(36) O Barlavento Algarvio abrange os concelhos de Aljezur, Vila do Bispo, Monchique, Lagos, Portimão, Silves, Lagoa, Albufeira e Loulé (excepto as freguesias de Ameixial e Almansil). A sua área é de 2782 km², 3% do território nacional e tem uma população de 185 121 habitantes, quase 2% da população portuguesa, portanto mais densamente povoado que o Litoral Alentejano.

O *subprograma 1*, referente à *Criação de Infraestruturas de Apoio à Actividade Produtiva* procura «dotar o Barlavento de um suporte infraestrutural ao nível dos padrões europeus», designadamente no que respeita à actividade turística, contando para o efeito com diversas medidas no sentido da preservação/valorização do quadro ambiental e da qualidade da oferta turística.

Igual atenção é dispensada à «necessidade de diversificar o produto turístico e utilizar potencialidades que até agora não têm sido consideradas». O turismo rural, as termas de Monchique, a vida selvagem e as actividades desportivas, o património e a cultura ou o turismo de negócios assumem-se como novos valores na política turística e na estratégia de desenvolvimento da região.

Comparados os dois casos, é possível referir que as diferenças entre as estratégias de desenvolvimento para o Litoral Alentejano e para o Barlavento Algarvio são significativas.

Neste último, área tradicionalmente turística, com um crescimento quase sempre desregulado que conduziu a desequilíbrios urbanísticos graves, a oferta sofreu uma apreciável desqualificação. Tenta-se, agora, diversificar e requalificar os seus produtos, na procura de novos segmentos de mercado.

No Litoral Alentejano, o turismo foi recentemente «descoberto», pelo que se pretende sobretudo dotar a região das infraestruturas de acolhimento e equipamentos de apoio necessários.

O caso das áreas do interior

A designação «Interior» é, hoje em dia, utilizada com múltiplos significados, nem sempre condizentes com o seu verdadeiro sentido geográfico. Elemento de uma das mais expressivas e usadas divisões dicotómicas do país, o «Interior» tem ganho progressivamente um sentido socio-económico. Por oposição ao «Litoral» mais desenvolvido e economicamente mais dinâmico, o «Interior» é apresentado como o conjunto das regiões mais desfavorecidas e carenciadas do Continente, englobando quase sempre para além do troço raiano, a extensa faixa central do país e, por vezes, até trechos do litoral alentejano.

Neste sentido amplo, a área está longe de constituir um todo homogéneo. Territórios há que se individualizam, correspondendo, ora a centros urbanos de média dimensão que se afirmam como importantes centros polarizadores regionais, ora a áreas de industrialização antiga ou recente que se mantêm ou ganham dinamismo económico. Contudo, esses territórios constituem excepções, pequenas «ilhas», limitados no espaço e geograficamente descontínuos. No conjunto predominam as características de uma área dramaticamente atingida pelo êxodo da sua população activa, com recursos limitados e um baixo nível de investimento produtivo. A agricultura ou, em sentido mais lato, as actividades agro-florestais mantêm-se como actividades principais, pelo menos, no que respeita ao emprego.

Os casos referenciados têm em comum algumas das características gerais — económicas, sociais, demográficas e, em certa medida, culturais — inerentes ao conjunto referido. Podem, por isso, ser considerados como exemplos expressivos do «Interior» do país que neste ponto se pretende retractor. São eles as áreas definidas para os Programas Operacionais de Trás-os-Montes e Alto Douro, do Pinhal Interior, da Raia Central e do Norte Alentejano.

Em todas elas se vem observando um decréscimo da sua população, muito acentuado na década de 60, mas ainda importante nos anos oitenta (variação de -5 % no Norte Alentejano a -11 % no Pinhal Interior e em Trás-os-Montes e Alto Douro). Nas quatro regiões, a importância do sector primário é bastante superior à média nacional, quer no plano da sua contribuição para o PIB, quer, sobretudo, no plano do emprego (de 35 % da população activa na Raia Central a 41 % da população activa no Pinhal Interior). A industrialização é débil, limitando-se a pequenas áreas fortemente especializadas.

Neste conjunto comum de relativa marginalidade, não admira que as estratégias de desenvolvimento que enquadram os programas analisados tenham, também em comum, algumas ideias-chave nomeadamente ao nível do reforço das acessibilidades inter e intrarregionais ou da dotação de infraestruturas básicas.

Contudo, no domínio das actividades económicas, os objectivos enunciados são mais divergentes, na medida afinal em que são diferentes os recursos endógenos de cada região ou, pelo menos, a avaliação que deles se faz.

De igual modo, o papel que ao turismo é atribuído, naqueles programas, enquanto factor de desenvolvimento é substancialmente diferente nas quatro regiões.

No caso do Norte Alentejano (17), o turismo é encarado como uma das actividades económicas com maiores potencialidades na região, ocupando como tal lugar de destaque na estratégia definida: «Em termos estratégicos, o turismo, o sector industrial e as infraestruturas produtivas devem constituir a base fundamental do desenvolvimento da zona», afirma-se no respectivo P. O.

Fundamentando esta opção estratégica, são considerados, por um lado, a posição da região numa área de fronteira muito movimentada que, desde logo, a torna susceptível de captar um segmento do mercado turístico internacional, sobretudo espanhol, e, por outro lado, os recursos naturais (diversidade de paisagens, áreas de caça e pesca...) e do seu património histórico e cultural.

O turismo aparece assim como elemento-chave de uma estratégia que assenta, ainda que de forma não exclusiva, na valorização dos recursos endógenos, enquanto actividade geradora de emprego e de receitas regionais, com importantes efeitos induzidos noutros sectores de actividade.

(17) O P. O. tem por âmbito a NUT 3 do Alto Alentejo, exceptuando os concelhos de Ponte de Sôr e de Mora e acrescentando o de Souzel.

O turismo é alvo do *Sub-programa 1 (Valorização e Aproveitamento do Potencial Turístico)* onde se preconizam actuações diversificadas sobre a procura, visando melhorar o poder de atracção da região e aumentar o tempo médio de estadia de turistas, e sobre a oferta, quer através de incentivos concretos à construção e reconstrução de infraestruturas de acolhimento e de apoio, quer através da diversificação dos produtos turísticos oferecidos (termal, desportivo, cinegético, histórico-cultural...). No Programa, dá-se atenção à questão da identificação dos agentes, aspecto crucial de uma estratégia de desenvolvimento: embora se sublinhe (como medida de um sub-programa) a informação e sensibilização dos agentes privados, às autarquias é atribuído um papel destacado, não só como entidades responsáveis pela gestão do espaço público, mas também como promotores, isolados ou em cooperação com entidades privadas, de actividades económicas.

Nos restantes três Programas Operacionais, o papel do turismo nas estratégias delineadas é bastante menos evidente.

Parece possível afirmar que tal se deve quer a uma diferente avaliação dos recursos turísticos das regiões, quer à prioridade imposta pela possibilidade e urgência de actuação sobre outros sectores económicos (a indústria transformadora, a agricultura, as actividades agro-florestais).

A actividade turística aparece assim, nestes três Programas, como elemento acessório nos objectivos definidos e nas medidas preconizadas.

No Programa Operacional de Trás-os-Montes e Alto Douro ⁽¹⁸⁾, aponta-se a actividade turística (em particular o agroturismo e o turismo cinegético) como alternativa à actividade agrícola tradicional. Sublinha-se ainda a importância da valorização dos recursos existentes, nomeadamente os naturais (no âmbito das áreas protegidas) e os edificados (centros históricos das principais aglomerações urbanas), sem contudo se perspectivar esta linha de actuação no âmbito de um claro propósito de incentivo ao afluxo turístico. A dinamização da actividade termal, com tradição na região, é pouco valorizada.

Finalmente nos dois Programas Operacionais da Região Centro — Pinhal Interior e Raia Central ⁽¹⁹⁾ — a actividade turística parece ser claramente menosprezada enquanto geradora de desenvolvimento. Apenas no P. O. Pinhal Interior se refere o potencial dos produtos turísticos regionais para o desenvolvimento local de alguns trechos do seu território. Em geral, as referências efectuadas à actividade turística dão-lhe uma perspectiva mais associada à actividade de lazer das populações locais, no âmbito do objectivo da melhoria da sua qualidade de vida.

⁽¹⁸⁾ O P. O. tem por âmbito territorial as NUTs 3 de Douro e Alto Trás-os-Montes, acrescidas dos concelhos de Ribeira de Pena, Cinfães e Resende.

⁽¹⁹⁾ O P. O. do Pinhal Interior corresponde às duas NUTs 3 com a mesma designação; o P. O. da Raia Central tem por âmbito territorial as NUTs 3 Beira Interior, Norte e Sul, e Cova da Beira.

Em conclusão, poderá dizer-se que nos casos estudados é patente uma diferente avaliação do potencial da actividade turística enquanto factor de desenvolvimento regional. A tal não deverá ser estranho o facto de o interior do país não ser uma área de grande procura turística. As carências de infraestruturas, nomeadamente de alojamento, a desinserção dos roteiros ou circuitos turísticos nacionais, que impediu a consolidação de um hábito de fruição dessas áreas e não estimulou a iniciativa económica neste sector, são naturalmente condicionantes a ter em conta.

Contudo, dado que se tratam de áreas em geral carenciadas e com estruturas produtivas débeis, logo com urgentes necessidades de investimento produtivo e social, parece pouco sensato desaproveitar qualquer possibilidade de promover o desenvolvimento. O turismo, neste campo poderia constituir uma alternativa viável. O paralelo estabelecido entre o Ncrte Alentejano e outras regiões disso pretendeu dar expressão.

4. NOTA FINAL: DA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS A MOBILIZAÇÃO DOS AGENTES (O CASO DOS INCENTIVOS AO INVESTIMENTO)

O quadro 1 procura sintetizar os aspectos fundamentais do modo como o turismo tem participado nas políticas de desenvolvimento nos contextos territoriais analisados.

Em primeiro lugar, importa notar a grande diferenciação no papel atribuído ao turismo no desenvolvimento regional das diversas áreas. A importância que assume nas duas regiões litorais estudadas não deixa de traduzir a relevância que o turismo de praia e sol detém no contexto nacional. Já as diferenças no peso que o sector conhece nas estratégias das duas áreas metropolitanas ou entre o Norte Alentejano e as restantes áreas do Interior são, pelo contrário, um claro sintoma de como se assiste ainda, em muitos casos, a uma diferente avaliação das potencialidades do turismo enquanto factor de desenvolvimento regional.

Contudo, convém salientar que a aposta no turismo, quando se verifica, revela já um entendimento das vantagens que reúne a diversificação do produto turístico. De resto, um dos traços mais salientes das estratégias de promoção do sector reside na emergência de modalidades turísticas até há pouco tempo consideradas marginais (turismo de negócios, ecológico, de desporto...), o que revela o cuidado com a adaptação da oferta aos novos gostos e exigências do mercado.

É também com vista à captação de novos segmentos da procura que se compreende a relevância dada às medidas de promoção e publicidade, à criação de infraestruturas e equipamentos complementares (campos de golfe, marinas, zonas de caça, auditórios e salas de congressos...), à preservação e valorização do património (criação de reservas naturais, conservação e dinamização de conjuntos de interesse arquitectónico ou monumental...) ou ao estímulo das actividades culturais e desportivas.

QUADRO 1

O turismo nas políticas de Desenvolvimento Regional (síntese)

	Papel do turismo nas políticas de desenvolvimento regional	Modalidades turísticas propostas							Tipos de acções enunciadas					
		Turismo balnear	Turismo rural e agroturismo	Turismo termal	Turismo ecológico	Turismo de desporto	Turismo cultural	Turismo de negócios e científico	Directas		Indirectas			
									Promoção, publicação, marketing	Infraestruturas de acolhimento	Outras infraestruturas	Accesibilidades	Preservação e valorização do património	Dinamização e actividades culturais e desportivas
A. M. LISBOA	**	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
A. M. PORTO	o		✓		✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓
BARLAVENTO ALGARVIO	***	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓
LITORAL ALENTEJANO	***	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
TRAS-OS-MONTES E ALTO DOURO	o		✓			✓		✓				✓	✓	✓
RAIA CENTRAL	o											✓	✓	✓
PINHAL INTERIOR	***											✓	✓	✓
NORTE ALENTEJANO	o		✓							✓	✓	✓	✓	✓

*** — Muito importante.

** — Importante.

o — Pouco importante.

A avaliação do nível de implementação das diferentes políticas regionais é obviamente complexa, dada a amplitude de aspectos sob os quais pode ser analisado. Uma das vertentes que, de forma mais expressiva, traduz o grau de concretização dessas políticas é o investimento realizado. Esta variável dá indicações de elementos tão importantes para o desenvolvimento das regiões como o potencial produtivo instalado ou o emprego gerado. Porém, pode ainda reflectir outras dimensões do processo de desenvolvimento, como a mobilização e eficácia dos agentes locais ou a capacidade de atracção de agentes exteriores.

Na falta de dados referentes aos investimentos globais realizados na actividade turística, a análise regional dos incentivos ao investimento constitui uma boa alternativa. Efectivamente, nos últimos anos, grande parte daqueles realiza-se ao abrigo de fundos comunitários e no âmbito de programas de desenvolvimento sectorial ou regional.

No caso da actividade turística existem, actualmente, dois esquemas fundamentais de incentivos: o SIFIT (Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo) englobado no Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivo à Actividade Produtiva (PNICIAP) e o PRODIATEC (Programa Operacional de Infraestruturas Turísticas e Equipamentos Culturais).

O SIFIT inscreve-se no objectivo geral de correcção dos desequilíbrios regionais, sendo por isso orientado fundamentalmente para as regiões mais desfavorecidas. Está em vigor desde 1988. O PRODIATEC, por seu turno, na medida em que se inscreve no objectivo global da melhoria da eficiência do sistema produtivo, tem naturalmente uma incidência regional tendente a favorecer as áreas já «turistizadas». Só entrou em vigor em Agosto de 1991.

A análise da estrutura regional dos incentivos ao investimento proporcionado pelo SIFIT no período 1988-1991 é, portanto, o referencial possível para a avaliação do grau de concretização do papel do turismo nas políticas regionais.

No período considerado a distribuição do SIFIT em Portugal continental apresenta uma forte concentração regional: às regiões de Dão-Lafões, Oeste, Península de Setúbal e Alentejo Central corresponderam cerca de 40 % dos incentivos globais. Pelo contrário, a Beira Interior Norte, Serra da Estrela e Pinhal Interior (Norte e Sul), além do Grande Porto e Grande Lisboa, Alentejo Litoral e Baixo Alentejo totalizam menos de 10 % daquele quantitativo.

Esta distribuição regional não parece corresponder aos objectivos enunciados quer no próprio programa sectorial, quer nalguns dos programas de base regional analisados. Na verdade, a generalidade do Centro Interior aparece claramente desfavorecida a despeito de, enquanto região periférica e deprimida, constituir uma das áreas de intervenção prioritária no espírito da correcção dos desequilíbrios pretendida pelo SIFIT. Por outro lado, a relevância dada ao turismo no Programa Operacional do Litoral Alentejano contrasta com o baixo nível dos incentivos ao investimento para aí canalizados.

O grau de concretização das políticas de desenvolvimento turístico não parece ser determinado pelos propósitos e medidas enunciados nos instrumentos de planeamento. Outros factores parecem concorrer igualmente para os resultados obtidos. A sua identificação obrigaria a uma análise mais detalhada, que ultrapassa os limites que ao presente texto estão impostos. Contudo, não será deslocado antever algumas vias interpretativas. A primeira, liga-se à capacidade de empreendimento da iniciativa local. Outra, poderá estar associada à própria imagem que os agentes externos fazem das áreas em apreço. Nas regiões onde os agentes locais, públicos ou privados, demonstram maior iniciativa e estão criadas as condições (infraestruturais, ambientais, de mercado...) susceptíveis de garantir a viabilidade dos projectos, as políticas definidas mais facilmente se concretizam com sucesso. Por outro lado, a imagem favorável de uma região — a ideia de grande dinamismo económico, de área «onde vale a pena investir» — é um elemento essencial da sua valorização externa e contribui para a captação de investimentos do exterior.

PAULO AREOSA FEIO

MARIA ADELAIDE CARRANCA

EDUARDO BRITO HENRIQUES

BIBLIOGRAFIA

- C. C. R. A. — *Programa Operacional do Litoral Alentejano*, Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1990.
- *Programa Operacional do Norte Alentejano*, Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1990.
- *Programa Operacional do Barlavento Algarvio*, Faro, Comissão de Coordenação da Região do Algarve, 1990.
- C. C. R. C. — *Programa Operacional da Raia Central*, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, 1990.
- *Programa Operacional do Pinhal Interior*, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, 1990.
- C. C. R. L. V. T. — *Programa Operacional da Grande Lisboa*, Lisboa, Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 1990.
- C. C. R. N. — *Programa Operacional Regional da Área Metropolitana do Porto*, Porto, Comissão de Coordenação da Região Norte, 1990.
- *Programa Operacional de Trás-os-Montes e Alto Douro*, Porto, Comissão de Coordenação da Região Norte, 1990.
- DATAR — *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française, 1990.
- DE KADT, EMANUEL (ed.) — *Tourism, Passport to Development?*, Oxford, Oxford University Press, 1979.
- LOPES, SIMÕES — *Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

- PEARCE, DOUGLAS — «Tourism and Regional Development in the European Community», *Tourism Management*, vol. 9, 1, 1988.
- *Tourist Development*, London, Longman Scientific and Technical, 1989 (2.ª edição).
- SIRGADO, J. RAFAEL — *Turismo e Desenvolvimento Local e Regional. O caso do concelho de Lagos na região do Algarve e no país*, dissertação de mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Lisboa, Faculdade de Letras, 1990 (policopiado).
- WILLIAMS, A. W.; SHAW, G. (ed.) — *Tourism and Economic Development*, London, Belhaven Press, 1988.