

# thij

tourism and hospitality  
International Journal

[www.isce-turismo.com](http://www.isce-turismo.com)

Organização:



Apoios:



Volume 3 | Número 1 | Setembro 2014  
Volume 3 | Number 1 | September 2014  
Volumen 3 | Número 1 | Septiembre 2014

## **O turismo no desenvolvimento regional e o seu financiamento**

30

**Mafalda Sofia Martins Nascimento**

**António Alberto da Cunha Abrantes**

**Nascimento Ferreira da Costa**

Instituto Superior de Ciências Educativas

Nascimento, M., Abrantes, A. & Costa, N. (2014). O turismo no desenvolvimento regional e o seu financiamento. *Tourism and Hospitality International Journal*, 3(1), 30-45.

---

## Resumo

O turismo tem vindo a ser um meio de geração de riqueza e um motor de desenvolvimento regional, especialmente em espaço rural, através da utilização e valorização dos recursos endógenos. O artigo procura entender, a relação entre o turismo e o desenvolvimento regional, conhecer os atores intervenientes neste desígnio, as linhas que têm vindo a ser seguidas, os objetivos prosseguidos e os instrumentos de financiamento disponíveis para tal. São envolvidos neste estudo os vários aspetos relevantes para a problemática, como sendo a vertentes económica, demográfica, social, cultural, ambiental e turística. Procurou-se ainda colocar em perspetiva as vantagens, desvantagens e fatores a ter em conta no delineamento das estratégias. Por fim, considerou-se pertinente realizar uma entrevista a uma entidade voltada para o turismo mas que assume a aposta no desenvolvimento regional - a Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte (ADIRN) -, com o objetivo de compreender e conhecer a forma de atuação destas entidades em termos operacionais. O turismo constitui um fator determinante na redistribuição mais equitativa da riqueza entre as várias regiões e na qualidade de vida das populações recetoras, pelo desenvolvimento que potencia. Na base deste desenvolvimento deve estar uma visão comum da função do território-região e a assunção de uma estratégia e governança partilhada por todos os atores, institucionais e empresariais, com base local. Neste contexto, as entidades locais e regionais, sejam elas públicas, privadas ou associativas do turismo, assumem um papel decisivo no planeamento e no fomento regional da atividade turística.

**Palavras-chave:** Turismo, Desenvolvimento Regional, Recursos Endógenos, Fomento, Financiamento

---

---

## Abstract

Tourism has become an important way of prosperity achievement and a regional developmental engine, especially in rural areas, through the use and exploitation of endogenous resources. This paper seeks to understand the relationship between tourism and regional development. To access this information, stakeholders were identified within this range of activities, guidelines that have been followed recently for the achievement of the proposed aims were pointed out and some funding instruments available that can be pursued were reviewed. In this study, relevant aspects of this issue were considered, such as economic, demographic, social, cultural, environmental and tourism perspectives. We tried to point out advantages, disadvantages and important factors that should be considered regarding strategies design. Finally, we found interesting performing an interview to the responsible of an organization that faces tourism but clearly is focused on regional development, such as the Association for North Ribatejo Integrated Development / Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte (ADIRN), aiming to understand and provide the remarkable information regarding the mode of action of these organizations in a practical view. Tourism is a remarkable factor of wealth equitable distribution among regions and of welfare for local populations, enhancing the development. In this context, local and regional entities, either public, private or associative, play a decisive role in planning and encouragement of regional tourism.

**Keywords:** Tourism, Regional Development, Endogenous Resources, Fomentation, Financing

---

## 1. Introdução

O artigo expõe a contribuição do turismo para o desenvolvimento regional e identifica os instrumentos de financiamento público disponibilizados ao investimento turístico regional em Portugal.

A literatura identifica um conjunto vasto de modelos e das bases das políticas públicas com vista ao desenvolvimento regional. A “escola” do desenvolvimento endógeno privilegia as políticas baseadas numa exploração sustentada dos recursos endógenos, que podem conferir identidade única à área territorial (Rodrigues, 2003).

Estes modelos podem constituir uma base para a concepção e operacionalização do desenvolvimento regional do turismo, nomeadamente do turismo sustentável. O turismo sustentável, a nível ambiental, sociocultural e económico, requer uma cuidadosa avaliação e usufruição dos recursos exógenos disponíveis e um bom exercício do papel de planeamento por parte das entidades envolvidas no processo, para que sejam melhoradas as condições de vida da população, potenciadas as experiências dos visitantes, assegurada a qualidade dos recursos e prosseguida a maximização dos benefícios por parte das entidades que os exploram (Cunha, 2013; Lourenço, 2010; Ribeiro & Vareiro, 2007; Rodrigues, 2003).

## 2. Metodologia

Após o levantamento de informação teórica e no sentido de compreender melhor a temática, procedeu-se a uma

entrevista ao responsável por uma entidade de desenvolvimento regional que trabalha em campo. O entrevistado foi o Coordenador da Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte (ADIRN), o Eng.º Jorge Rodrigues.

A entrevista obedeceu a um guião, direcionado aos objetivos propostos. As questões foram enviadas via *e-mail* e respondidas ao longo da primeira metade do mês de dezembro de 2013. A entrevista encontra-se na sua versão integral no Anexo A.

Por fim, e com base na entrevista, realizou-se uma recolha de informação nos sítios da *internet* relativos aos programas de financiamento, de forma a realizar uma exposição pertinente dos principais pontos relativos a cada um deles.

## 3. Organização Estrutural Regional do Turismo e Seus Atores

### 3.1. Evolução e Enquadramento

Em Portugal, a principal aposta no desenvolvimento regional remonta à segunda metade da década de 80 do séc. XX, potenciada pela adesão à CEE – Comunidade Económica Europeia.

No turismo, contudo, o desenvolvimento regional é perspectivado bem anteriormente, com a criação das zonas de turismo (art.º 117.º a 133.º do Código Administrativo de 1940), com a Lei de Bases do Turismo de 1956 e aquando do processo de regionalização turística com a criação das regiões de turismo pelo Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de agosto e na formulação do Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de agosto ao

estabelecer que a atribuição prioritária destas é a “valorização turística das respetivas áreas, visando o aproveitamento equilibrado das potencialidades turísticas do património histórico, cultural e natural”.

Efectivamente desde 1911, com a criação da Repartição do Turismo, e até à Revolução de 25 de Abril, a organização local e regional do turismo sofreu uma evolução no sentido do reconhecimento (i) da sua utilidade; (ii) da necessidade de autonomia administrativa e financeira; e (iii) da perceção de que as receitas são geradas proporcionalmente ao volume de negócios nas respectivas áreas (Cunha & Abrantes, 2013).

Entre 2001 e 2006, Portugal usufruiu do Quadro Comunitário de Apoio III (QCA), que permitiu a execução de medidas a favor do desenvolvimento regional, com a utilização de fundos públicos, comunitários e nacionais, e que contou com a participação do Banco Europeu de Investimento (BEI). O QCA baseava-se nas propostas apresentadas pelo Estado, relativas ao Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) (QCA, 2011).

Este tipo de políticas ressurgiu de forma mais pronunciada com o Plano Estratégico Nacional de Turismo, em 2007 (Cunha, 2013; PENT, 2007; Regulamento (CE) n.º. 105/2007, de 1 de fevereiro). No início da atual fase de maturidade do turismo português (de 1974 à atualidade), surgiu um novo interesse pela revitalização do interior, em detrimento do litoral, procurado-se o reforço de alguns novos produtos turísticos em novos destinos turísticos. Esta visão constitui uma estratégia de

desenvolvimento baseada em produtos turísticos endógenos, com diferentes pesos consoante as regiões ou Zonas de Interesse Turístico (ZITs) (Cunha, 2013; Moreira, 2012; PENT, revisto em 2010).

### 3.2. Organização Estrutural Regional do Turismo

A gestão e monitorização regional do turismo, e conseqüentemente do seu desenvolvimento é hoje, em Portugal, desenvolvida com base nas Áreas Regionais de Turismo (ART).

As Entidades Regionais de Turismo (ERT), organismos de gestão das ART, são as estruturas envolvidas na gestão do destino e do produto turístico regionais.

As Entidades Regionais de Turismo (ERTs) surgiram, assim, no seguimento da extinção da Regiões de Turismo e de outros organismos locais e regionais, em 2008, após estes últimos deixarem de estar sob a tutela do Estado (Cunha & Abrantes, 2013).

Tendo partido essencialmente da colaboração com os órgãos centrais e locais para identificar e dinamizar os recursos turísticos, monitorizar a oferta regional e potenciar os produtos, as ERTs passaram a ter um papel ativo na gestão global do destino, em colaboração com agentes privados e associações empresariais. Entre as suas atribuições, contam-se: (i) a colaboração com a administração central e local; (ii) a definição de um plano regional de turismo em conformidade com o plano nacional para o turismo; (iii) o levantamento, atualização dos registos nacionais de oferta turística e a avaliação do potencial para o desenvolvimento dos produtos da respetiva região; (iv)

promoção do destino e marca regionais (em parceria com o Instituto do Turismo de Portugal, IP,(ITP) elaborando planos e implementando as ações promocionais); e (v) prestação do contributo para o desenvolvimento integrado da região e subregiões (Decreto-Lei n.º 33/2013, de 16 de maio; PENT, revisto a 2010).

As ERTs encontram-se sob a tutela do membro do Governo responsável pelo Turismo, embora gozem de alguma autonomia. Quanto às receitas, além de verbas provenientes do Orçamento de Estado, canalizadas através do Instituto do Turismo de Portugal, IP, as ERTs podem ainda contar com diversas receitas próprias. Entre elas, encontram-se as provenientes: (i) da administração central, municípios e de contratos-programa celebrados com outras entidades; (ii) participações e subsídios do Estado e da União Europeia (UE) e comunidades intermunicipais; (iii) rendimentos próprios; (iv) lucros de exploração comercial; (v) heranças, donativos, doações, ou afins; (vi) saldos de gerência (tão importantes na gestão de empresas públicas); e (v) contribuições de instituições públicas e privadas.

No espaço continental existem cinco ERTs, delimitadas de acordo com as cinco áreas regionais de nível II (NUTS), incluídas em três níveis I (Regulamento (CE) n.º 105/2007, de 1 de fevereiro).

A par das ART, abarcando área geográfica idêntica, estão constituídas as Áreas Promocionais de Turismo (APT), criadas ao abrigo do Protocolo de Concertação e Contratualização da Promoção Turística, firmado em 30 de maio de 2003, entre o Instituto de Investimentos, Comércio e Turismo de

Portugal (ICEP) - posteriormente sucedido pelo ITP-, a Secretaria Regional do Turismo e Cultura da Madeira (SRTCM), a Secretaria Regional da Economia dos Açores (SREA), a Confederação do Turismo Português (CTP) e a Associação Nacional das Regiões de Turismo (ANRET), que se constituem em espaços territoriais definidos para efeitos de promoção turística externa de um destino turístico.

As APTs são geridas pelas Agências Regionais de Promoção Turística (ARPT). Estas são associações de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas por representantes de agentes económicos do turismo, empresas privadas com atividade turística e por entidades públicas (mormente câmaras municipais). Em Portugal, são sete. As suas missões encaixam-se no Modelo de Promoção Turística Externa Regional, dando relevância ao turismo como setor estratégico para a economia.

As Agências Regionais de Promoção Turística (ARPTs) contribuem para a execução do-Plano Nacional de Promoção Externa e implementam a plano de marketing turístico regional, em cooperação com o ITP.

As ARPTs incentivam ainda a cooperação entre agentes, a criação da imagem do produto e o reforço de financiamento às ações de promoção (Instituto do Turismo de Portugal, I.P., 2013).

#### **4. Teorias do Desenvolvimento Regional e os Recursos Endógenos**

As teorias do desenvolvimento regional têm vindo a desenvolver novas perspectivas ao longo do último século. Estas têm sido concebidas com visões e focos tão diferentes como o da localização das empresas (custos de transportes); a abundância e a produtividade das dotações factoriais (recursos turísticos); a exportação como motor do desenvolvimento regional; os polos de crescimento e desenvolvimento; o reinvestimento da riqueza gerada localmente; os desequilíbrios dinâmicos; ou ainda na aposta em capital e recurso humano, conhecimento, tecnologia e inovação (esta última, com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2009).

Atualmente e de forma geral, tem vindo a ser dada ênfase ao conceito de desenvolvimento endógeno o qual pressupõe a criação de condições para a utilização das particularidades subestimadas nas regiões, como forma de combate ao abandono da agricultura, à desertificação, ao envelhecimento populacional, à não criação de emprego, de forma a evitar o declínio que se tem vindo a verificar (Natário et al., 2010).

Os recursos endógenos são por definição aqueles que são originários da própria região, constituindo o fator de diferenciação e que podem originar em seu torno uma organização e criação de atividades e produtos turísticos.

O modelo de desenvolvimento regional endógeno enfatiza a valorização dos recursos do território, não descurando os aspetos naturais, económicos, sociais e culturais. Esta valorização é assegurada por uma interatividade entre o conceito de

desenvolvimento integrado (que tem em conta os interesses dos intervenientes no processo e as necessidades de futuras gerações) e o usufruto e exploração de recursos e potencialidades endógenas do território. Desta forma, o turismo divulga o produto e constitui o retorno do investimento (Natário, Braga & Rei, 2010).

Contrariamente à política regional tradicional, que opera “de cima para baixo”, i.e., que se foca na concentração e redistribuição espacial a partir de recursos exógenos, este modelo privilegia uma orientação “de baixo para cima” (Lourenço, 2010, citando Vázquez Barquero, 1995). Pretende-se, assim, ultrapassar os desequilíbrios regionais através dos recursos diferenciadores dos territórios, de forma a gerar valor acrescentado. Para tal, é necessário que a região tenha condições de auto-suficiência (no que diz respeito à adaptação e competitividade, através da inovação e iniciativa) e entidades dispostas a apostar neste modelo endógeno integrado.

## 5. O Turismo Como Motor de Desenvolvimento Regional

A descentralização do turismo teve como consequência, por um lado, a atribuição de fundos por parte da administração central aos poderes regionais e locais, com vista essencialmente à promoção turística do território e, por outro, às empresas em apoio às suas estratégias de investimento e desenvolvimento. A conjugação destes meios alavanca a atividade turística e promove a redistribuição da riqueza entre

territórios emissores e recetores de turismo (Cunha, 2013; Cunha & Abrantes, 2013).

Cunha, em 2013, desenvolveu a temática do impacto do turismo sobre o desenvolvimento regional, numa perspectiva de aproveitamento das potencialidades locais. O turismo regional deve encontrar-se alinhado com os objetivos nacionais neste setor, contribuindo para a diversificação da oferta de produtos e destinos, e permitindo atrair turistas com diferentes tipos de motivações. Segundo aquele autor, a atividade contribui para a expansão económica, porquanto:

1. O turismo é a atividade que melhor pode endogeneizar os recursos locais (paisagísticos, humanos, históricos ou culturais). Juntamente com o setor primário, o turismo é aquele que pode ajudar a desenvolver regiões, aproveitando o património e valores locais. Esta exploração gera riqueza e contribui para a sustentabilidade desses recursos.
2. O turismo facilita a transferência de verbas das regiões mais ricas para as menos desenvolvidas, não só pela redistribuição dos valores dos impostos aplicados às empresas da atividade mas também porque se verifica cada vez mais, em termos de lazer, a fuga à cidade e o desejo de descanso num ambiente mais calmo. Adicionalmente, um turista (interno ou externo) consome bens ou serviços locais, constituindo como que uma forma de exportação. As actividades básicas, como o turismo (em que as verbas pagas pelos bens ou serviços oferecidos pela região provêm de outro local), geram emprego e levam ao crescimento.
3. Com a aposta no turismo, as regiões necessitam de investimento em infraestruturas que o suportem, que no fim, também elas contribuam para o bem-estar das populações. Como exemplos temos a construção de estruturas e de acessos, saneamento básico e abastecimentos e o reforço de outros serviços públicos ou privados, que crescem em resposta ao aumento das necessidades. Moreira (1994) aponta ainda que a transformação de um espaço rural em um Turismo de Espaço Rural (TER), para lazer, constitui uma forma de evitar o despovoamento e envelhecimento populacional.
4. O turismo contribui ainda para a evolução e competitividade dos produtos característicos. Não só os setores de base (agricultura e indústria) são motores de geração de riqueza, mas também o turismo, pelo aumento da exigência, aumento da qualidade e consequentemente da competitividade desses produtos. Simultaneamente, o turismo proporciona o aparecimento e inovação de actividades e serviços a eles ligados, que de outra forma, tenderiam a desaparecer, como por exemplo as feiras temáticas e o artesanato.
5. O turismo estimula a recuperação e utilização de instalações por alguma razão inoperantes, a dinamização de locais abandonados, o aproveitamento de todos os recursos a eles ligados (naturais, históricos e culturais), que constituem toda uma herança que de

outra forma, se perderia. Moreira (1994) acrescenta que o turismo revaloriza ainda o capital imobiliário.

O Turismo torna-se assim um motor de desenvolvimento regional. No entanto, a contribuição da actividade turística depende das necessidades e envolvimento de cada região e dos seus atores. Poderá ter um peso maior ou menor como fator de desenvolvimento, constituir a sobrevivência do local ou ser apenas uma actividade com maior ou menor importância, paralelamente a outras actividades económicas (Cunha, 2013; Rodrigues, 2003).

Ainda na linha de Cunha (2013), bem como de Simões (1993) e de Rodrigues (2003), relativamente ao desenvolvimento regional integrado, a contribuição do turismo para o desenvolvimento regional pode desenvolver-se de várias formas:

1. Desenvolvimento integrado – Este tipo caracteriza-se pela contribuição predominante do turismo no processo de desenvolvimento regional, integrando as várias vertentes e organizações, que poderão não estar diretamente voltados para ele, mas que contribuem para o seu crescimento.
2. Desenvolvimento catalítico – Neste âmbito, o turismo surge não no papel principal, mas como uma actividade que poderá ser paralela, devendo por isso ser compatível com outras que sejam motores de desenvolvimento.
3. Desenvolvimento crístico – Nos casos em que é útil para o desenvolvimento e em que contribui para a diversificação da actividade económica local, mas não tendo no

entanto, um papel determinante. Assim sendo, a necessidade de encontrar compatibilidade na gestão das várias actividades da região não constitui um fator relevante.

A par das vantagens descritas, o turismo poderá ter consequências menos positivas. Estas poderão surgir na sequência de um deficiente ou inexistente enquadramento, dimensão e adequação à região, e podem ser inseridas nas áreas económica, social e ambiental. O turismo deverá potenciar os recursos endógenos de cada região, estimular a competitividade e promover as potencialidades regionais relativas ao património natural, cultural e histórico, enquanto fatores particulares característicos de cada região. Assim, as entidades públicas gestoras do território, com a intervenção e ação dos atores locais, deverão (i) realizar esforços no sentido de estabelecer objetivos em termos de coordenação e cooperação para que o turismo seja compatível com um desenvolvimento sustentável; (ii) pugnar pela preservação do estilo de vida das populações locais, a nível tradicional e cultural, incluir as populações na actividade e permitir que ocorra a partilha dos benefícios; e (iii) promover a exploração paisagística mediante a preservação e sustentabilidade ambiental. Por outras palavras, devem ser tidos em conta os aspetos internos, inerentes à realidade vivida na região, e os aspetos externos, derivados das ligações entre as regiões e os poderes locais e nacional. Para tal, o papel de coordenação, entre os actores públicos e privados, torna-se muito importante no delineamento, conciliação e execução dos objetivos, à

partida diferentes (Cunha, 2013; Moreira, 2012; Rodrigues, 2003), para o “bem-público”. Paralelamente a sua ação terá em conta os fatores para o desenvolvimento dos recursos, como sendo: (i) a relevância naquele território; (ii) a singularidade como característica diferenciadora; (iii) o agrupamento (em termos de complementaridade, vários locais com o mesmo tipo de produto podem tornar-se mais atrativos); (iv) a criação de uma marca e o estabelecimento de redes; (v) a mobilidade, uma vez que a distância ou acessibilidade ao destino pode ser determinante para o turista; (vi) a sazonalidade, por poder ser penalizadora, em termos de investimento e benefícios; (vii) o planeamento estratégico; e (viii) a sustentabilidade no uso (Sardo & Estêvão, 2012).

Ao apostar num modelo de desenvolvimento turístico regional, os agentes do desenvolvimento deverão ter em conta alguns condicionalismos. Por exemplo, o turismo deve ser encarado seriamente e deve ser justificado pela adequação aos destinos ou produtos da região. Como referido anteriormente, na maioria das regiões, o turismo não é a atividade principal, pelo que poderá ser utilizado como uma componente, um estímulo às principais atividades (Cunha, 2013; Rodrigues, 2003). Há que, por isso mesmo, ter em atenção o impacto no património natural e humano, pesando e refletindo acerca do êxito das ações e nas vantagens económico-sociais. Devem ser respondidas perguntas como: até que ponto, em termos de conservação e restauro, a herança física (monumentos, obras de arte, etc.) suportam a pressão turística; se o turismo se destruirá a si

próprio; se a população de acolhimento estará salvaguardada, etc. (Moreira, 1994; Ribeiro & Vareiro, 2007).

## **6. Estudo de Caso: A ADIRN - Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte**

39

### **6.1. ADIRN: Âmbito e Objeto**

A ADIRN - Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte foi constituída em 3 de Setembro de 1991, tendo na sua base constitutiva um conjunto de entidades coletivas beneficiárias de iniciativa comunitária (Iniciativa Leader).

A sua experiência, capacidade de ação e de agregação de atores locais, (autarquias e empresas,) conduziram-na a “motor de desenvolvimento” sendo hoje uma Associação de Desenvolvimento Local, tendo como área territorial de ação os municípios de Alcanena, Ferreira do Zêzere, Ourém, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha. Entre os seus associados, a ADIRN conta com aquelas seis autarquias e ainda com inúmeras instituições, associações e empresas locais comprometidas com o desenvolvimento regional (ADIRN, 2013).

É uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, tendo como missão a promoção, dinamização e cooperação para o desenvolvimento regional, numa vertente de otimização dos recursos territoriais e das potencialidades endógenas dos concelhos que integram a sua área de atuação. Para tanto, por sua iniciativa ou em colaboração com

organismos ou serviços oficiais ou privados, nacionais ou estrangeiros, desenvolve, entre outras, as seguintes atividades (ADIRN, 2013): (i) Interpretar as atividades complementares do rendimento das populações rurais, nomeadamente o turismo, a caça e o artesanato; (ii) Promover a divulgação dos produtos e das potencialidades regionais e a recuperação de técnicas e práticas tradicionais; (iii) Promover a animação e a implementação de programas de desenvolvimento de iniciativa de base regional e (iv) Organizar e realizar ações de Formação Profissional

A associação procura implementar, desenvolver e promover a realização de projetos e de atividades, privilegiando o turismo rural e a valorização dos produtos locais como forma de evitar a desertificação do interior e de qualificar o capital humano.

A associação apoia, ainda, a dinamização de empresas locais que contribuam para os objetivos de criação de valor, de emprego e fixação de população. Dinamiza e receciona igualmente candidaturas ao Apoio à Criação de Empresas, no âmbito do Projeto Médio Tejo – Empreendedorismo em Rede (emREDE), integrado na Rede Rural Nacional.

A atividade da ADIRN tem-se direcionado para a gestão do programa LEADER, AGRIS privilegiando a área do Turismo Rural e Valorização dos Produtos Locais, bem como Programas de Formação Profissional na área do Turismo Ativo e Desporto Aventura (ADIRN, 2013). Cumulativamente a

associação tem sido parceira na gestão de subprogramas de iniciativas comunitárias.

## **6.2. ADIRN e o Financiamento dos Projetos e Iniciativas de Desenvolvimento Regional**

40

A ADIRN recorreu a vários instrumentos de financiamento de projetos e iniciativas com vocação e base regional que abarcaram quase a totalidade dos sistemas de apoio financeiro que vigoraram no período de 2007 a 2014 em Portugal no âmbito dos apoios comunitários ao desenvolvimento regional e que passam a ser descritos sumariamente.

O PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural - é o principal instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente (2007-2013), cofinanciado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. Por sua vez, o FEADER visa estimular a competitividade nos setores agrícola e florestal, a sustentabilidade dos recursos rurais e naturais, e a revitalização económico-social das áreas rurais, nomeadamente na revitalização da atividade turística, recorrendo à participação de agentes público, privados e associativos.

O Programa Operacional Potencial Humano (POPH) concretiza o disciplinado no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) relativamente à requalificação de recursos humanos. O financiamento foi complementado pelo Fundo Social Europeu (FSE) e visava, para o período de 2007 a 2013 e através dos seus 10 eixos, superar o défice na

qualificação da população portuguesa, promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização da produção e reforço das atividades de maior valor acrescentado, estimular a criação de emprego e empreendedorismo, e a inserção social como fator de coesão social (POPH, 2013).

Além da Agenda Operacional para o Potencial Humano, o QREN incluiu ainda as Agendas, para os Fatores de Competitividade e para a Valorização do Território suportadas em financiamento oriundo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

As Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC), nas suas modalidades de *cluster* - Polos de Competitividade e Tecnologias (como foi o caso da EEC *Turismo 2015*) e de Estratégias de Valorização Económica de Base Territorial (como eram as EEC Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos - PROVERE) foram outros dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento regional, nomeadamente do turismo em regiões desfavorecidas. Estas tipologias estratégicas pugnavam por se constituir em conjuntos coerente de iniciativas, integradas num Programa de Ação, que visavam a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado de empresas, com o objetivo de estruturar a emergência de economias de aglomeração através da cooperação em rede.

O PROVERE visou a competitividade nos territórios de baixa densidade (i.e., com baixa concentração de empresas, população e emprego) através da dinamização de atividades de base económica inovadoras tendencialmente caraterísticos desses territórios

(património natural, histórico e tradicional), da criação de parcerias e trabalho em rede e promoção e gestão de um consórcio, em que a valorização económica de recursos endógenos constitui a pedra angular do desenvolvimento regional. O PROVERE aplicou-se às regiões NUTS II do Continente com exceção de Lisboa, não tendo, contudo, disposto de dotação orçamental própria oriunda de qualquer dos fundos comunitários. A modalidade de financiamento dos projetos de investimento, na sua estruturação base, era materializado via empréstimo reembolsável, sem pagamento de juros ou encargos, com um prazo de seis anos e período de carência até três anos. Consoante o desempenho do projeto, poderia tornar-se não reembolsável até ao montante correspondente a 75% do valor atribuído (PROVERE, 2008).

Por fim, de referir o programa INTERREG III, comunitário, também financiado pelo FEDER visando o desenvolvimento sustentado regional europeu (INTERREG, 2013).

### **6.3. Principais Resultados da Entrevista à ADIRN**

A entrevista ao responsável pela ADIRN permite inferir um conjunto de questões presentes no processo de implementação do desenvolvimento regional.

Em primeira linha sobressai a noção de que o desenvolvimento regional é um processo que implica a concorrência e o envolvimento de atores público e privados (empresariais e associativos).

Em segundo lugar, o entendimento de que o desenvolvimento regional é exigente em recursos, nomeadamente patrimoniais, naturais e históricos, e requer volumes financeiros elevados e fontes de financiamento diversas (nacionais, comunitárias e eternas) vocacionadas para a distinta natureza e componentes do investimento (público e privado, material e imaterial).

Em terceiro lugar, que as estruturas institucionais envolvidas no desenvolvimento regional privilegiam a abordagem *bottom-up* na definição das opções estratégicas, mas transportam cargas elevadas de burocracia e níveis de controlo que inibem a implementação dos projetos de investimento nos prazos calendarizados. Esta situação é ainda agravada pela não libertação atempada dos meios financeiros, provocando atrasos nos pagamentos, e no limite, a não execução financeira do projeto com a consequente devolução de fundos às entidades comunitárias. O princípio seguido pelas entidades pagadoras, de libertação de fundos após desembolso prévio das entidades promotores é outro constrangimento à execução do projeto e, não raras vezes, fonte de acréscimo dos custos de investimento.

#### 6.4. Recomendações

No processo de desenvolvimento regional várias são as entidades intervenientes, díspares são a sua natureza e as suas perspetivas e dissemelhantes se apresentam as suas expectativas e os seus objetivos. Esta realidade é geradora de elevados custos de contexto, em que a burocracia é uma das suas componentes,

é fator de ineficiências e responsável por quebra de eficácia.

A articulação das diferentes visões que se projetam e se propõem agir sobre o mesmo território é, assim, uma função crítica que incumbe à entidade de gestão e de governação do território, devendo o exercício desta função envolver outros intervenientes (comissões de coordenação regional, ou estruturas afins) aos quais compete assegurar a coadunação da estratégia regional com a política económica a nível nacional.

O primeiro nível de articulação, de natureza macro, deverá assim ocorrer no âmbito das competências e da ação das diversas estruturas regionais e locais responsáveis pela coordenação, gestão e monitorização dos diferentes programas e subprogramas públicos (sejam estes de âmbito nacional, regional ou local), com intervenção nas vertentes da valorização económica dos recursos, na qualificação do capital humano e na preservação do ambiente.

Este exercício deverá ser prosseguido, agora a nível da articulação regional, na esfera da conceção da estratégia de desenvolvimento local, na definição dos papéis dos atores locais, na complementaridade da natureza e dimensão dos projetos de investimento e na potenciação das fontes de financiamento (nacionais e comunitárias) e seu volume.

A articulação destas dimensões e níveis de atuação apresenta-se como um fator crítico de sucesso do desenvolvimento pretendido para a região e constitui-se num recurso intangível (imaterialidade que precede a realização)

essencial à implementação da estratégia e à obtenção dos objetivos delineados.

A animação e a coesão do conjunto de atores é uma outra área de preocupação no âmbito do desenvolvimento regional que ao agregar atores com competências e potencialidades distintas tende a comprometer a execução da estratégia. Neste âmbito, a aceitação comum de um modelo de governança do território, envolvendo na sua estrutura todos os atores locais (e desejavelmente também atores nacionais comprometidos com o território) é uma condição necessária, que igualmente determina a existência e o reconhecimento de uma liderança (“voz e rosto”) na região.

## 7. Conclusão

O turismo presta um contributo relevante ao desenvolvimento regional (em conformidade com o plano nacional e políticas públicas no turismo), devido à utilização, exploração e usufruto dos recursos, nomeadamente endógenos, à criação e melhoria das atividades e dos produtos característicos do turismo próprios de cada região.

A descentralização regional do turismo contribui para uma redistribuição mais equitativa da riqueza nacional e da diversificação do produto turístico, contrapondo-se ao modelo de litoralização territorial do turismo (caso português), e à sua focalização no produto sol e mar.

O turismo leva, ainda, à expansão económica local, com a criação de emprego e serviços, preferencialmente adequados e compatíveis com o produto regional em foco. Como ganho adicional

reforça o sentido da preservação sustentada do património natural (nomeadamente o paisagístico), cultural, histórico e tradicional dos territórios, não só importantes por serem o objeto de exploração económica, mas também por contribuir para a sustentabilidade económica de uma herança comum a manter e a usufruir.

As entidades locais e regionais, públicas, privadas e associativas (caso da ADIRN) do turismo, assumem um papel decisivo no desenvolvimento regional (nomeadamente em áreas rurais) não só no planeamento e execução dos objetivos negociados e delineados conjuntamente, como também no papel de fomento, por atraírem financiamento, nomeadamente comunitário, contribuindo para o impulso do desenvolvimento turístico e para o bem-estar das populações locais.

A ação concreta no território por parte da associação de desenvolvimento regional estudada, a ADIR, bem como a aquisição de experiência no pensamento estratégico de uma região, traduzida na entrevista realizada ao nível de um superior hierárquico da entidade, permite induzir as seguintes conclusões:

- i) Os recursos públicos, mormente as estruturas e os meios financeiros, constituem-se, respetivamente, em instrumentos de apoio e promoção de iniciativas de natureza empresarial e em fonte de financiamento a projetos de investimento, em regiões com baixos níveis de desenvolvimento.
- ii) A partilha de uma visão comum das funções do território-região, a expressão económica e social dessa função e a assunção de

macro-objetivos regionalizados constituem a base estratégica de desenvolvimento do território-região.

- iii) A cooperação e articulação entre atores, públicos e privados e associativos, enquadrada e inserida num instrumento de planeamento (plano, programa ou estratégia coletiva), sustentada e animada por uma plataforma de governação do território (agência de desenvolvimento regional ou estrutura afim) afigura-se como essencial ao desenvolvimento regional integrado.
- iv) A existência de um “envelope financeiro” dedicado ao instrumento de planeamento e gerido localmente assume um papel-chave tanto na implementação da estratégia partilhada, como na concretização dos projetos e iniciativas e na coesão dos atores locais.

No âmbito destas conclusões importaria, então, em trabalhos subsequentes, avaliar os resultados em concreto, nomeadamente o grau de aquisição das condições de competitividade da região e dos atores empresariais, o nível de concretização dos projetos de investimento e a evolução dos níveis de desenvolvimento económico e social da região.

### Referências

- ADIRN (2013). *Adirn*. Retirado de <http://www.adirn.pt/>
- Cunha, L. (2013). *Economia e política do turismo* (3ª ed.). Lisboa: Lidel.
- Cunha, L. & Abrantes, A. (2013). *Introdução ao turismo* (5ª ed.). Lisboa: Lidel.
- Decreto-Lei nº. 327/82, de 16 de agosto. Diário da República – 1ª Série.
- INTERREG (2013). *INTERREG*. Retirado de <http://www.interreg4c.eu/programme/>
- FEDER (2007). *Legislation summaries*. Retirado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/job\\_creation\\_measures/l60015\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_pt.htm)
- IFAP (2007). *IFAP*. Retirado de [http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap\\_publico/GC\\_drural](http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_drural)
- Lourenço, E. C. P. (2010). *Autarquias e turismo - estratégias e programação para a geração de dinâmicas de desenvolvimento local: o caso da golegã*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento de Produtos de Turismo Cultural. Escola Superior de Gestão de Tomar, Instituto Politécnico de Tomar, Tomar.
- Moreira, C. (2012). Lazer, animação turística e desenvolvimento local. In R. Jacinto, *Patrimónios, territórios e turismo cultural* (pp. 77-104). Lisboa: Âncora Editora.
- Moreira, F.J. (1994). *O turismo em espaço rural: enquadramento e expressão geográfica em Portugal*. Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa: Estudos Gerais, B8.
- OCDE (2009). *The Impact of culture on tourism*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

- POPH (2013). *POPH*. Retirado de <http://www.poph.qren.pt/>
- PRODER (2012). *PRODER*. Retirado de <http://www.proder.pt/>
- PROVERE (2008). *PROVERE* Retirado de <http://www.incentivos.com.pt/concursos/programa-de-accoes-provere>
- QCA (2011). *QCA*. Retirado de [http://www.qca.pt/n\\_qca/estrutura.asp](http://www.qca.pt/n_qca/estrutura.asp)
- QREN (2010). *QREN*. Retirado de <http://www.qren.pt/np4/qren>
- Regulamento (CE) n.º. 105/2007, de 1 de fevereiro. Instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS).
- Ribeiro, J.C. & Vareiro, L.C. (2007). *Turismo e desenvolvimento regional: o espaço rural como destino turístico*. Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.
- Rodrigues, A. (2003). *A engenharia turística como factor de desenvolvimento regional: alguns conceitos e aplicações*. Nova Economia e Desenvolvimento Regional, Actas do IX Encontro Nacional da APDR, 1, 671-692.
- Sardo, A. & Estêvão, J.P. (2012). O turismo cultural como maximizador dos benefícios económicos do turismo. In R. Jacinto, *Patrimónios, territórios e turismo cultural* (pp. 441-462). Lisboa: Âncora Editora.
- Turismo de Portugal, I.P. (2007). *Plano Estratégico Nacional do Turismo [PENT]*.
- Turismo de Portugal, I.P. (2010). *Plano Estratégico Nacional do Turismo [PENT]. Propostas para revisão no horizonte 2015 – versão 2.0*.
- Turismo de Portugal, I.P. (2013). Retirado de <http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/AreasAtividade/apoioavenda/AgenciasRegionaisdePromocao/Pages/AgenciasReginaisdePromocao.aspx>