



## **POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TURISMO NO VALE DO DOURO. O NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO EM PORTUGAL**

Eduardo Cordeiro Gonçalves

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Eduardo C. Cordeiro Gonçalves

**POLÍTIAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TURISMO NO VALE DO DOURO**

O novo modelo de desenvolvimento turístico em Portugal

Tese de Doutoramento  
Dirigida pelo Dr. Aaron Gutiérrez



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGLI

Tarragona, 2021



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat “**POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TURISMO NO VALE DO DOURO** - Contributos para a implementação do novo modelo de desenvolvimento turístico em Portugal”, que presenta Eduardo Cândido Cordeiro Gonçalves per a l’obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meva direcció al Departament de Geografia - Facultat de Turisme i Geografia.. d’aquesta universitat.

---

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado “**.POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TURISMO NO VALE DO DOURO** - Contributos para a implementação do novo modelo de desenvolvimento turístico em Portugal”, que presenta Eduardo C<sup>andido</sup> Cordeiro Gonçalves para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento Departament de Geografia - Universitat Rovira i Virgili Facultat de Turisme i Geografia de esta universidad.

---

I STATE that the present study, entitled “**POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TURISMO NO VALE DO DOURO** - Contributos para a implementação do novo modelo de desenvolvimento turístico em Portugal”, presented by Eduardo Cândido Cordeiro Gonçalves, for the award of the degree of Doctor, has been carried out under my supervision at the Department of Geography - Faculty of Tourism and Geography of this university.

---

Vila-seca, 4 de març de 2021

El director de la tesis doctoral  
Doctoral Thesis Supervisor

AARON  
GUTIERREZ  
PALOMERO -  
DNI 78092152E

Firmado digitalmente  
por AARON  
GUTIERREZ  
PALOMERO - DNI  
78092152E  
Fecha: 2021.03.04  
12:45:19 +01'00'

Dr. Aaron Gutierréz Palomero

## Abreviaturas

ADV – Alto Douro Vinhateiro  
ADRAV – Associação das Aldeias Vinhateiras  
AMPV – Associação Portuguesa dos Municípios do Vinho  
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo  
CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte  
CED – *World Center of Excellence for Destination*  
CERV – Conselho Europeu de Rotas do Vinho  
DG – Douro Generation  
DOP – Denominação de Origem Protegida  
EMD – Estrutura de Missão Douro  
ET2027 – Estratégia Turismo 2027  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FSE – Fundo Social Europeu  
GTI – Gabinete Técnico Intermunicipal  
ICEP – Instituto do Comércio Externo de Portugal  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
LADPM – Liga dos Amigos do Douro Património Mundial  
NUT – Numenclatura da Unidade Territorial  
OMT – Organização Mundial de Turismo  
ON2 – Programa Operacional da Região Norte: Operação Norte2  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PDTVD – Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro  
PENT – Plano Estratégico Nacional de Turismo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIT – Plano de Intervenção Turística  
PIOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território  
PNT – Plano Nacional de Turismo  
PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território  
PRODOURO – Associação Profissional dos Viticultores do Douro  
PROVER – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos  
RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RECEVIN – Rede Europeia das Cidades do Vinho

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

TPNP – Turismo do Porto e Norte de Portugal

RDD – Região Demarcada do Douro

SMED – Sistema de Medição de Excelência dos Destinos

TER – Turismo em Espaço Rural

TP – Turismo de Portugal, I.P.

UE – União Europeia

## Índice das Imagens

Imagem 1 - Organização da gestão do programa .....	59
Imagem 2 - Estrutura organizativa responsável pela gestão do destino turístico a nível regional (PENT, 2013-2015) .....	61
Imagem 3 - “Triângulo Chave” – Turismo 2020 .....	62
Imagem 4 - Modelo de gestão, implementação e monitorização da <i>Estratégia Turismo 2027</i> .....	65
Imagem 5 - Domínios institucionais de governança segundo Kooiman .....	79
Imagem 6 - Modelo de investigação .....	95
Imagem 7 - Elementos distintivos do destino turístico Douro .....	139
Imagem 8 - Ação multifacetada para a revitalização e coesão territorial .....	152
Imagem 9 - Principais recursos turísticos assinalados no PDTVD .....	178

## Índice dos Quadros

Quadro 1- Principais alterações na política de desenvolvimento regional e local ...	21
Quadro 2 - Organização metodológica da tese.....	26
Quadro 3 - Missão e atribuições das Entidades Regionais de Turismo.....	49
Quadro 4 - Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal.....	52
Quadro 5 - Agentes públicos do turismo.....	56
Quadro 6 - Missão e atribuições das CCDRs .....	68
Quadro 7 - Evolução da teoria da governança .....	71
Quadro 8 - Características do conceito de governança .....	72
Quadro 9 - Conceito de governança normativa definida por organismos Internacionais .....	73
Quadro 10 - Atores e domínios institucionais de governança.....	83
Quadro 11 - Princípios de “boa governança” .....	91
Quadro 12 - Evolução da densidade populacional (2011-2019).....	114
Quadro 13 - População residente com menos de 14 anos .....	116
Quadro 14 - População residente entre 15-64 anos.....	116
Quadro 15 – População residente com mais de 65 anos.....	117

Quadro 16 - Análise SWOT à região do Douro .....	137
Quadro 17 - Produtos turísticos estratégicos no Vale do Douro.....	140
Quadro 18 - Mercados emissores estratégicos para o desenvolvimento do turismo no Vale do Douro.....	141
Quadro 19 - Políticas de produto gastronómico e enoturístico no Vale do Douro.....	143
Quadro 20 - <i>Milestone</i> do planeamento e gestão do turismo para a região do Douro.....	158
Quadro 21 - Fatores distintivos do pólo de desenvolvimento turístico Douro .....	159
Quadro 22 - Competências da Estrutura de Missão Douro (2006-2013) .....	160
Quadro 23 - Áreas classificadas e respetivas <i>buffer-zone</i> (Projeto ViTour) .....	162
Quadro 24 - Síntese dos objetivos do PDTVD (2007-2013) .....	172
Quadro 25 - Âmbito de intervenção territorial do PDTVD .....	173
Quadro 26 - Programa de ação do PDTVD – Eixos prioritários de intervenção e medidas .....	175
Quadro 27 - Sínteses da oferta turística (referencia a maio de 2019) .....	184
Quadro 28 - Empreendimentos turísticos NUT III Douro (referencia a maio de 2019) .....	186
Quadro 29 - Estabelecimentos hoteleiros de classificação de 4/5 estrelas (NUT III Douro) .....	187
Quadro 30 - Alojamento local na NUT III Douro (referencia a maio de 2019) .....	188
Quadro 31 - Distribuição das tipologias de empreendimentos turísticos (2019) ....	189
Quadro 32 - Evolução da procura de alojamento turístico por municípios da NUT III Douro (2009-2017) .....	192
Quadro 33 - Evolução da procura de hotéis na NUT III Douro (2009-2017) .....	193
Quadro 34 - Evolução do número de passageiros na Via Navegável do Douro .....	198
Quadro 35 - Operadores e capacidade instalada da frota a operar na Via Navegável do Douro (2016-2018) .....	199
Quadro 36 - Capacidade por tipologia de embarcações a operar na Via Navegável do Douro (2018) .....	200

Quadro 37 - Caracterização do painel de especialistas do <i>focus groups</i> (1ª Sessão) .....	203
Quadro 38 - Caracterização do painel de especialistas do <i>focus groups</i> (2º Sessão) .....	204
Quadro 39 - Codificação da análise de dados recolhidos dos <i>focus groups</i> .....	205
Quadro 40 - Modelo de análise .....	207
Quadro 41 - Principais ajustes ao modelo teórico saídos das duas rondas de discussão .....	212
Quadro 42 - Preparação e enquadramento do estudo <i>delphi</i> .....	218
Quadro 43 - Tipologia e setor de atuação dos participantes no questionário .....	220
Quadro 44 - Perfil dos participantes no questionário <i>delphi</i> .....	221
Quadro 45 - Perceção sobre os objetivos das políticas para o turismo na região ....	223
Quadro 46 - Grau de relevância dos princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver por uma entidade de governança?... ..	227
Quadro 47 – Grau de importância dos mecanismos de participação .....	228
Quadro 48 – Síntese das práticas e modelo de gestão de governança.....	234

### **Índice dos Gráficos**

Gráfico 1 - Evolução do número de turistas entrados em Portugal (1963-1986) .....	37
Gráfico 2 - Evolução da procura turística em Portugal (1987-2019).....	39
Gráfico 3 - Multidimensionalidade da governança turística.....	87
Gráfico 4 – Variação da densidade populacional (2001-2015).....	118
Gráfico 5 - Inquérito aplicado a residentes .....	119
Gráfico 6 - Nº de emigrantes/ nº de meses de permanência durante o ano .....	120
Gráfico 7 - Proprietários de segunda residência que residem fora .....	121
Gráfico 8 - Número de emigrantes .....	122
Gráfico 9 - Alterações de sociabilidades .....	124
Gráfico 10 - Aspirações dos emigrantes regressados .....	125
Gráfico 11 - Distribuição da população por setores de atividade (%) NUT III Douro .....	127

Gráfico 12 - Capacidade de alojamento por concelho da NUT III Douro (2013-2016) .....	185
Gráfico 13 - Evolução da procura de alojamento turístico hoteleiro (NUT III Douro) .....	191
Gráfico 14 - Evolução da estada média na NUT III Douro (2013-2016).....	195
Gráfico 15 - Taxa líquida de ocupação/ cama (%) nos estabelecimentos hoteleiros (NUT III Douro) .....	196
Gráfico 16 - Evolução mensal do nº de dormidas na NUT III Douro (2017) .....	196
Gráfico 17 - Mercados emissores da procura turística do Douro (2017) .....	197
Gráfico 18 - Que entidade estará melhor posicionada para liderar a implementação de um projeto global para o desenvolvimento turístico na região Douro (NUT III)? .....	224
Gráfico 19 - Quais os agentes que devem participar no processo de governança?...	225
Gráfico 20 – Opções pela escal geográfica.....	230

### **Índice dos Mapas**

Mapa 1 - Região Norte de Portugal e respetivas comunidades intermunicipais ....	31
Mapa 2 - Variação da população residente com menos de 15 anos (1960-2001)....	115
Mapa 3 - Variação da população residente com mais de 65 anos (1960-2001) ....	115
Mapa 4 - O Alto Douro Vinhateiro inserido na Região Demarcada do Douro .....	130
Mapa 5 - Regiões vitivinícolas ao longo do curso do rio Douro .....	131
Mapa 6 - Quintas Históricas no Baixo Corgo (Douro) .....	134
Mapa 7 - Quintas Históricas no Cima Corgo (Douro).....	134
Mapa 8- Quintas Históricas no Douro Superior .....	135
Mapa 9 - Área de intervenção da Estrutura de Missão Douro .....	161
Mapa 10 - Zona de influência e área de influência do PDTVD .....	174
Mapa 11 - Tipologia de alojamento na NUT III Douro .....	190

## Índice Geral

Acreditación de la dirección de la tesis.....	2
Abreviaturas.....	3
Índice das Imagens.....	5
Índice dos Quadros.....	5
Índice dos Gráficos.....	7
Índice dos Mapas.....	8
Índice Geral .....	9
Resumo / Abstract .....	13
<b>I – PARTE – APRESENTAÇÃO E ESTADO DA ARTE .....</b>	<b>16</b>
<b>1 - Introdução .....</b>	<b>17</b>
1.1 A relevância do tema .....	17
1.2 Definição do problema de investigação .....	19
1.3 Objetivos .....	23
1.4 Paradigma metodológico .....	24
1.5 A estrutura da tese .....	27
<b>2 – Dos Poderes Públicos e das Políticas de Turismo .....</b>	<b>30</b>
2.1 Os poderes públicos e o Sistema Turístico .....	30
2.2 A política de turismo em Portugal: de turismo de massa a política pública .....	33
2.2.1 “Boom” turístico português e afirmação de um turismo de massas (1964-1986).....	33
2.2.2 Das novas perspectivas de desenvolvimento turístico à afirmação de política pública .....	38
2.3 Contexto jurídico institucional do novo modelo organizativo do turismo Português .....	46
2.3.1 Governação dos destinos e regiões turísticas.....	48

2.3.2 Regime jurídico do turismo em Portugal: a Lei de Bases.....	54
2.3.3 Instrumentos de planeamento do turismo .....	57
<b>3 – Governança .....</b>	<b>69</b>
3.1 Desambiguação de um conceito .....	69
3.2 Para a formulação de um quadro teórico.....	74
3.3 Instituições de governança .....	78
3.4 Atores de governança .....	79
3.5 Governança turística .....	81
3.6 Princípios de “boa governança” aplicados à gestão do destino turístico.....	89
<b>II PARTE – ESTUDO DE CASO: OBJETO, METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS .....</b>	<b>93</b>
<b>4 – Metodologia estratégica: o estudo de caso .....</b>	<b>94</b>
4.1 Estratégia e modelo de investigação .....	94
4.2 Hipóteses de investigação empírica .....	97
4.3 Principais ferramentas de recolha de dados .....	99
4.3.1 Recolha de dados preexistentes: dados secundários e documentais .....	99
4.3.2 <i>Focus groups</i> .....	101
4.3.3 Inquérito por questionário .....	102
4.3.4 Inquérito por entrevista .....	107
4.3.5 Observação direta .....	108
4.3.6 Síntese .....	109
<b>5 – O Destino Turístico .....</b>	<b>111</b>
5.1 Análise e diagnóstico do contexto socioeconómico do destino turístico Douro .....	111
5.1.1 Análise demográfica da população residente .....	114

5.1.2 Tendência migratória nas aldeias vinhateiras do Douro .....	119
5.1.3 Caracterização da atividade económica e do mercado de trabalho .....	126
5.2 Formulação no tempo e no espaço do destino turístico .....	129
5.3 Multifuncionalidade territorial e desenvolvimento integrado .....	144
5.4 Compreensão do funcionamento das estruturas organizativas e planeamento do turismo na Região Demarcada do Douro .....	157
5.5 As redes: complementaridade e interdependência .....	163
5.6 Instrumentos de planeamento e apoio ao desenvolvimento turístico do Douro .....	166
5.6.1 Alto Douro Vinhateiro Património Mundial.....	166
5.6.2 Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território – PIOT-ADV .....	168
5.6.3 Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD .....	171
5.7 A atividade turística no Douro .....	180
5.7.1 Oferta de alojamento turístico .....	182
5.7.2 Análise dos indicadores da procura de alojamento turístico .....	191
5.7.2.1 Estada média, taxa de ocupação e sazonalidade .....	194
5.7.2.2 Mercados emissores .....	197
5.7.3 Os cruzeiros na Via Navegável do Douro .....	198
<b>6 – Metodologia, análise e discussão de resultados .....</b>	<b>201</b>
6.1 Coleta de dados .....	201
6.1.1 <i>Focus Groups</i> ... ..	201
6.1.2 Inquérito por entrevista .....	213
6.2 Inquérito por questionário (metodologia <i>delphi</i> ) a agentes chave com compromissos sobre o território turístico da NUT III – Douro .....	214
6.2.1 A metodologia <i>Delphi</i> .....	216
6.2.2 Análise de resultados .....	219
6.2.2.1 A amostra .....	219

6.2.2.2 Perceção sobre a relevância das políticas públicas para o turismo na região .....	222
6.2.2.3 Perceção sobre a entidade de governança a adotar .....	224
6.2.2.4 Perceção sobre os agentes que devem participar no processo de governança .....	225
6.2.2.5 Perceção sobre o grau de relevância dos princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver pela entidade de governança .....	226
6.2.2.6 Perceção sobre a relevância dos diversos “mecanismos de participação” .....	228
6.2.2.7 Opções pela escala geográfica relacionada com o planeamento dos objetivos estratégicos de uma política pública com vista ao desenvolvimento turístico da região .....	229
6.2.3 Síntese .....	232
<b>7 – Conclusão e sugestões para investigações futuras .....</b>	<b>234</b>
<b>8 – Bibliografia .....</b>	<b>255</b>
Anexos .....	286

## Resumo

O objetivo base do presente estudo foi o de examinar como é que a governança dos destinos, com especial incidência num território de ruralidade e de baixa densidade, pode contribuir para o desenvolvimento do turismo. Utilizando como *case study* o destino Douro (Portugal), à luz de um sentido territorial e de uma visão multinível, procuramos averiguar como conciliar a tensão entre a pretendida competitividade do destino e o desenvolvimento sustentável e a coesão social das comunidades residentes. O turismo apresenta-se para a espessura territorial em análise como um importante dinamizador do desenvolvimento local, contribuindo para uma valorização dos recursos endógenos, especialmente pelo seu sentido de complementaridade e regenerador do destino. Definida esta opção espacial, tentamos perceber o modo de organização e a tendência da coordenação do turismo entre as autoridades públicas nos seus diversos níveis, em articulação com as partes interessadas do setor privado e a comunidade, e como essa coordenação pode apropriar as políticas públicas para o setor, bem como contribuir para a implementação das estratégias de desenvolvimento local e regional e garantir uma maior “transparência” nos processos de tomada de decisão.

Com o desenho de um quadro conceitual e teórico bem delimitado, e considerando o problema de investigação de partida, recorremos ao estudo empírico, tendo sido desenhada uma metodologia de investigação que incidisse na recolha de dados que pudessem respaldar os principais objetivos do estudo. Por sua vez, tendo em vista o objetivo final de contribuir para a elaboração de um modelo de gestão e de práticas de governança turística, começamos por uma averiguação, análise e diagnóstico do contexto socioeconómico do destino, a que se seguiu uma estratégia de referenciação da multifuncionalidade do território para, a partir daí, melhor se entender o funcionamento das estruturas organizativas e o modo de planeamento do turismo na região duriense. Consideradas as dimensões da governança do destino turístico a partir da análise teórica prosseguida na primeira parte do estudo e construído o modelo de análise, auscultaram-se especialistas a propósito das dimensões da governança, nomeadamente a da “participação”, “transparência” e “eficácia”. Destaca-se deste exercício, de acordo com os resultados obtidos, uma grande consonância com as componentes identificadas na revisão da literatura, como ficou indicado no capítulo terceiro da primeira parte da tese. Por fim, com base em todo o trabalho desenvolvido, aplicou-se um estudo *delphi* que questionou um conjunto de especialistas/ e atores com intervenção sobre o território tendo

em vista considerar a entidade/ modelo sinalético de governança para o destino turístico em análise, cuja aplicação foi feita a várias unidades de observação dos setores público, privado e sociedade civil, representadas por atores-chave de cada uma.

Face aos objetivos inicialmente propostos, procuraram-se as marcas de uma governança territorial e as suas estratégias e decisões de desenvolvimento, o que nos levou a verificar uma íntima relação com os princípios de coesão territorial saídos dos objetivos do processo político de planeamento. Conclui-se haver um cruzamento do enfoque territorial com uma governança multinível que tem vindo a ser consubstanciada como "processo" organizativo e "modo de coordenação" de atores que deverão estar aptos para incrementar o "capital territorial" endógeno.

Palavras chave: Turismo; desenvolvimento; governança turística; destinos turísticos;  
Douro

**Abstract:**

The main objective of the present study was to examine how the governance of destinations, with a special focus on rural and low density territory, can contribute to the development of tourism. Using the case of Douro (Portugal) as a case study, in the light of a territorial sense and a multilevel vision, we seek to find out how to reconcile the tension between the intended competitiveness of the destination and sustainable development and social cohesion of the resident communities. Tourism presents itself for the territorial thickness under analysis as an important driver of local development, contributing to an appreciation of endogenous resources, especially for its sense of complementarity and regenerating the destination. Having defined this spatial option, we try to perceive the mode of organization and the tendency of tourism coordination among public authorities at its different levels, in articulation with private sector stakeholders and the community, and how this coordination can appropriate public policies for the sector, as well as contributing to the implementation of local and regional development strategies and ensuring greater “transparency” in decision-making processes. With the design of a well-defined conceptual and theoretical framework, and considering the starting research problem, we resorted to the empirical study, having designed an investigation methodology that focused on the collection of data that could support the

main objectives of the study. In turn, with a view to the final objective of contributing to the elaboration of a management model and tourism governance practices, we begin with an investigation, analysis and diagnosis of the destination's socioeconomic context, which was followed by a strategy for referencing the destination. multifunctionality of the territory to, from then on, better understand the functioning of the organizational structures and the way of planning tourism in the Douro region. Considering the dimensions of the governance of the tourist destination based on the theoretical analysis pursued in the first part of the study and the analysis model constructed, experts were consulted regarding the dimensions of governance, namely that of “participation”, “transparency” and “effectiveness”. From this exercise, according to the results obtained, there is a great consonance with the components identified in the literature review, as indicated in the third chapter of the first part of the thesis. Finally, based on all the work developed, a delphi study was applied that questioned a group of experts / and actors with intervention on the territory in order to consider the governance entity / model for the tourist destination under analysis, whose application was made to several observation units in the public, private and civil society sectors, represented by key actors from each one.

In view of the initially proposed objectives, the marks of territorial governance and their development strategies and decisions were sought, which led us to verify an intimate relationship with the principles of territorial cohesion emerging from the objectives of the political planning process. We conclude that there is a close relationship between the territorial approach and governance multilevel that has been embodied as an organizational "process" and "coordination mode" of actors be able to incrementally endogenous "territorial capital".

Keywords: Tourism; development; tourism governance; tourist destinations; Douro

## **I – PARTE – APRESENTAÇÃO E ESTADO DA ARTE**

## 1 – Introdução

### 1.1. Relevância do tema

O termo governança foi-se generalizando ao longo da década de 1980, embora para reportar as formas institucionais e as normas que regulam o estabelecimento e a participação de redes de atores governamentais na interceção com o setor privado e a sociedade civil, relação recorrentemente envolvida em tensões e conflitos (Velasco González, 2008). Daí as tendencia para se carrear uma melhoria dos processos de governo que deriva, a um tempo, do desiderato da resolução de problemas da sociedade civil e de uma visão mais complexa do mundo. As aproximações *top-down* ao governo da coisa pública vão sendo questionadas, mormente pelas suas limitações e dificuldades nas tomadas de decisão unilaterais a que se afronta uma crescente resistência da sociedade civil às decisões baseadas no princípio hierárquico sem consulta nem negociação ou busca de consenso.

Ora, o turismo é também considerado um terreno propício para a análise da governança (Velasco Gonzalez, 2008; Pechlaner e Volgger, 2013), especialmente por se tratar de um conceito de forte “transversalidade” (Bramuell, 2011), articulando vários campos e exigindo uma abordagem ampla da sua gestão (Bono i Gispert e Anton Clavé, 2020). Numa visão clássica, a governança pode hoje assumir um papel nevrálgico na ligação entre os setores público, privado e a comunidade no campo da gestão do destino, implicando um cruzamento e partilha de objetivos comuns. Para uma governança aplicada ao turismo é, assim, necessário clarificar quais as estruturas, atores e instrumentos para que as ações de governança estejam respaldadas na lei e assumam relevância e eficácia perante os desafios do turismo. São, pois, as interrogações sobre uma entidade de governança e a sua articulação com gestão do destino turístico, num enfoque local e regional, que nos levou à elaboração do presente estudo, motivação ancorada pelo nosso envolvimento em vários projetos de investigação dedicados ao destino turístico Douro, ora como diretor/ Investigador Responsável de projeto, ora como investigador integrado, nomeadamente os projetos *DouroIntour: Patrimónos Diurienses e Turismo Cultural* (FEDER) e *Douro em Movimento, Aldeias com Vida – Carta de Boas Práticas* (FEDER), ou ainda *Dourotur: Turismo e Inovação Tecnológica no Douro* (IC&DT). Este envolvimento do investigador com o destino turístico duriense levou a que este fosse a escolha como objeto de estudo territorial. Tratando-se de um território rural e de baixa

densidade, tornou-se pertinente estudar a problemática da formulação e desenvolvimento de políticas públicas e da sua incidência no desenvolvimento rural e na coesão social que se pretendem pautadas por uma necessária estratégia para a ação em termos de “processo integrado”, tendo em conta a escala geográfica apontada. A tónica é cada vez mais posta em “princípios orientadores” em vez da utilização de “padrões de atividade”. Todavia, há ainda um conjunto de perplexidades deixadas pelas últimas décadas de políticas públicas de desenvolvimento territorial, mormente pelo facto do Vale do Douro ter sido alvo de omnímodas intervenções públicas naquele contexto e continuar a revelar índices de desenvolvimento aquém do expectável: perda acentuada e ininterrupta de residentes; movimento muito significativo de urbanização (sede de concelhos) a par do despovoamento rural (freguesias rurais); condições desfavoráveis de famílias e empresas face ao contexto nacional; baixo poder de compra; défices na qualificação laboral.

Por conseguinte, afigurou-se-nos pertinente o facto de a estratégia de desenvolvimento dever incidir na experiência consentânea com a continuidade e no reforço de competências locais centradas nas “pessoas”. Demais, as dinâmicas de desenvolvimento local/endógeno só passam a fazer sentido quando articuladas com as do entorno geográfico, cuja espessura territorial tende particularmente para a escala da região ou sub-região, a que se deverá associar a criação de redes colaborativas convenientemente articuladas entre si (Pais, 2013; Zurbriggen, 2003). Nevrágilco é também a cooperação institucional, especialmente a nível autárquico e de comunidade intermunicipal. Dessa cooperação entre organizações deverá fazer parte a partilha de recursos com abordagens mais integradas a nível territorial, bem como as preocupações sociais, a fim de se evidenciarem as propostas de políticas dirigidas à coesão territorial. Pareceu-nos, assim, que a gestão do turismo deveria ser pautada por um sentido “colaborativo”, ou seja, envolvendo múltiplos atores e resultando em impactos socioeconómicos positivos nas comunidades anfitriãs. Apesar de incluído nas políticas nacionais, o turismo assume, porém, um carácter de complementaridade e de acelerador do desenvolvimento local (Sharpley, 2002:2). A governança pode apresentar-se, assim, como uma forma de operacionalizar a eficácia de um turismo sustentável no território de destino. Afirma-se uma abordagem do destino como unidade organizacional de planeamento e gestão (Baggio *et al.*, 2010; Zahra, 2011), embora sobrevenha hoje um modelo de “novo serviço público” cujo foco da gestão pública é o cidadão “como ator principal, não como consumidor” (Pereira López e Gulías, 2015). Por sua vez, a governança com o sentido territorial está imbricada no próprio conceito de coesão territorial, derivado do desiderato da “política e do processo

político de planeamento” (Bilhim, 2019: 89), isto tendo em conta os meios que poderão dar forma a um “desenvolvimento eficiente, equitativo e sustentável” (Bilhim, 2019: 89). De forma genérica, a governança e capacitação institucional são aceites como meios que influenciam o desenvolvimento regional. A coordenação entre as autoridades públicas nos vários escalões da administração, juntamente com as empresas e uma gama ampla de *stakeholders* está associada a uma mais eficaz “apropriação das políticas públicas” (Bilhim, 2019: 93), a par da elaboração e execução de estratégias para a consecução da transparência nas tomadas de decisão. Incluímos aqui a visão da governança multinível que implica também a capacitação das instituições e novas formas organizacionais. Além do mais, o desenvolvimento territorial não poderá ficar confinado a uma dependência da ação *top-down*, ou seja, terá que se cruzar com o contributo do setor privado e a comunidade. Daí as formas mais inclusivas de desenvolvimento regional, menos hierárquicas, contemplando o recurso às redes e parcerias. Tal como defendem Liesbet e Gary (2003), que elencam dois “tipos ideais” de organização para a governança multinível (partilha de competências entre o Governo central e instâncias de governação subnacionais; e aplicação de políticas específicas no quadro anterior), o exemplo do tipo de governança multinível para o caso português consubstancia-se no municipalismo. Podemos, inclusive, apontar uma mudança de paradigma dos modelos de governança pública que vai além da relação intergovernamental (Teles, 2016). Neste sentido, a governança multinível é pautada por um alargamento da gama de atores e pela ênfase de várias outras organizações que passam pelo associativismo, por “grupos de interesse” e por um leque alargado de entidades privadas. Esta cadeia de relação implica, amiúde, a “negociação entre pares”, extensível a outros atores privados. Por outro lado, também a dimensão política passa pela partilha de decisões políticas (Bilhim, 2019; Teles, 2016), de “autoridade”, de “responsabilidade” e de “desenvolvimento e implementação política” a vários níveis da administração (Bilhim, 2016; Charbite, 2011).

## **1.2 Definição do problema de investigação**

Todo um conjunto de transformações nos sistemas produtivos em contexto regional, acentuadas a partir da década de 1980, e imbricadas na emergente globalização e num mercado cada vez mais competitivo de marca tecnológica, a par da afirmação de grandes empresas, vão conduzir a um processo de mudança das teorias do desenvolvimento

(Stöhr, 1981; Vázquez Barquero, 1998). Com a competitividade e as alterações a nível da procura (Vázquez Barquero, 1998), bem como a alternância das ameaças e oportunidades das regiões, umas resvalando para o declínio, outras assumindo as oportunidades proporcionadas pelos novos mercados, tornou-se evidente a necessidade de reestruturar os sistemas produtivos locais. E se até à década de 1980 o Estado conduzia de modo centralizado as políticas regionais e locais, de então para cá as políticas económicas têm vindo a afirmar uma gestão progressivamente descentralizada, operacionalizada pela afirmação de estruturas intermédias de ação junto dos agentes locais.

Com o estílar do modelo fordista emergiram planos de “especialização flexível” o que, na realidade, proporcionou a afirmação de uma “nova política de desenvolvimento regional” que se afastou da perspectiva difusionista e que assumiu três designações essenciais (Cabugueiro, 2000:104): a “territorialista” (Pecqueur, 1987; Henriques, 1990); a “endógena” (Greffé *et. al.*, 1986); e “a partir da base” (Stöhr; Taylor, 1981). Demais, o desenvolvimento local deixa de ter a marca exclusiva de desenvolvimento económico para passar a ser encarado como um processo integrador de omnímodas componentes socioeconómicas, político culturais, histórico-geográficas e eco ambientais (Cabugueiro, 2000: 104-105). Esta linha de desenvolvimento recai em sociedades abertas à mudança estrutural e responde às condições do próprio processo de desenvolvimento (Sarreta; Crescente, 2004). Respalhada pelos recursos endógenos, esta mudança é perspectivada a partir de uma gestão descentralizada e articulada com as comunidades locais que delineiam e aplicam programas tendentes ao desenvolvimento. Os agentes locais são, assim, o ponto nevrálgico desse desenvolvimento e responsáveis por mudanças estruturais e pelo impulso dado ao crescimento a nível local e regional (Barquero, 2001; Veiga *et al.*, 2014).

Esta nova abordagem tem uma componente de convergência nas suas problemáticas e análises que é a “noção de espaço” que se pretende “operacionalizar” com vista ao desenvolvimento. Em contraste com a noção de “neutralidade do espaço”, defende-se um “espaço ativo” que proporcione a intercessão entre “coesão, inovação e comportamentos estratégicos num contexto evolutivo” (Ratti, 1995:6; cit. Ribeiro *et al.*, 2005:), ou seja, um território que associa a sua dimensão física à “interação socioeconómica” (Ribeiro, 2005: 2). Deste modo, a inovação proporcionada pelo trabalho em rede num sentido de coopetição é tida como componente diferenciadora que aporta aos destinos a consubstanciação de um desenvolvimento sustentável. Aliás, numa perspectiva englobante, as políticas de desenvolvimento regional e local propõem a afirmação das

potencialidades territoriais, promovendo os agentes locais e a sua capacidade empreendedora e a qualificação do “capital humano” (Barquero, 2001). A eficácia desta política de desenvolvimento correlaciona-se com o modo como os governos locais a definem e a aplicam, particularmente com o processo de reorganização territorial e com o nível de participação dos agentes no território. O enfoque é posto também no impulsionar de projetos de dimensão apropriada que proporcionem a transformação progressiva do sistema económico regional e local.

Quadro 1 – Principais alterações na política de desenvolvimento regional e local

	<b>Política Tradicional, Top-down e Setorial</b>	<b>Políticas Territorialistas de Sentido Bottom-up</b>
<b>Estratégia dominante</b>	Desenvolvimento polarizado; Visão funcional	Desenvolvimento difuso; Visão territorial
<b>Objetivos</b>	Crescimento quantitativo; Grandes projetos	Inovação, qualidade, flexibilidade; Espírito empreendedor; Projetos numerosos;
<b>Mecanismos</b>	Redistribuição; Mobilidade do capital e do trabalho	Mobilidade do potencial endógeno; Utilização dos recursos locais e externos; Promoção do capital territorial;
<b>Organização</b>	Gestão centralizada; Financiamento a empresas; Administração pública dos recursos	Gestão local do desenvolvimento; Prestação de serviços; Organizações intermédias; Processo participativo e deliberativo

Fonte – Adaptado de: Vázquez Barquero, 1993; Feio e Chorincas, 2009; Barca 2012, Reis, 2015.

Os “territorialismos” passam também a dar ao espaço uma dimensão social e a entender os recursos como “mobilizáveis pelos atores” (Cabugueira, 2000: 120) que apenas se constituem em fatores de desenvolvimento quando aqueles demonstram capacidade bastante para os operacionalizar. A conceção territorialista associa ao espaço um “sentido de pertença” que permite uma análise regional com base em “regiões socioculturais” onde a “identidade cultural” se apresenta como uma das componentes basilares para o desenvolvimento de uma região (Cabugueiro, 2000). Constitui assim de uma visão das políticas públicas que implica considerar as dinâmicas e particularidades dos contextos em que estas se inscrevem, que inclua os seus valores e considere a ação dos atores e de formas particulares de cooperação/coordenação, baseadas em instrumentos de negociação e compromisso atinentes aos processos de tomada de decisão. Deverá ainda proporcionar

um espaço de participação democrática, consubstanciada no diálogo e aberta a visões alternativas (Barca, 2012). Deseja-se um crescimento inclusivo dos territórios, por forma a permitir: (i) “tirar partido das potencialidades específicas de cada território”; (ii) “a apropriação de estratégias locais, devido a uma maior participação de atores públicos e privados”; (iii) “a subsidiariedade, permitindo a adoção de estratégias mais adaptadas às realidades locais”; (iv) “a integração de políticas setoriais a uma escala territorial e o reforço de sinergias entre estas políticas” (Feio e Chorincas, 2009:138-139).

Ora, a pressão do desenvolvimento ligado aos destinos turísticos tem vindo a ser assumido no sentido *bottom-up*, oposto ao *top-down*. Enquanto este último radica numa estratégia de gestão dirigida a partir do poder central em que os destinos estão dependentes de uma orientação verticalizada superior (Brody, 1998), a abordagem *bottom-up* parte de pressupostos de desenvolvimento diferentes que contemplam a constituição de redes de agentes locais articulados na lógica de uma única organização. Tal como o enunciou Walter Stöhr, os princípios de desenvolvimento “a partir de baixo” implicam estratégias em relação aos recursos e às populações (Stöhr *et al.*, 1981) e contemplam uma arquitetura institucional específica, a par das componentes histórica, etnoantropológica e “culnatural” das regiões, onde se inclui a satisfação das populações locais. Aplicar esta abordagem ao contexto turístico implica a conjugação de segmentos singulares a partir de um trabalho conjunto dos diferentes agentes territoriais para a formulação de produtos turísticos cerzidos a partir das particularidades do território (Graham *et al.*, 2003). Considerando o turismo essencialmente um “catalisador” do desenvolvimento socioeconómico e, hoje em Portugal, consubstanciador de políticas públicas, requiere-se o cruzamento de fatores que perpassem os lugares, os mercados, as políticas e as pessoas (Tomazzoni, 2009). Cada vez mais o sentido empreendedor dos agentes locais (Dallabrida, 2010) se vai cruzando com as instancias públicas, capacitadas com instrumentos e estratégias de intervenção no destino (Bramwell; Lane, 2010). Daí o sentido de governança do turismo incidir na “coordenação e gestão” do destino turístico a vários níveis, imbricando os setores público e privado e a sociedade civil. As sinergias advindas dessa correlação contribuem, presentemente, para as políticas de descentralização, mesmo a nível mais global.

De reter ainda que os atores públicos devem assumir responsabilidades agregadoras das atividades produtivas e concretizadoras dos desideratos das políticas nacionais. O desenvolvimento de uma governança de “base territorial” implica o desenvolvimento de sinergias que promovam dinâmicas convergentes, mesmo que essas relações possam

incluir momentos de certa tensão, muito pela diversidade socioeconómica e cultural. Neste estudo, entende-se que o sentido da governança deve considerar as instituições e os contextos sociais e económicos (Stöker, 1998).

Considerando estas preocupações, a nossa investigação tem como desiderato a análise do modelo e das práticas de governança do turismo no destino Douro que apresenta particularidades territoriais, demográficas e socioeconómicas. Não olvidando as várias definições do território, o estudo incide na NUT III Douro, sistema hierárquico de divisão do território em sub-regiões, neste caso composta por 19 municípios consubstanciadores de uma Comunidade Intermunicipal – CIM Douro. Assim, coloca-se a questão sobre qual o modelo de estrutura responsável e líder para agilizar a definição, implementação e monitorização de um sistema de governança multinível e de base territorial?

### 1.3 Objetivos

O objetivo principal da investigação aqui apresentada é estudar o desenho de um modelo de governança turística multinível e de base territorial que implique a capacitação das instituições e envolva um conjunto de agentes (públicos, privados e comunitários), por forma a possibilitar a construção de uma estratégia de amplitude regional partilhada pelos principais *stakeholders* e a estimule para o desenvolvimento em rede.

Para alcançarmos o objetivo geral, elencam-se alguns objetivos específicos em que se centra a investigação, a saber:

- i) Identificar relações entre poderes públicos e sistema turístico (Cap. 2: 2.1 a 2.3.3);
- ii) Identificar os contextos de investigação que têm sido prosseguidos para analisar a governança e o turismo (Cap. 3: 3.1 a 3.6);
- iii) Caracterizar o destino e o seu desenvolvimento turístico, considerando a matriz territorial de ruralidade e baixa densidade (Cap.5: 5.1 a 5.7.3);
- iv) Identificar as percessões sobre as permissas que devem acompanhar a construção de uma estrutura/ modelo de governança para o território turístico Douro a partir de agentes e atores chave implicados com o território (Cap. 6: 6.1 a 6.2.3).

#### 1.4 Paradigma metodológico

Por forma a um melhor entendimento do enquadramento do desenho da investigação e da sua implementação e divulgação, reporta-se o paradigma metodológico considerado no presente estudo. Aliás, apesar de serem vários os autores que indicam diferentes acerções dadas às expressões “modelos”, “teorias”, “conceitos”, “métodos” e “paradigmas” ou “epistemologia”, é recomendável que o investigador indique o paradigma onde se consubstancia o seu estudo (Veal, 2006; Jennings, 2010; Pearce & Butler, 2010; Smith & Lee, 2010). Deste modo, considera-se o paradigma de investigação como um “conjunto de postulados, valores, teorias e regras” comumente aceites no âmbito de uma comunidade científica e num tempo definido (Coutinho, 2011); assume-se ainda no presente estudo uma componente ontológica que questiona a natureza do turismo como realidade a estudar, derivando daí uma aceção relacionada com o estudo do turismo e com o conhecimento produzido, indagando-se a sua validade e extensão, bem como a relação entre investigador e sujeitos ou objetos de estudo num claro sentido epistemológico (Veal, 2010: 30-31). Entende-se, assim, a metodologia como a linha orientadora da investigação e o método como a forma a que estão associadas as ferramentas e técnicas utilizadas para a coleta de dados e a sua concomitante análise, interpretação, validação e construção de conhecimento. Em suma, as perspetivas ontológica e epistemológica influenciam decisivamente a escolha do método (Veal, 2011), sendo que o paradigma constitui a “visão” diferenciada do mundo e consubstanciadora de conceções da própria realidade social. Deste modo, a definição de um objeto de estudo e as opções metodológicas a prosseguir são ulteriores ao posicionamento do investigador e à escolha da temática. Nesta perspetiva, o debate entre métodos quantitativos e qualitativos resultam já de reflexões ontológicas, epistemológicas e axiológicas em que o investigador também se deve envolver e que fundamentam as opções paradigmáticas.

Ora, a presente investigação é, assim, matizada pelo paradigma pós-positivista, atenta às circunstâncias sociais e históricas (Jennings, 2010). Metodologicamente seguimos uma abordagem essencialmente qualitativa, mormente por recorreremos ao *case study*. Aliás, as diferenças metodológicas verificam-se essencialmente no que respeita às técnicas e procedimentos utilizados, à relação entre a teoria e a prática, bem como na definição dos pressupostos de qualidade da investigação. Há, porém, uma estratégia englobante da investigação que pode ser predominantemente qualitativa ou quantitativa.

Como o observou Erickson (1986), a expressão “qualitativo” propõe destacar o interesse pelo significado atribuído pelos “atores” às ações em que se empenharam, isto como resultado de um processo de interpretação com implicações na “vida social”. As investigações assim enquadradas são também qualificadas de “interpretativas” por tomarem em linha de conta esta dimensão na delimitação do objeto de estudo e nas opções metodológicas (Freixo, 2010:145). Além do mais, a investigação qualitativa é ainda marcada por algumas características essenciais, tal como: i) ter numa “situação natural” a sua fonte de dados, sendo o investigador um “instrumento-chave” na recolha de dados; ii) ter como primeira preocupação descrever os dados seguindo-se a sua análise; iii) a questão fundamental é todo o processo – “o que aconteceu, o produto e o resultado final”; iv) os dados são, em regra, analisados “indutivamente”; v) reporta essencialmente os significados, ou seja, o “porquê” e o “quê” (Bogdan e Biklen, 1992).

Pese embora a marca metodológica assinalada, também se contempla a objetividade com recurso à quantificação por forma a garantir a validade da construção do conhecimento produzido o que leva, em parte, à utilização de métodos mistos (Jennings, 2010). Deste modo, na organização metodológica deste trabalho optou-se também por conciliar em certos pontos da investigação o cruzamento das duas formas.

Assim, a primeira parte do estudo é dedicada ao “Estado da Arte” e usou-se uma metodologia qualitativa com recurso a dados secundários. Como suporte desta *desk research* socorremo-nos de vários tipos de fontes, nomeadamente a análise sistemática de livros e artigos científicos, complementada com a utilização de variada documentação de proveniência oficial e relatórios técnicos com origem em instancias nacionais e internacionais. Este enfoque permitiu fazer uma revisão da literatura, desenhar o marco teórico e desambiguar e esclarecer conceitos (capítulos 1 a 3 da primeira parte).

Já na segunda parte da tese optou-se por conciliar de modo “interdependente” as duas tipologias metodológicas. Apesar de no capítulo 4 nos termos socorrido ainda de uma metodologia qualitativa com recurso a fontes documentais e a literatura específica sobre metodologia de investigação, já nos capítulos 5 e 6 utilizamos uma metodologia mista, de modo que a abordagem qualitativa permitiu a concretização do estudo empírico. No capítulo 5 foi necessário mesclar o nosso estudo com uma metodologia quantitativa, por forma a analisar o contexto sócioeconómico da região com especial incidência na atividade turística, tendo sido compulsadas fontes estatísticas do Instituto Nacional de

**Quadro 2 – Organização metodológica da tese**

**PARTE I**

	<b>Tipologia Metodológica</b>	<b>Tipologia de Dado</b>	<b>Fontes Principais</b>
Capítulo 1	Metodologia Qualitativa	<i>Desk research</i>	Livros, capítulos e artigos científicos/ documentos políticos/relatórios técnicos
Capítulo 2			
Capítulo 3			

**PARTE II**

	<b>Tipo de Metodologia</b>	<b>Tipo de Dados</b>	<b>Fontes</b>
Capítulo 4	Metodologia Qualitativa	Dados Secundários	Documentos técnicos; livros e artigos científicos
Capítulo 5	Metodologia Mista	Dados Primários e Secundários	Documentos políticos e técnicos/ dados do INE, do TP e PORDATA/ dados empíricos recolhidos no terreno
Capítulo 6	Metodologia Mista	Dados Primários e Secundários	Documentos políticos e técnicos/ painel de peritos/ agentes políticos, institucionais do setor turístico da região e <i>stakeholders</i>
Capítulo 7	Metodologia Quantitativa	Síntese conclusiva	Informação constante da tese

Fonte – Elaboração própria.

Estatística português, do Turismo de Portugal I.P. e até da PORDATA – Base de Dados do Portugal Contemporâneo. Ainda neste ponto, recolheram-se dados empíricos no terreno com a aplicação de um inquérito à população residente e ausente na NUT III Douro de modo a consubstanciar as dinâmicas demográficas e a perceber a estrutura da base económica local. Ainda neste capítulo 5 foi apresentada a dimensão do destino turístico formulado no tempo e no espaço cuja abordagem tem como base a análise documental de natureza política e técnica para descrever e parametrizar o destino e o seu modelo de governança considerando o entorno à escala nacional, utilizando-se uma metodologia qualitativa. No capítulo 6 desta segunda parte da tese voltamos a utilizar uma metodologia mista para recolha de dados secundários complementados por dados

primários. Foi, assim, utilizada uma técnica de análise de conteúdo refletindo questões conceituais e de relação (Altinay e Paraskevas, 2008), tendo como finalidade perceber o modelo institucional com influência no desenvolvimento do turismo na região (NUT II – Norte de Portugal e NUT III – Douro). Neste capítulo 6 também se usou uma abordagem metodológica quantitativa para recolha e análise de dados primários tendo como fonte um painel de peritos constituído por agentes políticos e institucionais do setor turístico da região e *stakeholders*, tendo sido aplicado para o efeito um questionário *delphi*. Esta parte final do estudo, que corresponde ao capítulo 6, pretende recolher e organizar as perceções dos atores, *players* e *stakeholders* sobre modelos de gestão e práticas de governança a nível turístico para a região em estudo. Em remate, num ponto 7, apresentam-se as conclusões do estudo e as considerações prospetivas daí resultantes.

### **1.5 A estrutura da tese**

A estrutura da presente investigação é composta por duas partes principais. Cada uma destas partes está subdividida em capítulos e estes em vários pontos, sendo a primeira parte constituída pelos capítulos 1 a 3 capítulo, e a segunda parte pelos capítulos 4 a 7, apresentando-se ainda em separado autónomo o aparato bibliográfico de suporte à investigação.

Assim, primeira parte propõe a apresentação e o “estado da arte” do tema, sendo que no primeiro capítulo se discorre sobre a governança como a problemática da investigação, onde se salientou igualmente a relevância do tema e os objetivos e paradigma da investigação. Nos dois capítulos subsequentes estabeleceu-se um enquadramento teórico, sucessivamente sobre os poderes públicos e as políticas de turismo, bem como sobre a governança em turismo. Por conseguinte, o segundo capítulo inicia-se por um enquadramento da relação dos poderes públicos com o sistema turístico, para logo a seguir se traçam-se algumas das características do turismo em Portugal, numa perspectiva evolutiva que vai da fase do turismo de massas ao estatuto que o turismo atingiu como política pública, onde se aproveita o ensejo para apontar o contexto jurídico institucional do novo modelo organizativo do turismo português. No terceiro capítulo ainda desta primeira parte do estudo, propõe-se uma análise sistémica sobre governança e turismo de acordo com diversos autores de referência sobre o tema. Igualmente aqui, são desenvolvidos os conceitos de instituições e atores de governança, bem como os conceitos de governança turística e de “boa governança” aplicada à gestão do destino turístico.

A segunda parte da investigação incide no estudo de caso e divide-se em mais quatro capítulos. Desta forma, o capítulo 4 é dedicado ao desenho e à metodologia de investigação, iniciando pela apresentação da estratégia e do modelo investigativo. Logo depois, apresenta-se e justifica-se a utilização das principais ferramentas e técnicas de recolha de dados, quer no que respeita à coleta de dados preexistentes, ou seja, os dados secundários e documentais, quer através da técnica de *focus groups* a que acrescem dois inquéritos por questionário, um aplicado a residentes da NUT III Douro, outro, usando a metodologia *delphi*, aplicado a agentes chave com compromissos sobre o território. Acresce ainda um inquérito por entrevista dirigido a um autarca responsável pela Rede das Aldeias Vinhateiras. Este capítulo é ainda rematado com explicações, em termos de síntese, sobre o modo de análise dos dados coligidos. O capítulo seguinte faz o enquadramento do objeto territorial do estudo, partindo da análise e diagnóstico ao contexto socioeconómico do destino turístico, prosseguindo o seu enquadramento no tempo e no espaço coincidente com a nomenclatura NUT III Douro, pertencente à NUT II Região Norte. Não se olvida também a problematização da questão da multifuncionalidade territorial e atual visão de desenvolvimento integrado como forma de mitigar as mudanças no mundo rural, quer pelo abandono, quer pelo consequente despovoamento. A par, tentou-se compreender o funcionamento da estrutura organizativa e o planeamento do turismo na região, bem como os instrumentos de planeamento e apoio ao desenvolvimento turístico do Douro. No remate deste capítulo apresentam-se dados caracterizadores da oferta e procura turística da região, mormente das dinâmicas de atividade de oferta e prestação de serviços. No capítulo sexto apresenta-se a recolha e análise de dados empíricos por forma a satisfazer o objetivo da definição de uma estratégia de governança para a gestão do destino turístico. Neste capítulo é feita a síntese das várias perceções resultantes da aplicação do estudo *delphi*, sucessivamente a perceção sobre a relevância das políticas públicas para o turismo na região, a perceção sobre o figurino da entidade de governança a adotar, igualmente sobre os agentes que a devem integrar e participar no processo de governança, sobre o grau de relevância dos princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver por essa entidade de governança, sobre a relevância dos mecanismos de participação e sobre a escala geográfica de incidência da ação da entidade de governança.

A tese é finalizada com um ponto de conclusões e perspetivas, onde são apresentadas as principais ilações do estudo e sublinhados os contributos que este aportou ao tema, e onde são assinaladas as principais dificuldades e limitações da investigação prosseguida. Em

suma, ficam nesta síntese conclusiva algumas sugestões e perspetivas para investigações futuras.

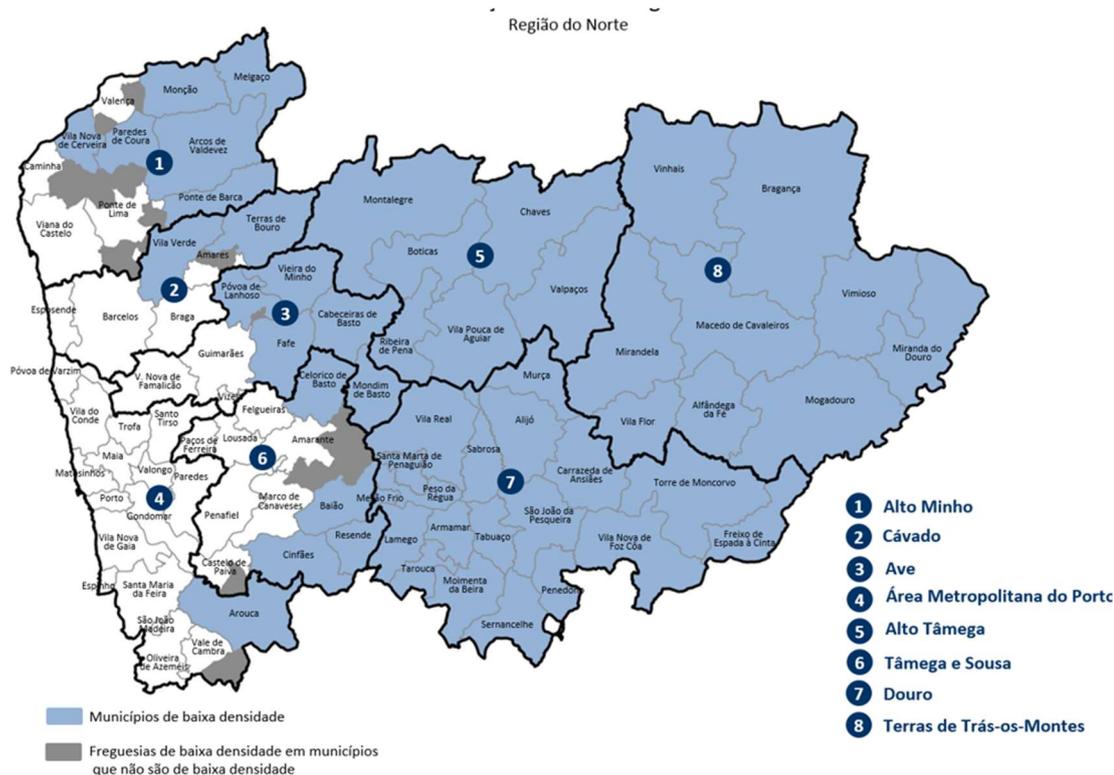
## **2 – Dos poderes públicos e das políticas de turismo**

### **2.1 Os poderes públicos e o sistema turístico**

O tema dos poderes públicos e das políticas de turismo está imbricado na ação do Estado e nas dinâmicas de política económica que incidem na delimitação da oferta turística e na correlativa ativação da procura. Deste modo, os poderes públicos face ao mercado e à sua contextualização no âmbito do sistema turístico assumem-se também como ponto de convergência de interesses diversificados. Demais, a intervenção do Estado no turismo está contida no planeamento e na facilitação da atividade turística, incluindo os apoios, incentivos e financiamento, bem como na supervisão da indústria acrescida da posse direta ou da operação de setores da mesma e na promoção interna e externa do país turístico (Holloway,1999).

Pese embora a complexidade das estruturas organizativas vigentes hoje em Portugal, a sociedade está organizada em distritos cujas raízes históricas produziram uma forte identidade regional. Existem ainda duas regiões autónomas insulares (Açores e Madeira). Aqueles, por sua vez, estruturam-se em municípios e estes em freguesias. Subsiste, porém, a ausência da instituição de regiões político administrativas, tema recorrentemente incluído no debate político nacional. Esta lacuna da estrutura administrativa e política do país levou a que várias competências supra-municipais originassem a criação de órgãos regionais que vieram colmatar essa falha nas competências quer do Estado central, quer dos municípios. Porém, essas entidades criadas são constituídas por órgãos não eleitos (e genericamente de nomeação do Governo central) e com frequentes sobreposição de competências. Estas sobreposições são visíveis nas competências atribuídas aos distritos, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional - CCDRs (Note, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, criadas em 2003 por fusão com as Comissões de Coordenação Regional), às áreas metropolitanas (i.e. AM Lisboa e AM Porto), e até às Comunidades Intermunicipais (21 CIMs). Acresce ainda a rede de direções regionais dos vários ministérios a intervir como veio comunicante do Estado centro nas regiões. Com significado estatístico existem ainda as NUT II (correspondendo às cinco grandes regiões) e as NUT III (25 NUTs III, de escala sub-regional e que correspondem às CIMs).

Mapa 1 – Região Norte de Portugal e respetivas comunidades intermunicipais



Fonte – CCDR-N, 2020; NUTS III consoante o Regulamento EU nº 868 da Comissão de 8 de agosto de 2014.

Com efeito, as regiões administrativas não foram ainda cumpridas como está consignado na Constituição da República Portuguesa, por forma a poderem participar nas dinâmicas de elaboração e execução do planeamento regional e, deste modo, assumirem a responsabilidade de coordenação e apoio aos municípios. A Lei nº 56/91, de 13 de agosto previa que as regiões administrativas a criar deveriam constituir-se como “pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão nacional”. A lei consignava a descentralização administrativa por forma a esbater assimetrias e fazer incidir a atuação dessas regiões administrativas no plano regional, nomeadamente em termos de “desenvolvimento económico e social”, “ordenamento do território”, “ambiente e conservação da natureza”, “educação”, “cultura e património histórico”, “juventude e desporto”, “turismo”, “abastecimento público” “apoio à ação dos municípios” (Lei nº 56/91, de 13 de agosto). Porém, em 1998, o processo de regionalização foi rejeitado em referendo nacional. Embora as regiões administrativas permaneçam consignadas no texto da constituição, continuam adiadas. As autarquias locais, por sua vez, continuam a inscrever-se numa estrutura “verticalizada intermédia”

da organização do Estado, não sendo, porém, Estado. Mesmo assim, as políticas públicas regionais e locais estão ligadas ao modelo de organização do território, quer no âmbito da gestão de recursos naturais, patrimoniais ou financeiros, quer na partilha dos recursos financeiros provenientes da administração central e dos fundos estruturais. Pese embora a modernização progressiva das autarquias locais, sobressai, porém, uma necessidade de “racionalização” mais eficaz de meios e recursos. Além do mais, mesmo com o reforço de uma certa operacionalização das entidades intermunicipais e de outras do setor público local, considerados instrumentos relevantes para a execução de políticas públicas, as entidades intermunicipais não estão enquadradas como “autarquias locais” na Constituição da República Portuguesa, como se verifica com as regiões administrativas. Ora, não tendo sido concretizado o que seria uma “escala intermédia de governo”, as atribuições que caberiam às regiões administrativas passaram a ser afetadas a vários órgãos públicos numa tendência de “regionalização” eminentemente “funcionalista como princípio de administração territorial” (Covas, 2020). Ressalta uma dicotomia entre um “excesso de centralismo” e um “excesso de localismo” com “efeitos de aglomeração no centro” e “efeitos de dispersão na periferia”. Subsiste a falha de um sólido poder intermédio. É, assim, debatida presentemente um necessário aprofundar das funcionalidades do dito “regime de coordenação e desenvolvimento” incorporados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) e o desenho de uma “estratégia de governação e articulação multyínivel”, ou seja, de um lado os municípios e “grupos de ação local” (GAL), juntamente com as comunidades intermunicipais (CIMs), do outro a prossecução dos planos de ação regional, bem como o “programa nacional de reformas” e os programas europeus de coesão (Covas, 2020).

Ora, ao associarmos o tema da governança ao das políticas públicas fazê-mo-lo na ótica dos benefícios que podem ser aportados ao desenvolvimento do território, que deve ser respaldado em “políticas integradas de base local” que enfatizem o “capital social e territorial das regiões” (Matos, 2013), porquanto configuram componentes nodais para a afirmação das suas singularidades e um estímulo à competitividade. Esta abordagem beneficia hoje os ditos territórios de baixa densidade que, como é o caso do objeto territorial em estudo, evidenciam fragilidades mais acentuadas no que concerne à sua competitividade e sustentabilidade económica.

Assim, na formulação de uma política para o turismo os Governos assumem funções de coordenação interministerial, por um lado, mas também fazem incidir a sua ação de coordenação no setor privado (Hall,2000; Brazinha,2007). Outro atributo da ação

governativa tem a ver com a planificação inscrita em planos nacionais de turismo que devem apontar prioridades e estratégias para consubstanciar o modelo de desenvolvimento turístico, cabendo aos poderes públicos a responsabilidade de garantir a sua execução e monitorização. Os Governos devem ainda acompanhar e intervir no âmbito da legislação e regulação, mormente no que reporta à política de proteção ambiental, às questões laborais para o setor e à defesa do respeito pelos princípios de ética para o turismo.

Como referencial teórico consideramos, desde logo, a avaliação política da “estrutura da escolha pública” proposta por Ewen Michael (2001), a par da tomada de decisão e de uma “inevitável politização do turismo” assinalada por Keller (1999), com incidência na identificação dos recursos, na planificação e na estruturação do turismo a partir de opções eminentemente políticas, cuja tomada de decisão deverá ser acompanhada por uma “investigação avaliadora”, como propõe Veal (2011).

Para este marco referencial, são considerados ainda outros autores que abordam o papel dos poderes públicos no turismo, nomeadamente Hefner (2001) com a análise que faz da questão do custo versus benefício; Ian Henry (1999) que sublinha a questão dos efeitos da globalização na nova doutrina da gestão pública; Keller, Hall Rubies e Jeffreies (2001) com estudos sobre as parcerias entre os setores público e privado; Snaith (1999) que adianta os objetivos estratégicos para o turismo de um Governo local; Kirdar (1997), Fredline e Faulkner (2000) que refletem o posicionamento do Estado ao encarar o turismo como um sistema; Costa (1996), Pearce (1997) ou Moutinho (2000) que reposicionam o planeamento do turismo; Cooper (1998), Morgan (1999) e Buhalis (2000) com as suas reflexões em torno das organizações nacionais do turismo como parte integrante do Estado; Pimentel e Vidal (2017) sobre formas de gestão em políticas pública para o turismo numa perspetiva normativa.

## **2.2 A política de turismo em Portugal: de turismo de massas a política pública**

### **2.2.1 “Boom” turístico português e afirmação de um turismo de massas (1964-1986)**

Ao longo dos anos de 1960-70 a sociedade portuguesa foi atravessada por profundas mudanças estruturais, aceleradas pelo êxodo rural, pela industrialização e pela abertura da economia ao espaço europeu, registando-se um intenso dinamismo de crescimento económico, de resto, a exemplo do que sucedeu, então, noutros países da Europa

Meridional (Lopes, 2004). A estratégia desenvolvimentista do Estado Novo português que vinha já a ser progressivamente ensaiada desde o após-guerra, por altura em que o *lobby* ruralista que influenciara as políticas públicas nos anos de 1930-40, mormente as plasmadas na organização corporativa e na coordenação económica ligada ao mundo rural (Rosas, 2000), vai dar lugar a uma elite tecnocrática emergente. Sem se afastar do quadro ideológico do regime, este novo grupo, o dos “engenheiros”, como era conhecido, propunha, assim, um projeto industrialista para o país.

Mas os anos de 1960 vão ficar marcados também por uma série de “figurações instabilizadoras” (Santos, 2002) que assinalam o início do processo de “destradicionalização” do país (Fortuna, 1997). A este propósito, saliente-se o eclodir da “guerra colonial” no continente africano e o avolumar da emigração proveniente de um mundo rural anquilosado e subprodutivo que se precipita numa “fuga gigantesca” para a Europa em expansão (Rosas, 1992). Os níveis de emigração então registados vão provocar uma rarefação da oferta de trabalho no setor primário e na indústria, situação que se reflete nos custos de produção, nos preços de bens alimentares, na habitação e nos excruciantes níveis de inflação, mormente a partir de 1965 (Barreto, 2000). Porém, tanto a emigração como a migração para os meios urbanos acabam por contribuir, sobremaneira, para a adoção de novos padrões comportamentais e de consumo, a que se associam novos hábitos e, em última análise, uma larvar alteração de mentalidades (Barreto, 2000). Confrontamo-nos, assim, com um nítido processo de destradicionalização para o qual contribui igualmente o progressivo recuo do analfabetismo e a crescente facilitação do acesso aos meios de comunicação de massas, mesmo que “fortemente policiados”, e, naturalmente, o designado boom turístico que interpela a sociedade portuguesa dos últimos anos do Estado Novo.

Em termos teóricos, como é sabido, a destradicionalização decorre do “reconhecimento de que nem tradição nem inovação existem sob forma absoluta” (Fortuna, 1997). Há, pois, componentes antitradicionalistas na tradição, como também se registam segmentos “não modernizantes” a par da inovação (Fortuna, 1997). Por conseguinte, trata-se de um processo social através do qual as sociedades se modernizam, subordinando “anteriores valores, significados e ações” a uma nova lógica interpretativa e de intervenção. A esta luz, o turismo em Portugal enceta uma nova fase do seu desenvolvimento a partir de meados de Novecentos, sendo considerado desde então uma área de atividade económica relevante. Para trás fica o período em que o turismo era encarado sob a forma de um constructo ideológico delineado por António Ferro e que se respaldava numa base

programática que pretendia alcançar a “ordem”, a “estabilidade” e a “durabilidade” através da preservação do mundo rural (Gonçalves, 2009).

Ora, em 1963 Portugal era ainda um dos países europeus que integravam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) com mais baixos indicadores de fluxos turísticos (Cunha, 2012). Porém, a situação irá alterar-se rapidamente com uma procura massiva de turistas. De modo quase que inositado, podemos considerar aqui o início de um novo ciclo do turismo português. Confirmado nos anos de 1960 adentro, este período regista um crescimento exponencial de turistas, sendo 1964 o ano da “explosão” da atividade turística, facto que irá atenuar o saldo até aí cronicamente deficitário da balança comercial. Cada vez de modo mais marcante, a feição regionalista e folclórica (Vasconcelos, 2001) vai sendo subvalorizada pelas opções industrialistas. A este novo paradigma económico vai associar-se a expansão do tempo livre com “novas rotinas de lazer” e a progressiva sedimentação de modelos de consumo de “valores culturais contestatários” (Fortuna, 1997), cuja dinâmica afronta o estílo de uma visão agrária.

Ainda ao longo da década de 60 do século passado enceta-se um ciclo de franca abertura ao investimento estrangeiro face á inevitabilidade industrialista, articulada com a adesão de Portugal à EFTA (Associação Europeia do Comércio Livre) que se revela uma importante componente de alavancagem propiciadora da vinda para o país de profissionais e quadros dirigentes provenientes da Europa desenvolvida (Lopes, 2004). Este franco robustecimento da economia portuguesa está plasmado nos programáticos Planos de Fomento, mormente no *II Plano de Fomento* e no *Plano Intercalar* (1965-1967). De resto, estes instrumentos orientadores da economia passam a agrupar atividades que até então se pautavam pela heterogeneidade. A restauração e a hotelaria são os setores de atividade que mais beneficiaram com o dinamismo económico que irá alongar-se até ao dealbar dos anos de 1970. A este propósito, Silva Lopes, prestigiado economista português, sublinha que “Portugal participou em escala ampla no acolhimento das correntes turísticas dos países industrializados que atingiram números significativos durante esse período” (Lopes, 2004). A cidade de Lisboa e a ilha da Madeira são, então, os focos de maior crescimento de fluxos turísticos, isto a par da ação estruturante da região do Algarve como espaço turístico, mormente por se tratar de uma região favorecida por circunstâncias climatéricas ideais ao incremento do produto Sol e Mar, inspirado nos casos emblemáticos da região meridional espanhola, tal o que acontecia com Alicante e Málaga. A esta dinâmica acresce a concretização da infraestrutura aeroportuária de Faro, aberta em 1965. Do mesmo modo é de referir a história de Tróia e da própria Torralta -

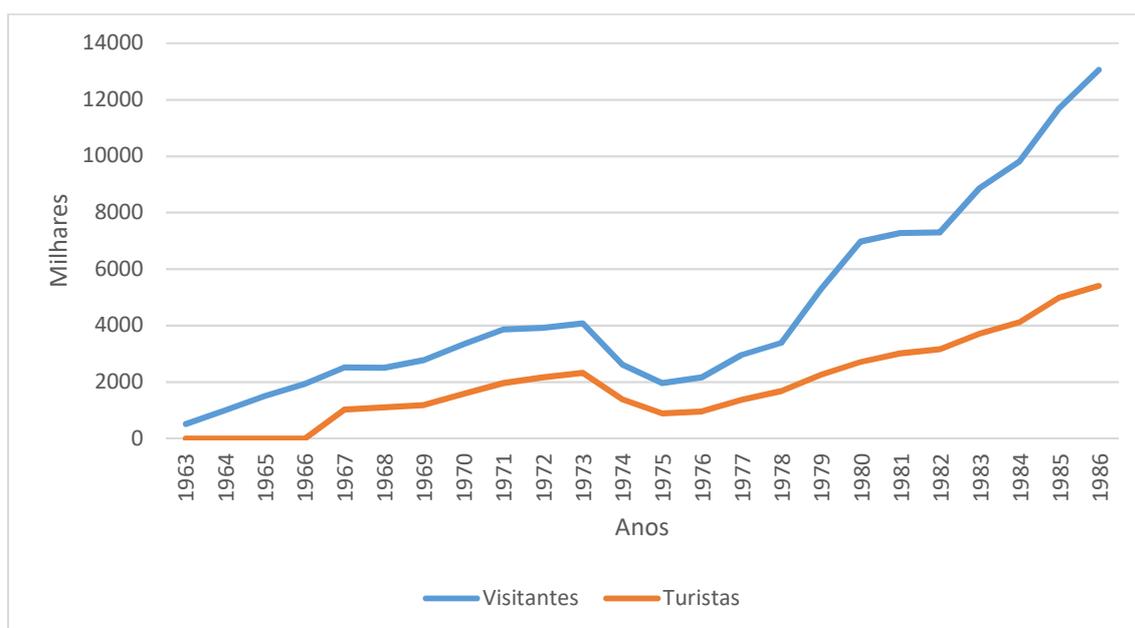
Club Internacional de Férias, empresa tutelada então pelos irmãos José e Agostinho Silva que concebeu naquela península o primeiro conceito de “casa de férias” em Portugal. Formada em 1967, a Torralta esteve ligada ao lançamento do turismo de massas no Algarve, tendo replicado o mesmo em Tróia, preparando-a para 70 mil camas. As obras arrancaram em 1970 e ali nasceu o hotel Torralta, formado pelas duas torres que foram demolidas em 2005. Por conseguinte, a instituição progressiva do ócio e das férias vai conduzir a um crescimento do fruir do litoral e a procura sazonal das praias de que começam a ser bons exemplos as praias da Figueira da Foz, Costa Nova, Ílhavo, São Martinho do Porto, São Pedro de Moel ou, mais a norte, as da Póvoa de Varzim, Esposende e Moledo do Minho (Cascão, 2000). Eram cada vez mais evidentes os sinais do fim das hesitações do regime de “saber se seria necessário ter turistas para investir em infraestruturas afins, ou se investir para atrair turistas” (Santos, 2002). Mesmo assim, já nos alvares da década de 70, o chefe do Governo, Marcelo Caetano, desabafava que “com o turismo, era um pouco da alma do povo que se vendia” (Pina, 1988), não deixando, porém, de ver nele um “filão” de desenvolvimento do país. Retomando a linha institucionalizadora da 1ª República (Gonçalves, 2011), o poder político aprofunda o desenho orgânico do turismo com a criação da Direção Geral de Turismo, em 1968, estrutura que passa a deter a tutela da formação turística articulada com a ação do então designado Instituto Nacional de Formação Turística (Brito, 2011).

Com o desvanecer dos motivos que fundamentaram as reservas em relação ao turismo, a par das quebras do isolamento, o país vai, de modo progressivo, consubstanciar a sua “turistificação” como processo compensatório dos pesados encargos económicos com a Guerra Colonial (Cavaco, 1980). Em termos sociais, quer a busca de melhores condições de vida no litoral, quer o turismo e o desenvolvimento da construção civil irão marcar as expectativas de uma população serrana que se alinhará com o novo ritmo de vida, mais urbanizado. Desde os primórdios do turismo de massas, já na década de 1950, as expectativas geradas centravam-se no seu potencial como elemento de afirmação do intercâmbio cultural entre visitantes e visitados, ou seja, o conhecimento do outro e a “consciência de alteridade”. Esta capacidade do turismo foi largamente divulgada pela Organização Mundial do Turismo a partir de afirmações proferidas por um dos primeiros teóricos da economia do turismo, W. Hunziker, que entendia que o turismo se tornara “o primeiro instrumento de compreensão entre os povos [...] e um dos principais fatores [da sua aproximação, bem como da] consequentemente manutenção de relações pacíficas” (Krippendorf, 2001). Por outro lado, a massificação do turismo acompanha, já nessa altura,

a evolução tecnológica e o desenvolvimento dos transportes, a que acresce uma “indústria sem chaminés”, o “marketing turístico” e a proliferação de um sem número de operadores turísticos (Santos, 2002), tudo isto plasmado num quadro social marcado pela imagem e pela célere circulação da informação, com a afirmação do ócio e do tempo de recreio e lazer. Presente-se, pois, o domínio da “industrialização turística”(Santos, 2002) a apropriar-se dos espaços e a “comprimir o tempo” (Urry, 1995), características de um período matizado pela reorganização fordista do trabalho, fato que Cohen apelida de “experiência agenciada” onde se articula a atração turística com os sítios e lugares criados com “propósitos turísticos”, ou seja, opostos aos “locais físicos, culturais, étnicos ou arqueológicos que não tenham sido criados com propósitos turísticos” (Cohen, 1995: 15). O espaço abre-se, assim, à produção em massa. Deste modo, afirma-se um novo modelo de viagem em que o itinerário perde centralidade e passa a ligar-se intimamente ao “avião” que assume um “simbolismo de transcendência” (Santos, 2002; Durand, 1989). O turismo inicia agora onde termina a viagem e consubstancia uma “cultura encorajadora do prazer” (Bell, 1976).

Entre 1963 e 1973, o fluxo de visitantes estrangeiros multiplica-se oito vezes. Em 1967 Portugal situava-se já no nono lugar turístico dos países europeus da OCDE, quando em 1962 só ocupava décimo quarto.

Gráfico 1 – Evolução da procura turística em Portugal (1963-1986)



**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Portugal. Direção Geral de Turismo DGT (1972-1975). *O turismo em 1971, 1973 e 1974*. Lisboa: DGT; DGT (1976-1981). *O turismo em 1974, 1976 e 1980*. Lisboa: DGT; DGT (1991). *O turismo em 1980 a 1990*. Lisboa: DGT. Nota: Os anos de 1963 a 1966 apenas apresentam os dados relativos ao número de turistas integrados no conjunto de visitantes.

O Portugal rural influiu aceleradamente para o Portugal urbano dos anos 70/80 do século XX, embora o turismo tenha abrandado substancialmente por altura da crise petrolífera de 1973, acrescida pela revolução de abril e a conseqüente mudança de regime político, em 1974. Foi uma conjuntura intervenções estatizantes, de nacionalizações que só os anos de 1980 viriam a esbater. Para além do campismo e do caravanismo que granjearam grande popularidade em Portugal a partir da década de 1960 há ainda a destacar o *time-sharing* imbricado no conceito de “títulos de férias” popularizado inicialmente pela Torralta em Tróia e no Alvor, na transição para a década de 1970, e inspirado numa prática em voga nos Estados Unidos. Com o turismo interno e a “democratização das férias”, a tradicional hospitalidade em unidades hoteleiras vai estender-se a um turismo residencial e à prática da utilização da casa de familiares, bem como ao recurso a quartos alugados e a parques de campismo, tudo acompanhado pelo avolumar do fenómeno de litoralização dos fluxos turísticos. Ao produto Sol e Mar a oferta consubstancia-se na lacuna do planeamento de infraestruturas associada a uma falta larvar de um ordenamento do território e alheio à capacidade de carga do destino (Gonçalves, 2003). No computo global, os mercados emissores eram escassos, de tal modo que em 1977 cerca de 57% das dormidas estavam concentradas nos mercados espanhol e norte americano e inglês (Cunha, 2012). No período de medeia os anos de 1964 a 1973, a capacidade hoteleira aumentou cerca de 270% nos destinos turísticos do Algarve e da ilha da Madeira e cerca de 40% em Lisboa, três zonas turística que absorvem uma boa parte dos investimentos no turismo, penalizando fortemente os restantes destinos turísticos portugueses. Acresce ainda uma regulamentação obsoleta do setor, provocando o crescimento de forma de alojamento “clandestinas”, o “caos urbanístico” plasmado numa ocupação desordenada do território e a destruição de recursos naturais e culturais (Cunha, 2012).

### **2.2.2 Das novas perspetivas de desenvolvimento turístico à afirmação de política pública**

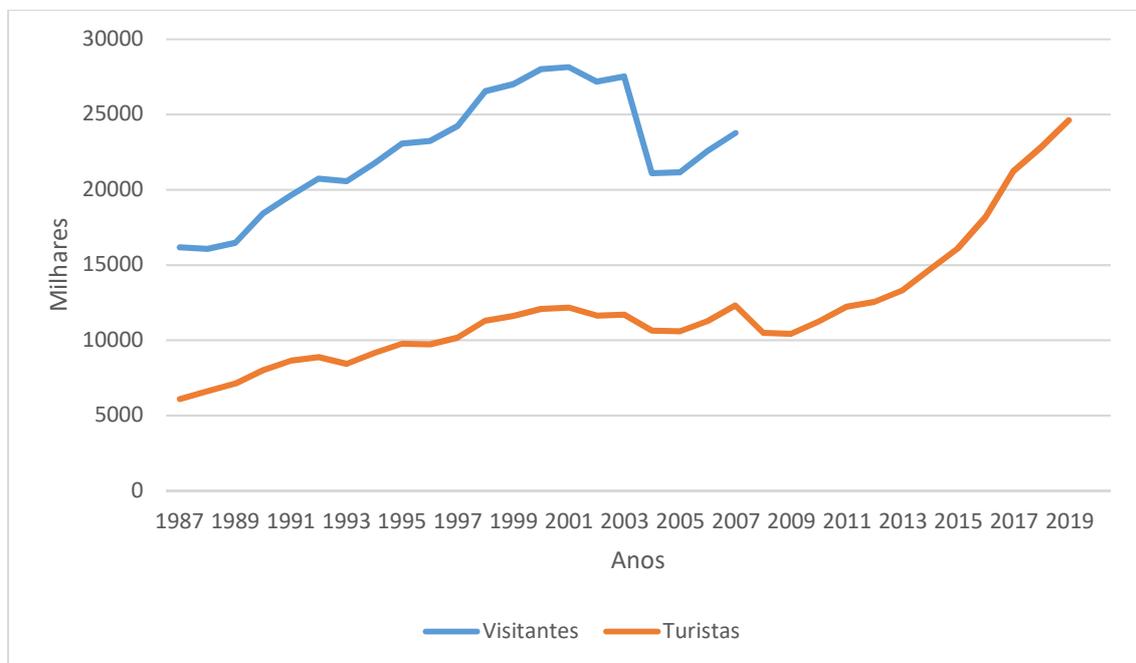
A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, abriu o país a novas perspetivas de investimento exterior, associadas à liberalização económica, ao processo de privatização, à melhoria de infraestruturas e a novos empreendimentos, tudo isto tornando o país progressivamente mais competitivo (Cunha, 2012). Os anos de 1990 adentro, com as orientações políticas para o turismo em Portugal passou a buscar-se um sentido alternativo, hoje genericamente consolidado, um turismo progressivamente sustentável e responsável, ligado às preocupações ambientais e à crescente necessidade

de contacto com a natureza, experiencial e comprometido com as diferentes culturas e sociedades. Por conseguinte, considerando as origens da preparação e implementação do novo modelo de desenvolvimento turístico em Portugal, somos levados a refletir em torno da análise da política de turismo prosseguida pelos poderes públicos na espessura temporal que abarca a transição para o novo milénio.

Ora, ao longo de toda a década de 1980 até 1991 o turismo irá registar em Portugal um crescimento constante dos seus indicadores globais. Mesmo assim há ainda momentos de abrandamento do crescimento, tal como nos revelam os dados de 1993 que configuram uma quebra nos fluxos turísticos de não residentes acompanhada por uma diminuição de dormidas de estrangeiros e, igualmente das receitas turísticas. Aliás, no conjunto dos países da zona OCDE, em 1992 e 1993, o turismo só não aumentou na Itália e em Portugal, não se constituindo uma crise internacional do turismo, mas centra particularmente em Portugal (Cunha, 2012). O início da recuperação só viria a verificar-se dois anos depois, reforçada particularmente com a realização da “Expo 98”, altura em que se registam os mais elevados indicadores de crescimento até aí em Portugal.

No início dos anos de 1990 pressentia-se já a necessidade de criação de um novo modelo de desenvolvimento turístico para Portugal que fosse além das intervenções comunitárias

Gráfico 2 – Evolução da procura turística em Portugal (1987-2019)



**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Portugal. Direção Geral de Turismo DGT (1991). *O turismo em 1986 a 1990*. Lisboa: DGT; World Tourism Organization (2018). *International Tourism Highlights*, 2018 Edition. Madrid: UNWTO; INE – Instituto Nacional de Estatística (2019). *Estatísticas do Turismo 2018*. Lisboa: INE; INE (2020). *Estatísticas do Turismo 2019*. Lisboa: INE. Nota: A partir de 2008 deixam de estar disponíveis os dados sobre visitantes.

para o turismo português no âmbito do I Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993), medidas que incidiram nas questões do alojamento, nas infraestruturas de transportes e na formação profissional (Costa, et al. 2001). No plano dos incentivos, logo em 1992, tornou-se necessária a atualização do Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT – II; Decreto 215/92 de 13 de outubro), com o objetivo de diversificar a oferta turística, bem como da remodelação e modernização dos equipamentos turísticos existentes e a criação de novos empreendimentos. Aliás, esta política de incentivos ao turismo tinha sido inaugurada já em 1987, no âmbito do *Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional* – FEDER (Decreto 420/87 de 31 de dezembro), com vista à correção de assimetrias regionais larvares no que ao turismo diz respeito. Deste modo, a indústria turística passa a ser considerada de importância capital para o desenvolvimento regional, especialmente para as regiões que apresentavam uma estrutura de desenvolvimento mais débil, mas com um efetivo potencial de desenvolvimento turístico. O *Programa de Desenvolvimento Regional* então prosseguido considera já o turismo como “importante instrumento de política regional”. Neste seguimento, com o primeiro *Plano Nacional de Turismo Português* (1985-1988) assinalam-se prioridades regionais específicas, mormente as relativas ao termalismo, turismo rural, turismo de habitação e agroturismo (PNT- Relatório, 1988).

À entrada da última década do século XX, a promoção externa do país turístico competia ao Instituto de Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, cuja ação era complementada pela Direção Geral de Turismo que regulava a oferta interna, num tempo em que o turismo atinge o peso de cerca de quase 6% do Produto Interno Bruto (PIB). Prosseguindo a ação do Instituto de Promoção Turística e dos centros de turismo de Portugal, a partir de 1992, a promoção externa do turismo português passa a contar ainda com a ação pioneira do ICEP - Instituto do Comércio Externo de Portugal, tutelado pelo então Ministério do Comércio e Turismo, cuja ação é dedicada à promoção e divulgação dos produtos, equipamentos e serviços de origem portuguesa (Brazinha, 2007).

A primeira metade da década de 1990, sob o signo do *Relatório Wolff Olins* (1992) que aponta a perceção do destino Portugal, temos uma primeira evidência sistematizada que denuncia um país de assimetrias e contrastes, pese embora detentor de um significativo ativo a explorar, especialmente no que respeita às suas características territoriais, culturais e patrimoniais únicas.

Encomendado pelo Governo português da época, aquele relatório incidiu sobre a perceção de Portugal no exterior e evidenciou uma imagem do país turístico muito colada ao

Algarve, um país de contrastes, mas com paisagens únicas, um país com tradições milenares, seguro e conservado. A par, o relatório elenca as fragilidades, nomeadamente no que reporta a acessibilidades e à má sinalização turística, à construção civil “descontrolada” e à “confusão nas imagens que divulgam o país”. Do estudo resultou uma ideia central para um modelo de desenvolvimento turístico para Portugal, um país onde “o Atlântico encontra a Europa; um país cheio de Sol, verde”, com uma história milenar e ciente dos seus “valores tradicionais e do seu património”, em suma, um país culturalmente rico com “um povo hospitaleiro” (ICEP, 2000).

Porém, continua latente, à entrada da década de 1990, a necessidade de se estruturar um novo modelo de desenvolvimento turístico. A própria avaliação do *II Quadro Comunitário de Apoio* alerta para os desequilíbrios estruturais do sector do turismo português, nomeadamente para a dependência do produto “sol e praia” com a concentração da oferta turística no Algarve, Lisboa e Madeira, para a sazonalidade da procura com a concentração de cerca de 47% das dormidas nos três meses de verão (Cunha, 2012), a concentração num número reduzido de mercados e para a escassez de mão de obra qualificada, entre outros.

Assim, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu (FSE), o subprograma Turismo e Património Cultural põe em marcha várias medidas que incidem na “modernização e diversificação da oferta turística; no alojamento turístico em edifícios histórico-culturais; na formação; na valorização do património cultural; nos museus e outros equipamentos culturais; no turismo juvenil” (Brazinha, 2007). Na busca de uma oferta turística integrada era necessário ultrapassar o modelo de crescimento turístico dos anos de 1980, tal como fica consignado no *Relatório de Execução da Intervenção Operacional Turismo e Património* (1994), fazendo assentar o novo modelo em quatro segmentos de “desenvolvimento estratégico”: i) “aumento da qualidade da oferta”; ii) “melhoria do profissionalismo”; iii) “diversificação dos produtos”; iv) “diversificação dos mercados” (DGDR, 1995). Estas medidas foram enquadradas e patrocinadas pelo Quadro Comunitário de Apoio, nomeadamente através do FEDER e do FSE. De realçar também a criação, em 1995, da Confederação do Turismo Português cuja ação veio dar um novo estímulo ao associativismo empresarial da área do turismo.

Em 1996, a Direção Geral de Turismo apresentou o *Inventário de Recursos Turísticos* do país, documento que vem contribuir, sobremaneira, para a consciencialização das potencialidades da oferta turística nacional. Nas *Grandes Opções do Plano* para aquele

ano destaca-se a atenção dada à modernização e à requalificação do alojamento, à melhoria de infraestruturas e à recuperação do património histórico-cultural, isto a par da dinamização do Turismo em Espaço Rural.

Com a publicação das *Linhas Orientadoras para a Política de Turismo em Portugal*, em 1998, é sublinhada a reorganização institucional, a formação, o ordenamento do território e a vertente do turismo cultural. De realçar, no mesmo ano, a aprovação do *Plano Estratégico para o Turismo Interior Portugal-Espanha*, operacionalizado através de estratégias regionais e de produtos já a anunciar a orientação estratégica para a segmentação do mercado turístico. A partir de 1999, o antigo Fundo de Turismo passou a apoiar: Programas de Aldeias Históricas; Programas de Itinerários Arqueológicos do Alentejo e Algarve; Projetos de Recuperação do Castelo de Lisboa, bem como dos Centros Históricos do Porto, Santarém, Évora, Sintra e Funchal; acresce ainda o Projeto Integrado de Mértola e o Itinerário Românico do Minho, entre outros.

Das *Grandes Opções do Plano* para 2001 são vertidas novas medidas que prosseguem a mesma filosofia de incremento turístico, de que é bom exemplo o “Porto Cidade Europeia da Cultura”. Neste ano, o Instituto de Financiamento de Apoio ao Turismo estabeleceu prioridades de patrocínio que incidiram em projetos empresariais de animação turística, de recuperação do património arquitetónico, histórico e cultural. Estão, assim, lançadas, na fase final do século XX, as grandes linhas de um novo paradigma de desenvolvimento turístico que o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007) veio consignar de forma indelével.

Em termos internacionais lembre-se que, após Maastricht, o turismo cultural passou a inscrever-se com regularidade na agenda das políticas comunitárias para o turismo. Desde então tem-se prosseguido a redefinição do seu sentido estratégico no desenvolvimento global do turismo, de resto, como fica bem patente, por exemplo, na resolução nº 158 do Congresso (Câmara das Regiões), de 2004, sobre a promoção do turismo cultural como fator de desenvolvimento regional. De referir igualmente a produção de um documento do Comité Económico e Social Europeu, de março de 2006, que realça a importância do turismo cultural na Europa e propõe, entre outras medidas, a criação de uma agência europeia do turismo coordenadora das políticas sobre o turismo na União Europeia. Demais em que o turismo cultural pode e deve estar ao serviço da conservação e valorização do património cultural, pese embora o risco da associação do património a uma economia da memória.

De acordo com o ICOM (Conselho Internacional de Museus) os objetivos que o turismo cultural deveria atingir estão plasmados em: i) transmitir a importância do património cultural a anfitriões e visitantes; ii) respeitar as culturas anfitriãs; iii) facilitar e promover o diálogo entre os conservadores do património cultural e a indústria do turismo, com o objetivo último do desenvolvimento sustentável; iv) apoiar a conservação e gestão do património cultural; v) formular padrões de intervenção no património cultural. Por sua vez, para o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) os princípios de ativação do turismo cultural não divergem muito, a saber: i) um turismo cultural como veículo de intercâmbio cultural entre anfitriões e visitantes; ii) a gestão sustentável do património cultural e do seu aproveitamento turístico; iii) a planificação da conservação e do turismo nos sítios com património cultural; iv) o envolvimento dos anfitriões na planificação da conservação do património cultural; v) o beneficiar a comunidade anfitriã com a redistribuição equitativa dos benefícios do turismo; vi) a proteção dos valores do património cultural e natural.

Apesar destes princípios servirem como guia de orientação política para o turismo cultural, não significam, porém, uma panaceia e a conversão do turismo cultural em argumento de “salvação de zonas de declínio” (Santos, 2002). Ao invés, o turismo cultural constitui, tão-só, uma das formas de desenvolvimento, por vezes complementar, sendo absolutamente necessário entendê-lo numa perspectiva “integral, endógena e participativa” (Santos, 2002), em ordem a um efetivo contributo para o tão anunciado desenvolvimento sustentável das regiões.

Deste modo, tal conceção abrangente da cultura permite o alargamento e a diversificação da oferta do turismo cultural. Enfim, a própria Organização Mundial do Turismo debruça-se regularmente sobre a questão da ética do turismo, tendo procedido, já em 1997, a um aprofundado cotejo em torno das políticas turísticas de vários países europeus. A própria Comissão Europeia, na sequência do “ano do turismo” (1992), veio ulteriormente a publicar o *Livro verde* (1995) sobre o “destino Europa”, tendo em vista, nomeadamente, o apoio ao desenvolvimento do Turismo em Espaço Rural. A Comissão trabalhou ainda as questões do efeito da indústria turística no mundo do emprego e a necessidade da implementação das novas tecnologias aplicadas ao setor. Ainda uma outra resolução do Conselho da Europa, a propósito do futuro do turismo europeu, datada de inícios de 2002, convida a Comissão, os Estados-Membros e os outros atores do setor do turismo, à reflexão sobre o reforço da posição e da imagem da Europa, partindo da diversidade e das potencialidades que ela oferece enquanto destino turístico, bem como sobre o modo de

assegurar, ulteriormente, um crescimento durável do turismo europeu, concluindo pela necessidade de uma melhor coordenação do turismo a nível global.

Neste seguimento, releve-se também a importância dos itinerários enquanto resposta imaginativa e estruturante em torno do turismo cultural e do concomitante contributo para o desenvolvimento das regiões. No ensejo, refira-se que em meado dos anos de 1990 um grupo de trabalho do Conselho da Europa, apelidado “L’Europe continue”, formulava, em nota preambular ao seu relatório, três objetivos: i) a tomada de consciência da cultura europeia pela viagem; ii) a relação entre a geografia cultural da Europa e as possibilidades de estabelecimento de redes turísticas; iii) a valorização turística dos grandes “*foyers*” e dos caminhos trilhados pela civilização europeia.

Ora, o consumo de património cultural como estratégia de “autossobrevivência” e autodefinição do “local” que vende o “pensado como autêntico” leva-nos a falar em “economia da memória e da paisagem natural”. Em suma, o património cultural passa também a ser considerado como fator nodal da recomposição de identidades culturais; como cultura de permanência num tempo de efemeridade, o património cultural pode servir para conservar e preservar bens culturais; o património cultural tem ainda uma rentabilidade social e política, e não só uma rentabilidade económica (Santos, 2002).

As políticas visando o campo da articulação do turismo com o património e a herança cultural têm mudado substancialmente no próprio contexto da União Europeia, direcionadas cada vez mais para o apoio das instituições públicas aos serviços, à assistência técnica e à revitalização do próprio património cultural, tendo como lastro duas estratégias-base de políticas de gestão do binómio turismo-cultura: i) a adaptação da cultura ao turismo e aos turistas; ii) a adaptação do turismo e dos turistas à cultura (Pereiro Pérez, 2014).

O turismo cultural como concebido hoje foi resultado do desenvolvimento do “ciclo de vida dos turismos convencionais” (Santana Talavera, 2003), unido á complexidade atual da procura e de “clientes” potenciais que se enquadram numa dicotomia modernidade/pós-modernidade. Para a antropóloga Margarita Barretto, o legado cultural transformado em produto para o consumo perdeu o seu significado – a cultura deixa de ser importante por si mesma e passa a ser importante pelas suas implicações económicas. Deste modo, “a história não é importante porque mostra as raízes, mas porque traz dinheiro” (Barretto, 2007). A tentativa de transformação da cultura local num produto consumível pressupõe uma discussão sobre o que é autêntico e o que o não é, o que é realidade cultural local e o que vem a ser apresentado como cultura-espetáculo ao turista.

Hoje fala-se também em “pós-turista” atraído pela experiência e pela participação em culturas distintas, referindo-se a oferta de cultura como experiência individual. E aqui é recolocada a problemática da autenticidade, considerada como uma construção contextualizada nas próprias experiências do sujeito. Estes referenciais vão, pois, matizar a construção do novo modelo turístico português construído a partir dos elementos diferenciadores do país face a outros destinos concorrentes, cuja tónica é posta na cultura e na tradição, no endógeno e no único.

Depois de uma primeira tentativa de implementação de um *Plano Nacional para o Turismo em Portugal* (1985-1988), em 2007 o Governo português reconheceu, a partir do enfoque normativo, a relevância do turismo no país ao aprovar o *Plano Estratégico Nacional do Turismo* (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2007, de 4 de abril). O fundamento para a elaboração deste documento está consubstanciado no fato do turismo ser uma das principais indústrias da economia portuguesa, cujo peso tomou proporções de primeiro plano e levou o turismo a assumir-se como um dos grandes impulsionadores do desenvolvimento social, económico e ambiental a nível regional e nacional. Esta relevância acabou por conduzir o turismo ao estatuto de “política pública”, enquanto setor estratégico na economia nacional, cujas bases e instrumentos de execução ficaram plasmados na Lei de Bases do setor (Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto). Deste modo, enquanto política pública, o turismo passa a ser assumido como uma das tarefas nodais dos poderes públicos com objetivos de vinculação de “todos os agentes e de todos os setores de propriedade dos meios de produção”.

De acordo com a *Conta Satélite do Turismo* (INE, 2018), o consumo do turismo em Portugal atingiu, em 2017, cerca de 13,7% do Produto Interno Bruto, o que corresponde a 26,7 mil milhões de euros, gerando mais de meio milhão de postos de trabalho. Afirmando-se em consonância com os três pilares da sustentabilidade, são indicadas como áreas prioritárias de incidência das políticas públicas de turismo os transportes e acessibilidades, a qualificação da oferta, a promoção, o ensino e formação profissional e a política fiscal, erigindo a competitividade dos agentes económicos como fator “determinante do desenvolvimento do turismo”. Conforme a *Estratégia – Turismo 2027*, Portugal como destino turístico está posicionado em 26º lugar em termos de receitas turísticas segundo o ranking da *OMT International Tourism Receipts [2015]*, em 11º lugar de receitas turísticas do ranking da União Europeia (UE28) segundo o *Eurostat - Balança de Pagamentos Exportação em Viagens e Turismo [2015]*, ainda em 11º lugar em número de dormidas de estrangeiros em hotéis e similares do ranking UE28 do *Eurostat -*

*Dormidas de residentes no estrangeiro em hotéis e similares [2015]*, em 15º lugar dos destinos turísticos mais competitivos do mundo segundo o ranking do Fórum Económico Mundial - *World Economic Forum (WEF) – Travel & Tourism Competitiveness Index*. Ainda á luz da *Estratégia – Turismo 2027*, os mercados turísticos prioritários de atuação no que respeita à oferta turística portuguesa têm por base os mercados estratégicos espanho, alemão, inglês, francês, brasileiro, holandês, irlandês e escandinavo. Como mercado de aposta sublinha os Estados Unidos da América e, como mercados de crescimento, a Itália, Bélgica, Suíça, Áustria, Polónia, Rússia e Canadá. Como mercados de “atuação seletiva, consideram-se ainda o Japão, Austrália, Singapura, Coreia do Sul, Israel e países da Península Arábica. Pelo lado da oferta, Portugal apresenta hoje cinco grandes regiões turísticas no continente (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e ainda as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Este tempo charneira permitiu, assim, a consubstanciação do novo modelo de desenvolvimento turístico que teve que ultrapassar a centralidade da dependência do produto “sol e mar”, bem como dos estigmas da sazonalidade, da dependência de um número exíguo de mercados e da desqualificação larvar da mão de obra. Naturalmente que nesta fase é essencial a perceção dos impactos dos apoios comunitários que vêm contribuir para que se consolide o novo modelo respaldado num desenvolvimento estratégico e na “qualidade da oferta”, na qualificação da mão de obra e na diversificação dos produtos e dos mercados. Todas estas medidas passaram a ser complementadas com a assunção de um necessário “programa de turismo e património cultural”. Em suma, a proposta que se apresenta tem como lastro a reflexão sobre as transformações operadas que fundamentam novas dinâmica nas relações entre a indústria do turismo e o Estado, pautadas por uma ação transversal e em parceira com o setor privado que passou de forma indelével a potenciar a oferta turística.

### **2.3 Contexto jurídico institucional do novo modelo organizativo do turismo português**

A arquitetura jurídica e institucional que marca o atual modelo organizativo do turismo português começa a desenhar-se de 2005 em diante, momento coincidente com o início de uma profunda alteração estrutural dos serviços do turismo. As transformações institucionais indicadas pelo PRACE – Programa de Reestruturação da Administração

Central do Estado, criado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, vêm acelerar o quadro da mudança que leva à criação do Turismo de Portugal, Instituto Público, e que se assume como a nova autoridade que superentende no desenvolvimento do turismo português, substituindo a Direção Geral de Turismo (Brito, 2011). Com o intuito de “flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical” através de “estruturas horizontais e matriciais”, o PRACE vem “clarificar e uniformizar as funções da administração directa do Estado de nível regional” instituindo o “modelo NUTS II” (PRACE, 2005). Aliás, é também neste seguimento que se deve sublinhar a implementação do *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (Lei nº 58/2007, de 4 de setembro – Anexo), apresentado como um “instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções a nível da organização do território nacional e consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial” (PNPOT, 2007). O PRACE conduz ainda à criação de um Ministério do Turismo (Decreto Regulamentar nº 1/2005, de 8 de março), cuja duração efémera faz passar as suas competências para o Ministério da Economia e da Inovação (Decreto-Lei nº 79/2005, de 15 de abril), com quem se passou a articular a Secretaria de Estado do Turismo. Já neste contexto, o Decreto-Lei nº 208/2006, de 27 de outubro, vem contemplar uma remodelação da estrutura daquele ministério que passa a integrar um novo organismo público com atribuições nucleares para a área do turismo. Apresenta-se, assim, o Turismo de Portugal, Instituto Público, que se assume, em termos institucionais, boa parte das competências das “estruturas históricas” do turismo português, nomeadamente as de vários organismos entretanto extintos, os casos do Instituto de Formação Turística, da Direção Geral do Turismo, do Inspeção Geral de Jogos, do Instituto do Turismo de Portugal e do Investimento, Comércio e Turismo de Portugal. O novo Instituto Público – Turismo de Portugal, I.P. –, criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de abril, passa a deter a generalidade das competências dos organismos anteriormente referidos e configura-se como autoridade reguladora do turismo em Portugal, intervindo na “qualificação e promoção da oferta, definição das respetivas regras e prioridades estratégicas e disponibilização de meios que o tornem exequível e dotada dos necessários poderes de autoridade”, como se lê no “Preâmbulo” do diploma que aprova a orgânica do Turismo de Portugal, I.P. (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 141/2007, de 27 de abril).

### 2.3.1 Governação dos destinos e regiões turísticas

No seguimento das alterações estruturantes a nível do ordenamento jurídico sobre as organizações de turismo, verificadas entre 2006 e 2008, é de sublinhar as que incidiram nas áreas regionais de turismo, bem como na estratégia pública de intervenção no “território turístico”.

Pela Resolução do Concelho de Ministros nº 39/2006, de 21 de abril, o Governo português tinha já consignado as diretrizes “gerais e especiais” com vista à reestruturação dos vários ministérios que, para a área do turismo, assumiam a necessidade de criação de um “organismo central” a quem ficaria associada a prossecução das políticas de turismo para o país, ou seja, o já referido Turismo de Portugal, I.P., dinâmica a que se associaria um processo abrangente de descentralização das 19 regiões de turismo que deveriam ser vertidas nas “associações de municípios e outras entidades supramunicipais”. Deste modo, foram criadas as “Áreas Regionais de Turismo” pelo Decreto-Lei nº67/2008, de 10 de abril, coincidentes com áreas geográficas correspondentes às NUTS II, ou seja, Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, tendo sido constituídas cinco Entidades Regionais de Turismo a que se associaram seis “pólos de desenvolvimento turístico” (Douro, Serra da Estrela, Leiria-Fátima, Oeste, Litoral Alentejano e Alqueva). Assim, este regime vem garantir que o território nacional ficaria “abrangido pela capacidade de atuação de um organismo regional de turismo” com competências e capacidade de dinamizar soluções de gestão autónoma (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril).

Fica, pois, estabelecida uma profunda alteração na governação dos destinos e regiões turísticas portuguesas que se traduziu num modelo organizado em várias áreas “turístico-promocionais” que, em termos organizativos e de planeamento turístico, incidiram em cinco áreas abrangidas pela nomenclatura da Unidades Territoriais para fins Estatísticos de Nível II – NUT II (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril). Estas unidades territoriais de incidência turística foram consideradas como uma forma mais eficaz de articular as políticas de ordenamento do território com a promoção dos seus recursos endógenos, “físicos e simbólicos”, bem como a prossecução mais eficiente da relação entre agentes locais e sub-regionais (Machado, 2010: 300), pese embora o próprio regime jurídico das Áreas Regionais de Turismo (Decreto Lei nº67/2008, de 10 de abril) ser ainda lacunar no que respeita a matérias de “ordenamento turístico”, especialmente na “elaboração de instrumentos de gestão territorial” (Machado, 2010: 301). Mesmo assim, o diploma legal já estabelece a criação das “entidades regionais de turismo” que irão coincidir com as

áreas regionais de turismo, por forma a funcionar como entidade gestora e “assumindo a natureza de pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial” (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril). Cada uma das entidades previstas viria a adotar a designação a constar nos respetivos estatutos.

Nas áreas regionais de turismo são ainda criados os “pólos de desenvolvimento turístico”, sendo que para a concretização do pólo de desenvolvimento turístico do Douro foram conjugados os contributos do Instituto Turismo de Portugal, bem como a própria Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte – CCDRN e os municípios da sub-região NUT III – Douro e de um leque alargado de associações empresariais e setoriais. Como lastro de suporte financeiro, os pólos passaram a contar com os apoios comunitários, mormente a partir do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN, do LEADER e do Plano de Intervenção Turística – PIT.

Para melhor entendermos este mecanismo de planeamento, refira-se que foi assumido pelo Governo o desenvolvimento do consignado na Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de agosto e alterada pela Lei 54/2007, de 32 de agosto), facto que deu cobertura aos organismos públicos criados para as Áreas Regionais

### Quadro 3 – Missão e atribuições das Entidades Regionais de Turismo

Missão	Atribuições
“Às entidades regionais de turismo incumbe a valorização turística das respetivas áreas, visando o aproveitamento sustentado dos recursos turísticos, no quadro das orientações e diretrizes políticas de turismo definida pelo Governo e nos planos plurianuais das administrações central e local.”	“Colaborar com os órgãos centrais e locais com vista à prossecução dos objetivos da política nacional que for definida para o turismo.”
	“Promover a realização de estudos de caracterização das respetivas áreas geográficas, sob o ponto de vista turístico e proceder à identificação e dinamização dos recursos turísticos existentes.”
	“Monitorizar a oferta turística regional.”
	“Dinamizar e potencializar os valores turísticos regionais.”

Fonte – Elaboração própria a partir de: Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril. *Diário da República*, 1ª Série – Nº 71, 10 de abril de 2008.

de Turismo intervirem em matérias de “ordenamento turístico” (Machado, 2010: 302), ficando deste modo garantida legalmente a articulação entre as políticas setoriais do turismo com o âmbito do ordenamento do território e urbanismo. Aliás, as próprias atribuições das Entidades Regionais de Turismo incidem, em boa medida, sobre a identificação e o “aproveitamento sustentado dos recursos turísticos” (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril), malgrado subsistam algumas críticas sobre esta matéria a sugerir reformulações atenuantes da “intensidade de mecanismos de domínio de controlo social do Estado de matriz *top down*” (Machado, 2010:303). Alguns destes ditos “sinais normativos”, onde se verifica esse “controlo” do Estado, podem ser vistos, por exemplo, nas rúbricas inscritas no orçamento do Estado atinentes ao desenvolvimento do turismo nas regiões a serem consignados ao Turismo de Portugal, I.P. e às Áreas Regionais de Turismo. Esta consignação orçamental passa a ter em conta o “número de camas turísticas” e “dormidas”, 30% cada *item*, bem como 15% pelos concelhos incluídos na correspondente entidade regional de turismo, sendo atribuída igual percentagem em função da expressão da área territorial, restando a atribuição de 10% a ser decidida pelo Governo central (art. 17º, nº3 do Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril). Com a entrada em vigor deste diploma foram designadas as comissões instaladoras de cada uma das entidades regionais de turismo, designadas por despacho do membro do Governo com tutela na área do turismo que determinou também a sua composição por: i) “um representante de cada uma das regiões de turismo anteriormente existentes na respetiva área regional de turismo”; ii) um representante da Associação Nacional de Municípios”; iii) um representante do membro do Governo com tutela sobre o turismo”; iv) um representante de entidades privadas com interesse na valorização turística de região” (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril).

Por sua vez, os pólos de desenvolvimento turístico foram criados em simultâneo com as entidades regionais de turismo com o intuito de abarcar especificidades territoriais e turísticas. Com intervenção na elaboração de instrumentos de gestão territorial no que respeita ao turismo, os pólos apresentam-se como “representantes dos municípios” por determinação normativa e posicionam-se como estruturas locais ou sub-regionais com um território de ação previamente definido. De resto, são considerados como as estruturas melhor posicionadas para interpretar os planos diretores municipais no que respeita ao ordenamento do território, “fazendo uma ponte de Poder” (Machado, 2010: 304). Demais, as atribuições dos pólos de desenvolvimento turístico vão sendo confirmadas e regulamentadas por uma série de portarias, de que é exemplo a regulamentação da

inventariação e classificação de “sítios e locais de interesse” turístico. A esta realidade está ajustada um visão “inter-municipal”, porquanto os “locais turístico” podem perpassar um território mais amplo.

De referir ainda a tónica da “contratualização” posta na regulamentação jurídica do ordenamento do território e urbanismo (Decreto Lei nº380/1999, de 22 de setembro, alterado pelo Decreto Lei nº 316/ 2007, de 19 de setembro) que possibilita a qualquer particular a apresentação de “contratos para a elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização ou planos de pormenor”. Quer isto dizer que, à semelhança do *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, os planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território passaram a ser “acompanhados por comissões consultivas compostas por representantes de serviços e entidades públicas, bem como representantes de interesses económicos, sociais, culturais e ambientais (Decreto Lei nº 316/2007, de 19 de setembro). Daí que os pólos de desenvolvimento turísticos tenham sido articulados com “organizações privadas” numa “lógica de projeto e de contrato” (Machado, 2010) com incidência nas áreas que lhes correspondiam. Tal é o caso da concretização dos projetos de Potencial de Interesse Nacional – PIN, para a área do turismo e na lógica do mercado e não da “transferibilidade” percentual de fundos em função de unidades de alojamento, sendo que cerca de metade dos projetos PIN incidiram na área geográfica dos pólos de desenvolvimento turístico.

Em 2013, as áreas regionais de turismo foram efetivamente confinadas às NUT II e consubstanciadas em cinco áreas, nomeadamente o Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, enquanto os pólos de desenvolvimento turístico foram extintos. Com efeito, a Lei da Assembleia da República nº 33/2013, de 16 de maio, veio estabelecer o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental e estabelecer a sua delimitação e características, bem como o próprio regime jurídico das entidades regionais de turismo. Assim, para efeitos de organização do planeamento turístico são consideradas cinco áreas regionais de turismo que incluem, respetivamente, as cinco unidades que constituem o nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos, a que correspondem cinco entidades regionais de turismo. Nesta reorganização das entidades regionais de turismo foram extintos os pólos de desenvolvimento turístico por fusão com as entidades regionais de turismo. No caso da entidade regional de turismo correspondente à área em estudo, a Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal, foram-lhe transferidas as atribuições do pólo de desenvolvimento turístico do

Douro, Turismo Douro, em virtude da sua extinção (Art. 37º, Lei nº 33/2013, de 16 de maio).

Às entidades regionais de turismo é confirmada a missão de “valorização” e de “desenvolvimento das potencialidades turísticas da respetiva área regional de turismo”, bem como a “gestão integrada dos destinos no quadro do desenvolvimento turístico regional” em articulação com as políticas de turismo definidas pelo Governo e os “planos plurianuais da administração central e dos municípios que as integram”.

Em articulação com a “missão e atribuições” das entidades regionais de turismo (Art. 5º, Lei nº 33/2013, de 16 de maio), a Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal deixa plasmada estatutariamente (Despacho nº 879/2013, de 5 de julho) a sua “missão e atribuições” que perpassam, fundamentalmente, pela “valorização e o desenvolvimento das potencialidades turísticas” da área regional da sua intervenção.

Em termos de estrutura e funcionamento, a Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal passou a dispor de quatro órgãos, a Assembleia Geral, a Comissão Executiva,

**Quadro 4 – Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal**  
 (Missão e atribuições)

Missão	Atribuições
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Valorizar e desenvolver potencialidades turísticas da respetiva área regional de turismo</li> <li>➤ Promoção interna e do mercado alargado dos destinos turísticos regionais</li> <li>➤ Gestão integrada dos destinos no quadro do desenvolvimento regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Colaborar com os órgãos da administração central e local com vista à prossecução dos objetivos da política nacional que for definida para o turismo</li> <li>➤ Definir o plano regional de turismo em sintonia com a estratégia nacional de desenvolvimento turístico</li> <li>➤ Assegurar o levantamento da oferta turística regional e sub-regional</li> <li>➤ Organizar e definir a informação turística</li> <li>➤ Dinamizar e potenciar os valores e recursos turísticos</li> <li>➤ Monitorizar a atividade turística regional e sub-regional</li> <li>➤ Assegurar a realização e promoção da região enquanto destino turístico e dos seus produtos estratégicos, no mercado interno alargado</li> </ul>

Fonte – Elaboração própria a partir de: Despacho nº 879/2013, de 5 de julho.

o Conselho de Marketing e o Fiscal Único. Na composição da Assembleia Geral destaca-se um representante do Estado, um representante de cada município que integra a área de influência de entidade regional, representantes das entidades privadas com interesse no desenvolvimento e valorização turística da região, sendo que do setor privado nacional estão representadas a AHRESP – Associação de Hotelaria Restauração e Similares de Portugal, a APAVT – Associação Portuguesa das Agências de Viagens, a AHP – Associação Hoteleira de Portugal, a ATP – Associação Termas de Portugal, a APFC – Associação Portuguesa de Feiras e Congressos, a APTP – Associação de Profissionais de Turismo de Portugal, a ARAC – Associação dos Industriais de Aluguer de Automóveis sem Condutor, a FPCG – Federação Portuguesa das Confrarias Gastronómicas e a TURIHAB – Associação de Turismo de Habitação. Do setor privado regional estão presentes representantes do setor do alojamento, da restauração, das agências de viagens e operadores turísticos, das empresas de transportes, dos sindicatos e/ou confederações sindicais, das empresas de animação, dos casinos e salas de jogo, do associativismo, do ensino superior, dos centros de congressos, do golfe, do artesanato, das marinas e portos de recreio, dos aeroportos e terminais de cruzeiros, dos clubes profissionais de futebol, das termas e balneários, da atividade vitivinícola e das confrarias gastronómicas.

Desde 2016, a Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal passou a organizar um plano regional de turismo com a designação de *Plano de Ação e Orçamento*, alinhado com a estratégia nacional para o turismo e com os programas *Portugal 2020* e *Turismo 2020*. Aliás, como se apresenta no *Plano de Ação e Orçamento 2019*, estes planos pretendem densificar medidas de “largo espectro” inscritas num “compromisso político” com uma espessura temporal de seis anos e cuja aplicação necessita de monitorização anual associada a uma análise e diagnóstico de indicadores que reflitam a evolução recente na indústria turística no Norte de Portugal (ERT-PNP, 20018: 7-8). Os últimos planos consideraram as múltiplas realidades turísticas entre as sub-regiões, apresentando as áreas integrantes do designado “Arco de Interior” como excessivamente dependente do “mercado doméstico” e sublinharam a “baixa densidade na qualidade da oferta turística” (ERT-TPNP, 2017: 6-7). No “portfólio de produtos turísticos disponíveis na região”, apresentado no âmbito das opções estratégicas do plano de ação para 2019, é indicado a “diversidade de recursos existentes” como uma mais valia que possibilita ao Porto e Norte de Portugal estruturar a sua oferta turística através do estabelecimento de categorias distintas de produtos que vão ao encontro de especificidades de motivações como é o caso do golfe ou do *touring* cultural e paisagístico.

A estratégia de posicionamento do Porto e Norte é alargada, assim, ao nível do produto turístico, sendo que para cada um deles deve ser identificado o mercado alvo na região, bem como as “características que coincidem com as suas motivações” (ERT-TPNP, 2018: 15). O plano de ação prevê no seu programa e objetivos estratégicos a liderança na captação de turistas no país, ambição reiterada desde 2015 em diante, isto em sintonia com a *Estratégia de marketing turístico do Porto e Norte de Portugal – Horizonte 2015-2020*. Deste modo, o programa de ação contempla nos seus objetivos: i) qualificação da oferta turística (incluindo a formação profissional, criação e implementação de quiosques multimédia de informação turística, núcleo de gestão da rede das lojas interativas); ii) comunicação e promoção do destino; iii) monitorização do destino e dos mercados – notoriedade do destino.

### **2.3.2 Regime jurídico do turismo em Portugal: a Lei de Bases**

Atingindo o estatuto de política pública em Portugal, o turismo vê estabelecido o seu regime jurídico através do Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto, que de acordo com o seu sumário oficial passa a contar com instrumentos específicos para a respectiva execução, dando cumprimento a uma das medidas de maior destaque que o Programa do XVII Governo Constitucional estabelece com a necessidade de uma “lei de bases do turismo”. Conhecida por *Lei de Bases do Turismo*, pese embora tratar-se de um decreto lei da responsabilidade do Governo e sem discussão pública a nível parlamentar, este diploma vem consignar os princípios orientadores e o “objetivo de uma política nacional de turismo”. Em termos gerais, enfatizam-se os princípios da “sustentabilidade ambiental, social e económica do turismo” (art. 4º, Dec. Lei nº191/2009, de 17 de agosto), além de se salientar a “transversalidade do setor” como base da “articulação das várias políticas setoriais” (art. 5º, Dec. Lei nº191/2009, de 17 de agosto). Estimula-se ainda a “competitividade” empresarial e assegura-se a participação dos *stakeholders* na definição das políticas públicas (art. 6º, Dec. Lei nº191/2009, de 17 de agosto).

Em termos de política nacional de turismo, o diploma vem consubstanciar uma “corrente” de princípios e normas reguladoras das atividades turística em Portugal, bem como a “organização, atribuições e competências” das entidades públicas. Do mesmo modo, incide no exercício das profissões que pela sua natureza e implicações com questões de “segurança dos consumidores e qualidade de serviço” impliquem uma tutela jurídica específica. Demais, o estabelecimento deste regime jurídico para o turismo português surge num tempo azado que proporciona o enquadramento das políticas públicas para o

turismo através de um conjunto de “diretrizes, metas e linhas de ação” já antecipadas pelo *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007). Este regime jurídico vem também garantir a participação organizada das entidades representativas dos “interesses económicos, sociais, culturais e ambientais” (Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto). Os objetivos enformadores da política nacional de turismo consignados no diploma propõem, logo à partida, o aumento dos fluxos turísticos caracterizados por igual aumento de permanência e gastos médios do turista, a par do desenvolvimento dos produtos e destinos regionais. Assume-se o turismo como forte gerador de emprego e como indústria que contribui de forma relevante para o produto interno bruto e para a redução de assimetrias regionais. A política nacional de turismo tem também como desiderato promover o reforço da organização regional do turismo, do turismo acessível, bem como estimular a competitividade internacional da oferta turística portuguesa, o aumento do investimento privado no turismo e construir uma identidade turística nacional. Contempla ainda a concretização de parcerias publico-privadas e “a introdução de “mecanismos de compensação em favor das comunidades locais” (art. 9º, Dec. Lei nº191/2009, de 17 de agosto). Todos os objetivos inumerados concretizam-se através do “estímulo às entidades regionais de turismo”, do “incentivo à instalação de equipamentos e à dinamização de atividades e serviços de expressão cultural, animação turística, entretenimento e lazer”, do fomento da “prática de um turismo responsável”, da adoção de medidas de política fiscal com o sentido de incentivo ao desenvolvimento sustentável, da dinamização do turismo em espaço rural na ótica da correção das assimetrias regionais, da programação e desenvolvimento de “programas de aproximação entre o turismo e a sociedade civil”, e do estímulo a projetos de turismo social.

As áreas de atuação das políticas para o turismo perpassam a: i) qualificação da oferta, nomeadamente de produtos e destinos turísticos, da valorização das áreas especialmente vocacionadas para a atividade turística, da agilização de procedimentos em matéria de licenciamento de infraestruturas e tecido empresarial, bem como do incentivo à inovação e criatividade, à valorização da envolvente turística, mormente o património cultural e natural, e à otimização dos recursos agrícolas e das atividades desenvolvidas em meio rural; ii) formação e qualificação dos recursos humanos, particularmente o ensino e formação profissional; iii) promoção turística, especialmente a “marca Portugal” e as marcas regionais em articulação com aquela; iv) acessibilidades, *máxime* o transporte aéreo; v) apoio ao investimento; vi) informação turística; vii) conhecimento e investigação (art. 10º a 16º, Decreto-Lei nº 158/2009, de 17 de agosto).

O regime jurídico em apreço apresenta igualmente a arquitetura institucional do turismo ao estabelecer os seus agentes e as suas atribuições. Reporta, assim, os agentes públicos do turismo, nomeadamente todas as entidades públicas centrais, regionais e locais “com atribuições no planeamento, desenvolvimento e concretização das políticas de turismo” (Decreto-Lei nº 158/2009, de 17 de agosto).

Por conseguinte, o diploma distingue claramente o plano nacional do plano regional e local da administração pública relacionada com o turismo português. Estes agentes públicos deverão, assim, “promover o desenvolvimento” do turismo através da “coordenação” e da “integração” das iniciativas públicas e privadas, por forma a atingir o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* e, nesta linha de planeamento estratégico, a *Estratégia 2027*.

Da mesma forma que foi feito para os agentes públicos, o regime jurídico do turismo também contempla os privados, nomeadamente os “fornecedores de produtos e serviços turísticos”, sendo enumerados exemplificativamente as agências de viagens, as empresas e entidades exploradoras de empreendimentos turísticos, o *rent-a-car*, a animação

**Quadro 5 – Agentes públicos do turismo**

<b>Agentes públicos do turismo</b>	<b>Atribuições</b>
Secretaria de Estado do Turismo	➤ Tutela política do turismo
Turismo de Portugal, I.P.	➤ Autoridade turística nacional
Entidades regionais de turismo	➤ Autoridades turísticas regionais
Direções regionais de economia	➤ Autoridades económicas regionais
Comissões de coordenação e desenvolvimento regional	➤ Instancias de implementação e desenvolvimento de políticas para as respetivas regiões
Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.	➤ Órgão nacional
Regiões autónomas	➤ Órgãos regionais
Autarquias locais	➤ Órgãos locais

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Decreto-Lei nº 158/2009, de 17 de agosto.

turística e operadores marítimo-turísticos, os estabelecimentos de restauração e bebidas, os concessionários de jogos, o turismo social, os transportadores e entidades gestoras de

infra-estruturas de transportes – aéreo, o rodoviário, ferroviário e marítimo. Para a formação da oferta turística concorrem ainda os estabelecimentos de alojamento local, as empresas organizadoras de eventos, bem como outros agentes económicos cuja atividade concorre para a gestão e exploração de equipamentos e recursos turísticos (Decreto-Lei nº 158/2009, de 17 de agosto). Enumeram-se os direitos e deveres dos agentes privados e assegura-se a participação das associações empresariais, sindicais e outras na definição das políticas públicas de turismo. São igualmente contemplados os direitos e deveres dos turistas e o financiamento e fiscalidade (Art. 22º a 23º e 26ª do Decreto-Lei nº 158/2009, de 17 de agosto). Em suma, esta lei de bases do turismo em Portugal é apresentada como um momento “fundador” e como expressão de um “desígnio estratégico estruturante” de um setor. Propõe orientar e incrementar o futuro das medidas políticas, cujo objetivo deveria radicar numa partilha de visão alargada, de modo a alicerçar um futuro para o turismo e consubstanciar um novo paradigma para o seu desenvolvimento. E se logo no início da legislatura, em 2005, o Programa do Governo fixava como uma das linhas de intervenção estratégica a definição desta lei de bases para o turismo, que viesse enquadrar o *Plano Estratégico Nacional de Turismo*, todavia só aprovada em 2009, já com o PENT em desenvolvimento e em cima do fim da legislatura. Por conseguinte, entre as críticas avançadas à lei de bases do turismo, apresenta-se a que refere tratar-se de uma lei extemporânea, por tardia, cujas bases e instrumentos deveriam ter sido apresentados logo no início da legislatura. Ou seja, primeiro definiu-se a “estratégia” e as “linhas orientadoras” e só depois se publicou a lei que deveria consagrá-las por forma ao desenvolvimento da “política nacional de turismo” (Cunha, 2012:506). A esta luz, a “macroestrutura institucional”, os objetivos primários e as “medidas de ação” decorrem de uma orientação concetual para salvaguardarem a coexistência do “exercício estratégico”. Em suma, o diploma é perpassado pela “legitimação” de uma política pública desenvolvida por um Governo, mas apresentando ainda algumas debilidades quanto à “noção de turismo como um sistema” formado por um conjunto de elementos que estabelecem entre si “conexões funcionais e espaciais”.

### **2.3.3 Instrumentos de planeamento do turismo**

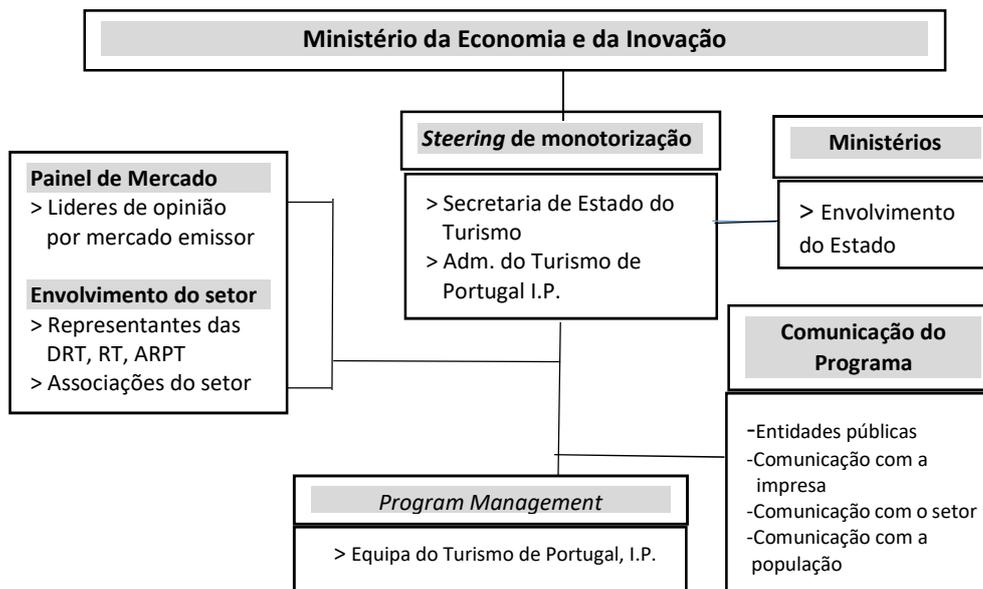
O novo modelo organizativo e jurídico do turismo em Portugal foi também acompanhado da implementação de uma estratégia para o seu desenvolvimento, plasmada no *Plano Estratégico Nacional do Turismo* – PENT, documento elaborado pelo Turismo de Portugal, I.P. e que incorpora as decisões do Governo português tomadas na Resolução

do Conselho de Ministros nº53/2007, de 4 de abril, cuja implementação ficou prevista até 2015. O plano partiu do modelo de desenvolvimento “encomendado” pela Confederação do Turismo Português à Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco – SAER, apresentado por Ernâni Lopes, em 2005, tendo sido definidos dez grandes produtos estratégicos nacionais, a par da criação dos pólos de desenvolvimento turístico e do estímulo à qualificação da oferta, englobando 95 medidas. O Turismo de Portugal, I.P., acabou por envolver a consultora internacional *THR – Asesores en Turismo Hotelaria y Recreación* para fazer o estudo dos dez produtos estratégicos, nomeadamente o Sol e Mar, Natureza, Turismo Residencial, Negócios, Golfe, Gastronomia e Vinhos, Saúde e Bem-Estar, *Touring Cultural*, Náutico (incluindo cruzeiros) e *City Breaks*, cujo modelo de negócio e posicionamento em face dos destinos concorrentes tentava confluir com a perspectiva de oportunidades. Estes produtos incidiram nas cinco regiões de turismo do continente, bem como nos seis pólos de desenvolvimento turístico criados (Douro, Serra da Estrela, Oeste, Alqueva, Litoral Alentejano e Porto Santo) e nas duas regiões autónomas insulares (Açores e Madeira).

Nas suas linhas de desenvolvimento, o PENT propunha a expansão dos mercados emissores, a ser concretizada na captação de pelo menos 20 mercados internacionais emissores, dos quais se destacam os mercados de Espanha, Reino Unido, França, Holanda, Alemanha e Brasil, isto a par do desenvolvimento do turismo interno. A implementação do PENT foi, então, estruturada em 5 eixos: i) Território, destinos e produtos; ii) marcas e mercados; iii) qualificação de recursos; iv) distribuição e comercialização; v) inovação e conhecimento (TP, 2007). A concretização destes eixos passou pela implementação de 11 projetos, “a vários níveis e envolvimento múltiplas entidades”, a saber: 1) Produtos, destinos e pólos; 2) Intervenção em ZTIs (Urbanismo, ambiente e paisagem; 3) Desenvolvimento de conteúdos distintivos e inovadores; 4) Eventos; 5) Acessibilidade aérea; 6) Marcas, promoção e distribuição; 7) Programa de qualidade; 8) Excelência no capital humano; 9) Conhecimento e inovação; 10) Eficácia do relacionamento Estado-empresa; 11) modernização empresarial.

Por forma a concretizar os cinco eixos plasmados nos onze projetos do PENT foi preconizado o envolvimento quer de órgãos da administração central, quer de âmbito regional e local, bem como associações de setor, regionais e empresariais, neste caso empresas correlacionadas de algum modo com a indústria turística, ficando todas estas entidades e organizações sob a tutela política do Ministério da Economia e da Inovação (TP, 2007: 8).

Imagem 1– Organização da gestão do programa



Fonte – Adaptado de: de Turismo de Portugal (2007). *PENT – Plano Estratégico Nacional de Turismo*. Lisboa: TP.

Numa visão englobante, o PENT sublinha o facto de todas as regiões turísticas constituírem motivo de atenção no que respeita ao ordenamento do território, ao cruzamento do turismo com outras áreas de atividade, bem como a sensibilização dos agentes para a relevância da interação e comunicação entre eles e, simultaneamente, entre o setor público e empresarial. Demais, a implementação do PENT foi gerida por uma “estrutura cujo o *steering* de monitorização” foi composto por membros da Secretaria de Estado do Turismo e do Turismo de Portugal, I.P., com a orientação política do Ministério da Economia e da Inovação (TP, 2007: 9).

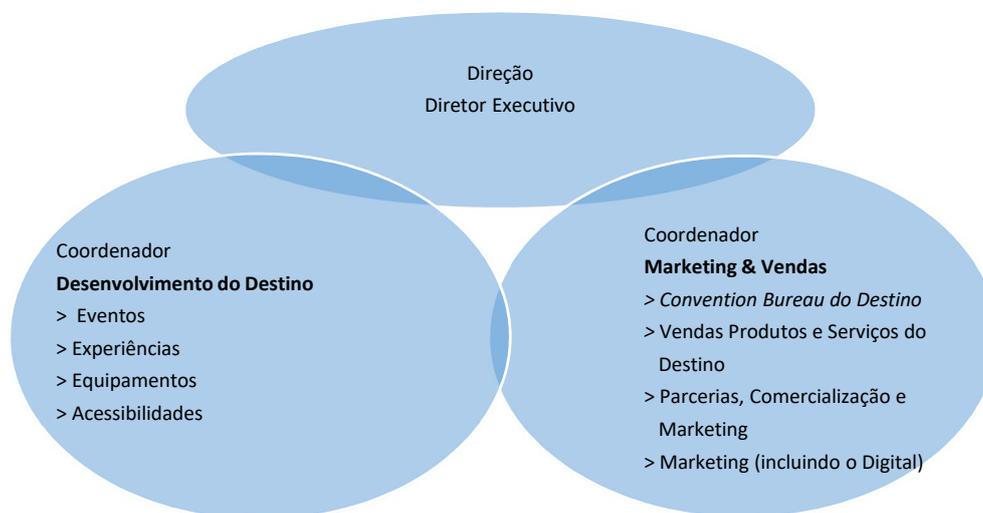
Atento particularmente aos pólos de desenvolvimento turístico, o PENT elenca as linhas de orientação que vieram a pautar a sua ação, por forma a contribuírem para a diversificação da oferta turística em Portugal, respondendo às “principais motivações” na base de um modelo de desenvolvimento sustentado (TP, 2007: 83). De resto, ao considerar os elementos “específicos e distintivos” desses territórios, a sua criação é ainda justificada no enfoque do turismo internacional, nomeadamente os pólos do Litoral Alentejano, do Oeste e do Douro.

A revisão dos objetivos do PENT, já com o horizonte 2013-2015, acabou por decorrer da necessidade da sua adaptação às mudanças estratégicas do novo ciclo governativo, como

o preconizado pelo Programa do XIX Governo, mas também pela necessidade de adaptação a um período pautado pela instabilidade nos mercados e pelo abrandamento do próprio crescimento da economia europeia, principal emissora de turistas para Portugal (TP, 2013: 4). Esta revisão do PENT decorreu da consulta dos diversos agentes, quer públicos quer privados, com especial incidência nas entidades regionais de turismo, autarquias, associações setoriais, tecido empresarial, instituições de ensino, entre outros (TP, 2013: 4). Desta consulta elencaram-se melhorias e repensaram-se políticas e “iniciativas sobre mercados emissores e produtos turísticos”, além de se refletir a oferta, as acessibilidades, a organização e o âmbito de competências das entidades regionais de turismo, a qualificação e o capital humano, a promoção turística de Portugal e dos seus destinos (TP, 2013: 4). Esta revisão do PENT foi firmada através da RCM nº24/2013, de 16 de abril, tendo ainda conduzido à extinção dos pólos de desenvolvimento turístico através da Lei nº33, de 16 de maio (Assembleia da República, 2013).

A nova versão do PENT e dos seus objetivos foi vertida em 8 programas e 40 projetos, para cada um dos quais foi assinalado o fundamento de mercado e respetivas atividades a desenvolver. A região do Douro foi particularmente referenciada no que respeita aos produtos estratégicos “Circuitos Culturais”, “Turismo de Natureza”, “Gastronomia e Vinhos” (TP, 2013: 14-40). Nesta revisão do PENT fica patente o desafio de aprofundar a coordenação institucional, a um tempo horizontal e vertical, a primeira implicando o “alinhamento entre as diversas políticas do Governo e as prioridades da política do turismo” (TP, 2013: 40); a segunda “implicando a integração de políticas no plano infranacional através de parcerias e descentralização de competências” (TP, 2013:40). No que respeita ao planeamento turístico foi reafirmado o modelo imbricado no reconhecimento de cinco áreas regionais coincidentes com as NUT II. Ficou, porém, desenhado o papel que as entidades intermunicipais deveriam vir a assumir. Neste sentido, as entidades regionais de turismo passam a ter a prerrogativa de poder celebrar “contratos-programas” com as entidades intermunicipais no que concerne ao desenvolvimento do turismo a nível regional e/ou sub-regional (TP, 2013: 46). Deste modo, as entidades regionais de turismo passam a assumir um papel de “gestor do destino turístico” e, igualmente, um papel nodal no “desenvolvimento dos produtos turísticos”, especialmente no respeitante ao mercado interno (TP, 2013: 46). O Turismo de Portugal I.P. continuou a assumir a responsabilidade de promover o país enquanto destino

## Imagem 2 – Estrutura organizativa responsável pela gestão do destino turístico a nível regional (PENT, 2013-2015)



Fonte – Adaptado de: Turismo de Portugal (2013). *Plano estratégico nacional de turismo: revisão e objetivos 2013-2015*. Lisboa: TP; *Diário da República*, 1ª Série – Nº 74 – de 16 de abril de 2013.

turístico, isto em estreita ligação com o setor privado. Coadjuvando as “boas práticas internacionais”, a estrutura organizativa responsável pela gestão do destino regional passará a posicionar-se ao redor de três áreas, a saber: direção, desenvolvimento do destino e marketing e vendas.

Já no âmbito do *Turismo 2020*, que veio consubstanciar e articular a estratégia para o turismo com a programação comunitária para 2020, cobrindo o período 2014-2020, foram incluídas várias perspetivas setoriais e estratégias regionais destinadas à “constituição do *Cluster* Estratégico do Turismo no Portugal 2020” (TP, 2015: 4).

O plano de ação deveria ser concretizado num “triângulo-chave” que articulasse “estratégia”, “recursos financeiro” e “mobilização e compromisso”, sincronizado com o *Programa Portugal 2020* e, neste sentido, com os *Programas Operacionais* (temáticos e regionais) e, igualmente, com os *Programas de Cooperação 2014-2020*, todos eles enformados numa estratégia nacional e regional de “especialização inteligente” (TP, 2015: 6). Este “plano de ação” para o desenvolvimento do turismo em Portugal veio pôr a tónica na referida “mobilização e compromisso”, ou seja, na agregação de “vontades”

### Imagem 3 – “Triângulo Chave” – Turismo 2020



**Fonte** – Adaptado de: Turismo de Portugal (2015). *Turismo 2020: Plano de ação para o desenvolvimento do turismo em Portugal* (pp.7). Lisboa: TP.

propiciadoras de uma “estratégia de eficiência coletiva” (TP, 2015: 6). Em articulação com aquele plano de ação, o Ministério da Economia apresentou, ainda em 2015, o *Turismo 2020 – Cinco princípios para uma ambição*, documento que pretendia substituir o *PENT*, que vigorou de 2007 a 2014. O novo documento apresentava o desiderato de tornar Portugal “no destino mais ágil e dinâmico da Europa” (TP, 2015a), não tanto com uma meta quantitativa, mas mais competitiva. Deixa de pôr a tónica na prescrição dos produtos estratégicos, para passar a indicar grandes princípios: pessoas, liberdade, abertura, conhecimento e colaboração. “Pessoas”, por se considerarem as políticas públicas orientadas para a procura e não tanto para a oferta; “Liberdade”, por se contemplar, a um tempo, a liberdade do setor privado e a da escolha pelos turistas, especialmente no acesso ao alojamento; “Abertura”, tendo em conta a mudança, desde a “economia da partilha ao digital”; “Conhecimento”, por se considerarem as novas oportunidades no setor; “Colaboração”, por se entender que o turismo não tem que ser um “setor do Governo”, mas sim uma realidade multicultural. A proposta do Governo considerou seis eixos, nomeadamente: i) “um destino sustentável e de qualidade”, a consubstanciar na criação do “Plano Destino Turístico Inteligente” e do “Plano de Mitigação da Sazonalidade”, ambos a financiar por fundos comunitários e a implementar pelo Turismo de Portugal, I.P., em articulação com as entidades regionais de turismo; ii) “um destino de empresas competitivas”, para o que foi previsto a criação de um “ranking de competitividade” por parte do Turismo de Portugal, I.P.; iii) “um destino empreendedor”, com a implementação de um sistema de *business intelligence* no Turismo de Portugal; iv) “Um destino ligado ao mundo”, com o potenciar das ligações aéreas;

v) “um destino gerido de forma eficaz”, com o previsível desenvolvimento de parcerias entre todos os agentes; vi) “um destino que marca”, ligado à promoção.

O *Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal 2014-2020* apresenta, assim, cinco grandes objetivos estratégicos: i) “Atrair” – através da qualificação e valorização do território e dos seus recursos turísticos distintivos; ii) “Competir” – reforçando a competitividade e internacionalização das empresas do turismo; iii) “Capacitar” – com a tónica no capital humano através do estímulo à formação e à I&D+I em turismo; iv) “Comunicar” – estimular a procura turística através da promoção e comercialização da oferta turística do país e das regiões; v) “Cooperar” – através do reforço das relações transfronteiriças, do desenvolvimento das relações de cooperação no espaço europeu e da intensificação da presença de Portugal em processos e organizações de cooperação internacional (TP, 2015: 154-163).

O modelo de gestão e monitorização ficou alocado a uma entidade gestora encimada pelo Turismo de Portugal, I.P., como autoridade turística nacional e por um organismo intermédio com competências delegadas das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais do Portugal 2020, no Turismo de Portugal, na qualidade de organismo intermédio do Portugal 2020, nomeadamente no âmbito dos Sistemas de Incentivos (TP, 2015: 171). A par, passou a existir ainda um Conselho Superior de “natureza estratégica” formado por um conjunto reduzido de entidades em áreas nucleares para o turismo do país e das regiões, prefigurando uma “plataforma de reflexão estratégica” em ordem à “concertação” e “colaboração ativa” na prossecução de iniciativas para a concretização de programas e projetos imbricados nos objetivos do *Plano de Ação Turismo 2020* (TP, 2015: 172). Por último, foi constituída uma Comissão de Acompanhamento participada por diversas entidades oriunda de múltiplos setores de atividade e representativas das várias regiões, de modo a promover a “dinamização de projetos para a concretização dos objetivos do Plano de Ação Turismo 2020 e a refletir o turismo nacional e a monitorização do “plano de ação” (TP, 2015: 173).

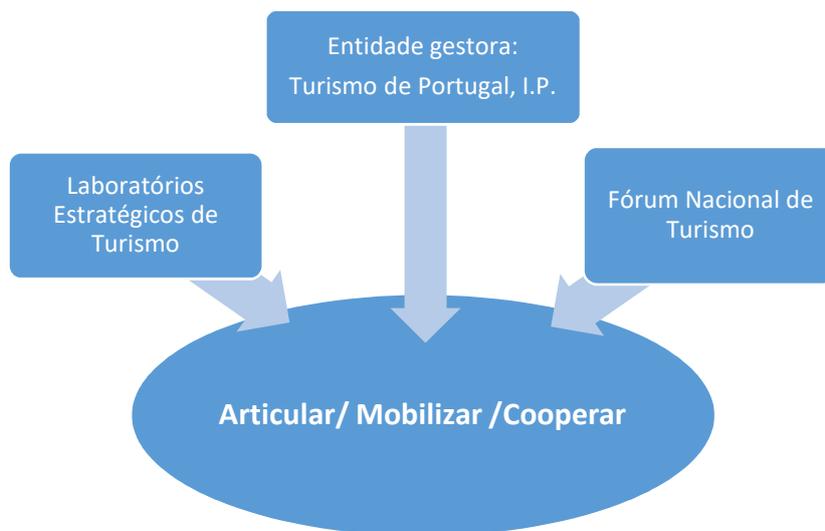
Este “plano de ação” vem, pois, aprofundar um modelo de governança assente numa cultura de “colaboração”, estimulando a “mobilização e o compromisso” entre os vários agentes intervenientes como “participantes” ou “executores” das políticas de “promoção e comercialização” (TP, 2015a: 76), nomeadamente o Turismo de Portugal, I.P., as entidades regionais de turismo, as agências regionais de promoção turística e os municípios (TP, 2015a: 76).

Dando seguimento à programação de um novo ciclo de desenvolvimento do turismo em Portugal, foi concebida a *Estratégia Turismo 2027*, tendo também já em vista as prioridades e grandes linhas de ação enformadoras da política pública e das opções a prosseguir no âmbito do novo quadro comunitário de apoio – Horizonte Europa – para o período de 2021-2027. Tratando-se de uma estratégia a 10 anos, implicou um “compromisso” de todas as partes interessadas na cadeia de valor do turismo – as empresas, as regiões, os turistas, os cidadãos – através do prosseguimento de um processo “aberto e transversal” (TP, 2017: 3). O processo de discussão pública decorreu ao longo de 2016 e parte de 2017, tendo envolvido mais de 1.700 participantes através da discussão pública em laboratórios estratégicos de turismo em todas as regiões do país, da auscultação de operadores internacionais através da realização de *focus groups* nos mercados, mormente os mercados estratégicos – e da consulta pública online. Todo o procedimento teve presente uma perspetiva facilitadora da territorialização da política nacional, entremeando a participação de entidades ligadas ao turismo e ao desenvolvimento regional, mas também da universidade e I&DI e das empresas, tratando-se de uma “estratégia aberta e participada que envolveu perspetivas *inside* e *out-of-the-box* do turismo (TP, 2017: 12).

A *Estratégia Turismo 2027* (ET2027) apresenta uma visão que pretende afirmar o turismo como “um *hub* para o desenvolvimento económico, social e ambiental” de modo equilibrado em todo o território e estabelece prioridades plasmadas em cinco eixos estratégicos, nomeadamente valorizar o território, impulsionar a economia, potenciar o conhecimento, gerar redes e conectividade, projetar Portugal (TP, 2017: 6). Comprometida com metas de sustentabilidade económica, social e ambiental, a ET2027 põe o foco em dez ativos que considera nucleares para o turismo português: pessoas; clima e luz; história e cultura; mar; natureza; água; gastronomia e vinhos; eventos artístico-culturais, desportivos e de negócios; bem-estar; *living* – viver em Portugal. Ao mesmo tempo são mantidos os produtos apresentados no PENT de 2007 e enquadrados nas estratégias do presente plano.

Por conseguinte, o modelo de gestão, implementação e monitorização da ET2027 contempla uma entidade gestora que é o Turismo de Portugal, I.P., um conjunto de Laboratórios Estratégicos de Turismo e um Fórum Nacional de Turismo (TP, 2017: 63). Assim, em primeiro lugar, o Turismo de Portugal I.P., enquanto autoridade turística, sob a tutela do membro do Governo para a área, assume a responsabilidade de “dinamizar e

Imagem 4 – Modelo de gestão, implementação e monitorização da *Estratégia Turismo 2027*



Fonte – Adaptado de: Turismo de Portugal (2017). *Estratégia Turismo 2027* (pp. 63). Lisboa: TP

promover” a concretização da ET2027, de “assegurar a coerência” entre os investimentos no turismo e os instrumentos de financiamento comunitário, bem como de mobilização dos autores e monitorização da própria estratégia.

Os Laboratórios Estratégicos de Turismo consubstanciam a “plataforma de auscultação *ongoing* dos territórios e mercados” para a implementação dos projetos e medidas da ET2027. Deste modo, trata-se de plataformas de “concentração” e “colaboração” ativa, onde se debatem os temas propostos pelos parceiros (TP, 2017: 63). Já o Fórum Internacional de Turismo constitui um espaço de reflexão e debate sobre o turismo no país e nas regiões, onde se partilham as “boas práticas” (em termos de projetos e iniciativas), e o próprio “reporte” do nível de implementação da ET27 prosseguido pelas recomendações adequadas a concretizar no curto e médio prazo.

A par dos planos estratégicos, o Instituto do Turismo de Portugal, enquanto autoridade turística nacional, integra as comissões consultivas que dão acompanhamento aos trabalhos de revisão dos *Planos Diretores Municipais* nas matérias que concernem ao turismo e supervisiona a implementação das políticas do turismo em articulação com “os demais interesses setoriais que convergem no território” (TP, 2018: 5). Fruto das dinâmicas de planeamento e da implicação dos municípios no turismo, tido como componente nevrálgica de desenvolvimento dos seus territórios, os processos de revisões dos *Planos Diretores Municipais* têm tido o acompanhamento consequente do Turismo de Portugal, I.P., de resto, tal como já havia sido previsto na alínea a) do artigo 21.º do

Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 80/2017, de 30 de junho, que aprovou o *Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos*. Neste sentido, foi, inclusive, elaborado um *Guia orientador – Abordagem ao turismo na revisão do PDM*, com diretrizes específicas para uma abordagem das questões do turismo no âmbito da revisão daqueles instrumentos de gestão territorial (TP, 2018: 5).

Apresentando o turismo como “uma verdadeira cadeia de valor”, o seu êxito deriva, em boa parte, das intervenções em várias áreas, relevando-se as áreas do ambiente, do património natural e cultural, bem como da qualidade urbanística e dos espaços públicos, das acessibilidades e dos equipamentos e serviços (TP, 2018: 5). Todavia, este *Guia* reveste-se de um carácter essencialmente operativo, com incidência em questões mais diretamente relacionadas com a atividade turística e, em particular, com aquelas em que a experiência do Turismo de Portugal, I.P. no processo do referido acompanhamento da elaboração/revisão de PDMs detetou dificuldades acrescidas de abordagem por parte dos responsáveis pela elaboração destes planos (TP, 2018: 5).

Tendo em conta a ET2027, o *Guia* considera um “quadro de referência para o turismo” operacionalizado em “instrumentos de gestão territorial em vigor”, conforme o consignado no *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT) que foi alvo de revisão através do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, no seguimento da publicação da *Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), que vem indicar por “Programas” todos os “instrumentos da administração central”, que passam a vincular apenas as entidades públicas, nomeadamente: i) o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT), bem como os programas setoriais e os programas especiais (âmbito nacional); ii) os programas regionais (âmbito regional); iii) os programas intermunicipais (âmbito intermunicipal (TP, 2018: 12).

Destacando-se aqui o âmbito intermunicipal identificado no art.º 2.º do RJIGT, destacam-se, face ao quadro de referência para o turismo, os programas intermunicipais, que contemplam a articulação entre o programa regional e os planos intermunicipais ou municipais. Deste modo, os *Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território* (PIOT) ainda em vigor, o caso particular do PIOT do Alto Douro Vinhateiro, abrangem a totalidade ou parte das áreas inscritas a diversos municípios vizinhos, propondo “articular estratégias de desenvolvimento económico e social”, isto no que respeita à

coordenação da incidência intermunicipal dos projetos e distribuição das atividades turísticas (TP, 2018: 17).

Quanto à avaliação da execução dos PDMs em vigor, a abordagem do turismo é feita consoante os “desvios” à concretização do PDM de cada município no que respeita às concretizações da estratégia turística (TP, 2018: 24). Esta análise compreende ainda aspetos que se articulam com outros *itens* que contribuem para o desenvolvimento da atividade turística no concelho em questão, incidido no “grau de concretização dos objetivos de desenvolvimento estratégico”, na “análise do uso turístico nas várias categorias de solo”, no “grau de concretização do uso turístico no modelo de ordenamento” e a nível da concretização do programa de execução. Fica, assim, afeta ao plano municipal a caracterização e diagnóstico da atividade turística no território, bem como o reconhecimento dos “empreendimentos instalados” e futuros, a sua capacidade e localização. Por outro lado, a oferta turística (recursos turísticos/ativos estratégicos; alojamento turístico) no território turístico deve, pois, passar a ter uma interveção concertada entre os “agentes locais” e as instancias municipais e intermunicipais.

A nível regional NUT II, a prossecução das políticas do turismo, como consignado no seu regime jurídico (Decreto-Lei nº191/2009, de 17 de agosto), contam com a participação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) enquanto “serviços periféricos da administração direta do Estado, dotadas de autonomia administrativa e financeira” (Decreto-Lei nº 228/2012, Art. 1º, nº1). As CCDRs, instituídas em 2003 pelo Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de maio, sob a tutela do então Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, após a fusão das Comissões de Coordenação Regional e das Direções Regionais de Ordenamento do Território, têm presentemente atribuições no domínio do desenvolvimento regional e na aplicação de fundos comunitários, prestando apoio às autarquias locais e às suas associações, “funcionando como principal interlocutor junto dos cidadãos e das suas organizações, de forma a assegurar uma maior relação de proximidade” (Decreto-Lei nº 228/2012, preâmbulo). Cabe, pois, às CCDRs a missão de executar políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, onde convergem políticas e programas da área do turismo. As CCDRs articulam a sua ação com vários níveis de planeamento, quer no âmbito dos municípios, quer mesmo das Comunidades Intermunicipais (CIMs), pese embora subsistam críticas por não constituírem uma “entidade de liderança” a nível regional (Almeida e Mourato, 2013).

Quadro 6 – Missão e atribuições das CCDRs

Missão	Atribuições
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Executar as políticas de ambiente, do ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional</li> <li>➤ Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Definição das bases gerais da política de desenvolvimento regional; fomentar parcerias entre agentes regionais e elaborar programas integrados visando a coesão e competitividade regionais;</li> <li>➤ Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente e de ordenamento do território;</li> <li>➤ Acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial em articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do território;</li> <li>➤ Assegurar o cumprimento das responsabilidades de gestão no âmbito da política de coesão e de outras políticas da União Europeia;</li> <li>➤ Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça;</li> <li>➤ Apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações;</li> <li>➤ Promover a articulação interstorial entre serviços desconcentrados de âmbito regional;</li> <li>➤ Dinamizar e promover, na respetiva região, as necessárias políticas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social.</li> </ul>

Fonte – Elaboração própria a partir de: Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro. Diário da República, 1ª Série – N° 207 de 25 de outubro.

Em termos de estrutura, as CCDRs são dirigidas por um presidente e vi-presidente e possuem um conselho de coordenação intersectorial e um conselho regional, este composto por presidentes de câmaras municipais, representantes das freguesias da área de intervenção da respetiva CCDR, representantes das universidades e institutos politécnicos sediados na região, representantes das entidades regionais de turismo, representantes das organizações não-governamentais do ambiente, representantes das associações de desenvolvimento regional, representantes de associações de desenvolvimento local, representantes de associações cívicas com expressão regional e individualidades de reconhecido mérito na região (Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro).

## 3 – Governança

### 3.1 Desambiguação de um conceito

O conceito de governança é utilizado recorrentemente em diversos contextos desde meados da última década do século XX, reportando abordagens quer globais, quer de índole mais local ou territorial e perpassando os setores público e privado, mas também o campo de ação dos governos, sem exceção para o turismo (Durán Fuentes, 2013; OMT, 2010). Por conseguinte, a governança pode, assim, ser abordada em dois segmentos de pesquisa, ou seja, a “governança corporativa” com incidência no setor privado, ou a “governança pública”, esta atinente à esfera pública (Bramwell; Lane, 2011). E é neste último sentido de governança que propomos sinalizar no presente estudo o nível de relevância dos “mecanismos de participação” e de participação pública dos diferentes agentes numa entidade de governança para o desenvolvimento turístico da região Douro (NUT III).

Ora, governança tem sido referenciada por vários contextos disciplinares como a Ciência Política, a Economia, a Sociologia ou a Geografia, entre outras, especialmente por se tratar de uma teoria imbricada na “coordenação social” (Bevir, 2011). Num sentido moderno, a teoria de governança surge na Europa no após 2ª Guerra Mundial com o intuito de analisar a ação das autoridades políticas no que respeita à articulação da reestruturação socioeconómica com vista ao desenvolvimento, resultando em duas linhas de pensamento distintas, a alemã, assente na “teoria da direção” e nos contextos institucionais, e a inglesa mais focada na componente processual (Mayntz, 2003). Porém, têm vindo a ser estabelecidas pontes teóricas e metodológicas entre os enfoques das políticas públicas e os da governabilidade e governança, mormente para a desambiguação dos conceitos em causa. Aliás, as revisões teóricas têm aclarado o paradigma da governança (“governance”), bem como a noção de *policy network*, entendam-se redes de “políticas em relação” a par da análise das políticas públicas (Jiménez, *et al.*, 2007). São várias as disciplinas que têm vindo a correlacionar-se em termos de conceitos com o exercício da governança que está recorrentemente ligado a ações de “planeamento urbano e regional” (Marques e Santos, 2010; Albrechts, *et al.*, 2003, 2009; Fariños, *et al.*, 2009), bem como à “teoria da implementação de políticas” (Bardach, 1977; Schofield, 2001) e à participação de múltiplos *players* na sua discussão e implementação. Demais, governança é entendida hoje como uma “consciencialização coletiva” (Marques e Santos, 2010)

plasmada no modo como se constroem e consubstanciam as tomadas de decisão” capazes de interferir nos processos implicados com as comunidades (locais, regionais e nacionais), o que torna pertinente avaliar as suas implicações e as formas de a coordenar. A utilização do conceito de “governança” está muitas vezes associada à de “governabilidade” quando considerada na ótica dos estudos sociopolíticos que incidem nas transformações hodiernas da função dos governos no “contexto complexo” da globalização, isto a par da questão da descentralização política e do estíolar do caráter “autossuficiente” do Estado (Kooiman,2005). É neste sentido que algumas das ditas “teorias tradicionais do Estado” dão lugar a uma série de “teorias contemporâneas do Estado” que reportam a i) relação Estado-sociedade; ii) legitimidade do poder político; iii) cidadania e setor público; iv) processos de formação e implementação de políticas públicas; v) governabilidade no sentido da capacidade do sistema político para dar resposta às problemáticas sociais; vi) evolução de uma teoria sociopolítica da governança consubstanciada em formas e processos de “interação e cooperação horizontal entre o setor público, privado e os atores sociais” (Jiménez,2008). Mais ainda, os conceitos de governança e governabilidade, embora cruzados com o tema do “governo”, encerram não só duas noções distintas, mas reportam fenómenos diferenciados com origem geográfica diversa, a saber: enquanto o tema da governabilidade tem uma ligação umbilical ao continente americano a partir do conceito de “governability”; o tema da governança está mais arreigado a uma raiz europeia (“governance” ou “gouvernance”, respetivamente de origem anglófona e francófona). Num olhar retrospectivo mais englobante, a separação do significado de “gouvernance” relativamente ao de “gouvernement” remonta à afirmação do Estado Moderno e às lucubrações sobre o poder político de que são exemplo as de Maquiavel ou Bodin sobre o Estado e a soberania que irá evoluir para a distinção da “direção dos assuntos públicos” face ao tema do “poder”. Certo é que o tópico governança ressurge no século XX mais como um tema de gestão do que de poder. Inclusive, nos USA o termo é hoje usado recorrentemente no âmbito da análise das organizações empresariais.

A partir dos anos de 1970 o sentido da expressão é associado ao estado das democracias dos países sul-americanos (Crozier; Huntington; Watanuki,1975). As duas últimas décadas do século XX são marcadas por um intenso debate na América Latina a propósito da “governabilidade democrática” e da transição para a democracia, sendo aquela entendida como “a capacidade institucional do Governo para superar a crise, manter o equilíbrio e a legitimidade e, sobretudo, como capacidade de resposta ao aparato público

político perante as problemáticas sociais” (Jiménez,2008). Mas, enquanto no espaço hispânico o termo governabilidade foi profusamente disseminado, já no contexto anglo-saxónico afirma-se o termo “governance”, mormente a partir da última década do século XX, a que acresce o uso do referido conceito de “governança corporativa” a nível das organizações, públicas ou privadas, cujos princípios se consubstanciaram na “abertura da informação”, na “integridade” e na *accountability* (Hermet,2004).

É, porém, no contexto da União Europeia e da globalização que se vai redimensionar o uso do termo, implicado cada vez mais com múltiplos níveis de decisão com respaldo na negociação, na cooperação e na consulta. Neste sentido, atente-se na comunicação da Comissão Europeia sobre “Governança Europeia – Um Livro Branco” [COM(2001) – 428 final – Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001] que demonstra a necessidade de se

Quadro 7 – **Evolução da teoria da governança**

<b>Finais dos anos de 1960</b>	Como teoria “prescritiva de planificação” (modo de dirigir ou implementar a mudança)
<b>Anos de 1970</b>	Como objeto de análise empírica (definição da agenda, seleção dos instrumentos e contexto organizativo)
<b>Inícios dos anos de 1980</b>	Implementação das políticas como referencia para a investigação
<b>Finais dos anos de 1980 e década de 1990</b>	Formas cooperativas e horizontais de autorregulação social e de produção de políticas; governança entendida como uma “nova forma de gestão pública”;  Caracterizada pela interdependência das organizações, pela interação entre os membros de uma rede;  Valoriza a confiança entre atores e a autonomia dessas redes em relação ao Estado
<b>A partir de 2000</b>	Evolução do conceito de “nova gestão pública” para o conceito de “novo serviço público”;  Ideia de participação mais ampla (não inclui apenas os grupos que estiveram em conexão direta – com interesses eminentemente económicos –, mas também aqueles que propõem uma participação de perspectiva mais cívica);  Conceito de goverança relacionado com a política;  Foram incorporados conceitos como “abertura”, “responsabilização”, “eficácia”, “coerência” e “prestação de contas”;

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Mayntz, 2000; Denhardt & Denhardt, 2007; Queiroz & Rastrollo-Honillo, 2015; Pereira, 2017; Bonmo i Gisperti & Anton Clavé, 2020.

aprofundar a governança na Europa como modo de aproximação dos cidadãos às instituições europeias tendo por base os cinco princípios de uma “boa governança”: abertura; responsabilização; eficácia; coerência e prestação de contas.

A governança vai, pois, progressivamente ser entendida sob o signo de um “novo estilo de Governo”, diverso do modelo de “controlo hierárquico” (Mayntz, 2000) e pautado pela cooperação e interação entre o Estado e os atores não estatais com novas formas de coordenação das ações individuais (Mayntz, 2000; Jiménez, 2008).

Neste passo podemos questionar se governabilidade e governança estão interligadas ou se a primeira determina a segunda. Há alguns autores, como é o caso de Aguilar, Prats, Jiménez ou Roncancio, a defender que a governabilidade depende da governança. Ambas as posições são questionadas, porquanto os conceitos em causa têm uma dupla condição, nomeadamente a de forma participativa e responsável de governo a par de uma nova forma de “controle social” num tempo de globalização. Ainda um outro grupo de autores considera que sob o signo do termo governança se subsume uma “forma peculiar de governo” matizada por princípios de “gestão da complexidade” e de “eficiência governativa”, olvidando, porém, a análise de quem participa, como o faz ou como se articulam os interesses particulares dos membros das redes com o interesse geral (Mayntz,2000; Gaudin,2002).

Em 1993, Koiman, com o seu ensaio sobre *Modern governance: new government society*

**Quadro 8 – Características do conceito de governança**

<b>Conceito alargado de governo</b>	Envolve também atores não estatais
<b>Inclui conceito de “auto ajuste”</b>	Marcado “auto regulado”
<b>Conceito aplicado igualmente às instituições</b>	Cooperação e interação social
<b>Abandono da conceção hierárquica de Governo</b>	Decisão horizontal e cooperativa
<b>Atores em rede</b>	Negociação e compromisso
<b>Transformação das estruturas institucionais formais político/ administrativas</b>	Autonomia face ao poder
<b>Descentralização</b>	Desconcentração geográfica

Fonte – Elaboração própria a partir de: Jiménez, 2008; Nunkoo, 2015.

*interactions*, um dos autores mais marcantes no desenvolvimento de um *corpus* concetual sobre o temário, faz uma análise depurada do tema governança fundamentada no eixo “diversidade, dinamismo, complexidade”, aspetos considerados nodais para descrever, analisar e comparar as sociedades. Esta ótica constitui o ponto de partida para um governo moderno ou, acrescente-se, para o cruzamento entre o moderno e o pós-moderno. Em suma, hoje o conceito de governança engloba o “processo diretivo” cerzido institucional

**Quadro 9 – Conceito de governança normativa definida por organismos internacionais**

<b>Banco Mundial (BM)</b>	“Governança são as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país. Isto inclui o processo pelo qual os governos são eleitos, escrutinados e substituídos; a capacidade do governo para formular com eficácia e por em prática boas políticas públicas; e o respeito dos cidadãos para com o Estado e as instituições que governam as interações económicas e sociais”.
<b>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)</b>	“Governança é o conjunto de mecanismos, processos, relações e instituições perante as quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercitam os seus direitos legais, conhecem as suas obrigações e conciliam as diferenças. O sistema de governança é a estrutura institucional formal e organizativa do processo de decisões vinculativas do Estado moderno”.
<b>Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE)</b>	“Governança é o exemplo da autoridade política e o exercício de controle de uma sociedade, isto tendo em conta a relação com a orientação dos seus recursos para o desenvolvimento económico e social, além de considerar o papel das autoridades públicas, tanto no estabelecimento das diretrizes em que operam os agentes económicos como na determinação da distribuição dos benefícios, assim como a natureza das relações entre governante e governado”.
<b>Comissão Europeia</b>	“Governança designa as normas, processos e comportamentos que influem no exercício dos poderes a nível europeu, especialmente do ponto de vista da abertura à participação, à responsabilidade, à eficácia e à coerência”.
<b>Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico</b>	“Governança é o processo de tomada de decisões e o processo porque estas são implementadas, ou não. A análise da governança centra-se nos atores formais e informais que estão envolvidos no processo de tomada de decisões e na sua implementação, assim como nas estruturas, formais e informais que se prepararam para poder implementar as decisões”.

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Durán Fuentes, C. (2013). *Gobernanza para el sector turismo y su medición*. Madrid: OMT, 4-5. Quadro elaborado com base em: Banco Mundial, 2009; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1997; Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento económico, 1995; Comissão Europeia, 2001; UN ESCAP, 2006. Comissão Económica e Social das Nações Unidas (PNUD e Comissão Económica e Social das nações Unidas para a Ásia e o Pacífico), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, a comissão Europeia.

e tecnicamente com base em “princípios, normas, procedimentos e práticas” que fundamentam a decisão conjunta sobre os objetivos comuns e sobre a forma de cooperação e coordenação para a concretização das metas estabelecidas (OMT,2013). Governança é também entendida como um conceito normativo formulado por instituições internacionais com o desiderato de apontar o modelo de governo que melhor poderá consubstanciar o desenvolvimento económico, político e social. No essencial trata-se da articulação de um conjunto de conceitos enformadores de princípios gerais que convergem nas instituições e nas “melhores práticas de governo” tidas como “boa governança”. Neste seguimento, o desenvolvimento do conceito de governança num sentido normativo adquire relevância a partir da sua definição por vários organismos internacionais, de que se destacam o Banco Mundial, as Nações Unidas através do seu Programa para o Desenvolvimento e da sua Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e a Comissão Europeia.

Em síntese, como se vê plasmado no documento da United Nations Development Programme, *Good governance: a user's guide* (UNDP, 2007), referenciando a *Strategy note on governance for Human development*, a governança é definida naquele contexto como:

“[...] o sistema de valores, políticas e instituições através dos quais a sociedade gere os seus assuntos económicos, políticos e sociais através da interação entre Estado, sociedade civil e setor privado, a nível interno de cada um e entre eles. É a forma como a sociedade se auto-organiza para tomar e implementar decisões – no sentido de chegar a um entendimento, acordos mútuos e ações. Inclui os mecanismos e processos para que os cidadãos e grupos articulem os seus interesses, mediem as suas diferenças e exerçam os seus direitos e deveres. São regras, as instituições e práticas que estabelecem limites e dão incentivos aos indivíduos, organizações e empresas” (UNDP, 2007).

### **3.2 Para a formulação de um quadro teórico**

Entre os teóricos que se debruçam sobre o tema destacam-se Rhodes e Renate Mayntz. Nos finais dos anos de 1990, Rhodes considerava que a governança implica a existência de “redes interorganizacionais e auto-organizadas” no seio das quais se desenham as políticas públicas, admitindo quatro grandes características para a governança: i) interdependência entre as organizações; ii) interação contínua entre os membros da

rede; iii) interações baseadas na confiança, com regras de jogo negociadas e aceites pelos membros da rede; iv) considerável grau de autonomia da rede face ao Estado.

Também num significativo artigo sobre o tema, António Peral considera ser específico da noção de governança a conceção da ação governamental como “gestão de redes integradas por uma multiplicidade de atores públicos e privados que interagem de forma complexa”, sublinhando o capital social e a liderança pública como “condições específicas para o êxito da governança”. E deverá ser o poder local a ter um papel de destaque como gestor dessas redes, atribuindo-se-lhe características facilitadoras da participação de cidadania, a saber: i) identificação da organização municipal com as peculiaridades e os interesses do coletivo e do território que abarca; ii) ideia de que a administração local é mais versátil e flexível para atender os anseios dos cidadãos; iii) maior viabilidade para que a administração local crie as condições favoráveis à inclusão de indivíduos ou grupos interessados nos temas públicos. Em suma, desta forma o governo local modifica a sua matriz de “prestador de serviços” e assume o papel de “capacitador” ou “catalisador”.

É neste sentido concetual que pode ser verificada a noção de governança turística como “processo de condução dos destinos turísticos através dos esforços sinérgicos e coordenados dos governos nos seus diferentes níveis e atribuições, da sociedade civil que habita as comunidades recetoras e do tecido empresarial relacionado com a operação do sistema turístico” (Flores,2009:11; tradução nossa).

Por conseguinte, para a fundamentação de um quadro teórico em torno do conceito de governança procedemos de modo sistemático à identificação de múltiplos documentos, ampliando e sistematizando o estudo modelar de Bernarda Barbini sobre *Gobernanza y Turismo: análisis del Estado del Arte* (2012). Trata-se de conteúdos divulgados quer em reuniões científicas, quer em artigos e ensaios publicados em jornais especializados e, até, no contexto de projetos de investigação, tal o caso do projeto GOBTUR, financiado pelo “Plan Nacional de I+D+I” (España) sobre governança turística para a sustentabilidade em reservas da biosfera, dirigido a partir de Tenerife por Agustín Santana. Aliás, podemos ainda sublinhar, entre outros projetos que também fundamentam o desenvolvimento do uso de uma metodologia interdisciplinar em governança, o “Proyecto Gobernanza” (2008-2012) levado a cabo pelo “Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)”, bem como o projeto “Dinámicas Recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales” (2004-2007) desenvolvido por

investigadores da Universidad Complutense de Madrid e também financiado pelo “Plan Nacional de I+D+I” (Espanha).

Buscamos em diversificadas bases de dados a bibliografia pretendida e procedemos à sua análise hermenêutica, considerado um universo que ultrapassou mais de uma centena de documentos. A sua escolha teve em linha de conta os dados de identificação de cada um, a sua ligação ao tema da governança, o seu foco no turismo e a metodologia utilizada. Dos autores analisados destacam-se os estudos de Maria Velasco González (2008) sobre *Gestão: governabilidade do turismo e governança do destino* em que se define governança como o que se “concentra nas instituições e regras que fixam os limites e os incentivos para a constituição e funcionamento das redes independentes de atores que atuam em contextos sociais determinados”. Esta autora não propõe uma metodologia própria de governança, mas tão só a readaptação de quatro categorias de análise: os atores; as normas sociais; os enfoques; e os processos. Nesta linha, também Fuentes Moraleda (2007) apresenta a questão da governança como uma série de postulados ligados à cooperação entre vários agentes turísticos de modo a proporcionar o incremento turístico na região e proporcionar o desenvolvimento sustentável e a coesão social. Segundo o mesmo autor, governança em turismo radica num sistema de regras formais e informais que estabelecem os níveis de relações entre atores turísticos – poderes públicos, iniciativas privadas e atores sociais. Realce também para o estudo avisado de Robert Lanquar que, juntamente com Rivera Mateos (2010), publicou na revista *PASOS* um estudo sobre “O projeto três e a Declaração de Córdova”, onde sublinha a necessidade dos destinos turísticos definirem códigos locais de gestão sustentável que reduzam os problemas meio-ambientais, atentos às mudanças climáticas, preocupações de referência para uma “boa governança local, regional e nacional”. Por outro lado, defende ainda que a governança turística deve favorecer a adoção de instrumentos de ordenamento e planificação de um turismo responsável em benefício do meio ambiente, das economias locais e do património cultural. Para estes autores, o termo governança assume, assim, o sentido do “dever ser”. No âmbito das questões da inovação turística e da sua articulação com a governança dos destinos turísticos, salientamos o estudo de Antón Clavé (2010) sobre “inovação turística em Espanha”, com incidência no desenvolvimento de “sistemas territoriais de inovação”. Desta feita, assinala-se a necessidade da realização de estudos sobre “parâmetros e perfis” de inovação das empresas turísticas a partir da análise das redes existentes entre os agentes.

Ainda no plano das políticas de competitividade turística, o britânico Connely fala-nos, a propósito de Liverpool, das práticas de governança urbana, tal como Mordure o faz usando as fronteiras entre o sector público e privado, num estudo que incide num conjunto de atores políticos, cuja ação recai na criação de redes e nos processos associativos. Nesta linha investigativa apresenta-se a governança com um papel primordial para a estratégia subjacente ao “renascimento das cidades”. Este último caso contempla a localidade de York, prosseguindo uma metodologia etnográfica assente na investigação participante, entrevistas a turista e informantes-chave e *focus groups* a residentes. Um outro trabalho, do investigador sueco Larsen, sobre “capacidade de recuperação que rege as comunidades costeiras dependentes do turismo”, faz uma síntese epistemológica e introduz no debate a teoria dos *stakeholders* e destaca a noção de resiliência. Na Argentina salientam-se, por exemplo, os trabalhos de Bustos Cara sobre o turismo e a procura de uma governança territorial que considera o turismo uma atividade económica por excelência, refletindo, porém, no contexto das sociedades globais atuais a produção de desigualdades sociais. O mesmo autor salienta ainda que o turismo se encontra numa etapa de desenvolvimento que procura cada vez mais condições de desenvolvimento social integrado. Num outro estudo, o mesmo autor reporta a “teoria da ação territorial: a ação turística e o desenvolvimento” (2008). Sustenta, assim, que os processos de transformação e reestruturação territorial se concebem como processos sociais complexos em que se articula, a um tempo, a ação coletiva, a ação privada e a ação pública em formas diversas de governança. Nesta linha, salienta-se igualmente o estudo dos portugueses Teresa Marques e Hélder Santos, apresentado no *XII Colóquio Ibérico de Geografia*, realizado na Universidade do Porto, elencando as dificuldades do caso português face ao “processo de participação em torno de interesses comuns e de um compromisso entre as diferentes entidades”. Consideram que na governança vertical, interna aos setores, se registam posições “muito diferenciadas da Administração Central”. Em termos de governança intersectorial há comportamentos “autistas”, referem, não sendo absolutamente visíveis concertações ou alinhamentos entre os diferentes órgãos da administração central. Concluem ainda que os representantes daquela administração assumiram os interesses do setor e, por vezes, mostraram alguma dificuldade em participar em processos *bottom-up* (ascendente)” (Marques e Santos, 2010). Também em *Ambiente e Sociedade*, Luísa Schmidt *et al.* deixa sublinhada a ligação dos processos de governança às problemáticas das alterações climáticas, sociais e políticas no litoral português “em risco”.

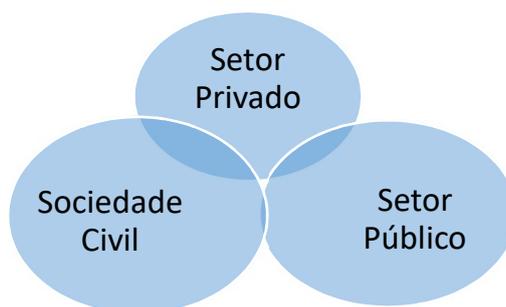
### 3.3 Instituições de governança

Considerando o âmbito do presente estudo, a nossa abordagem incide sobre a teoria da governança caracterizada pela intervenção dos variados centros decisórios e pela permuta entre os vários níveis territoriais a que se associam diferentes tipologias de agentes (Bevier, 2007), com especial incidência nas dinâmicas políticas e respetivas tomadas de decisão dos atores do setor público.

Assim, quando nos referimos às instituições de governança devemos ter presente antecipadamente os conceitos que lhe estão associadas. Logo à partida podemos considerar uma conceção mais “abrangente” e uma outra mais “restrita”. No primeiro caso, a governança está associada a formas de “coordenação social” (Steurer, 2009), em que as decisões políticas derivam e estão centradas indistintamente ou no Estado, ou na sociedade civil ou da forma como delimitam a “ordem social” (Steurer, 2009). Igualmente no âmbito do turismo os moldes da governança abarcam distintos “níveis hierárquicos”, quer no contexto do governo, quer a nível dos mercados e redes de atores e comunidades anfitriãs (Hall, 2011). Em suma, sob o ponto de vista mais abrangente, a governança tem um sentido diretivo relativo ao modo de governação do “sistema político”. Todavia, este sentido não apresenta uma pré-definição das “instituições” e “agentes”, nem se vincula a uma ligação estrita a uma entidade pública/ privada ou mista, nem sobre a sua dimensão ou número de agentes (Guttenbrunner e Seper, 2005). Num sentido restrito, a governança está associada às redes como modo de “coordenação social não hierárquica” (Borges, 2016) e pode envolver atores públicos e privados, ou somente estes últimos (Börzel, 1998). Quando a forma de governança incide apenas nas redes (Pierre, 2000; Kooiman, 1993) passa a ser considerada não hierárquica, ou na expressão de J. Pierre “governança sem governo” (Pierre e Peters, 2000), em que as autoridades do universo governativo “interagem” em rede com uma multiplicidade de atores, nomeadamente privados e do terceiro setor, entre outros (Walters, 2004).

Kooiman identifica três domínios institucionais de governança, nomeadamente o Estado, o mercado e a sociedade civil, contemplando assim o setor público/ privado (Kooiman, 2003), domínios que em articulação deverão respaldar a formulação das políticas públicas

### Imagem 5 – Domínios institucionais de governança segundo Kooiman



Fonte – Adaptado de: Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. London: SAGE.

para a resposta aos problemas das sociedades, sendo a governança o modelo “mais integrativo” na tomada de decisão (Borges, 2016).

#### 3.4 Atores na governança

Agregado a cada subdivisão dos domínios institucionais da governança encontra-se uma multiplicidade de atores ou *stakeholders*, “partes interessadas” no planeamento e nos resultados, ou mesmo com intervenção direta nas ações (Hall, 2008). Com base em bibliografia de referencia, podemos conceber um mecanismo facilitador do envolvimento de atores relevantes para a consubstanciação de um “referencial” em que se revejam a nível da acção a prosseguir, nomeadamente no que respeita a objetivos e prioridades de intervenção no território a que se reportam. Deste modo, a gogernança configura também um enquadramento da ação transversal a políticas intersectoriais, o que proporciona uma adequação coerente ao território das respostas e da sua implementação.

Se particularizarmos as problemáticas a pensar em termos de territórios de baixa densidade, como é o caso do nosso objeto de estudo, é necessário criar estratégias específicas que ajudem na procura das soluções mais adequadas a desafios para os quais é necessário o recurso a uma multiplicidade de instâncias e níveis de ação. Sendo que a governança em rede (Sorensen e Torfing, 2007) se apresenta como a forma mais adequada de conjugar as relações de cooperação entre setores, público/ privado/ sociedade civil, agilizando processos de tomada de decisão mais partricipados, porquanto levados a cabo por mecanismos de negociação. Está também consolidado que o contributo equitativo de todos os atores na formulação das políticas públicas torna mais eficaz as respostas às

necessidades regionais, mormente dos perímetros rurais (Matos, 2013), sendo que a utilização de redes locais constitui valor acrescentado para a concretização de um desenvolvimento sustentável. Deste modo, é atribuído aos atores locais um papel relevante na concretização desse processo de desenvolvimento. Todavia, além da mobilização dos atores, recursos e políticas, consideram-se ainda de grande relevância a participação de “lideranças” que deverão assumir o papel de mobilizadores e catalisadores das iniciativas que venham a fundamentar as estratégias de ação para o desenvolvimento local e regional (Ansell e Gash, 2007). Considera-se, inclusive, a maior eficiência da governança se existir um “líder orgânico” que se subsuma no seio da “comunidade de interessados” (Matos, 2013; Ansell e Gash, 2007). De resto, este processo as lideranças municipais assumem um papel nevrálgico nas estratégias de gestão e desenvolvimento das comunidades e territórios. Em suma, não se trata só de ter políticas bem concebidas e articuladas com os processos de desenvolvimento, é essencial “ter quem líder” a sua aplicação e concretização, o que se torna “decisivo para a competitividade dos territórios” (Barquero, 1995). Em síntese, trata-se de um modelo de desenvolvimento integrado, com particular incidência em territórios de baixa densidade como o Douro, em que é de grande relevância a mobilização dos atores locais em articulação com as lideranças do mesmo território por forma a serem pensadas, estruturadas e concretizadas

**Quadro 10 – Atores e domínios institucionais da governança**

<b>Domínio</b>	<b>Atores</b>
Setor público (Estado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleitos</li> <li>- Organismos públicos</li> <li>- Organizações públicas de investigação</li> <li>- Conjunto de instituições públicas</li> </ul>
Setor privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicação social</li> <li>- Agentes económicos e empresas integrantes do mercado</li> </ul>
Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espectro partidário</li> <li>- Terceiro Setor (entidades do setor não lucrativo como fundações, federações e confederações, etc.)</li> <li>- Organizações não lucrativas (ambiente; caridade e obras religiosas)</li> <li>- Associações profissionais e sindicatos</li> <li>- Organizações e/ ou grupos da comunidade</li> <li>- Grupos de interesses</li> </ul>

Fonte – Adaptado de: Borges, 2013; Dredge e Jenkins, 2007; Löffler, 2003.

políticas adequadas às particularidades do território e que, destre modo, sejam propiciadoras de dinâmicas de desenvolvimento e coesão social local e regional. Acrescente-se que o papel da liderança é, pois, a identificação dos agentes mais relevantes e promover a forma de os envolver e mobilizar na prossecução do processo de governança (Löffler, 2003).

Não sendo, todavia, linear elencar os principais agentes da governança pública, Löffler adianta três aspetos que considera relevantes para se estabelecer uma correlação equilibrada entre eles, a saber: domínio político; área geográfica; e características da comunidade em causa (Löffler, 2003). Pese embora não esteja ainda consolidada a reflexão sobre a questão dos atores e/ou representantes de cada grupo de agentes e do seu papel na consecução das políticas públicas da área do turismo, recorde-se, porém, que a OCDE já se pronunciou sobre as formas e representatividade das partes interessadas junto do poder público, nomeadamente no que concerne às “confederações” (OCDE, 2012). Mesmo que os governos se constituam ainda como um ator principal em muitas circunstâncias de intervenção, são cada vez mais um dos múltiplos agentes a atuar nas questões de interesse comum. Pese embora essa variedade de agentes, afirma-se relevante a necessidade de lideranças através de modelos acertados de governança (Hall, 2008).

### **3.5 Governança turística**

O conceito de governança aplicado ao turismo faz-nos recuar aos finais da década de 90 do século passado, tendo vindo a ser progressivamente utilizado por organizações supranacionais, sublinhando-se aqui a Organização Mundial de Turismo (OMT) através do estímulo que tem dado ao seu estudo, visível na divulgação de alguns documentos orientadores como *Towards new forms of public-private sector partnership*(1996); *Agenda para planificadores locais: turismo sostenible y gestión municipal* (1999); *Public-private sector cooperation* (2001); e o *Seminario Internacional sobre la Gobernanza en turismo en Las Americas* (2008), entre outros. Este último documento, considerado sinalético, apresenta uma reflexão pioneira sobre a associação do tema governança ao turismo, de onde se pode extrair um preliminar campo teórico e um lastro de investigação empírica. Apesar de não haver uma interpretação unívoca sobre o conceito, o mesmo documento estabelece uma proposta de concetualização que considera a governança turística como “el proceso de conducción de los destinos turísticos a través

de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (OMT, 2008). Vemos, assim, o enfoque posto nas expressões “sistema turístico” e “destino turístico”, sendo apontadas cinco linhas de afirmação do tema governança no contexto turístico, a saber: associacionismo, promoção, descentralização, redes e política turística. Demais, segundo o *Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco)*, aprovado pela Assembleia Geral da OMT, em 2011, defende-se que a governança do turismo deverá incluir os diferentes níveis da administração pública na relação com o setor privado, tanto em destinos nacionais como locais. Alguns autores consideram que o conceito de governança aplicado ao destino turístico consiste em “desenvolver regras” e “mecanismos” para “implementar estratégias e políticas de negócios” que tornam possível envolver todas as instituições e pessoas (Beritelli, Bierger e Laesser, 2007; Bono i Gispert e Anton Clavé, 2020), outros referem a governança aplicada ao destino turístico como “coordenação” dos diferentes níveis de governo com a sociedade civil residente no destino e o tecido empresarial do setor (Baggio, Scott e Cooper, 2010). É o particular dinamismo da indústria turística e as múltiplas tarefas do gestor do destino turístico, nomeadamente o gerir, coordenar e agilizar as ligações entre os diferentes atores, o que implica a governança como uma ferramenta com a qual os destinos se ajustam às mudanças no contexto complexo em que se encontram (Baggio, Scott e Cooper, 2010). A cooperação entre os diferentes atores é percebida a partir da perspectiva de oportunidades criadas com os “sistemas de inovação territorial” (Anton Clavé e Duro, 2010). É ainda considerado que a competitividade de um destino turístico advém dessa ação de “partilha” e do fato da governança ter potencial para estabelecer a “coordenação” e redes de cooperação envolvidas direta ou indiretamente na “cadeia de valor do turismo” (Pechlaner, Volgger e Herntrei, 2012; Moscoso, 2014).

Ora, governança pressupõe, assim, novas formas de associação, o caso da público-privada, bem como a “capacidade de decisão” dos *players* não governamentais na orientação e conceitualização das políticas públicas para o setor. No que respeita à coordenação e descentralização, estas são consideradas como “expressão” de uma nova forma de governar, a montante do exercício hierárquico de governo (Durán Fuentes, 2013; OMT, 2010; OMT, 2008). Coloca-se neste seguimento a questão da “liderança” que é considerada uma componente essencial na gestão do destino turístico, tida por alguns

autores como a “alavanca” que deve estimular a “participação” e favorecer a “coordenação” e a “cooperação” (Pulido-Fernández e Pulido-Fernández, 2016).

Para uma definição de governança aplicada ao turismo é, pois, necessário depurar e clarificar quais são as estruturas, os atores e os instrumentos para que as ações de governo estejam simultaneamente em conformidade com a lei e se revistam de pertinência e eficácia face aos desafios da indústria turística. Por sua vez, é necessário o uso de algumas ferramentas articuladas com o setor do turismo no que concerne à sua governança, nomeadamente as parcerias e a criação de observatórios turísticos (Durán Fuentes, 2013). No primeiro caso, mormente as parcerias público-privadas, tem no turismo um significado relevante porquanto é extensa a gama de atores públicos e privados a interagir na formulação e produção de bens e serviços de consumo turístico. Ainda neste campo, o sentido de parceria deve ser interpretado como “processo que fundamenta decisões” com o intuito de melhorar a gestão dos conflitos. Neste sentido, John Tribe sublinha o facto da governança aplicada ao turismo ter uma vertente iminentemente política nas suas relações, visto o turismo estar associado de forma indelével às questões da liberdade e ao prazer de viajar (Tribe, 2008). Além disso, a governança deve estar presente na cooperação entre atores públicos e privados em termos organizacionais e em redes de cooperação para a enunciação e aplicação de políticas públicas (Durán Fuentes, 2013; Mayntz, 2001; Vera *et al.*, 2011). No seu estudo *Destination governance: using corporate governance theories as a foundation for effective destination management*, Beritelli (2007) indica dois modelos de governança em contraste com o do turismo: o primeiro reporta a tradicional governança consubstanciada nos “fundamentos da comunidade de destino” e com um “governo centralizado”, habitualmente operado por uma empresa; a segunda forma de governança indicada concerne à “elaboração de estratégias” inspiradas na diferença.

Hoje considera-se que a governança ocupa um espaço inequívoco no setor turístico e produz-se quando os poderes públicos com a tutela do turismo a conduzem com eficácia nos diferentes níveis de governo, resultando de uma definição precisa de competências de atuação, tanto junto de atores governamentais como não governamentais e em diferentes contextos territoriais; como resultando da cooperação com aqueles, coordenando, colaborando e cooperando, em todos os casos sempre sob o escrutínio da avaliação permanente (dimensão da capacidade diretiva). A par, a governança incide ainda na coordenação da participação da multiplicidade de atores (governamentais e não

governamentais) nos diferentes contextos territoriais (dimensão da eficácia diretiva) (OMT,2013).

Para Beritelli (2007) o conceito de governança é aplicado ao turismo na definição e elaboração de normas e mecanismos conducentes à formulação de legislação, bem como na definição de estratégias empresariais. Os territórios de destino acolhem as empresas prestadoras de serviços e órgãos políticos, tudo relevando o que considera a “micro teoria”. No seguimento do estudo elaborado por Durán Fuentes no âmbito do *Programa de Estadísticas y Cuenta Satélite de Turismo de la OMT* (2013), com o intuito de “medir” e “analisar” o turismo e bem assim “difundir” ferramentas adequadas à medição e à exemplificação de boas práticas, são propostos cinco espaços ocupados pela governança no setor do turismo passíveis de mensuração, a saber: i) meio jurídico e normativos (exercício de coordenação, colaboração pública nas estruturas setoriais e territoriais de governo; ii) meio jurídico e normativo (formação e desenvolvimento das relações de colaboração e cooperação público-privadas); iii) meio jurídico e normativo (corresponsabilidade e transparência; avaliação das relações público-privadas; iv) coordenação, colaboração e cooperação pública; v) colaboração e cooperação público – privada (Durán Fuentes, 2013).

A governança turística tem, com efeito, âmbitos territoriais distintos com maior incidência de aplicação em termos regionais, especialmente em termos de unidade administrativa, nomeadamente o nível NUTS II e III no caso da União Europeia. Assim, para se aplicar a medição da governança neste nível territorial é necessário que o turismo tenha uma amplitude substancial de desenvolvimento nesse mesmo espaço, passível de relevância face a outras atividades económicas na região. Como consta do documento orientador aprovado pela Assembleia Geral da OMT, de outubro de 2011, *Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco)*, são consideradas duas áreas a merecer um enfoque particular, nomeadamente o “turismo interno” e a “governança do turismo” (OMT, 2011). A primeira porque proporciona emprego e desenvolvimento nas zonas rurais deprimidas; a segunda porque prevê uma rede de relações em diferentes níveis da administração pública e no setor privado, tanto em destinos nacionais como locais e tem como lastro os aspetos atinentes às políticas de turismo. No fundo, a incidência territorial a nível local tem redobrada importância pelo fato da atividade turística se distribuir também de forma territorialmente assimétrica, sendo a compreensão da atividade a nível local de redobrada relevância para a eficiência do desenho das próprias políticas nacionais de turismo. Pelos impactes que o turismo pode ter numa

determinada espessura territorial é cada vez mais relevante a articulação e “comprometimento” entre todos os atores, governos e toda a gama de *stakeholders*, na busca de objetivos comuns a atingir de modo articulado com a gestão dos próprios recursos turísticos (Manente; Minghetti: 2006). Neste sentido, as redes são cada vez mais sublinhadas no âmbito das políticas do turismo, muitas vezes apontadas como um “recurso estratégico” (Brges, 2016) de alavancagem competitiva do destino a que estão associadas as comunidades anfitriãs.

Ainda sobre a questão da aplicação territorial da governança e considerando o cruzamento entre rede e território (Goodwin, 2013), a OMT promoveu um projeto internacional – INRouTe – que estabeleceu as bases de uma rede internacional sobre “economia regional, mobilidade e turismo”, relevando um conjunto de dados de informação críticos para os agentes da indústria turística, onde encontramos representada a área da governança. Em detrimento de uma “comparabilidade internacional do turismo”, aquele projeto dá uma atenção preferencial à análise de especificidades de âmbito regional do turismo (Durán, 2013). Dos indicadores propostos pela OMT para “expressar qualitativamente” o grau de incidência do objeto da governança no turismo, salienta-se: i) a capacidade “diretiva dos Governos e das suas administrações públicas de turismo” de modo a permitir uma concretização efetiva de “coordenação, cooperação e colaboração” no que concerne ao turismo e uma concomitante orientação “corresponsável e transparente”; ii) a medição (OMT, 213).

O conceito de governança está hoje enlaçado numa diversidade de formulações teóricas que permitem uma definição operativa aplicável ao turismo. Inscrito, assim, no campo de estudo dos impactos do turismo, o conceito de governança introduziu uma nova perspectiva para a abordagem das questões sociais e do desenho e implementação de políticas públicas em torno do turismo, mormente por estar associada a uma maior implicação dos atores turísticos não governamentais na definição das questões atinentes ao setor. Embora continue em desenvolvimento a produção teórica sobre o tema, uma boa parte dos estudos realizados propõem a definição de governança para o setor do turismo como uma “prática de governo” conducente a uma organização eficaz dos seus distintos níveis. Para tal, considera-se necessário o reforço das aptidões institucionais da administração pública ligadas ao turismo que proporcionem uma eficiente coordenação e participação dos vários atores públicos e privados nos omnímodos contextos territoriais. A governança consubstancia, pois, a formulação de estratégias para uma fundamentada tomada de decisão e um depurado desenvolvimento de indicadores da capacidade de

carga em destinos turísticos que permitam uma boa articulação entre a competitividade da indústria turística com os princípios da sustentabilidade respaldados em valores naturais e culturais.

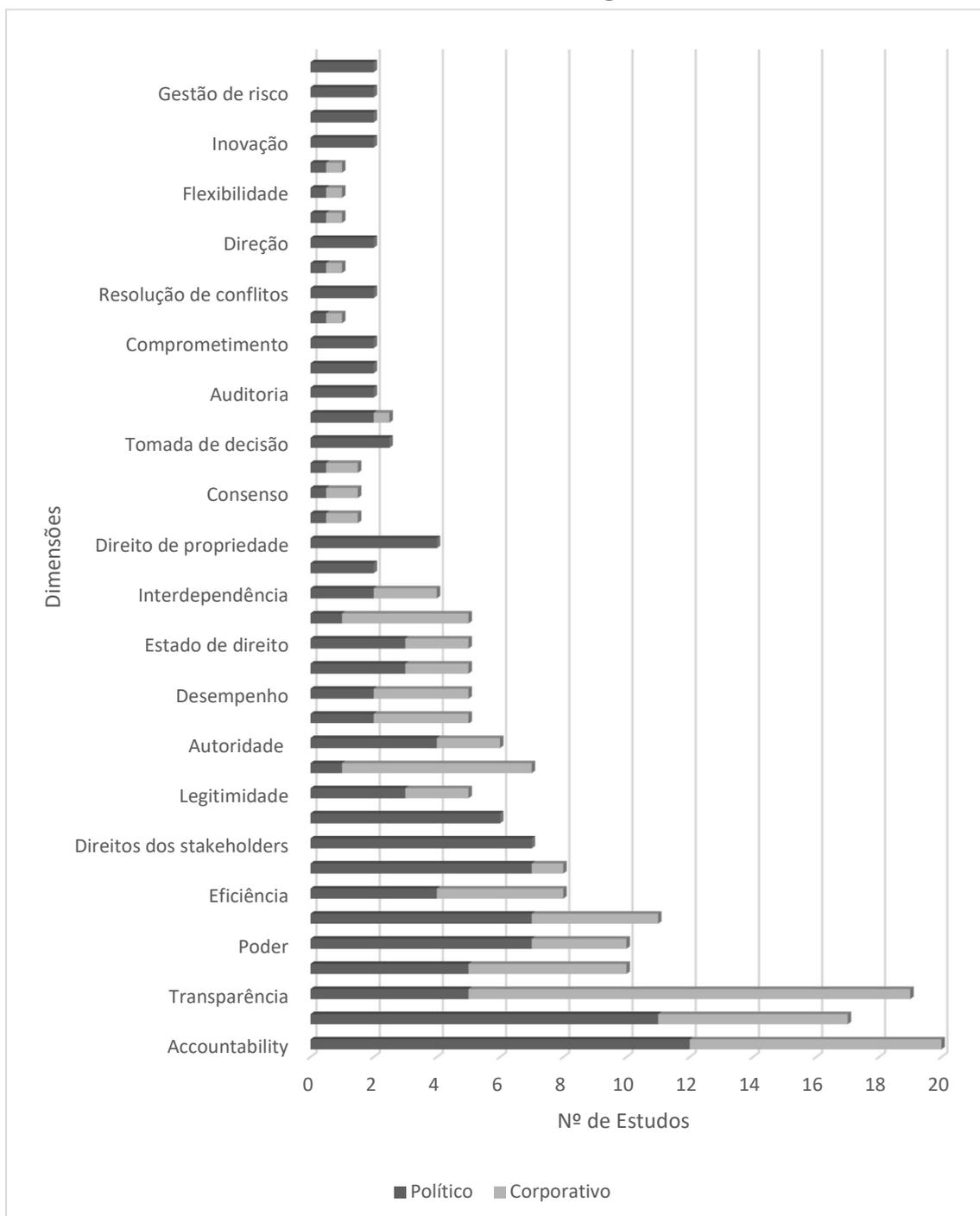
Pese embora ser um tema de estudo relativamente recente, a investigação sobre a governança aplicada ao turismo tem vindo a ser sistematizada, beneficiando de uma ampla divulgação de resultados proporcionados pelas bases de dados digitais. Bom exemplo dessa divulgação é a revisão do “estado da arte” prosseguida por Lisa Ruhanen e a sua equipa sobre *Governance: a review and synthesis of the literature* (Ruhanen *et al.*, 2010), onde se analisaram mais de meia centena de estudos sobre governança e turismo a partir da técnica da “meta-análise” que resultou na elaboração de um elenco de 40 “dimensões” enquadradas em dois grandes segmentos, o “político” e o “corporativo”.

Este estudo permitiu identificar as “dimensões-chave” da governança, consubstanciando elementos e fatores primários que foram usados até então em estudos de governança e possibilitaram apresentar as dimensões mais frequentes, destacando-se as da “responsabilidade”, “transparência”, “envolvimento”, “estrutura”, “efetividade” e “poder”. Além do mais, estas dimensões comparáveis de governança viabilizam o replicar de pesquisas futuras de modo comparável e testável.

Ainda numa outra revisão da literatura sobre governança e turismo, contida no trabalho apresentado por Bernadda Barbini (Barbini *et al.*, 2011) no *Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales* em Pucón (Chile), distingue-se uma multiplicidade de estudos que particularizam o contexto territorial. Em síntese, o conceito é tido como essencial no processo de tomada de decisão no âmbito da gestão do destino turístico, onde intervém um leque cada vez mais alargado de *stakeholders*, articulando-se com a análise socioeconómica e a elaboração e concretização de políticas públicas para o turismo. Em suma, a governança agiliza toda uma estrutura de redes e relações na “comunidade, nas instituições e nas organizações do destino turístico” (Albuquerque, 2016: 84-85).

Deve também ser tido em conta a forma como as decisões são tomadas e o modo como os *stakeholders* participam na discussão das decisões a tomar (Beritelli e Bieger, 2014 Albuquerque, 2016). Deste modo, o debate sobre a governança dos destinos turísticos está direcionado para o facto de serem “estruturas fragmentadas” constituídas por “atores sociais” (Peters e Strobl, 2014) que, embora tenham divergências no que respeita a “interesses e objetivos”, necessitam de se “articularem” em torno de “benefícios

Gráfico 3 – Multidimensionalidade da governança turística



Fonte – Adaptado de: Borges, 2016 a partir de Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B.; Tkaczynski, A (2010). “Governance: a review and synthesis of the literature”. *Tourism Review*, 65 (4): 9.

coletivos” (Albuquerque, 2016), sendo que o sentido de governança converge para o “comando” e “controle do destino turístico por meio de normas, estruturas e processos” (Beritelli e Bieger, 2014; Albuquerque, 2016).

Num estudo recente e modelar sobre *Dimensions and models of tourism governance in a tourism system: The experience of Catalonia*, de Bono i Gispert e Anton Clavé (2020), a partir de um inquérito alargado aos atores do sistema turístico catalão, procura-se o sentido e a identificação de “dimensões” e “modelos” de governança. Aqueles autores definiram, assim, cinco modelos de governança, nomeadamente o da “estratégia transparente”, dos “resultados responsáveis”, o “hermético orientado para resultados”, do “moralismo democrático” e o da “burocracia democrática”, categorizados em sete dimensões da governança do turismo: “participação”, “coerência”, “responsabilidade”, “eficácia”, “conhecimento”, “qualidade” e “abertura”. De resto, esta questão dos modelos está correlacionada com a aferição do grau de maturidade da gestão do próprio destino turístico, avaliando o seu nível de governança (Queiroz *et al.*, 2015). Por sua vez, a cooperação entre atores é percebida a partir da ótica das “oportunidades” criadas com os “sistemas de inovação territorial” como instrumentos úteis à governança de um destino turístico. Bono i Gispert e Anton Clavé consideram os “modelos” ainda escassos e “distantes entre si”. O estudo apresenta dois objetivos essenciais: por um lado identificar e resumir as dimensões que tornam a governança compreensível e inteligível na perspetiva de um ator de turismo; por outro lado, verificar se existem modelos de governança num sistema turístico que possam ser categorizados. A análise da rede semântica permitiu corroborar o que foi identificado nas entrevistas. Assim, no plano teórico, com origem na literatura, são elencadas as dimensões da “coerência”, “participação”, “responsabilidade”, “eficácia” e “abertura”. No ensejo do estudo, são ainda sublinhadas abordagens que têm redes diferenciadas, imbricadas numa “governança local” aferida pelo seu tipo de liderança (parceria público-municipal; ou órgão de gestão turística com maior peso do setor privado). Outra abordagem apresentada é aquela que estabelece os modelos baseados na combinação de quatro elementos, nomeadamente nos atores-chave, objetivos, regras de interação e papéis e estratégias de governança. Resulta ainda do estudo o facto de todas as dimensões serem consideradas importantes para a elaboração de um modelo de avaliação de governança. Fica confirmada a coincidência com as dimensões identificadas pela literatura, a que foi acrescentada a da “simplicidade”. Por outro lado, as dimensões apresentam pesos distintos, sendo que a “participação” e a “coerência” são as que apresentam maior peso na definição teórica da governança, constituindo para os autores a garantia de um modelo de boa governança. A generalidade dos modelos de governança em estudos publicados sobre turismo resultam de padrões reais com base na observação crítica de académicos. Porém, o estudo de Bono i Gispert

e Anton Clavé intenta desenvolver modelos baseados em observações feitas por profissionais da indústria. Mais ainda, este estudo identifica modelos com base numa combinação de dimensões, enquanto a maioria dos modelos existentes fazem-no por meio de variações de uma única dimensão.

### **3.6 Princípios de “boa governança” aplicados á gestão do destino turístico**

Ao referenciar os princípios de “boa governança”, devemos deixar claramente consignados dois sentidos aglutinadores do conceito de governança, ou seja, um sentido público que abarca os interesses coletivos, essencialmente políticos, e um outro sentido corporativo (Bevir, 2007; Bramwall e Lane, 2011; Borges, 2016). É nesta dupla perspectiva que incide o nosso estudo, cujo ensejo nos leva a analisar o contexto da gestão territorial e do destino turístico enquanto tema de “interesse coletivo”. Neste seguimento, o conceito de governança pode também ser entendido como “forma de coordenação social” (Lowndes e Skelcher, 1998: 318; Borges, 2016: 95-96), apontando soluções ajustadas a cada circunstância (Pierre, 2000: 99-98) e estimulando a “concordância” entre uma multiplicidade de “atores” representativos da área da decisão política, do universo administrativo, dos interesses corporativos, mas também da sociedade civil. Assim entendida, a governança institui e contemporiza com “novas relações entre os atores sociais” (Borges, 2016; Dredge e Jenkins, 2007), onde o Estado assume um papel mais diluído. Este sentido corresponde a uma “cidadania mais ativa” e com um maior número de “grupos de interesses” envolvidos sob o signo da transparência e da abertura dos governos (Borges, 2016: 96). Mas também necessita de “liderança” fundamentada em “valores” que consubstanciem a definição de “estratégias” e a sua conseqüente concretização (Bruyn e Alonso, 2012).

Ora, o conceito de “boa governança” é usado inicialmente pelo Banco Mundial, em 1989, (World Bank, 1989), conceito que, então, se aplicava ao contexto de “programas de empréstimos” e auxílio por parte das organizações internacionais às políticas de desenvolvimento de vários países, conceito que passou a ser usado por autores como Williams & Young (1994), Smith & Weiss (1997), Santiso (2001), More (2001), Grindle (2004) e Nanda (2006), entre outros. De então para cá o conceito tem vindo a ajustar-se a omnímodos contextos e a ser utilizado na literatura técnico-científica relativa a cada um, incluído, assim, o turismo. Segundo Shipley e Kovacs, a “boa governança” é

apontado como uma forma ou “modelo de governança” que leva aos “resultados sociais e económicos” pretendidos pelos cidadãos, naturalmente baseados em valores de “democracia e justiça social” (Shipley e Kovacs, 2008: 216; Borges, 2016: 96-97; Institute on Governance, 2003: 8 e 2001:7). Aliás, há uma convergência de vários autores para o sentido da distinção feita por Santiso (2010) sobre “boa governança” que o é quando enquadrada por uma componente avaliativa da própria qualidade da governança, avaliação aplicável quer às organizações públicas, quer às empresas e à sociedade civil. Outros autores, os casos de Bruyn e Alonso (2012) consideram que a “boa governança” passa pela “cooperação” entre esses domínios de governança, nomeadamente quando existe uma entidade ou instancia de gestão da governança turística.

Considerando a análise à literatura sobre a gestão do destino turístico, ficou clara a existência de três características recorrentemente presentes no debate: i) distinção entre “governança” e “governo”, sendo o primeiro conceito mais abrangente; ii) o termo tem menos incidência no que é designado o “controle do governo”, apesar deste desempenhar o papel de supervisão das tarefas a concretizar; iii) o facto da governança envolver uma multiplicidade de atores sociais com interesses singulares e com papéis distintos, sendo que a governança deve enlaçar as interações entre estes atores (Albuquerque, 2016; Ruhanen *et al.*, 2010). Daqui também a identificação de três abordagens distintas sobre governança (Beritelli & Bieger, 2014), ou seja, a “organizacional” (dentro das organizações corporativas), a “inter-organizacional” (entre grupos; *clusters*) e “sistémica” (a governança do destino turístico, a envolver as regiões, comunidades, redes). Convergindo para este último sentido, as nossas unidades de abordagens e análise enquadram a gestão do destino turístico num sentido “sistémico” (Albuquerque, 2016), onde se inclui a atenção a dar à rede de *stakeholders* do destino turístico. Neste contexto, considera-se a governança como um “mecanismo de adaptação à mudança” (Albuquerque, 2016) por forma à sua manutenção e ao funcionamento resiliente do destino turístico (Heylings e Bravo, 2007; Dredge *et al.*, 2006).

Ora, a “coordenação” e a “cooperação” entre os *stakeholders* é nevrálgica para o próprio desenvolvimento do destino turístico, embora se tenha que considerar, por um lado, a sua “interdependência”, por outro, o “conflito” advindo da necessidade de utilização partilhada dos recursos (Zhang e Zhu, 2014). Daí também a “boa governança” de um destino turístico ter que considerar uma estrutura, normas e processos, todos eles “influenciados” pelos níveis de “confiança” entre os *stakeholders* que derivam dos contextos históricos e do desenvolvimento, bem como da liderança dos atores que

Quadro 11 – Princípios de “boa governança”

<b>Autores</b>	<b>Princípios da governança (Orientação normativo)</b>
Cerrillo e Martínez, 2005	<b>Legitimidade;</b> Direção; Desempenho; <i>Accountability</i> ; Equidade
Graham <i>et al.</i> , 2003; Jordan <i>et al.</i> , 2013	<b>Participação;</b> Transparência; <i>Accountability</i> ; Eficácia; Coerência
	<b>Dimensões da governança</b>
Beaumont <i>et al.</i> , 2010; Moscoso, 2014; Fernández-Taboales, 2017	<b>Transparência;</b> Visão e liderança; Respeito e inclusão; Desenvolvimento e conhecimento; Definição de responsabilidades e papéis dos participantes; Estrutura operacional e processo de rede
Beritelli <i>et al.</i> , 2007	<b>Assimetrias de poder;</b> Interdependência; Confiança; Conexões pessoais e informais
Dredge <i>et al.</i> , 2006	<b>Compromisso das comunidades;</b> Comunicação construtiva;
Hall, 2011	<b>Descentralização;</b> poder partilhado; Flexibilidade
Heylings; Bravo, 2007	<b>Visão estratégica;</b> Participação; <i>Empowerment</i> ; Resiliência
Ruhanen <i>et al.</i> , 2010	<b>Envolvimento;</b> Estrutura; Eficácia; Poder
Sevensson <i>et al.</i> , 2005	<b>Inclusão;</b> Coerência
	<b>Fatores para o sucesso da governança</b>
Manyara & Jones, 2007; Mielke & Pegas, 2013	<b>Inclusão de stakeholders;</b> Parcerias estratégicas
Kibicho, 2008	<b>Benefícios singulares e coletivos</b>
Manyara & Jones, 2007; Kibicho, 2008; Cullen-Knox, <i>et al.</i> , 2016	<b>Legitimidade da liderança</b>
Kibicho, 2008	<i>Milstones</i>
Kibicho, 2008	<b>Implementação das decisões tomadas</b>
Manyara, 2007	<b>Transparência e monitorização</b>

Fonte – Adaptado a partir de: Albrquerque, 2016; Cerrillo e Martínez, 2005; Heylings e Bravo, 2007; Manyara e Jones, 2007; Kibicho, 2008; Beaumont e Dredge, 2010; Hall, 2011.

assumem a gestão da governança do destino turístico (Beritelli, *et al.*, 2007; Beritelli e Bieger, 2014). Neste sentido, é importante a prossecução de uma monitorização da governança para a eficácia dos procedimentos que vão respaldar a tomada de decisão (Heylings e Bravo, 2007).

As dimensões e princípios de “boa governança” podem ser assumidos como uma orientação “normativa” de modo a possibilitar aos atores participantes na estrutura de governança a

orientação necessária ao desempenho ideal dos respetivos papéis (Heylings; Bravo, 2007; Albuquerque, 2016; Dredge *et al.*, 2006). Por outro lado, são também apresentados como fatores nodais para o sucesso da gestão do destino turístico na sua componente de governança. Resulta desta análise a proposta de três dimensões sistematizadas da governança, nomeadamente a “participação”, a “transparência” e a “eficácia”. Deste modo, a governança do destino turístico necessita da afirmação da liderança e participação da região e sub-região; deve afirmar a dimensão da transparência; deve apresentar uma direção e visão estratégica como base da eficácia da governança.

## **II PARTE – ESTUDO DE CASO**

### **OBJETO, METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS**

## 4 - Metodologia estratégica: o estudo de caso

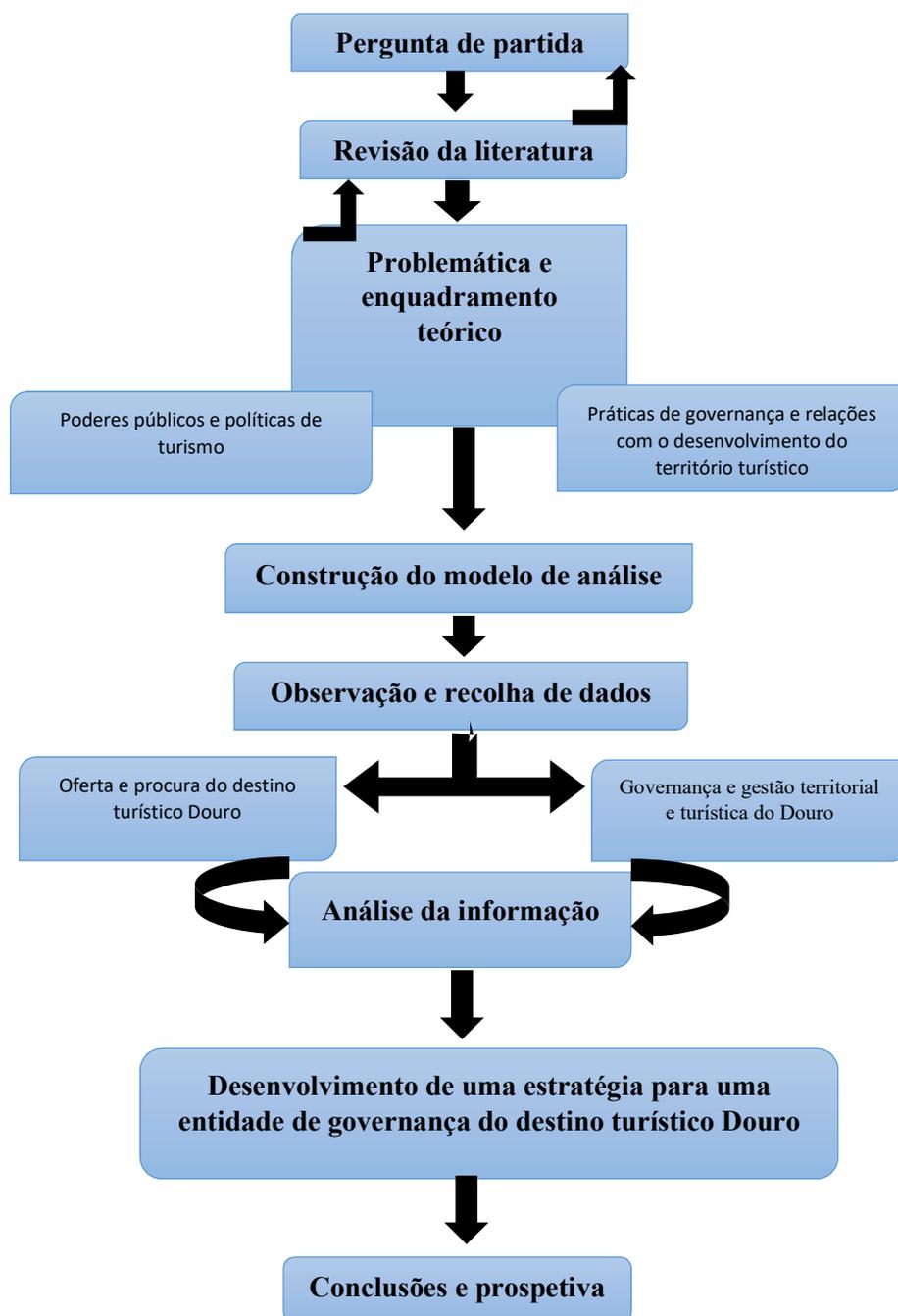
### 4.1 Estratégia e modelo de investigação

O processo de investigação decorre de opções metodológicas que implicam escolhas na forma de elaborar e organizar o trabalho de pesquisa e que obedecem a parâmetros consubstanciadores da sua singularidade. Com a referência do quadro epistemológico das ciências sociais, conjugaram-se vários contributos de investigações específicas que foram respondendo aos vários questionamentos e permitiram cerzir o trabalho já como um todo. Por outro lado, o presente estudo é também fruto da proximidade e interesse do investigador pelo pensar a governança e pela gestão do destino turístico Douro.

Ora, a gestão do destino turístico implica hoje a participação de múltiplos atores, públicos e privados e necessita de uma *framework* que conjugue a negociação, discussão e cooperação entre todos eles. Assim, tomado como sujeito territorial a NUT III Douro, região que cruza hoje a indústria do vinho com a do turismo, propomos averiguar a participação pública e as práticas de governança na gestão do destino turístico, bem como questionar qual o nível da sua relação com os processos de desenvolvimento do território turístico, mormente a nível regional e local. Com a questão de partida, o investigador procura expressar o que pretende esclarecer e entender melhor, com exequibilidade e pertinência (Quivy; Campenoudt, 2008; Veal, 2006). Tal como foi apresentada na componente introdutória deste estudo, a investigação parte da questão de *qual a relação entre os esforços de governança do destino e o desenvolvimento turístico da região? E de que modo se podem repercutir na definição conjunta e institucional das políticas públicas de turismo?* Apresentados ainda os objetivos gerais e específicos do estudo, aos quais se pretende responder ao longo da investigação, prosseguiu-se uma etapa exploratória com a função de ampliar a perspectiva de análise e cruzar o pensamento de vários autores cujas pesquisas e reflexões podem “inspirar” as do investigador (Quivy; Campenoudt, 2008: 109) e permitir enuncia e definir os conceitos centrais do objeto de estudo. Neste seguimento, aplica-se um quadro teórico de suporte à investigação por forma a permitir a elaboração das hipóteses de investigação empírica e a construção do modelo de análise (Quivy; Campenoudt, 2008). A recolha de dados prossegue uma metodologia mista, contemplando as metodologias quantitativa e qualitativa. Valemos, pois, quer de uma consulta e análise sistemática de fontes documentais para a

consubstanciação dos objetivos propostos para o estudo, quer de dados seriais caracterizadores do destino turístico Douro e outros dados empíricos recolhidos no

Imagem 6 – Modelo de investigação



Fonte – Elaboração própria a partir do modelo de Quivy e Campenhoudt (2008).

terreno. Deste modo, destacam-se as seguintes técnicas de coleta de dados:

- Consulta sistemática de documentos de natureza técnica e política, tais como instrumentos de gestão territorial a nível nacional, regional e local; estudos e artigos, revistas científicas, legislação, regulamentos, séries de dados estatísticos, bem como variada cartografia.
- Observação direta.
- Inquérito por questionário (uso de amostragem probabilística não intencional) aplicado a residentes na NUT III Douro.
- Inquérito por questionário (ferramenta *delphi*) aplicado a painel de peritos, agentes políticos, institucionais do setor turístico da região e *stakeholders*

Após a recolha de dados prossegue-se com a respetiva leitura e teste estatístico, bem como com o uso da técnica de análise de conteúdos para assegurar um tratamento de dados que fundamente e valide o problema para ulterior interpretação.

O estudo é finalizado com um conjunto de conclusões que apresentam os resultados obtidos, evidenciando os novos conhecimentos relativos ao objeto de análise e as consequências práticas do trabalho desenvolvido.

Como lastro da nossa investigação usamos o método do *case study* e prospôs-se o exame do objeto de estudo tendo em conta o seu “contexto natural”, com a recolha de dados em múltiplas fontes, sendo a questão de investigação do tipo “porquê?” ou “como?”, com foco em problemáticas atuais e em que os resultados dependem fortemente da própria capacidade de “integração do investigador” (Benbasatet *et al.*, 1987).

Em suma, a classificação do *case study* no que respeita ao objetivo da investigação é, a um tempo: i) “descritivo” do fenómeno em estudo e do seu contexto; ii) “exploratório” porque envolve problemas pouco conhecidos e define preposições/ hipóteses que ficam em aberto para futuras investigações; iii) “explanatório” porque tem a intensão de explicar as “relações de causa/efeito” a partir de uma teoria (Yin, 1993).

A coleta de dados passa pelo uso de técnicas abertas, nomeadamente o inquérito, o *focus-groups* e a entrevista. Acresce ainda o uso da técnica *delphi* dirigida aos atores mais influentes da narrativa.

De modo sistemático pretende-se ainda: i) identificar quais as linhas políticas e institucionais que condicionam a oferta turística do Douro (ex. *Plano Estratégico*

*Nacional de Turismo – PENT; Estratégia Turismo 2027*); ii) questionar sistematicamente as visões funcionalistas, produtivistas, territoriais e holísticas das políticas de turismo; iii) analisar as formas de planificação do turismo na região; iv) fazer um balanço da situação presente do turismo no Douro num exercício prospetivo sobre como ultrapassar alguns constrangimentos que afetam o turismo (visão *emic* dos principais agentes turísticos durienses; realização de *focus groups* v) aferir a participação política, a componente sociológica, a governança e níveis de participação; vi) entrevista com autarcas, com representantes de entidades de gestão territorial, com agentes do terceiro setor, com empresários v) análise de discursos.

Além da recolha de informação secundária (*desk research*), apresenta-se a síntese aferidora do grau da possível continuidade de intervenções e estratégias anteriores, do teor de “convergência” com as políticas públicas para o território, da “capacidade” de resposta aos reptos territoriais e da utilização de “instrumentos inovadores” (redes, normalização de qualidade, relação com o mercado, novos paradigmas de gestão do destino).

#### **4.2 Hipóteses da investigação empírica**

A organização da presente investigação foi delineada em torno de hipóteses de trabalho, constituindo uma forma de a prosseguir com “ordem e rigor”, isto sem prejudicarmos o “espírito de descoberta” e a “curiosidade” que deve matizar o trabalho investigativo (Quivy; Campenhoudt, 2008: 119).

Ora, considerando tratar-se de um território em que se torna particularmente pertinente a aplicação das questões de investigação anteriormente referidas, um território rural de baixa densidade populacional, a par de especificidades administrativas, em que aquelas se aplicam no que respeita á participação e governança e ao concomitante desenho do destino turístico, é necessário, porém, ter em conta o respaldo de uma região de paisagem classificada pela UNESCO de Património da Humanidade. Por conseguinte, o sujeito espacial em estudo dá forma a um destino que possui uma incomparável diversidade de valores patrimoniais que contribuem de modo inestimável para a afirmação da sua vincada identidade territorial e paisagística a preservar, valorizar e promover.

A região proporciona um conjunto de produtos que a singularizam, nomeadamente o produto local que tem nas comunidades residentes o seu centro e deve contribuir para a

valorização do território e a melhoria da qualidade de vida daquelas. O processo de ativação/ desenho do produto deverá atender ao desenvolvimento de etnografias/ investigações específicas, obter acordos entre populações residentes, empresários e operadores turísticos, bem como situar-se em rede e atender à governança do sistema turístico e ao conhecimento do respetivo mercado.

Propõe-se igualmente o uso da teoria de redes como estruturas organizacionais na análise do destino turístico, sendo que este pode ser interpretado como algo dinâmico, flexível, composto por uma diversidade de elementos inter atuantes que se cruzam além dos limites territoriais do local. Seguindo o enfoque de Trembley, serão contempladas as abordagens das redes horizontais, verticais e locais

Neste seguimento, foram formuladas hipóteses alicerçadas numa reflexão teórica e num conhecimento exploratório que representa já uma “pressuposição” sobre o “comportamento dos objetos reais estudados” (Quivy; Campenhoudt, 2008: 119). Por outro lado, a hipótese proporciona á investigação “um fio condutor” eficaz. O trabalho prosseguido passou a testar as hipóteses, cruzando-as com os dados da observação. As hipóteses permitem, assim, ao investigador coligir elementos essenciais sobre determinado assunto e que deverão ser tidos como “pertinentes”. O investigador não se embaraça com dados intermináveis, pois apenas se afiguram pertinentes aqueles que lhe parecem indispensáveis para testar as suas hipóteses. De resto, as hipóteses apresentam-se como charneira entre a reflexão teórica e o trabalho empírico. Assim, formlam-se as seguintes hipóteses:

Hipótese 1 – O modelo de desenvolvimento territorialista, especialmente no que respeita às tomadas de decisão e á formulação das políticas públicas, contribui hoje para a afirmação de um novo modelo de desenvolvimento turístico do Douro.

Hipótese 2 – A participação horizontal consubstancia um desenvolvimento mais resiliente à adversidade, com tendência para a inovação e a criatividade.

Hipótese 3 – A evolução dos processos participativos de indivíduos e organizações de forma mais ampla e madura na reflexão do destino está relacionada com o modo como estes promovem a “boa governança”.

Hipótese 4 – O acentuar do paradigma de desenvolvimento assente numa visão holística sobre o território, nos seus diversos quadrantes quer naturais, quer culturais e etno-antropológicos contribui para atenuar a tensão entre competitividade do destino e o desenvolvimento sustentável associado ao bem-estar dos seus residentes.

### 4.3 Principais ferramentas de recolha de dados

O processo de recolha de dados está particularmente articulado com a observação que engloba as “operações” pelas quais o modelo de análise (hipóteses e conceitos) é testado pelos factos e cotejado com os dados observáveis (Quivy; Campenhoudt, 2008: 155). Assim, a primeira questão prende-se com “observar o quê?”, ou seja, quais os dados necessários para testar as hipóteses? Não basta, porém, reportar o tipo de dados que deverão ser recolhidos. É igualmente necessário “circunscrever o campo das análises empíricas” em variáveis espaciais, nomeadamente o espaço geográfico, social e cronológico. Além disso, o processo de recolha de dados tem que contemplar princípios de rigor e ser bem definido, por forma a permitir uma eventual nova aplicação adaptada ao tipo de problema e ao fenómeno em causa (Quivy; Campnhoudt, 2008). Neste sentido, na nossa *desk research* e na recolha de dados empíricos, utilizamos algumas ferramentas específicas, nomeadamente:

- Recolha de dados preexistentes: dados secundários e dados documentais (*desk research*);
- *Focus Groups*
- Inquéritos por questionário e entrevista;
- Observação direta;

#### 4.3.1 Recolha de dados preexistentes: dados secundários e dados documentais

A técnica de recolha de dados preexistentes foi utilizada quer para o estudo e exame de documentos em si, quer como recurso para recolha de informações para estudar outro objeto, como foi o caso da recolha de dados estatísticos vários. A primeira forma foi essencialmente usada nos pontos 4 e 5 do segundo capítulo deste estudo, nomeadamente sobre a “Compreensão do funcionamento da estruturas organizativas e planeamento do turismo na Região Demarcada do Douro” e sobre os “Instrumentos de planeamento e

apoio ao desenvolvimento turístico do Douro”. A segunda forma incidiu essencialmente no que respeita à utilização de dados estatísticos, não só para a “análise e diagnóstico do contexto socioeconómico do destino turístico Douro”, como também para o enquadramento e caracterização da “atividade turística no Douro”, particularmente no que respeita à oferta e da procura turística na NUT III Douro.

Uma boa parte dos dados preexistentes foram coligidos em centros de documentação e instituições ajustadas aos objetivos deste estudo, sendo igualmente consultadas variadíssimas publicações de autores de referencia que integram algumas das nossas considerações e conclusões, o que nos levou à consulta física em bibliotecas e arquivos, mas também a socorrermos-nos da consulta de bases de dados. Por conseguinte, a pesquisa documental recaiu essencialmente em:

- Centro de Documentação do Turismo de Portugal, I.P. – Consulta de variada documentação relativa à ex-Direção Geral do Turismo (sobre política, estratégia, instrumentos de intervenção e evolução da organização turística em Portugal); ainda sobre o ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (Planos e orçamentos, publicidade do turismo interno, relatórios de atividade na área da promoção turística); consultaram-se igualmente os grandes documentos enformadores da estratégia para o turismo em Portugal.
- Centro de Documentação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte – Consulta de múltipla documentação sobre a região e sub-região em estudo, nomeadamente diagnósticos prospetivos e orientações estratégicas para o desenvolvimento da região, relatórios, programação e agendas turísticas para a região Norte, planos de desenvolvimento turístico para o Vale do Douro, programas operacionais regionais para o Norte do país.
- Dados estatísticos – Recolhidos por entidades como o Instituto Nacional de Estatística (INE), com especial incidência na “Conta Satélite Turismo”; Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal (ERT-PNP); Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN); Turismo de Portugal, I.P. (TP); análises prospetivas da PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo.
- Bases de dados em suporte informático – *B-on*. Biblioteca do Conhecimento Online; RCAAP. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal; *Web of Science* (WOS); *Scopus* (Elsevier);

- Documentos escritos pesquisados em bibliotecas, nomeadamente bibliografias várias, enciclopédias, dicionários, jornais e publicações periódicas.

Os elementos coligidos são objeto de leitura e análise de conteúdo, cuja síntese da informação pertinente é transcrita em fichas bibliográficas e ideográficas que constituem uma ferramenta de apoio á organização da investigação.

#### 4.3.2 Focus groups

A utilização de *focus groups* ou grupos de discussão constitui uma ferramenta de investigação social que consubstancia uma “discussão estruturada” e pressupõe a partilha e clarificação de pontos de vista e opiniões dos participantes (Morgan, 1997; Finch *et al.*, 2003). O uso desta técnica reveste-se de particular interesse na análise de temas que sugerem opiniões diferenciadas e foi promovida pelo investigador como consulta a um grupo de especialistas com a finalidade de ajustar a versão teórica a partir da visão “colaborativa” do grupo focal. Assim, realizaram-se duas rondas de consulta a especialistas, constituído por um grupo de doze participantes, tendo reunido em duas sessões, seis especialiosta em cada uma delas, cuja interação foi moderada pelo investigador que estabeleceu os tópicos de discussão.

A técnica do *focus groups* foi usada como fonte primária de informação qualitativa (Klein *et al.*, 2015), naturalmente articulada com outras ferramentas, e inscreve-se numa abordagem de estudo de caso. Esta técnica ajusta-se a casos em que os tópicos e questões em avaliação são suscetíveis de opiniões divergentes, mas em que a discussão pode fazer convergir para pontos de vista mais ponderados. O *focus groups* é considerado uma ferramenta com grande potencial para clarificar objetivos e identificar problemas e necessidades de uma região (Finch; Lewis, 2003). Aliás, esta técnica do grupo focal é considerada uma forma de preparação preliminar de questões mais específicas e de esclarecer ou aprofundar dados que lhes estão correlacionados (Morgan, 1997). Esta técnica de pesquisa vem ainda contribuir para o processo que articula o plano teórico com os dados empíricos coligidos durante a pesquisa de campo, inspirada na teoria “adaptativa” (Creswell, 2010), o que significa uma conjugação do método dedutivo e indutivo (Layder, 1993).

Dos procedimentos para a implementação desta técnica de pesquisa o investigador procedeu primeiramente à seleção dos especialistas participantes no grupo focal. Esta

escolha de especialista foi feita de forma intencional, primeiro por se enquadrar numa perspetiva qualitativa do estudo, por outro lado pelas particularidades do que se pretende avaliar e por se considerar necessária uma certa homogeneidade social do grupo.

Entendeu-se ainda na escolha uma potencial contribuição que cada um poderia dar ao debate do tema da gestão e governança do destino turístico. O segundo aspeto relacionado com a preparação da aplicação desta técnica de pesquisa foi a escolha e preparação do moderador, tendo-se decidido que tal papel seria assumido pelo próprio investigador. O passo seguinte incidiu na preparação dos tópicos a abordar. Dado que se pretende que todos os participantes tenham oportunidade para participar na discussão, preparou-se uma lista de quatro questões de base para colocar a debate pelo grupo focal. A utilização desta técnica pressupõe no decurso da sessão de discussão do grupo focal estimular de forma aberta o debate com uma pergunta mais abrangente no sentido de proporcionar uma primeira observação de todos os especialistas sobre o tema. Com o desenvolvimento da discussão o objetivo é o de clarificar, aprofundar e abordar os vários enfoques sobre os tópicos em debate. A fase seguinte concerne á análise e elaboração do relatório dos resultados, passando pela interpretação e comparação da informação prestada pelos participantes do *focus groups*.

#### **4.3.3 Inquéritos por questionário**

O inquérito por questionário consiste em aplicar a um universo de inquiridos, representativos de determinada “população”, um conjunto de perguntas relacionadas com a situação socio-profissional, familiar, bem como às suas opções ou questões humanas, às suas expetativas sociais ou “nível de conhecimento de uma problemática” (Quivy; Campenhoudt, 2008). A elaboração do questionário pressupõe um estudo preliminar auxiliar por forma a permitir confirmar a investigação na literatura (Hill; Hill, 2005: 70-71). Como sublinham Ghiglione e Matalon (1992), a realização de um inquérito prevê o conhecimento antecipado de quem queremos inquirir e do que perguntar. Deste modo, foi possível construir um inquérito de perspetiva sociológica que permitiu verificar hipóteses, abarcando um número mais alargado de pessoas interrogadas, sendo complementado pelo tratamento quantitativo da informação coligida. O questionário aplicado foi de “administração indireta”, pois o próprio inquiridor completa o questionário com base nas respostas fornecidas pelo inquirido (Quivy; Campenhoudt, 2008: 188). O questionário foi entregue em mãos pelo inquiridor que, simultaneamente, prestou os esclarecimentos

necessários ao inquirido. A conceção das perguntas deve ser coerente e configurar um sentido lógico para o respondente. Em suma, respeitados os procedimentos metodológico de conceção, escolha dos inquiridos e aplicação no terreno, utilizou-se uma ferramenta de coleta de dados com elevado nível de fiabilidade.

O questionário, em regra, pressupõe um estudo preliminar que incide na escrita e aplicação de uma versão prévia do questionário final. Este estudo preliminar tem com objetivo seleccionar questões adequadas e perceptíveis ao inquirido para serem incluídas na versão final do questionário que se pretende utilizar na investigação principal. Realiza-se, assim, um pré-teste aplicado a uma amostra de indivíduos concernentes à população do inquérito ou similar. O pré-teste serve não só para depurar o conteúdo das questões como também para averiguar as condições em que o questionário deverá ser aplicado, ou seja, na elaboração do questionário temos também que refletir as hipóteses gerais e optar pelas perguntas a utilizar para mensurar as variáveis que lhes estão associadas (Hill; Hill, 208: 94). Após a análise das respostas o investigador tem que elaborar a redação final do questionário (Ghiglione; Matalon, 1992).

Ora, uma investigação empírica pressupõe uma coleta de dados que constitui informação em moldes de “observação”, ou “medida” dos valores das variáveis. Assim, levar a cabo uma sondagem implica seleccionar uma amostra da população que se pretende averiguar, justamente à qual se vai aplicar o inquérito. Como sublinha Hill & Hill, no âmbito das ciências sociais é usual a designação de “casos” da investigação que podem ser “pessoas singulares”, ou “famílias” ou até “entidades para o qual o investigador tem como propósito retirar conclusões com base nas informações coligidas. A este conjunto de “casos” atribuiu-se a designação de “População” ou “Universo”. O facto de muitas vezes ser impossível estudar a totalidade da “População” o investigador tem que se socorrer da “amostra”. Por sua vez, são ainda considerados vários métodos que, a generalidade dos autores, agrupa em probabilísticos (“amostragem casual”) e não probabilísticos (“amostragem não-casual” ou “dirigida”). No primeiro caso os métodos da amostragem subdividem-se em amostragem aleatória simples, sistemática, estratificada ou multi-etápica; no segundo caso apresentam-se a amostragem por conveniência ou por cotas (Hill; Hill, 2008: 42-50). Quando preenchidos e recolhidos os questionários são verificados pelo investigador que prosseguirá à análise dos dados. Na investigação foram produzidos dois inquéritos por questionário que reportamos de seguida.

➤ **Inquérito por questionário a residentes na NUT III Douro**

O primeiro inquérito foi aplicado a residentes na NUT III Douro de modo a permitir uma melhor compreensão do contexto socioeconómico e demográfico do destino Douro. O inquérito realizou-se à população residente, onde foram também colhidos dados sobre os indivíduos eventualmente ausentes dos respetivos agregados familiares inquiridos, tendo incidido num conjunto de aldeias vinhateiras ilustrativas da realidade duriense. O número de inquéritos foi proporcional ao número de residentes por freguesia selecionada, cobrindo cerca de 15% do total daqueles e foram identificados ainda 400 indivíduos ausentes. Foi utilizada uma amostragem probabilística não intencional, obtida a partir da seleção de inquiridos e coabitantes e/ou agregados familiares, sendo considerando apenas os presentes em casa no momento da entrega, preenchimento e recolha presencial do inquérito. Este processo foi aplicado entre janeiro e março de 2018, com a colaboração do projeto “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (de que o investigador foi o responsável) e das juntas de freguesia respeitantes ao universo das aldeias onde foi aplicado o inquérito, tendo sido respondidos por 195 inquiridos, com dados sobre os coabitantes e/ ou respetivos agregados familiares. A não utilização de um pré-teste explica-se pelo facto de se ter tentado utilizar a totalidade da amostra.

Ora, as alterações verificadas naquele espaço rural, mormente as de natureza económica, social, cultural e até política, levam, assim, à utilização das metodologias de análise adotadas, por forma a uma identificação dos problemas que icidem no tecido social e, por consequência, permitem que o planeamento lhes dê resposta. E, de resto, são vários os autores que sublinham o papel das “modificações dos modos de vida da população rural” e, bem assim, da sua condição “material e simbólica” no pensar o desenvolvimento local e regional. Do conjunto da bibliografia consultada, a temática relativa às iniciativas locais de desenvolvimento propõe um espectro de escala muito vasto, com aplicação em áreas diferenciadas (urbana, peri-urbana e rural). Apesar da diversidade territorial, a temática do desenvolvimento conjuga-se com a capacidade de mobilização da população, partindo da iniciativa local, da sua capacidade de intervenção, sublinhando-se que é a partir das pessoas que se vai completando o processo. Nessa circunstância, esperava-se promover um mecanismo integrado de auscultação do desenvolvimento social, no qual se incluem as variáveis económicas e sócio-culturais. O ponto de partida radica no princípio de que “todos os cidadãos têm direito a uma boa qualidade de vida, independentemente do seu

local de residência e que o processo de desenvolvimento deve contar com a sua participação” (Mendonça, 1998; Gonçalves *et al.*, 2008).

Neste pressuposto, o inquérito tem uma primeira parte referente à caracterização do inquirido, escalão etário, estado civil, naturalidade, atividade profissional e local de trabalho. Uma segunda parte do inquérito incide sobre variáveis que questionam o inquirido sobre a mobilidade profissional, nomeadamente se o inquirido emigrou, para onde, o respetivo tempo de permanência fora durante um ano civil, caracterização do retorno e das estratégias familiares da aplicação dos proventos conseguidos. Numa terceira parte, o inquirido é questionado sobre a percessão que tem das alterações de sociabilidades ao regressar e das aspirações dos emigrantes regressados e das dinâmicas locais de desenvolvimento.

➤ **Inquérito por questionário (metodologia *Delphi*) a agentes chave com compromissos sobre o território**

Este questionário foi dirigido a atores e agentes chave com compromissos sobre o território e teve como principal objetivo compreender e fazer convergir as respetivas opiniões sobre a construção, planeamento e gestão do destino turístico consubstanciado na NUT III Douro, bem como perceber qual o figurino e enquadramento de uma entidade de governança pública para a região. A recolha da opinião destes agentes comprometidos com o território e/ou com conhecimento e experiência em diversos campos sobre o mesmo foi prosseguida segundo a metodologia *delphi*, com a finalidade de “produzir consensos de opinião” que permitam prospetivar a gestão do destino turístico, considerando, inclusive, os recursos, produtos e tendências. Estes objetivos foram, assim, plasmados na sistematização da informação caracterizadora do destino, na formulação de uma visão e numa estratégia a prosseguir para o destino turístico.

O questionário foi aplicado a 15 agentes representativos do poder central, do poder autárquico da região, de entidades de gestão territorial e turística, de empresários e do associativismo.

A hipótese apresentada inicialmente teve como ponto de partida a articulação entre a reflexão teórica e o trabalho empírico, especialmente a relação entre o modelo de desenvolvimento territorialista e a tomada de decisão no que concerne à elaboração de políticas públicas promotoras da afirmação de um novo modelo de desenvolvimento turístico do Douro. Acrescenta-se ainda a possibilidade de gerir e renovar o turismo em

sítios Património da Humanidade de forma compatível com a salvaguarda e respeito por processos de estabilidade, sustentabilidade e responsabilidade. Demais, é necessário estabelecer critérios que ajudem a mensurar a “capacidade de carga” articulada com estratégias que salvaguardem os interesses de preservação da identidade do destino, pelo que se torna pertinente a hipótese da participação horizontal como forma de consolidação de um desenvolvimento mais resiliente à adversidade. Pretende-se analisar as diversas estratégias de governança e participação configuradas para o destino Douro e a possível “reestruturação” da relação entre a multiplicidade de atores comprometidos com aquele. A técnica prosseguida teve em vista a recolha de opiniões junto de especialistas através da aplicação de um questionário *delphi*, partindo da permissa base de que “o julgamento coletivo é mais eficaz do que o julgamento individual” (Borges, 2016). Esta técnica possibilita agilizar a comunicação grupal e o cruzamento das opiniões dos membros do painel tendo em conta a sua formação, cujas opiniões se poderão ir ajustando, tal como o preconiza o método aplicado (Hsu; Sandford, 2007). A concretização desta ferramenta de pesquisa assenta nos seguintes pressupostos e procedimentos. i) existência do investigador de contato com o painel; ii) definição preliminar dos critérios de escolha do painel; iii) construção do questionário; iv) manutenção do anonimato dos elementos que integram o painel até ser concluído o estudo.

A metodologia contempla conceitos chave do “sistema turístico”, nomeadamente a visão do turismo como um “sistema aberto” correspondendo a um conjunto de “processos multicondicionados” e que cruzam a sua atuação em rede com os demais sistemas socioeconómicos e ambientais, definidos pelos interesses dos seus atores ou “agentes participantes”, quer públicos quer privados (Borges, 2016). Também a “governabilidade” do sistema turístico no destino está circunscrita por temas de difícil mensuração, nomeadamente nos temas da “liderança”, da “gestão dos recursos”, do grau de sucesso ou não de “experiências passadas”, bem como do desenvolvimento e implementação de “mecanismos locais de gestão”. O sentido de governança questionado está associado à formulação de princípios interativos com vista à busca de solução para problemas relacionados com o modelo turístico presente.

O questionário foi aplicado em duas rondas, entre janeiro e março de 2018, tendo sido usada uma aplicação *web* para recolha das respostas. O mesmo dividiu-se em duas componentes, sendo a primeira identificativa do perfil do respondente e uma segunda plasmada em cinco questões que recolheram sucessivamente a opinião sobre: i) o grau de

relevância de uma política pública para o desenvolvimento do turismo na NUT III Douro; ii) a entidade melhor posicionada para liderar o processo de implementação de um projeto holístico para o desenvolvimento turístico da região; iii) os agentes que devem ser considerados para participarem no processo de governança; iv) a relevância dos princípios de “boa governança” no âmbito dos trabalhos a prosseguir por uma “entidade de governança”; v) a seriação da relevância dos “mecanismos de participação”; vi) e a escala geográfica em que se deve concretizar a governança, bem como o planeamento, o desenvolvimento, a promoção e a monetização do destino turístico Douro (NUT III). Esta recolha de dados foi rigorosa e bem delineada, garantindo, inclusive, a possibilidade de o questionário voltar a ser aplicado nas mesmas circunstâncias, com a natural adaptação ao tipo de problema e aos fenómenos aí em causa. Assim que foi recebida a totalidade dos questionários devidamente respondidos, estes foram alvo de uma primeira leitura e análise, por parte do investigador, tendo-se procedido ao envio de uma segunda ronda do questionário aos mesmo intervenientes. Rececionadas as respostas a essa segunda via do questionário, voltou a proceder-se à análise de dados recolhidos.

#### **4.3.4 Inquérito por entrevista**

O inquérito por entrevista tem como principal característica o facto de se realizar presencialmente pelo investigador e pressupor um processo de comunicação e interação entre as partes. Este processo permite ao investigador retirar da entrevista informações e componentes de reflexão muito “ricos e matizados” (Quivy; Campenhoudt, 2008: 191-192). O contacto direto do investigador com os seus interlocutores leva a que no decurso da entrevista o entrevistador tenha que gerir a sua “influência” no entrevistado”, as “diferenças” entre ambos e uma eventual “sobreposição de canais de comunicação”. Através das perguntas abertas o investigador “facilita” a transmissão das percessões do entrevistado sobre o questionado, embora possa gerir a expressão das opiniões do entrevistado de modo a evitar que não haja um afastamento dos objetivos da investigação.

Trata-se de um método relevante de recolha de informação no “sentido mais rico da expressão” (Quivy; Campenhoudt, 2008: 192), mas exigindo que o “espírito teórico” do investigador se mantenha permanentemente “atento” e procurando que as intervenções do entrevistado aportem, tanto quanto possível, contributos fecundos para o estudo. O

resultado da entrevista será objeto de análise sistemática de conteúdo de modo a permitir “testar as hipóteses de trabalho”.

➤ **Inquérito por entrevista a autarca responsável da Rede das Aldeias Vinhateiras**

Tendo em vista auscultar um dos autarcas responsáveis pela Rede das Aldeias Vinhateiras, aplicou-se uma entrevista semiestruturada que elenca um conjunto de questões abertas, de modo a possibilitar ao entrevistado produzir os pontos de vista do posicionamento sobre o tema da governança turística dos responsáveis dos cinco municípios (Tabuaço, Alijó, Sabrosa, Tarouca e S. João da Pesqueira) onde se inscreve a Rede das Aldeias Vinhateiras. A opção por este tipo de entrevista é justificada por um certo grau de informalidade entre entrevistado e entrevistador, tendo sido explicado ao respondente o verdadeiro objetivo da entrevista, com vista à criação de uma atitude cooperante, considerando o respondente o “*expert*” com o qual o entrevistador quer aprender. Essa explicação inicial teve ainda a intensão de “dar o enfoque” (Hill *et al.*, 2002), pese embora o entrevistador tenha preparado um conjunto de questões de modo a agilizar o desenvolvimento da entrevista.

A informação coligida na entrevista ao referido autarca, destina-se a ser usada na investigação principal para ilustrar alguns aspetos relevantes, considerados essencialmente como elementos informativos e ilustrativo e não tanto como componente de análise. Neste estudo, pretendemos compreender o modo como é pensado e construído o destino turístico duriense e o modelo de governança considerado mais ajustado ao planeamento e desenvolvimento integrado deste território. Daí a necessidade de obtenção de informação empírica e complementar à leitura da documentação.

#### **4.3.5 Observação direta**

Considerando que o investigador é parte da própria investigação, porque colaborou com instâncias públicas e privadas da região empenhadas na prossecução de programas de governança e gestão do destino turístico em estudo, foi também aplicado o método de recolha por observação direta. A utilização deste método de recolha de informação, baseado na “observação visual”, constitui um método em que se “captam os comportamentos no momento” em que estes se produzem. Não há neste caso a

“mediação” de um documento ou testemunho, como acontece com a utilização de outras ferramentas de recolha de dados em que os atores questionados (inquérito por questionário ou entrevista), e/ou os vestígios deixados por aqueles que os vivenciaram e testemunharam de modo direto ou indireto e que proporcionam a análise documental (Quivy; Campenhoudt, 2008: 196). Por sua vez, a observação pode ser ou não participante, não confundindo com “trabalho de campo”, porquanto a observação participante compreende o envolvimento direto do investigador com o objeto da investigação, como acontece com o investigador deste estudo. Observar através da participação na estrutura da cultura estudada de modo a “apreender para elaborar o documento”, constitui uma metodologia científica que possibilita a abstração de “fatores constantes na conduta” e o seu cotejo com outras variáveis. A aproximação do investigador ao local da população que se propõe estudar advém, em parte, de uma escolha assinalada pelas hipóteses do que quer estudar. Em suma, este método tem o foco na coleta de materiais e notas do comportamento. Os dados recolhidos tendem a uma autenticidade, até porque são vivenciados no próprio momento em que acontecem. Feita a observação, os dados têm que ser registados para ulterior análise e interpretação.

#### **4.3.6 Síntese**

Para o presente estudo foi delineado um modelo de investigação em que a recolha empírica de informação se revestiu de particular relevância. Procuraram-se ferramentas de coleta de dados adequadas aos fins em vista para este estudo, a um tempo ajustadas ao tema, às problemáticas e à própria espessura territorial considerada. A seleção das técnicas de pesquisa teve em conta as potencialidades e limitações de cada uma, considerando o que se pretende para o estudo.

As várias fases de aplicação das metodologias de investigação devem ser concretizadas com os critérios previamente deleniados, sendo os vários procedimentos explicitados. A validação dos resultados finais da investigação está relacionada com o respeito dos procedimentos de aplicação dessas técnicas de pesquisa. Defenida a problemática, delimitaram-se os objetivos e elencaram-se as hipóteses da investigação.

Recolhidas as fontes documentais, a coleta de dados empíricos baseou-se em quatro técnicas, nomeadamente o *focus groups*, o inquérito por questionário (um deles com recurso a um estudo *delphi*), a entrevista e a observação direta.

A primeira ferramenta referida, o *focus groups*, aplicou-se em duas sessões de discussão com a intervenção de 6 especialistas em cada uma delas e contou com a moderação do investigador. Quanto aos inquéritos aplicados, um teve como amostra de 195 inquiridos residentes na NUTIII Douro, salientando-se como instrumento útil para identificar e perceber as dinâmicas populacionais da região, especialmente de natureza socioeconómica, cultural e de “modos de vida”, com impactos nas políticas e planeamento para o território. O outro inquérito por questionário, com o uso da metodologia *delphi*, foi aplicado a agentes chave com compromissos sobre o território e incidiu no sentido e estruturação da governança na região em estudo.

Foi ainda realizada uma entrevista a um dos autarcas responsável pela Rede das aldeias Vinhateiras com o objetivo de entender o nível de participação e contributo para o modelo de gestão e para as estratégias prosseguidas para o planeamento do território a nível autárquico e de comunidade intermunicipal, nomeadamente do território turístico, bem como as suas perspetivas para o perfil da entidade de governança do destino turístico em análise. Esta técnica revelou-se profícua, pois proporcionou a interação direta com o entrevistado.

O recurso à observação direta permitiu ainda um melhor entendimento das características do território e do seu modelo de gestão. A recolha de informação foi sendo utilizada como reforço e consolidação das análises prosseguidas.

Como suporte às ferramentas anteriormente referidas foi feita uma recolha documental, criteriosa e sistemática, constante em fontes publicadas, quer de organismo centrais, regionais e locais, quer em literatura de suporte ao entendimento e caracterização das problemáticas enformadoras do presente estudo.

## **5 – O Destino Turístico**

### **5.1 Análise e diagnóstico do contexto socioeconómico e demográfico do destino turístico Douro**

O território em análise é eminentemente rural e singular sob o ponto de vista dos recursos naturais e paisagísticos, com peculiaridades edafoclimáticas propiciadoras da cultura da vinha, mas também de outra produção agrícola e hortofrutícola de qualidade e valor, mormente o azeite, a amêndoa, os queijos e o fumeiro, entre outros mais específicos como a baga de sabugueiro. Destinados não só a a mercados nacionais, mas também internacionais, estes produtos assumem-se como fonte de rendimento complementar à do vinho, atividade da maior relevância para a região. Saliente-se ainda que uma boa parte destes produtos estão certificados com denominação de origem protegida (DOP).

O espaço rural sempre foi marcado pela atividade agrícola, pese embora o processo de industrialização e terciarização ter progressivamente relegado este espaço para mudanças socioeconómicas profundas. Neste sentido, destaca-se a desvitalização populacional provocada pela migração do campo para a cidade e/ou da emigração para o exterior. Num relance retrospectivo, se nos anos de 1930 cerca de 80% da população portuguesa estava adstrita ao espaço rural, nos anos de 1950 o setor primário já ocupava apenas uns 40% da população ativa. Daqui aos anos de 1970 começou-se a acentuar o decréscimo da população ligada ao setor, fuga então associada a um processo larvar de destradicionalização que passou, entre outros aspetos, pela litoralização e pela emigração em massa. Nas décadas seguintes esse processo de fuga de população do meio rural continuou a acentuar-se, porventura por uma multiplicidade de fatores que passam pela busca de melhores condições de vida (emprego e valorização profissional, formação, saúde, cultura e outros). Este abandono de população e conseqüente despovoamento do interior tem fragilizado, sobremaneira, o território rural marcado por baixa densidade populacional, baixa natalidade e índices acentuados de envelhecimento da população, como é o caso da região do Douro. O processo de desvitalização está intrinsecamente ligado, a um tempo, a questões sociais e ambientais, no primeiro aspeto pelas conseqüências de perdas identitárias e da cultura rural, no segundo pela íntima correlação entre o despovoamento e a questão da floresta e a perda de “ciclos de vida” agrícolas.

Todavia, desde finais dos anos de 1980, inícios de 1990, as políticas europeias para o desenvolvimento rural têm vindo a valorizar os recursos endógenos e da cultural local,

respaldada numa perspetiva de “multifuncionalidade” que propõe o turismo como uma componente relevante para a diversificação económica de contextos regionais deprimidos. Foi, aliás, com o projeto *Learning Sustainability* que foi lançada a ideia da criação de uma rede europeia de turismo de aldeia, prosseguida já com a iniciativa europeia Recit II. O projeto abarcou inicialmente cinco regiões europeias periféricas, nomeadamente o Alentejo em Portugal, Trentino em Itália, Lomza na Polónia, Arad na Roménia e Lapónia na Finlândia. Apesar das diferenças entre estas regiões, todas elas denotavam baixos índices de desenvolvimento. Deste modo, o turismo apresenta-se como dinamizador económico, social e cultural e potenciador da alavancagem de um desenvolvimento sustentável.

O Douro, como região rural, acabou por beneficiar dessas orientações políticas com vista a uma revitalização territorial. Por conseguinte, sendo a viticultura uma das vertentes mais dinâmicas da agricultura portuguesa e também uma das que melhor se adaptou à concorrência comunitária, fruto de uma vitalidade interna e externa, o sector vitivinícola beneficiou igualmente da articulação da vinha e do vinho com outras atividades complementares no setor do turismo. Além disso, vinho e turismo constituem duas indústrias que se cruzam, em regra, numa dimensão territorial, pois a regulamentação e a certificação do vinho é estabelecida a partir de uma espessura regional (região demarcada e/ou o *terroir*) e o turismo está, por sua vez, intimamente articulado com o desenho e a atração do destino exercida sobre o turista. Esta associação do vinho ao turismo tem hoje cada vez maior relevância, considerando a valorização e promoção da “marca” a par da ênfase regional, fatores que se conjugam para o desenvolvimento económico da região (Brás, 2010).

Também o rio – Douro – e os seus afluentes constituem um importante elemento de união identitária da região. A eles estão associadas condições para desportos náuticos e pesca desportiva, a par do aproveitamento hidroelétrico que propiciou em boa medida a navegabilidade e a realidade incontornável dos cruzeiros fluviais. Acrescem as “estradas cénicas” e pontos panorâmicos existentes no território.

Na atividade turística e na viagem motivada pelo apreço do vinho e pelas tradições e cultura locais cruza-se um conjunto de oportunidades em ordem à dinamização de redes e/ou *Clusters*. Estas duas indústrias (a da viticultura e a do turismo) combinam-se com o próprio estilo de vida da comunidade anfitriã. Mais ainda, a paisagem cultural da viticultura respalda-se em valores patrimoniais e arquitetónicos complementares, bem

como valores ambientais e outros atinentes à atmosfera das vilas e aldeias, mas também das Quintas, das edificações enobrecidas ou mesmo adegas mais modestas. As marcas tangíveis desta paisagem cultural são hoje acrescidas pela busca da experiência pelo turista, não só através do contacto com a história, com a memória e a tradição vernacular, mas também com a gastronomia local, com a componente antropológica, em suma, com o património cultural num sentido holístico.

Complementando a oferta da experiência sensorial, de que é bom exemplo o enoturismo, perspectiva-se a preservação da autenticidade cultural (tradições, marcas etnográficas, eventos, vilas e aldeias do vinho), a promoção da festa e o fomento do conhecimento e formação e informação em torno do vinho – como se cultiva e produz? como se prova? que tipologias? que características? (Inácio, 2008)

Além dos motivos específicos que fundamentam a viagem, o turismo é hoje assumido como janela de oportunidade de negócio e uma mais-valia para a economia de uma região vitivinícola, porquanto ele tem os ingredientes que podem contribuir para o “afinar do destino turístico”, na medida em que se passa a promover uma região e um conjunto de dinâmicas associadas ao vinho, tais como Quintas, caves, adegas e vitivinicultores, mas também o alojamento, a restauração e as atividades de animação (Inácio, 2008), por exemplo. Hoje podemos mesmo indicar o enoturismo como um verdadeiro *core business* de muitas Quintas e adegas, mormente para as de menor espessura territorial, mas que produzem os seus vinhos numa envolvente familiar e/ou de “opção de vida”. Para outras, ele representa um complemento ao negócio principal – naturalmente a produção de vinho –, assumindo, porém, um significado promocional e comercial das suas marcas.

A par das Quintas, também as Aldeias Vinhateiras do Douro e uma profusa teia de pequena propriedade consubstanciam este espaço rural ligado ao primado multiseccular da vitivinicultura, hoje fragilizado pela acentuada e progressiva quebra populacional, propriedades inscritas num território onde o setor primário continua a ter um papel privilegiado, pese embora cada vez mais num cenário de complementaridade com o turismo. Assim, tendo em vista a dinamização de algumas dessas aldeias o projeto de “requalificação urbana” necessita ainda de ser complementado por um outro de alavancagem socioeconómica cerzido em articulação com um plano de animação turística.

### 5.1.1 Análise demográfica da população residente

A população residente nos concelhos que integram a NUT III Douro é de 190 958 habitantes (Pordata, reportando dados estimados para 2019). Porém, este território tem vindo a registar neste período intercensitário (2011-2021) uma quebra populacional sistemática, dando continuidade às perdas que marcaram a década anterior, sendo uma das regiões que mais perdeu população à escala nacional, acompanhada por um índice expressivo de envelhecimento de 236,2 em 2019. Mesmo assim, tal como no cômputo nacional, a escolarização e a qualificação registam taxas de crescimento na região. A formação superior no Douro apresenta o indicador de 28%, ligeiramente inferior à média da região Norte de Portugal (NUT II) e nacional, respetivamente 30% e 34%. Por conseguinte, a área geográfica em análise – NUT III Douro, assim como genericamente

**Quadro 12 – Evolução da densidade populacional (2011-2019)**

(Conjunto NUT II; NUT III; Concelhos da Rede das Aldeias Vinhateiras)

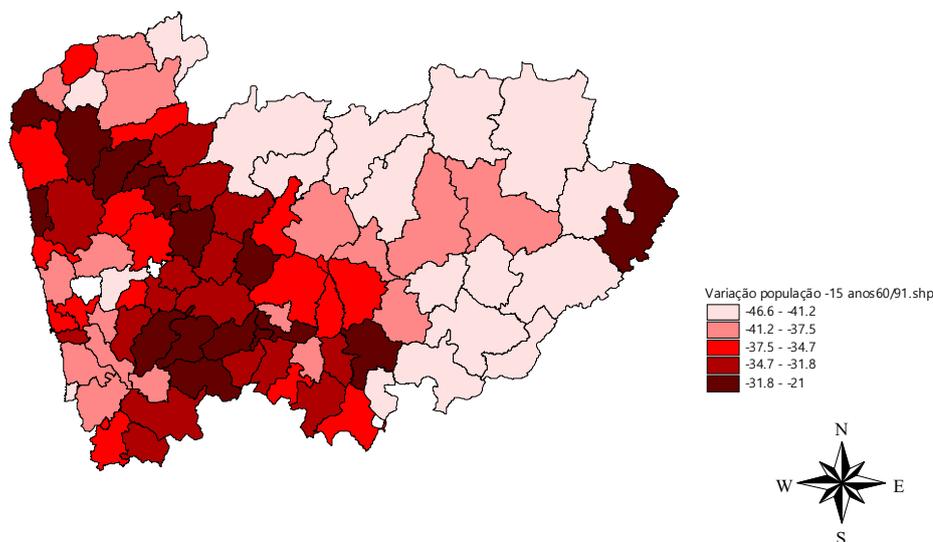
Territórios		Número médio de indivíduos por Km <sup>2</sup>											
		2001	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NUTS 2013	Portugal	112,5	114,6	114,7	114,5	114,0	113,4	112,8	112,3	112,0	111,7	111,5	111,5
NUTS II	Norte	173,2	174,3	173,8	173,4	172,7	171,7	170,7	169,7	168,9	168,2	107,9	169,9
NUTS III	Douro	54,6	51,7	51,3	50,8	50,3	49,7	49,2	48,7	48,2	47,8	47,5	47,4
Município	Alijó	47,8	41,6	40,7	40,0	39,5	38,8	38,1	37,5	37,0	36,5	36,1	35,8
Município	Sabrosa	44,7	41,4	40,9	40,5	40,1	39,6	39,1	38,6	38,2	37,9	37,8	37,7
Município	São João da Pesqueira	32,4	30,2	29,9	29,5	29,1	28,6	28,2	27,9	27,5	27,2	27,0	26,8
Município	Tabuaço	50,5	48,2	47,8	47,5	47,2	46,9	46,4	46,0	45,6	45,3	45,0	45,0
Município	Tarouca	82,9	81,4	80,9	80,4	79,8	79,2	78,6	78,0	77,6	77,4	77,5	77,8

Fonte – Elaboração própria a partir de: INE (2010-2016): *Estimativas anuais da população residente*. Lisboa: INE.; PORDATA (2017).

toda a região de Trás-os-Montes e Alto Douro, apresenta indicadores sociais regressivos com elevados índices de envelhecimento, índices sintéticos de fecundidade, que não garantem a substituição de gerações e uma grande incidência da emigração (especialmente para a Suíça), a que se junta o êxodo em direção às áreas de maior dinamismo económico do litoral português (Lisboa e Porto). Como se verifica no quadro 12, no computo global, os anos de 2011 a 2019 apresentam uma quebra populacional constante, embora a NUT III Douro registe um decréscimo ainda superior à média

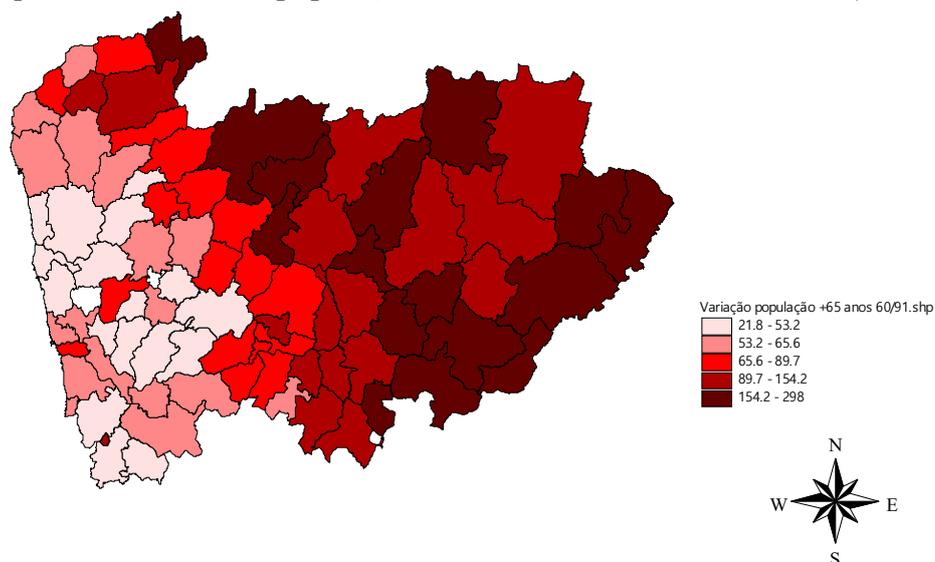
nacional. De resto, num processo larvar de desvitalização populacional, já as décadas anteriores (1960-2001) verificam registos sistemáticos de quebra na população residente com menos de 15 anos em toda a região Norte (NUT II), quebra ainda mais acentuada nos concelhos do interior rural, como é o caso dos que integram a NUT III Douro.

**Mapa 2 - Variação da população residente com menos de 15 anos (1960-2001)**



Fonte – Censos, 1961-2001. Lisboa: INE; elaboração cartográfica de J.P. Mendonça em publicação com o Autor.

**Mapa 3 – Variação da população residente com mais de 65 anos (1960-2001)**



Fonte – Censos, 1961-2001. Lisboa: INE; elaboração cartográfica de J. P. Mendonça em publicação com o Autor.

Numa atualização da população residente com menos de 15 anos verificamos que a tendência de perda de população jovem na NUT III Douro é constante, registando-se uma quebra de cerca de 33% de indivíduos, um úmero substancialmente superior à tendência de quebra da NUt II Região Norte de Portugal.

**Quadro 13 – População residente com menos de 14 anos**

Territórios	Grupo Etário (> 15 anos)									
	2001	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NUT II Norte	651 990	555 541	542 532	528 248	512 818	497 160	483 625	472 415	462 621	454 914
NUT III Douro	34 695	27 347	26 448	25 486	24 516	23 518	22 582	21 801	21 035	20 313

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: INE (2001-2019): *População residente: total e por grandes grupos etário - Estimativas anuais da população residente*. Lisboa: INE.; PORDATA (2020). Elaboração do autor.

No escalão etário entre os 15 e os 64 anos, onde se situa a população ativa, verificamos também uma quebra na NUT III Douro, porém menos acentuada do que no escalão etário mais jovem. A tendência da Nut II região Norte regista também uma quebra semelhante à do território duriense.

**Quadro 14 – População residente entre os 15-64 anos**

Territórios	Grupo Etário ( entre 15-64 anos)									
	2001	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NUT II Norte	2 518 501	2 513 841	2 502 251	2 482 480	2 460 236	2 440 382	2 419 385	2 400 195	2 388 114	2 379 060
NUT III Douro	141 163	131 104	130 300	129 086	127 627	126 173	124 775	123 657	123 022	122 669

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: INE (2001-2019): *População residente: total e por grandes grupos etário - Estimativas anuais da população residente*. Lisboa: INE.; PORDATA (2020). Elaboração do autor.

Sobre a população residente com mais de 65 anos regista-se uma tendência inversa à dos escalões etários anteriores. Com efeito, quer na NUT II Região norte, quer na NUT III Douro há uma tendência de crescimento nas últimas duas décadas, significando um forte incremento no envelhecimento populacional.

**Quadro 15 – População residente com mais de 65 anos**

Territórios	Grupo Etário (> 65 anos)									
	2001	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
NUT II Norte	517 546	621 023	631 947	644 560	659936	675241	691 167	707 781	723 660	739 987
NUT III Douro	44 277	46 397	46 181	45 999	46 162	46 538	46 868	47 167	47 517	47 977

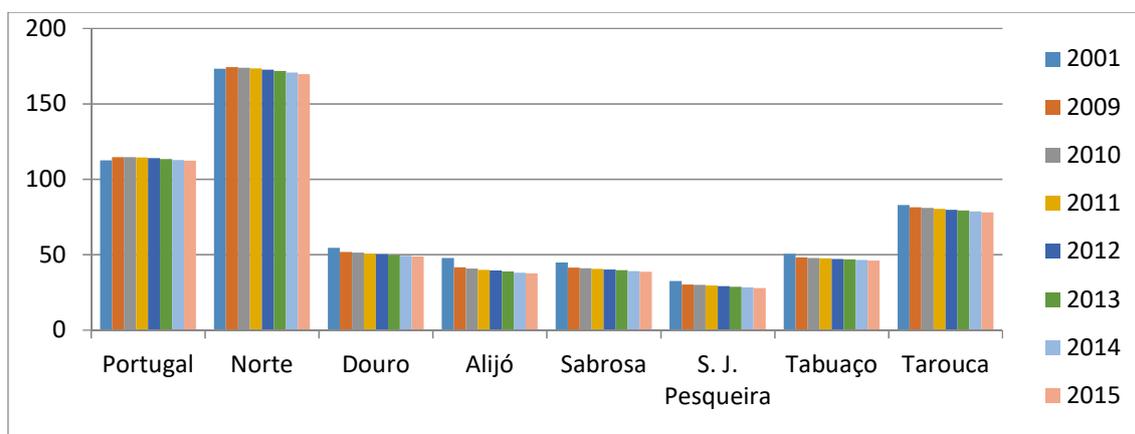
**Fonte** – Elaboração própria a partir de: INE (2001-2019): *População residente: total e por grandes grupos etário - Estimativas anuais da população residente*. Lisboa: INE.; PORDATA (2020).

Quanto às tendências migratórias, verifica-se que pontualmente e em determinadas conjunturas económicas mais favoráveis para Portugal, alguns dos que partem, retornam. Isso é possível quando, por um lado, investem em pequenos negócios locais, ou ainda quando encontram emprego, particularmente no setor público. Outros fatores que contribuem para que a situação social não seja ainda mais severa são o retorno de emigrantes na altura da reforma e a implantação do ensino superior nos núcleos urbanos principais.

No final do século XIX, o principal motor do desenvolvimento dos núcleos populacionais foi o caminho-de-ferro, ao servir de alternativa às perigosas descidas por barco ou por estrada. Mais tarde a via-férrea perde importância, passando o povoamento a estar articulado essencialmente pela malha viária, melhorada na fase do Fontismo, consolidando-se e ampliando-se os principais aglomerados urbanos. Corroborando esta ideia, ao longo do século XX, destaca-se a mancha correspondente ao eixo Porto – Fafe – Famalicão – Braga e, de forma mais ténue e descontínua, a do vale do Douro até ao Peso da Régua, havendo que notar, neste caso, o contraste entre as duas margens, com a direita bem mais dinâmica. Ao invés, as maiores perdas encontram-se em municípios do interior, maioritariamente os que se encontram na proximidade do Douro Internacional.

O gradual esvaziamento populacional apenas se vê compensado por uma dinâmica de concentração em torno dos principais núcleos urbanos sede de concelho/ distrito. Assim, não é raro que pequenas vilas sofram um processo de urbanização que chega a ser considerável atendendo ao seu entorno reduzido, isto porque parte da população que retornou ao país de origem procura a urbanidade difundida pelas média, os serviços de natureza urbana, um nível de comodidade mínimo, muitas vezes inexistente na sua aldeia de origem (Gonçalves *et al.*, 2018: 30-31).

Gráfico 4 – Variação da densidade populacional / (2001-2015)



Fonte – INE. *Censos 2001; 2011*. INE. *Anuários Estatísticos (2002-20015)*. Elaboração de J.P. Mendonça e Autor.

Não é raro que pequenas vilas sofram um processo de urbanização que chega a ser considerável atendendo ao seu pequeno tamanho, isto porque parte da população que retornou ao país de origem, procura a urbanidade difundida pelos média, os serviços de natureza urbana, um nível de comodidade mínimo, muitas vezes inexistente na sua aldeia de origem.

A falta de alternativas à atividade agrícola no povoado de origem restringe claramente a fixação dos mais jovens e isso é mais notório pelo incremento da população mais envelhecida, algo que ocorre de forma mais marcante nas freguesias serranas de economia agro-pastoril. Quase só permanecem os idosos (mais de 40% da população residente tem mais de 65 anos) dedicados a uma agricultura de autoconsumo, complementada por prestações sociais e pelas ajudas enviadas pelos filhos emigrantes.

Em síntese, considerada globalmente, a região do Douro tem vindo a perder população a um ritmo elevado, a ponto de este decréscimo se situar ao nível dos territórios mais repulsivos do país. Por exemplo, se tivermos em conta a NUT III Douro, a regressão

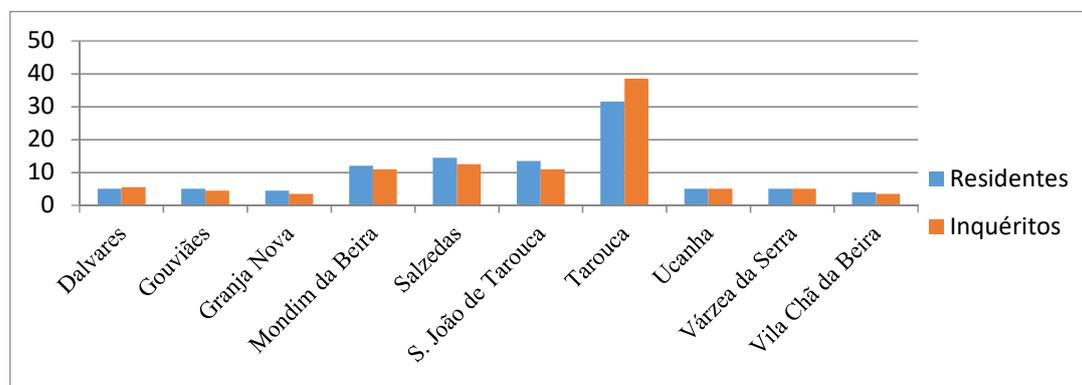
demográfica, apesar de uma ligeira inflexão na década de 80, não deixou de ocorrer até ao último recenseamento. Excetua-se neste processo de desruralização a dinâmica ocorrida em torno da cidade de Vila Real, em parte condicionada pela sua crescente afirmação como centro universitário de alguma projeção no contexto do Norte de Portugal. Tal como referido anteriormente, as perdas demográficas, quer motivadas pela partida em direção ao litoral, quer pelos persistentes fluxos emigratórios são em parte compensadas por um redimensionamento ao nível das sedes de município e de uma ou outra sede de freguesia. A pouca população que resiste a manter-se procura os melhores níveis de conforto e acessibilidade proporcionados por alguns destes núcleos urbanos – no Douro deve referir-se o caso já citado de Vila Real, mas há ainda que considerar as cidades de Lamego, da Régua e Vila Nova de Foz-Côa, no caso do Douro Superior.

### 5.1.2 Tendência migratória nas aldeias vinhateiras do Douro

Para melhor se compreender a tendência migratória no Douro realizou-se um inquérito à população residente e ausente, partindo de um conjunto de aldeias vinhateiras ilustrativas da realidade duriense, tendo-se obedecido aos seguintes critérios:

- O número de inquéritos aplicados foi proporcional ao número de residentes por freguesia, cobrindo cerca de 15% do total e, ainda, dados de 400 ausentes;
- A utilização de uma amostragem probabilística não intencional, ou seja, a seleção dos agregados familiares a inquirir considera apenas os presentes em casa no momento da abordagem presencial.

Gráfico 5 – Inquérito aplicado a residentes

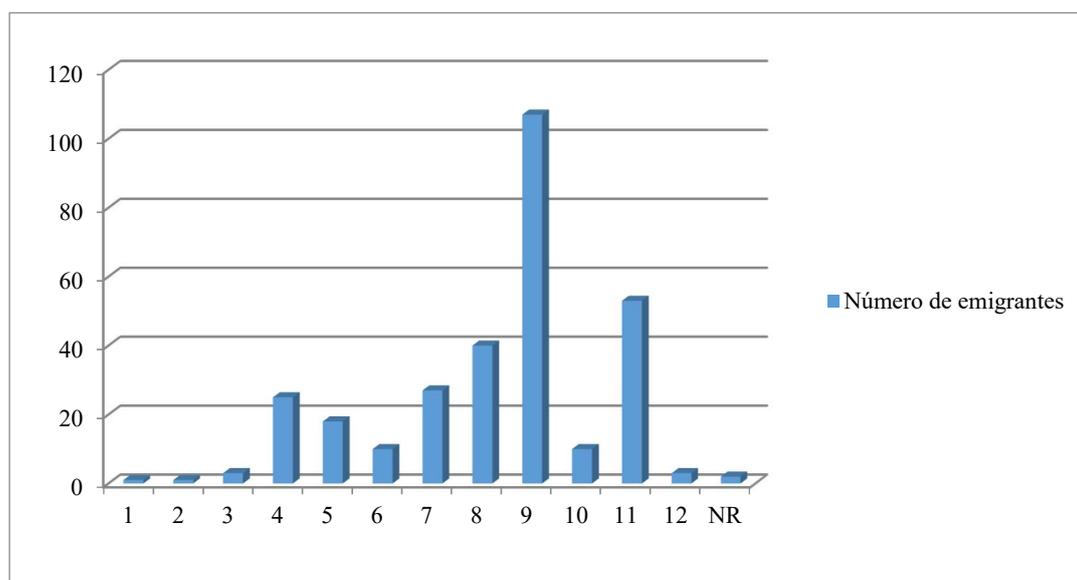


Fonte – Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

À semelhança de muitos outros municípios do interior Norte, o concelho de Tarouca, assim como os municípios de Alijó, Sabrosa, S. João da Pesqueira e Tabuaço (onde se localizam as restantes aldeias vinhateiras do Douro) têm sido palco de um intenso êxodo migratório. Pelo seu histórico, já na década de 1960 apresentava valores um pouco superiores à média nacional (continente). O mesmo se poderá dizer relativamente às migrações internas que aqui assumiram também grande relevância, principalmente para Lisboa. Após essa fase assiste-se a diferentes variações, a saber:

- O início da década de 1980 foi marcado por uma significativa diminuição do surto migratório e, inclusivamente, assistiu-se ao retorno;
- A partir de meados dessa década, iniciou-se um novo surto, desta vez em direção ao estrangeiro, predominando a emigração temporária para a Suíça, com contratos, geralmente entre os 4 e os 9 meses, tendência esta que se prolongou até aos anos 2000;
- Em anos mais recentes recrudesce a emigração para a Europa, com o predomínio para a Suíça (agora com contratos mais prolongados), França e Luxemburgo.

**Gráfico 6 – Nº de emigrantes/ nº de meses de permanência durante o ano**  
(Aldeias Vinhateiras – Inquérito realizado em 2018)



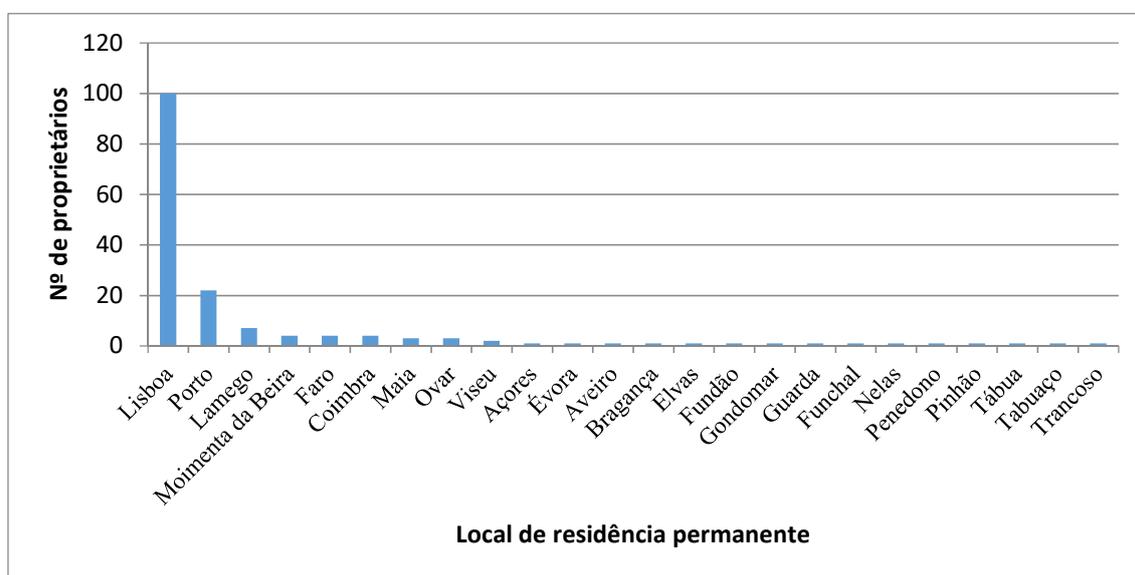
**Fonte:** Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

A partir do inquérito aplicado a residentes (e ausentes) a nível das Aldeias Vinhateiras, confirma-se a tendência verificada a partir do início do novo milénio, assentando-se a transição de uma emigração temporária para definitiva: i) os filhos dos emigrantes deixam de ficar no nosso país para estudar e passam a acompanhar os pais no processo migratório; ii) o retorno torna-se cada vez mais raro e quando ocorre diz respeito a uma geração mais envelhecida, aquando da reforma no país de destino.

A juntar a esse contingente de emigrantes há também os que possuem segunda habitação no concelho, mas que residem fora, principalmente em Lisboa, o que se pode constatar pelo número elevado de pessoas que afirmam possuir nos concelhos analisados uma segunda casa.

Através do inquérito conseguimos ainda concluir que nas estratégias familiares do meio rural duriense são conjugados dois tipos de fatores que resultam da própria unidade familiar na sua lógica adaptativa, assumindo cada indivíduo um papel de per si, mas também num quadro em que os interesses individuais respondem a uma trajetória e a

Gráfico 7 – **Proprietários de segunda residência que residem fora**  
(Aldeias Vinhateiras – Inquérito realizado em 2018)



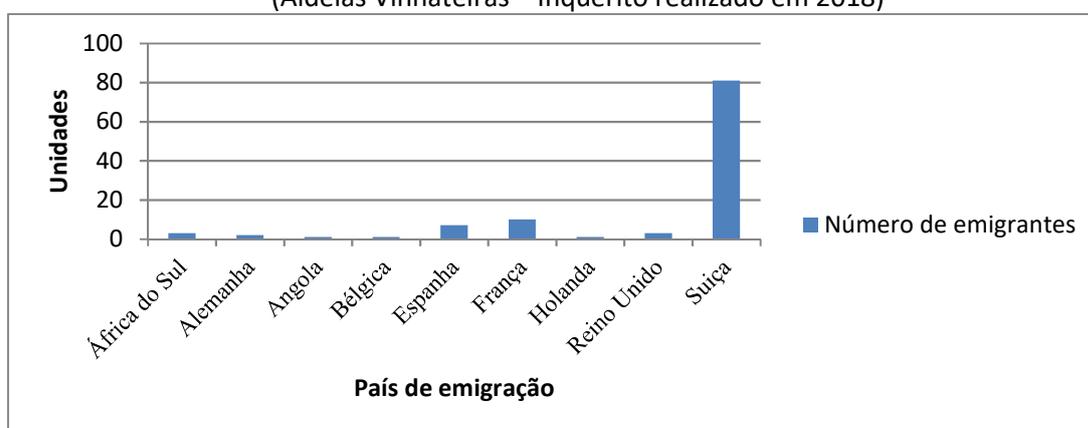
Fonte – Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

objetivos coletivos familiares. Outros fatores são menos reguláveis e resultam da conjuntura económica e social do país e da região onde a família se encontra radicada.

As oportunidades ou, ao invés, limitações definem um leque de opções e, em última análise, percursos e vivências de cada pessoa. A grande variabilidade sob o ponto de vista individual não impede que, condicionados pelo fator “entorno”, se verifiquem regularidades nos fluxos migratórios de indivíduos com a mesma origem territorial. Assim, há existência de verdadeiras cadeias migratórias que fomentam a partida para determinados destinos específicos desde alguns lugares/povoações.

Numa retrospectiva histórica, as freguesias serranas ilustram as fases de atração populacional na época do “ouro negro” (mineração do volfrâmio), ou as construções com a aparência de simples cortes de gado no meio de extensas áreas desabitadas que revelam as migrações para o pastoreio. Por outro lado, antigas sedes de concelho que no século XIX perderam a sua importância como unidades administrativas em favor de outras que, entretanto, prosperaram mais. Por exemplo, no caso de Várzea da Serra foi possível identificar na documentação no INE a importância de uma primeira leva de migrantes na altura da Segunda Guerra Mundial em direção a Lisboa e que foi, posteriormente, seguida pela ida de mais conterrâneos, curiosamente (ou pelas circunstâncias) para o mesmo bairro de acolhimento em Lisboa, o bairro da Feiteira. No caso de Tarouca é importante a existência de uma comunidade migrante na região de Ticino, na Suíça, assim como de uma agência de viagens durante os anos 80 e 90, com estabelecimentos nos dois países, o que facilitava a logística necessária para empreender as deslocações frequentes entre Portugal e a Suíça.

Gráfico 8 – Número de emigrantes  
(Aldeias Vinhateiras – Inquérito realizado em 2018)



Fonte – Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

Outras consequências são de âmbito sociológico e são perceptíveis pelo número, pela idade e pelo tipo de arquitetura das novas construções, já que os emigrantes investiram, em primeiro lugar, na construção de habitação própria, sendo este o principal tipo de investimento realizado no país de origem. Verifica-se sobretudo a renovação das antigas casas, quase sempre vocacionadas para segunda residência, ou residência temporária dos emigrantes, ou ainda, como local de residência permanente após o retorno. Algumas das propostas que se podem aventar, no sentido de captar e diversificar os recursos financeiros trazidos pelos emigrantes, passam por:

- Consistência das políticas urbanísticas (alargamento das áreas edificáveis nos perímetros urbanos mais dinâmicos, nomeadamente nas sedes de município e de freguesia);
- Políticas de incentivo fiscal e de taxação urbanística local atrativas, inclusivamente no campo dos empreendimentos comerciais, industriais e turísticos, para além, é claro, dos residenciais (Com sugestões recolhidas junto de autarcas da região).

Pode, ainda, verificar-se que a maior parte dos emigrantes que regressam, apesar de terem oportunidade de aceder ao meio urbano, preferem continuar a residir na sua aldeia de origem, mesmo sabendo que, para já, não usufruem de um nível de equipamentos semelhante, esperando que a autarquia lhes garanta mais tarde um padrão de vida satisfatório. *«Tenho gosto pela terra, pelo sítio muito rico culturalmente. Não gosto das grandes cidades, não gosto do movimento, gosto antes do bom ar!»*.

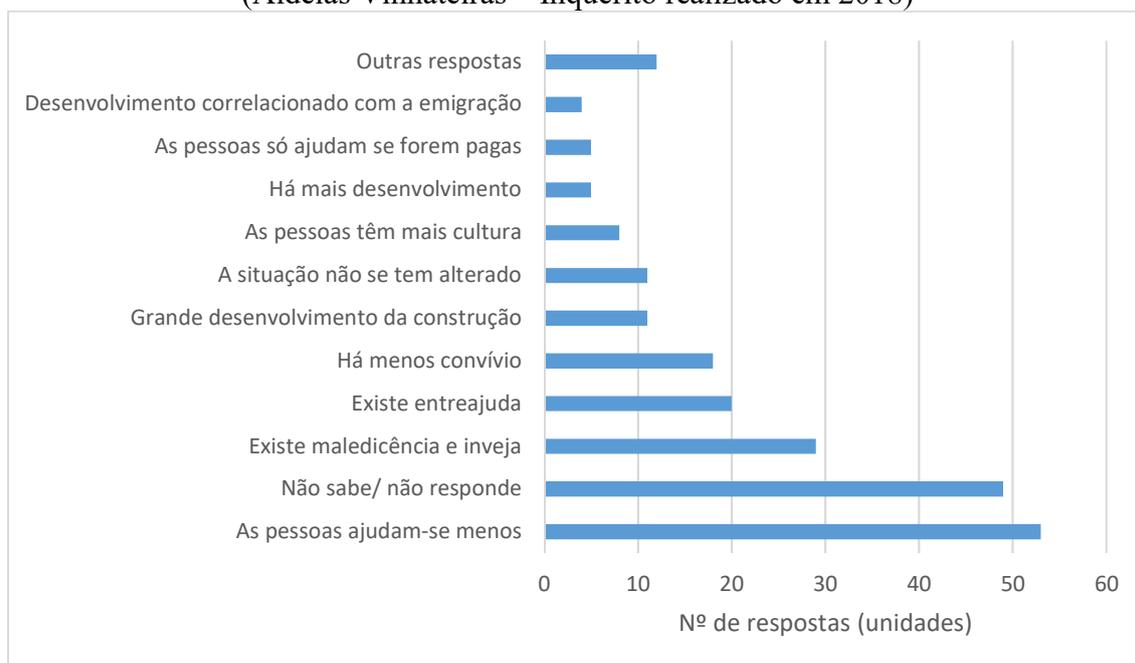
Os fatores predominantes e que justificam essa manutenção têm a ver com o apego à terra e à família, a existência de uma boa qualidade ambiental e a possibilidade de contactar com a natureza, havendo alguns emigrantes que referem nunca se ter adaptado à vida na cidade.

As novas construções correspondem a padrões de modernidade não tradicionalmente portugueses. No entanto, importa considerar que é a emigração que mais tem contribuído para a melhoria das condições de habitação da população em geral, já que as novas residências empregam bons materiais e técnicas de construção e apresentam níveis de conforto elevados. Os recém-chegados impõem níveis superiores de comodidade, daí em

boa parte, o esforço que tem sido exercido pela autarquia ao nível das infraestruturas e dos equipamentos sociais.

Por outro lado, se anteriormente dominava o espírito de entreajuda, hoje em dia o reforço do individualismo leva as pessoas a ostentar os seus bens e a autonomizar-se. Este aspeto

**Gráfico 9 – Alterações de sociabilidades**  
(Aldeias Vinhateiras – Inquérito realizado em 2018)



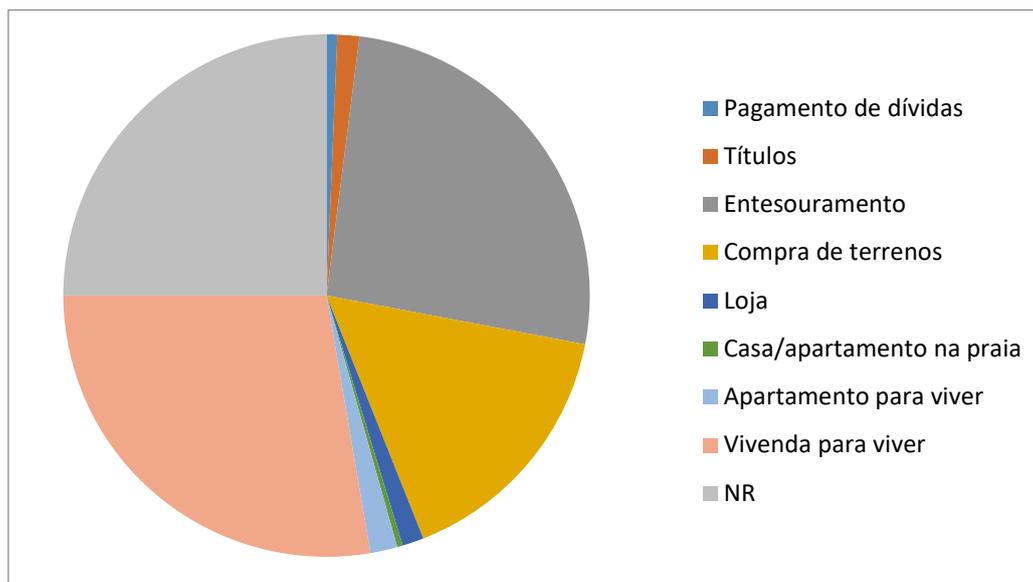
**Fonte** – Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

condiciona e resulta de uma cada vez maior diferenciação social. Quando se questionaram os residentes sobre as modificações que se têm verificado ao nível do relacionamento entre as pessoas, foi opinião quase generalizada de que é crescente o “individualismo”. Gera-se algo aparentemente paradoxal: multiplicam-se os modelos e aspirações sociais, mas, principalmente para os jovens, não se criam mecanismos que lhes permitam ascender socialmente, daí a opção pela emigração. Os jovens que não emigraram apercebem-se de que os que estão a trabalhar no estrangeiro têm um nível de vida que lhes permite ter um maior convívio social, pelo menos quando se encontram em Portugal, demonstrando uns e outros, uma certa insatisfação relativamente ao meio rural, caracterizado por um excesso de visibilidade e maledicência.

São também os jovens os que mais sentem a falta de determinados equipamentos de lazer, desporto, diversão e oportunidades para a formação. O contacto entre a população que

nunca abandonou a sua área de naturalidade com os que saíram e mantêm contactos esporádicos e com os que voltam definitivamente, origina transformações ao nível social. Em síntese, o processo migratório originou uma série de conseqüências, entre as quais se destaca a alteração dos hábitos de consumo e o acesso à habitação própria, possíveis pela melhoria do nível de rendimentos familiares, valorizando-se o espaço residencial que se assume como local de identificação, permitindo ao mesmo tempo demonstrar o sucesso financeiro perante os conterrâneos. O surto construtivo permitiu a expansão local da construção civil, tendo surgido novas empresas do ramo. Por outro lado, a necessidade dos emigrantes se manterem por largos períodos de tempo em Portugal, para além de condicionar a construção de residência, tem estimulado o crescimento do pequeno comércio, diversificando-se para corresponder às necessidades de produtos para a casa e para as pessoas, e conseqüente estímulo dos serviços pessoais e domésticos. A nova urbanidade é também visível na diminuição da taxa de fecundidade feminina e a conseqüente redução da dimensão média das famílias. A emigração diversifica as alternativas, quer ao nível dos estilos de vida de muitas famílias, quer no plano da organização territorial, apesar de exigir uma planificação cuidada, sob pena de se não traduzir num efetivo desenvolvimento. Os que retornam, na sua maioria, limitam-se

Gráfico 10 – **Aspirações dos emigrantes regressados**  
(Aldeias Vinhateiras – Inquérito realizado em 2018)



Fonte – Elaboração própria a partir do inquérito desenvolvido no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*, sob a direção do Autor com a colaboração de J.P. Mendonça.

a aspirar a uma condição de não assalariados sem, no entanto, arriscar em empreendimentos vultuosos, quando muito investindo no pequeno comércio. A maior parte das economias são conduzidas para as necessidades básicas (habitação), a aquisição de automóvel e, também com alguma expressão, para as aplicações “seguras” (entesouramento ou compra de terrenos).

Em suma, apesar de se tratar de casos distintos quanto aos objetivos e repercussões socioeconómicas para o meio familiar e para o desenvolvimento local, de qualquer modo estas aspirações consubstanciam mecanismos que possibilitam a ascensão social para alguns elementos da família.

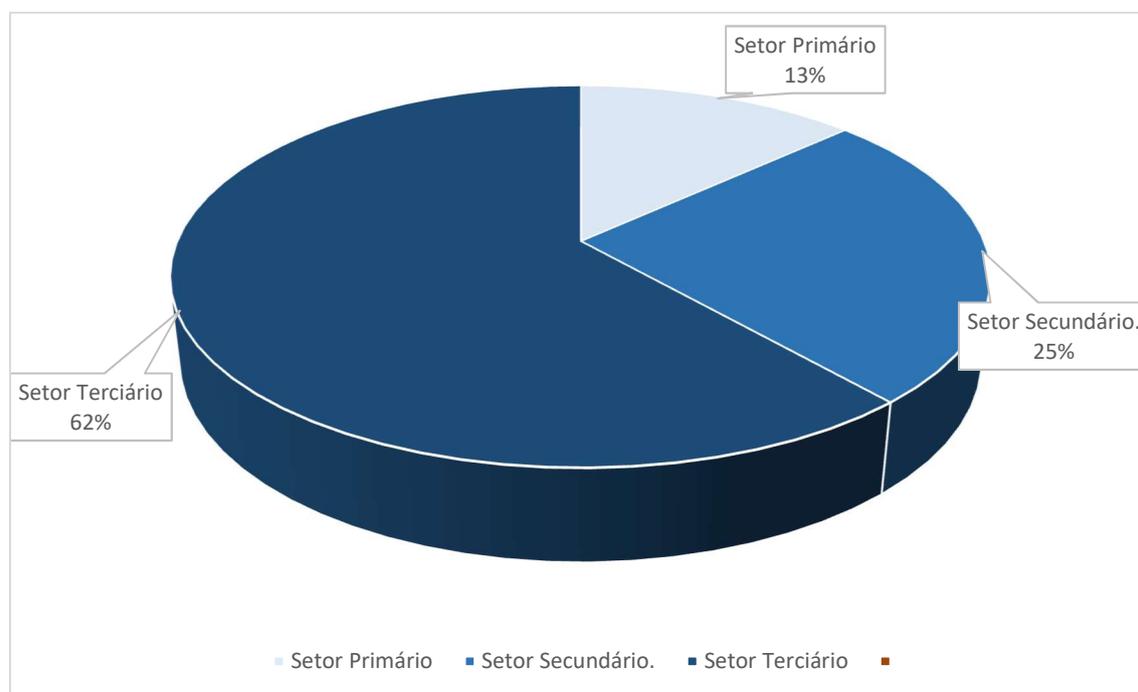
### **5.1.3 Caracterização da atividade económica e do mercado de trabalho**

A caracterização do desenvolvimento da região duriense tende a destacar o seu isolamento em relação aos principais eixos de ligação peninsular, bem como o pouco relevo dos investimentos no setor da indústria. Demais, é uma área fortemente dependente da prática agrícola que mantém ainda consideráveis valores de população ativa no setor primário. De facto, todo este território tem na vitivinicultura a sua principal atividade económica ressaltando-se, porém, algumas aldeias que apresentam uma maior incidência no comércio e nos serviços acompanhados pela divulgação e serviços turísticos. No computo global, no que concerne à atividade económica, o índice de poder de compra para os anos de 2013 e 2015, por exemplo, no conjunto da NUT III – Douro, é de 78 e 77,2, inferior ao referencial da média nacional. Se tomarmos os dados dos concelhos onde se inscrevem as Aldeias Vinhateiras os indicadores são ainda inferiores, como é o caso de Alijó com 65,7 e 66, Sabrosa com 63,9 e 63,8, São João da Pesqueira com 64,7 e 65, Tabuaço com 56,6 e 65,9, e Tarouca com 70 e 62,7. Segundo os últimos censos (INE, 2011), as taxas de atividade de três dos concelhos situam-se abaixo dos 47,6% verificados para o global da região duriense, ou seja, Alijó 42,7%, Sabrosa 43,9%, São João da Pesqueira 46,3%, Tabuaço 41,7% e, acima da referência do território, 48,2% em Tarouca. Por sua vez, verifica-se de modo expressivo a conjugação da inatividade com um certo “desalento” face ao mercado de trabalho, componentes que carecem de reorientação de “políticas de emprego e inclusão”.

Numa análise em torno da distribuição da população ativa por setor (dados dos censos 2011), a NUT III Douro regista, no seu conjunto, 14,2% no setor primário. Nos concelhos

que acolhem as Aldeias Vinhateiras (ADV), este setor denota uma incidência de população ativa no setor substancialmente superior, registando-se 27,4% no concelho de Alijó, 40,8% em São João da Pesqueira, 22,1% em Sabrosa, 17,4% em Tabuaço e, contrariando esta tendência, 8,8% em Tarouca. O setor secundário significa 19,6% no global da região, sendo que em Alijó este setor tem o peso de 18,3%, em Sabrosa 20,6%, em São João da Pesqueira 19,6%, em Tabuaço 24,7% e em Tarouca 24,9%. No setor terciário o total da NUT III Douro representa 66,3% da população ativa. Nos concelhos da rede das AVD o setor terciário tem o peso de 54,3% em Alijó, 57,7% em Sabrosa, 43,1% em São João da Pesqueira, 57,9% em Tabuaço 57,9% e 66,3% em Tarouca.

**Gráfico 11 – Distribuição da população por setores de atividade (%) NUT III Douro**



**Fonte** – Elaboração própria a partir do Instituto Nacional de Estatística – *Censos 2011*;

Nesta linha de análise mais fina fica sublinhando também um significativo peso da população ativa no setor agrícola, bem como a dimensão territorial usada pelas explorações agrícolas onde predominam a vinha e o olival. Além da importância das indústrias extrativas e alimentar no setor secundário, direcionado, em boa medida, para o mercado internacional, realce para o setor dos serviços com um progressivo aumento do

emprego, pese embora a característica seja a da micro empresa que, com menos de 10 trabalhadores, em dados globais da NUT III Douro representa 97,2% em 2009 e 98,4% em 2015. Para este último ano, o concelho de Alijó regista 98,9% das suas empresas com menos de 10 trabalhadores, Sabrosa com 98,6%, São João da Pesqueira 98,9%, Tabuaço 99% e Tarouca 97,4%. Nalgumas freguesias a percentagem de população ativa na agricultura supera os 60%, enquanto a população empregada no setor terciário apresenta grande diversidade e mais uma vez, como expectável, é nas freguesias de maior cariz urbano que, genericamente incluem as sedes de concelho, onde a percentagem de população empregue no setor terciário é superior, atingindo nalguns casos cerca de 70%. Nas freguesias mais isoladas e inseridas nas áreas de planalto/ montanha, o setor terciário tem pouquíssima representatividade, coincidindo quase sempre com o pequeno comércio a retalho que emprega menos de 20% da população ativa. Se nos reportarmos às listagens sobre a dimensão empresarial local, vemos que a agricultura, a par do comércio e da construção, são os setores de maior relevância quanto ao número de empresas com sede nos vários concelhos. O tecido empresarial revela também uma forte atomização, predominando as pequenas indústrias, as empresas agrícolas, as empresas familiares de construção e as ligadas ao comércio. No que diz respeito à atividade comercial, os estabelecimentos são maioritariamente vocacionados para os produtos alimentares, quer no setor retalhista, quer no grossista.

A indústria hoteleira e da restauração, pese embora o mais recente dinamismo, ainda apresenta lacunas, pelo menos para poder acompanhar os níveis de exigência esperados pela procura seletiva que demanda a região. Possivelmente será neste campo que há que intervir para que a região do Douro possa desenvolver uma oferta mais abrangente e ao mesmo tempo apontando para níveis de maior excelência.

Ora, o turismo assumiu na região uma forma de revitalização de localidades marcadas por forte emigração e pelo abandono de atividades tradicionais, pela desvitalização populacional e por condições generalizadas de depressão socioeconómica. Por conseguinte, a perspetiva de multifuncionalidade do setor agrícola e do espaço rural irá, pois, matizar as intervenções no território que visam, também, a diversificação das economias. A reinvenção do rural na região está particularmente articulada com a intensão de afirmar essas novas ruralidades, também em produto turístico, motivo que recomenda o envolvimento das comunidades no processo de governança e no pensar das políticas locais e no processo de desenvolvimento da região. Sublinhando-se o

prosseguimento de práticas comunitárias “mais conscientes e mais responsáveis”, procuram-se alternativas assentes, a um tempo, na mobilização dos recursos e no *empowerment* das comunidades.

Além do mais, a desejável associação da rede de aldeias enformadoras do tecido urbano-rural ao enoturismo e ao setor vitivinícola estimula dinâmicas de afirmação local que cruza a cultura, a tradição e os patrimónios, consubstanciadores de um turismo cultural aliado ao turismo rural que tem como lastro uma “agricultura ativa”.

Em síntese, a urbanidade coincide com o reforço da terciarização, já que o setor secundário é muito pouco representativo em termos de oferta de emprego e riqueza gerada. Excetuam-se certos casos muito pontuais, localizados essencialmente nas principais sedes de concelho. A agricultura e os serviços dela dependentes (serviços de apoio técnico, cooperativas, lojas de produtos agroquímicos, oficinas de máquinas agrícolas) predominam. O grande empregador continua a ser, mesmo assim, o “setor Estado”, nomeadamente na vertente da administração pública local, não sendo raro as Câmaras Municipais aparecerem como principal centro de dinamização dos investimentos e o principal empregador. Noutros casos o ensino exerce essa função, atraindo para as sedes concelhias uma série de outras atividades e serviços.

## **5.2 Formulação no tempo e no espaço do destino turístico**

A espessura territorial constituída pela sub-região Douro, no Norte de Portugal, constitui o nosso objeto de estudo onde incidu a recolha empírica de dados, apresentando-se igualmente como um território modelar para a análise das dinâmicas de governança tal como se propõe nos objetivos prévios deste estudo.

A Região Demarcada do Douro (RDD), parte dela classificada pela UNESCO, em 2001, como Património Mundial (Aguiar, 2002), possui uma enorme diversidade de valores patrimoniais que respaldam a afirmação da sua fortíssima identidade territorial e paisagística. Abarcando cerca de 250 mil hectares, a RDD enquadra-se no designado Vale do Douro e beneficia, presentemente, de um acentuado desenvolvimento agrícola e turístico em paralelo que resulta numa relação de complementaridade e numa singular valorização da região. Num sentido territorial mais englobante, o Vale do Douro situa-se no Norte de Portugal e estende-se da cidade do Porto até á fronteira com Espanha, abarcado uma área de 4.108 Km<sup>2</sup>. Considerado essencialmente um destino rural, natural

e de descoberta, a marca turística “Douro” incide particularmente no espaço ocupado pela sub-região estatística NUT III - Douro, que contempla os municípios de Alijó, Armamar, Carrazeda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Sabrosa, St<sup>a</sup> Marta de Penaguião, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real. Já a superfície abrangida pela classificação atribuída pela UNESCO como Património Mundial compreende 24.600 ha, cerca de um décimo do total da RDD,

Mapa 4– O Alto Douro Vinhateiro inserido na Região Demarcada do Douro



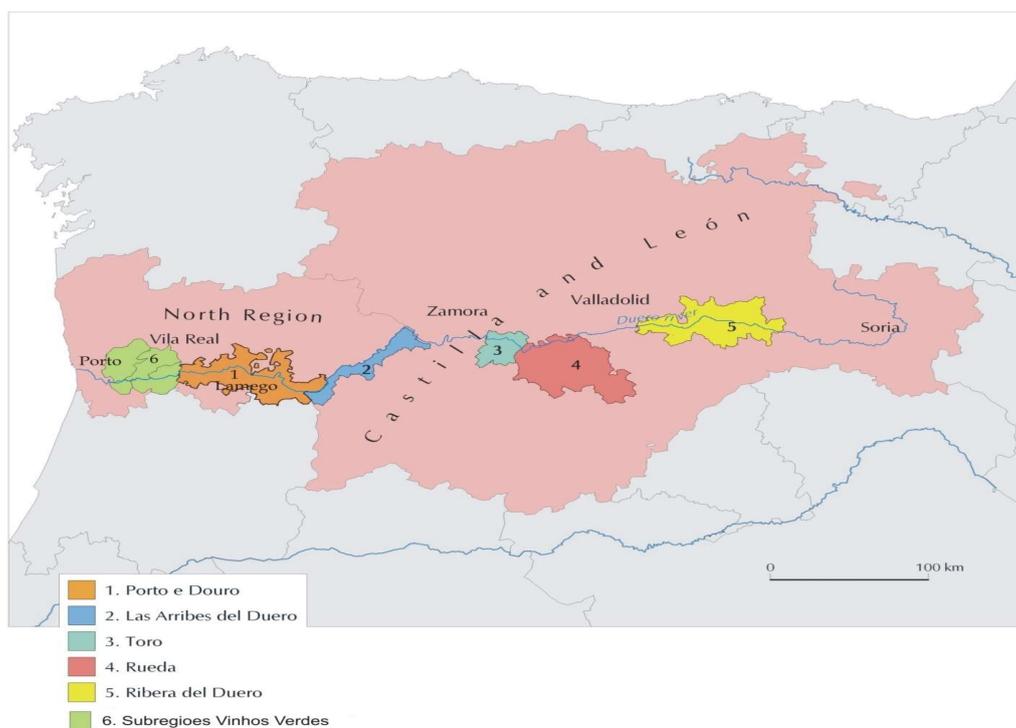
Fonte: PORTUGAL. Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte ([www.drapn.min-agricultura.pt](http://www.drapn.min-agricultura.pt)).

tendo a sua *buffer zone* ou zona-tampão uma área de 225.400 hectares, estendendo-se pelas encostas numa faixa longitudinal, com o rio Douro ao centro, que abrange 13 daqueles municípios. Por sua vez, a nossa pesquisa toma como objeto territorial a delimitação administrativa NUT III – Douro, consubstanciada pelos dezanove municípios referenciados, enformadores de uma comunidade intermunicipal, a CIM Douro.

A região vinhateira do Douro enforma, assim, um dos territórios de maior singularidade de Portugal que, na classificação de Hermann Lautensach, consubstancia uma das regiões

naturais do “Portugal interior”, pela oposição nítida entre o vale do Douro e os planaltos de Trás-os-Montes e Beira Transmontana. Esse contraste resulta não só da “orografia revolta” visível em profundos entalhes do rio Douro e dos seus afluentes principais, mas devesse igualmente a uma geologia distinta da que existe nas áreas vizinhas. O Vale do Douro vinhateiro é predominantemente constituído por xistos e grauvaques, pré-câmbricos e câmbricos (Mendonça, 1998).

Mapa 5 – Regiões vitivinícolas ao longo do curso do rio Douro



**Fonte:** Elaborado no Centro de Cartografia da Universidade de León (ES) segundo conceção e orientação de J.P. Mendonça.

O Vale do Douro compreende a mais antiga região vitivinícola demarcada e regulamentada do Mundo, embora tenha sido considerada outrora como uma das “mais isoladas” de Portugal, estamos perante uma região que foi pioneira na projeção do seu vinho na economia mundial da Idade Moderna. A região comporta vinhedos de qualidade que, como é sabido, estão demarcados e regulamentados desde o Governo do Marquês de Pombal, no século XVIII. Se é certo que desde a crise de meados de setecentos o Douro

se viu envolvido pelo afrontar de dois princípios, o “regulacionista” ou protecionista oposto ao da liberdade de comércio, foram os fatores naturais que delimitaram esse espaço, cujos solos xistosos acabaram intrepidamente modelados pelo homem ao longo do tempo. Assim se construiu o “País Vinhateiro do Douro” com a sua paisagem “viva e evolutiva”.

Neste encaço, o investimento na vinha, com vista à obtenção de objetivos eminentemente comerciais, modificou profundamente a paisagem e constituiu o lastro de novos traços de sociabilidades nas populações durienses, bem como no seu quadro económico e cultural. A um tempo, o vinho foi urdindo a transformação do espaço físico e humano. Aliás, se atentarmos na evolução da história institucional da Região Demarcada do Douro (RDD) e do vinho do Porto (Moreira, 1998), podemos compreender boa parte das relações entre o Estado e o tecido socioeconómico da região (Barreto, 1988), onde se descortinam algumas das dinâmicas que intercetam a evolução fundiária da região.

Esta é igualmente uma região que usufruiu da “liberdade de comércio”, tal a que perpassou, por exemplo, parte do século XIX; mas é também uma região que foi marcada por uma das mais “asfixiantes intervenções do Estado” e pelo “condicionamento produtivo”. A par destas perplexidades, salientem-se as transformações introduzidas pelo liberalismo numa época onde se equacionavam profundas alterações nas estruturas agrárias da região e que marcam a organização institucional proposta pelo regime liberal. Demais, embora tenha resistido ao primeiro embate da ordem liberal, a Companhia pombalina extingue-se ao tempo de Governo de Fontes Pereira de Melo, dando lugar a uma efémera Comissão reguladora interprofissional. Mas em tempos de afirmação do livre câmbio, anunciava-se, já por meados de oitocentos, o fim da regulação. Daqui até inícios do século XX o Douro vai atravessar graves crises, nomeadamente as que derivam das patologias que invadiram os vinhedos, a que se juntou a crise comercial de finais de oitocentos. Numa observação mais englobante, atente-se na conjuntura de depressão agrícola que matizou o último quartel do século XIX português, onde se subsumem as reações de defesa do setor vitícola, visíveis num progressivo protecionismo agrícola e no associativismo rural. É deste modo que ficam marcados os planos de reconversão para o Douro pós-filoxérico (Gonçalves, 2008), momento de rutura e inovação, mas também de significativa mudança na organização do espaço regional.

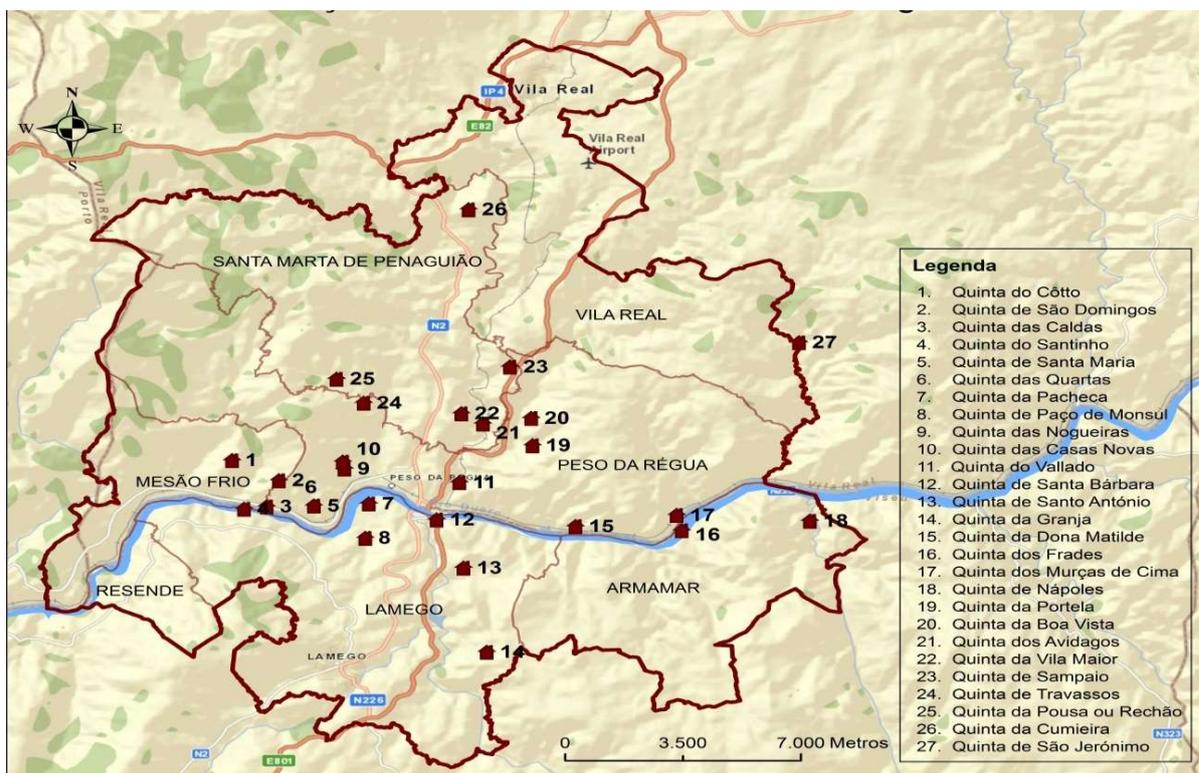
O predomínio da liberdade de produção e comércio que se alongou por meio século acaba travado pelas múltiplas facetas da crise que arruinou o Douro, já século XX adentro. Com efeito, reavivados os princípios da economia reguladora, o Governo de João Franco, em 1907, cria a Comissão de Viticultura da Região do Douro e restabelece simultaneamente a região demarcada. A solução franquista irá, pois, manter-se até 1932. Recrudescem por essa altura as reivindicações das organizações da viticultura duriense que reclamavam o redimensionar do modelo institucional e de governança da região, almejando como lastro os “sindicatos agrícolas” então existentes. Assim se termina um ciclo de história institucional do Douro e se inicia um outro, onde o lugar charneira corresponderá, então, ao aparecimento da Casa do Douro, estrutura já integrada na organização corporativa do Estado Novo.

As “Demarcações Pombalinas” (1757, 1758 e 1761) determinaram a inclusão nos perímetros definidos de muitas das mais emblemáticas propriedades que constituem hoje o Douro Vinhateiro, propriedades designadas como “Quintas” porquanto produtoras de “Vinhos de Feitoria” (de exportação) e respaldadas numa história com mais de três séculos. Apesar da RDD contar com mais de 1 500 unidades de produção vitícola, as que assumem a designação de “Quintas Históricas”, em número bem menor, são as que foram incluídas nas marcas pombalinas (1756), inscritas nas três sub-regiões da RDD (Baixo Corgo, Cima Corgo e Douro Superior).

As “Quintas do Douro” são, com efeito, unidades produtivas elementares e estruturantes do território duriense a nível funcional, constituindo-se em nódulos centrais de articulação com a área de influência das mesmas, sendo que o seu *hinterland* se estende ao longo das vias de acesso às unidades. O estudo dessas unidades de produção vitivinícola, muitas delas estruturadas também com a componente enoturística, contribuir para a consolidação dos objetivos estratégicos assinalados no *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro* (2007-2013), documento que parte da premissa de que a matriz “Quintas do Douro”, associada á oferta de Turismo em Espaço Rural (Ribeiro, 2003), constitui o elemento central da estratégia do turismo da região. Tal como o sublinha ainda a *Agenda Regional de Turismo* (2008) e o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007 e 2013), torna-se nevrálgico o reforço da complementaridade e interação da oferta turística do Douro, mormente através da organização de circuitos turísticos (Gonçalves, 2013) e da valorização da imagem de marca deste destino vincadamente enoturístico.

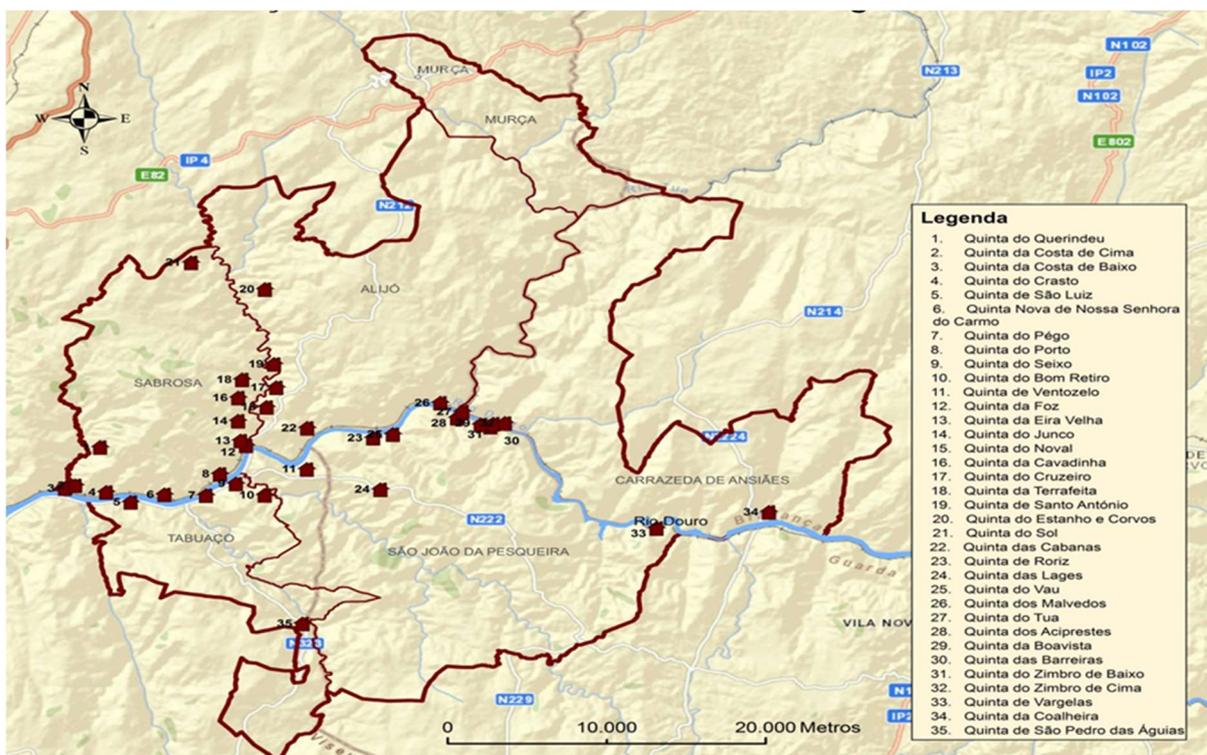
As Quintas são hoje na região um elemento estruturante para a divulgação do *touring*

Mapa 6 – Quintas Históricas no Baixo Corgo (Douro)



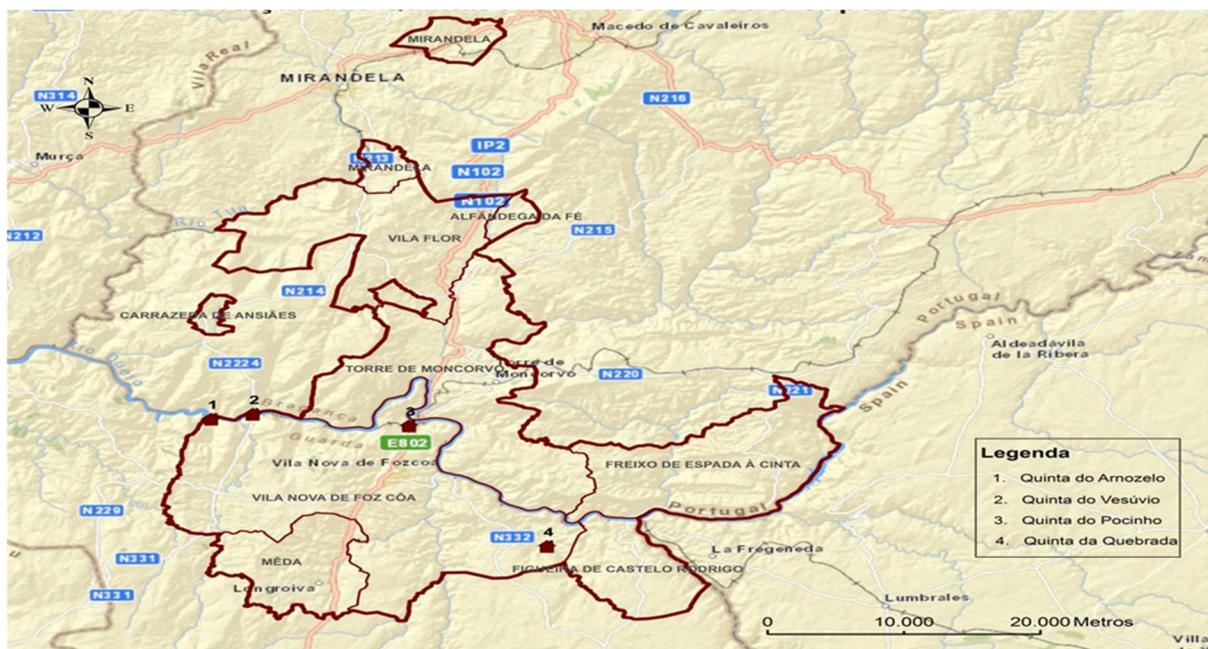
Fonte: Elaboração própria e projeto Dourintur. Sources – Esri, Delorme, Navteq, TomTom, USGS, Intermap

Mapa 7 – Quintas Históricas no Cima Corgo (Douro)



Fonte: Elaboração própria e projeto Dourintur. Sources – Esri, Delorme, Navteq, TomTom, USGS, Intermap.

## Mapa 8 – Quintas Históricas no Douro Superior



Fonte: Elaboração própria e projeto Dourintur. Sources – Esri, Delorme, Navteq, TomTom, USGS, Intermap.

desenvolvimento turístico em Portugal, representando cerca de 30% da motivação primária das viagens de estrangeiros no país. E nestas viagens de touring, aproximadamente 90% são o tour, a rota ou circuito, muitas das vezes temático.

Ora, a dinamização do *touring* cultural e paisagístico na RDD conta com um riquíssimo património arquitetónico, histórico e arqueológico que constitui um dos elementos-chave diferenciador da proposta de valor da região em termos turísticos. Como é sabido, os legados culturais são hoje entendidos como bens singulares que importa dinamizar e redimensionar-lhes o uso. Com essa reconversão passam a constituir instrumento eficaz de desenvolvimento territorial, para além de serem potenciadores de qualidade de vida, sempre inspirados na identidade do lugar.

A partir de um levantamento aturado de recursos patrimoniais da Região Demarcada do Douro (RDD), iniciado pela pesquisa e sistematização de dados dispersos por múltiplas fontes, ulteriormente confrontados e complementados pela pesquisa histórico-arqueológica, documental e no terreno, e pela interpretação geográfica do território, foi produzida uma base de dados georreferenciada, alicerçada numa aplicação SIG que agregou o inventário e o conhecimento gerados, cuja ênfase foi posta em 66 Quintas Históricas e emblemáticas da RDD que se constituíram em nódulos centrais de articulação

de todo o inventário patrimonial. Neste seguimento, o conhecimento sobre o património imóvel da Região Demarcada do Douro, capital de informação vital à dinamização do *touring* cultural e paisagístico enquanto produto turístico de excelência da Região, permitiu-nos averiguar a fundamentação que levou à conceção de rotas temáticas alicerçadas na leitura histórica e interpretação diacrónica da organização territorial do vale duriense e na compreensão da sua identidade enquanto unidade regional e *terroir* vinculado ao primado multissecular da viticultura. Este conceito é sublinhado na vinha, pelo homem e pelo saber-fazer local, convergindo com o que tem origem, com o endógeno, e encarado com coerência geográfica, socioeconómica e até jurídica. Na verdade, reporta uma parcela de vinha com uma história rica, o que está na base do próprio conceito das regiões de origem.

Em Portugal as políticas visando o campo da articulação do turismo com o património e a herança cultural têm mudado substancialmente, no encaço do próprio contexto da União Europeia, porquanto direcionadas cada vez mais para o apoio das instituições públicas aos serviços, à assistência técnica e à revitalização do próprio património cultural tendo como lastro duas estratégias-base de políticas de gestão do binómio turismo-cultura: i) a adaptação da cultura ao turismo e aos turistas; ii) a adaptação do turismo e dos turistas à cultura.

Acresce ainda que o conhecimento do processo histórico que deu forma à atual organização da Região Demarcada do Douro, como o inventário dos seus patrimónios, infraestruturas e equipamentos turísticos é essencial para a conceção de uma rede bem estruturada de itinerários que proporcionam aos visitantes um caminho de descoberta do território, revelando-lhes as suas múltiplas dimensões e funções em diferentes momentos históricos. Os itinerários funcionam deste modo enquanto linhas condutoras de potenciais narrativas, temáticas e cronologicamente balizadas, estruturadas ao longo do percurso físico que enlaça pontos-chave do território, de índole ambiental, paisagístico, patrimonial, religiosa, cultural, etnográfica ou até mesmo simbólica.

Uma outra marca da organização territorial da região é a existência de uma profusão de aldeias ligadas ao vinho que hoje, através do turismo, assumem uma forma de revitalização de localidades marcadas por forte emigração e pelo abandono das atividades tradicionais. Recentemente foi implementado e desenvolvido um projeto piloto designado “Rede das Aldeias Vinhateiras” que reúne um conjunto de aldeias previamente selecionadas tendo em conta essa desvitalização populacional e as condições

generalizadas de depressão socioeconómica (Cristóvão et al., 2011; Graça, 2010; Gonçalves *et al.*, 2018). Por conseguinte, a perspetiva de multifuncionalidade do setor agrícola e do espaço rural matizou estas intervenções que visam, também, a diversificação das economias.

A reinvenção do rural na região está particularmente articulada com a intensão de afirmar essas novas ruralidades (Covas, 2007), também em produto turístico, motivo que recomenda o envolvimento das comunidades no processo de governança e no pensar das políticas locais, em suma, no próprio processo de desenvolvimento da região. Sublinhando-se o prosseguimento de práticas comunitárias “mais conscientes e mais responsáveis”, procuram-se alternativas assentes, a um tempo, na mobilização dos recursos e no *empowerment* das comunidades. Além do mais, a desejável associação das Aldeias Vinhateiras ao enoturismo e ao setor vitivinícola estimula dinâmicas de afirmação local que cruza a cultura, a tradição e os patrimónios, consubstanciadores de um turismo cultural (Inácio, 2008; Getz, 2000) aliado ao turismo rural que tem como base uma designada “agricultura ativa”.

Tendo em conta as oportunidades e ameaças que se colocam à região do Douro enquanto destino de enoturismo, os seus pontos fortes e pontos fracos, apresenta-se uma análise SWOT da região. A análise SWOT constitui uma ferramenta de gestão, muito utilizada no marketing, que serve para fazer o planeamento estratégico de empresas, organizações e destinos turísticos. Este instrumento permite analisar cenários e subsidiar a tomada de decisões.

Quadro 16 – Análise SWOT à região do Douro

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clima propício à produção de vinho;</li> <li>- Qualidade dos vinhos, a sua diversidade como a sua reputação;</li> <li>- Localização geográfica e paisagem única;</li> <li>- Acessibilidades de certa forma convidativas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta generalizada de oferta de alojamento nos locais propriamente ditos – na maior parte dos casos existem unidades hoteleiras num raio de 10Km.</li> <li>- Falta de pacotes turísticos que combinem enoturismo com outras atividades;</li> <li>- Falta de uma imagem de marca preponderante, que marque o mercado e</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gastronomia local típica e única;</li> <li>- Cultura, história, património;</li> <li>- Classificação Património Cultural da Humanidade pela UNESCO;</li> <li>- Atividades turísticas existentes;</li> <li>- Investidores que desejam desenvolver o enoturismo;</li> <li>- A população, acolhedora e simpática e com disposição para receberem;</li> <li>- Simbiose entre o vinho e a tipicidade da região;</li> <li>- Degustação como motivação ao enoturismo;</li> <li>- Prémios atribuídos à região como reconhecimento internacional;</li> </ul>	<p>que permita criar uma imagem desejada como local de visita ou destino;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sinalização precária direcional como também para as próprias rotas do vinho;</li> <li>- Falta de um trabalho em rede entre regiões, operadores turísticos, agências turísticas, economia local;</li> <li>- Dificuldade de mobilizar o setor em torno de um discurso e comunicação coletiva e federativa;</li> <li>- População envelhecida;</li> <li>- Horários dos estabelecimentos dedicados ao enoturismo pouco flexíveis;</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aposta no qualitativo e não no quantitativo;</li> <li>- Emergência de novos mercados;</li> <li>- O crescimento dos media como meio promocional;</li> <li>- Feiras e eventos internacionais como meio promocional da região e respetivos produtos;</li> <li>- Continuo aumento da procura turística mundial e na região;</li> <li>- Aproveitamento das inovações que estejam implantadas na região, como a arquitetura;</li> <li>- Aproveitamento de conceitos como a emoção, a sensação e aprendizagem;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alterações climáticas;</li> <li>- Crise económica internacional;</li> <li>- Concorrência de regiões vitivinícolas portuguesas como a concorrência de regiões internacionais e o desenvolvimento de enoturismo em novos países;</li> <li>- Envelhecimento da população de uma forma geral;</li> <li>- Declínio do consumo de vinho;</li> <li>- Crises políticas e económicas que levam a descartar a criação de fundos de desenvolvimento.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>- Considerar os segmentos de família, reuniões e turismo de incentivos;</li><li>- Aposta no profissionalismo e formação.</li></ul>	
--	--

Fonte – Elaboração própria.

De acordo com os vários estudos analisados (CCDRN, 2008; Comunidade Intermunicipal Douro, 2014; Turismo do Porto e Norte de Portugal, 2015) e os pressupostos estratégicos da *Estratégia – Turismo 2027* (Turismo de Portugal, 2017) que apontam para uma oferta

Imagem 7 – Elementos distintivos do destino turístico Douro



Fonte – Elaboração própria.

baseada nos recursos endógenos, o Vale do Douro apresenta os seguintes elementos distintivos: gastronomia e vinho; natureza; água; UNESCO Património da Humanidade; *living* – viver no Douro; pessoas.

O desenvolvimento do turismo no Vale do Douro tem prosseguido uma estratégia que assenta num conjunto de linhas de orientação que se dividem em três vertentes essenciais: produtos turísticos; mercados emissores e posicionamento estratégico. A diversidade e diferenciação dos recursos existentes permitem à região duriense estruturar a sua oferta

turística, definindo diferentes categorias de produtos turísticos que respondam a diferentes motivações. Em cada um desses produtos a região oferece uma experiência mais ativa ou passiva, permitindo que os mercados vivam uma experiência de acordo com as suas preferências e necessidades.

Quadro 17 – **Produtos turísticos estratégicos no Vale do Douro**

<b>Produtos Turísticos</b>	
Produtos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gastronomia e Enoturismo (Adegas e propriedades)</li> <li>➤ Turismo Náutico (Cruzeiros no Douro)</li> <li>➤ Touring Cultura e Paisagístico</li> <li>➤ Turismo de Natureza</li> </ul>
Produtos complementares	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Turismo Religioso</li> <li>➤ Living – Viver no Douro</li> <li>➤ Turismo de Saúde e Bem-Estar</li> <li>➤ Turismo de Negócios</li> </ul>

Fonte – Elaboração própria a partir de: *Turismo do Porto e Norte de Portugal (2015)* e *Turismo de Portugal (2017)*.

Em todo o território duriense, os produtos turísticos ganham um destaque diferenciado, apresentando diversos níveis de prioridade de investimento e desenvolvimento. Apesar do destaque de um ou mais produtos turísticos, o potencial dos recursos oferece à região um conjunto de produtos estratégicos (produtos essenciais baseados na experiência do destino, recursos, infraestruturas e oferta de empresas locais) e complementares (aqueles que não sendo principais não deixam de ser relevantes para o enriquecimento da experiência turística) que proporcionam a singularidade do território.

Cada mercado possui características próprias, devendo, por isso, ser abordado de forma particular e criativa de acordo com uma estratégia específica e devidamente fundamentada. Nesse sentido, os mercados de origem estratégica encontram-se divididos em mercados prioritários atuais, mercados de apostas fortes e mercados de apostas moderadas. De acordo com fontes mais recentes (INE, 2019; Turismo de Portugal, 2017; Turismo do Porto e Norte de Portugal, 2015), os atuais mercados prioritários, com apostas fortes e apostas moderadas, foram categorizados de acordo com critérios de evolução da

procura turística do Douro, e de contexto global de acordo com a situação económica e demográfica de cada um.

Os atuais mercados prioritários demonstram um bom conhecimento do destino e são os que apresentam maior procura turística. Os mercados de aposta forte têm uma procura turística significativa do destino, apresentando uma grande margem de crescimento. Por último, apresentam-se os mercados de aposta moderada que também apresentam um

**Quadro 18 – Mercados emissores estratégicos para o desenvolvimento do turismo no Vale do Douro**

<b>Mercados de origem</b>	
Mercados prioritários	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Portugal</li><li>➤ Espanha</li><li>➤ França</li></ul>
Mercados de aposta forte	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Brasil</li><li>➤ Alemanha</li><li>➤ Reino Unido</li><li>➤ Estados Unidos da América</li></ul>
Mercados de aposta moderada	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Itália</li><li>➤ Holanda</li><li>➤ Bélgica</li><li>➤ Suíça</li><li>➤ China</li></ul>

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: Turismo do Porto e Norte de Portugal, 2015; Turismo de Portugal, 2017; e INE, 2019).

elevado potencial turístico, embora requeiram ainda um considerável esforço de investimento.

A definição do posicionamento da região duriense assenta em componentes diferenciadoras do seu território que, no cômputo global, a tornam um destino único. A ambição tem passado por posicionar o Douro como destino turístico de excelência. Os elementos centrais do seu posicionamento passam claramente pela gastronomia e vinhos (Vinho do Porto, DOC Douro, vinhos espumantes e Moscatel; Caves e Quintas no Douro), história, cultura e identidade forte, bem como o rio Douro e a envolvente paisagística exuberante, a classificação pela UNESCO da paisagem cultural duriense

como Património Mundial, as pessoas e a sua hospitalidade, a diversidade dos recursos, a segurança, a tranquilidade e o bem-estar, a qualidade, modernidade e acessibilidade aos mercados emergentes. Os pilares da região duriense são a sua matriz identitária composta por vinhas, vinho, um rio de forte potencial turístico, paisagem, património e cultura com reconhecimento mundial.

As políticas de marketing para os concelhos adstritos ao Vale do Douro convergem com as orientações gerais do Turismo de Portugal I.P. e da Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal. No entanto, tal não se reflete em todas as análises apresentadas, devido à especificidade do território duriense, tendo em conta os desafios e recursos únicos existentes nesta região. A estratégia de marketing aplicada, e tendo em conta a especificidade do turismo, baseia-se na definição de sete elementos: produto, preço, comunicação, distribuição, pessoas, processos e provas físicas. A política de produtos para esta região inclui a adequação da oferta turística a segmentos específicos de mercado. O produto turístico nos concelhos do Vale do Douro apresenta um grande potencial de desenvolvimento devido às condições únicas que esta região apresenta ao nível do turismo. Com os principais temas ligados à gastronomia e vinhos, turismo de natureza, turismo cultural e paisagístico e também turismo náutico no rio Douro, esta região deverá ser responsável pela captação de investimentos com o objetivo de criar unidades de apoio a um turismo de alta qualidade e inovador.

O desenvolvimento da estratégia de produto tem sido articulada com os parâmetros de um desenvolvimento sustentável para o turismo nesta região, diferenciando-se a oferta que tem em conta os valores distintivos de cada produto turístico e propõe um enriquecimento da experiência dos visitantes. Esta linha de ação é fundamental para impulsionar uma maior procura e consumo turístico da região. A estratégia de produto aposta na complementaridade de diversos produtos turísticos, tanto estratégicos como complementares.

Apesar da notoriedade multiseular do Vinho do Portotória, o Douro como região vinhateira de renome internacional é tardia, porquanto o referencial era a própria cidade do Porto enquanto entreposto onde se aglutinaram as grandes companhias ligadas ao vinho generoso. Esse processo de internacionalização acelerou-se com a afirmação de novos vinhos com denominação de origem controlada (AOC – appellation d’origine

Quadro 19 – Políticas de produto gastronómico e enoturístico no Vale do Douro

Produto turístico	Atrações centrais	Segmentos prioritários	Objetivos
<b>Gastronomia e Vinho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinhos de qualidade mundialmente reconhecidos; (Vinho do Porto; DOC Douro; Moscatel e vinhos espumantes do Vale do Varosa);</li> <li>-Cosinha duriense;</li> <li>-Quintas e adegas emblemáticas com forte tradição;</li> <li>-UNESCO – Sítio Património Mundial (Alto Douro Vinhateiro)</li> <li>-Aldeias Vinhateiras do Douro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Casais jovens e pequenos grupos (entre os 25 e os 60 anos de idade), com elevado poder de compra e nível sociocultural;</li> <li>-Profissionais na área do catering e do setor vitivinícola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Atraia os visitantes para um consumo mais frequente, intenso e diferenciador e promovendo o seu regresso.</li> <li>-Atrair visitantes de destinos concorrentes para um consumo mais frequente, intenso e diferenciador, promovendo o seu regresso através de um posicionamento diferente considerando a singularidade da região;</li> <li>-Atrair o visitante que já está no destino para uma experiência complementar (<i>crosseling</i>)</li> </ul>

Fonte – Elaboração própria.

contrôlée), uma denominação que que passa a usar o nome da própria região vinhateira, o Douro, tendo sido prosseguida uma estratégia inovadora de promoção da marca (Rebelo e Hogg, 2018) potenciada em 2003 para “posicionar vinhos tranquilos no mercado global” (Guedes e Rebelo, 2019). Este posicionamento iniciou-se com a a constituição informal de uma rede de produtores de vinho que ficou conhecida como o “Douro Boy’s” (Rebelo & Muhr, 2012) e que alcançou um rápido reconhecimento internacional. Daí em diante os vinhos do Douro foram-se afirmando rapidamente, com avaliações prestigiantes como é o caso da avaliação de Robert Parker e *Wine Spectator*. A esta mudança associa-se a classificação de parte do território da RDD como Património Mundial pela UNESCO, a que se atribuiu a designação de Alto Douro Vinhateiro, em 2001, classificação que captou a atenção internacional para a região e irá coincidir com uma efetiva ligação do Douro ao turismo (Gonçalves *et al.*, 2018). Em 2010, a National Geographic Society classificou o Douro em 7º lugar na categoria de “lugares mais bem avaliados” de um conjunto de 133 destinos tendo em conta seis critérios: i) “ambiental e qualidade ecológica”; ii) “integridade social e cultural”, iii) “componente histórico monumental do

edificado e sítios arqueológicos<sup>2</sup>; iv) “apelo estético”, v) qualidade da gestão do turismo”, vi) “perspetiva genérica para o futuro” (Hawkins; Chang; Warnes, 2009). O turismo vem, assim, acrescentar valor ao tradicional motor económico da região duriense assente na indústria do vinho configurada na profusão das suas unidades de produção ou nas suas Quintas. Procura-se um sentido redimensionado de promoção da região com especial incidência no turismo, expandindo-se novos segmentos de produção por forma a atrair visitantes, como é exemplo o alojamento, a restauração e a animação turística.

### **5.3 Multifuncionalidade territorial e desenvolvimento integrado**

Até há poucas décadas atrás o espaço rural estava essencialmente centrado na agricultura enquanto atividade económica tradicional. Todavia, alterações profundas na sua estrutura socioeconómica, mormente advindas do processo de industrialização e de uma multiplicidade de outros fatores que lhe estão associados, acabaram por alterar este espaço e contribuir para o seu progressivo abandono populacional (Mendonça, 1998; Lima, 2007; Gonçalves, 2018). As transformações que têm ocorrido no espaço rural, de âmbito económico, social, cultural e político, exigem a definição de novas metodologias de análise, com vista à identificação dos problemas que afetam o tecido social para permitir que o planeamento lhes dê resposta. Vários autores referem a incidência dessas transformações nos modos de vida da população rural, alterando a forma como vivem, a sua condição de “inferioridade material e simbólica”, levando a um desejado desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento aplicado a áreas rurais assumiu particular importância nos inícios da década de 1970, em resultado da criação de vários planos de atuação levados a cabo pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, particularmente vocacionados para as populações rurais do designado “Terceiro Mundo” (Harris, 1982:15). Vivia-se um contexto em que o planeamento procurava reduzir as assimetrias sociais que se tinham acentuado em resultado das anteriores políticas sectoriais e nacionais. Nos anos de 1980 verifica-se, porém, uma alteração dos objetivos dessas políticas, uma vez que se amplia o seu âmbito para além da reestruturação agrícola dos territórios onde são implementadas. Neste sentido, reveste-se de particular significado a visão pluridisciplinar que envolve conceções sociais e políticas, imbricadas nos processos de crescimento económico, ultrapassando-se o simples papel de regulação desse mesmo crescimento económico. De

resto, o conceito de desenvolvimento passa progressivamente a ser entendido como um processo no qual se inscrevem as mudanças económicas, tecnológicas, demográficas, ambientais e culturais. Neste contexto, e tendo por base a tipologia definida por Harris, é possível identificar três tipos de concepções que influenciam o planeamento nas áreas rurais: i) as que tendem a relacionar as variáveis em presença: fatores naturais e humanos, endógenos e exógenos, designada “sistémica global”; ii) as dos modelos de “decisão-ação”, que estudam o papel dos indivíduos nos processos de mudança económica, social e cultural; iii) e as “estruturalistas históricas” que relacionam os processos históricos com os indivíduos e o papel destes últimos na transformação da sociedade. Esta última distingue-se da anterior concepção, essencialmente, pelo facto de privilegiar o papel social do indivíduo e não o considerar isoladamente (Harris, 1982: 18-23).

Assim, o conceito de desenvolvimento rural não se confina ao desenvolvimento agrícola, sendo a agricultura considerada apenas como mais uma das atividades económicas que existem no espaço rural. As metodologias e os objetivos variam com os espaços sobre o qual se pretende atuar e dentro do mesmo país, conforme as regiões. O fator tempo também condiciona as formas de atuação. Resultante desta contingência, vários autores defendem a não existência de uma única concepção de desenvolvimento rural.

Com os anos de 1970 a agricultura passa a ter novamente um papel importante nos objetivos de desenvolvimento. São criados os programas de desenvolvimento rural integrado, tentando reajustar as estruturas de produção e posse da terra, cabendo aos agricultores maior participação nos sistemas de decisão local, tal como era defendido pelas concepções que criticavam a dependência tecnológica e económica dos países mais pobres em relação aos mais ricos. Porém, subsumem-se alguns problemas de índole administrativa e técnica nos programas de desenvolvimento comunitário. No final da década afirma-se a concepção de ecodesenvolvimento que tenta integrar princípios económicos, sociais e ecológicos, sendo definido como um “desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente, isto é, explorar os recursos renováveis ou não renováveis de forma ótima”(Harris, 1982: 37-49). Nos anos 80 o crescimento volta ao primeiro plano, sendo designado, então, de como uma “contra-revolução neoclássica”, já que se sugere de novo a industrialização voltada para as exportações, só que desta vez mesmo no seio dos países em vias de desenvolvimento, o que a diferencia da estratégia da substituição das importações. Ao invés de se fechar a economia propõem-se a liberalização do comércio internacional, seguindo as regras da

livre concorrência. Como exemplos de modelos económicos a seguir, são apontados nesta fase os casos dos denominados "tigres asiáticos", cujo sucesso tecnológico passa a competir com os países ocidentais mais avançados. Há, no entanto, alguns autores que defendem o progresso tecnológico na agricultura, apontando esta atividade como sector basilar para a resolução do problema alimentar (Filho, 2012).

Nos anos 90 a tónica é colocada no conceito de sustentabilidade, de difícil definição, já que pode abarcar aspetos que vão desde considerações éticas a biológicas, passando por considerações económicas, sociais e antropológicas. A tomada de decisões deve ter em conta a economia e o ambiente, segundo uma visão a longo prazo. No Conselho das Nações Unidas, de 1989, define-se o desenvolvimento sustentável como promotor da conservação da base de recursos, orientando a mudança tecnológica e institucional nesse sentido, de tal maneira que assegure a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras.

Há três grandes tipos de abordagens do conceito de rural: a sócio-cultural, mais próxima dos estudos antropológicos e sociológicos; a económica, ligada às atividades setoriais; e a ecológica. No nosso trabalho, iremos referenciar, à luz da interpretação territorialista, as principais modificações que têm ocorrido na nossa área em estudo, relativamente a estes três tipos de abordagens, recorrendo às diferentes perspetivas dos campos da geografia cultural e económica, que se dedicam ao estudo da população rural, das suas atividades e modos de vida.

Relativamente ao primeiro tipo de abordagem, as principais conclusões apontam para a distinção dos modos de vida das populações que habitam as áreas rurais, relativamente às urbanas, apesar de cada vez mais se assemelharem. Através da segunda abordagem conclui-se que as atividades que existem no espaço rural são cada vez mais diferenciadas, assumindo a agricultura uma importância decrescente, isto apesar de haver uma maior diferenciação de atividades e de fontes de rendimento familiar (Silva, 1981; Lourenço, 1991; Jesus, 1992; Fernandes, 1996; Mendonça, 1998, Gonçalves *et al.*, 2018) e dos níveis de comodidade e salariais, em média, continuarem a ser menores do que os das cidades. As hipóteses de emprego, sobretudo para os mais jovens, são também menores. O terceiro tipo de abordagem das áreas rurais transmite a ideia de um espaço rural enquanto refúgio, face ao modo de vida urbano (pouco "salutar" e gerador de problemas sociais e de índole ambiental), para além de constituir uma fonte de recursos naturais que é necessário preservar da "invasão" e consumo desmesurado.

Por forma a manter a vitalidade cultural e a qualidade ambiental das áreas rurais, passou a considerar-se como fulcral o papel a desempenhar pelos seus habitantes, sob diferentes formas de participação na definição dos planos de desenvolvimento a aplicar nas suas áreas de residência.

Podemos falar na multiplicidade de situações que ocorrem nas áreas rurais e na implicação que esta acarreta em termos de discurso científico (Bonnamour, 1993). A geografia rural aponta para a necessidade de contextualizar no tempo e no espaço as modificações que estão a ocorrer nas áreas rurais, inferindo as tendências globais que apontam para a complementaridade cada vez mais nítida entre espaço rural e espaço urbano, principalmente ao nível da globalização dos modos de vida, dos valores e dos tipos de relações sociais. Aplica mais a expressão de estudos sobre as paisagens/territórios do que estudos sobre as áreas rurais, destacando a plurifuncionalidade e grau de integração em termos de relações sociais e de rede urbana regional. São vários os autores que consideram que quando se faz um estudo de uma região rural a grande escala tem de se medir o grau de relacionamento da rede urbana local com a rede regional e mesmo nacional, os fluxos de trocas comerciais e de serviços e conhecer o quadro legislativo que interfere na definição das políticas que incidem sobre o território. Esta decisão, quanto à transposição de escalas é normalmente ditada pelo instrumento mais utilizado nestes casos, ou seja, a observação (Mendonça, 1998).

Durante a década de 60 as políticas regionais comunitárias, mormente a Política Agrícola Comum, baseavam-se essencialmente na regulação dos preços e dos mercados e na proteção face às importações de países terceiros. Uma vez que também se pretendia a auto-suficiência em termos de produção agrícola, promoveram-se políticas de incremento da produção. Na década seguinte estas medidas passam a ser consideradas insustentáveis, quer em termos orçamentais, quer por levarem a um aumento de excedentes. Aposta-se, então, na modernização tecnológica e na formação profissional dos agricultores, desfavorecendo a pequena agricultura e incentivando as grandes explorações e promovendo a reforma antecipada de muitos agricultores idosos.

No princípio dos anos de 1980 apresentam-se medidas que favorecem as associações de agricultores, concedendo-se ajudas a novas formas de comercialização e transformação de produtos agrícolas, medidas estas que foram implementadas em Portugal, após a integração na União Europeia (1986). Ainda em meados daquela década, após a integração dos países ibéricos, as instâncias comunitárias, face à acentuada diferença

entre as áreas rurais do norte e centro da Europa, em comparação com os países do Sul, criam os *Planos Integrados Mediterrânicos*, com vista à reestruturação dos vários sectores, não apenas os produtivos, mas também os da formação profissional e da melhoria das infraestruturas.

No entanto, o principal marco que estabelece uma mudança na filosofia das políticas rurais da, então, Comunidade Europeia foi o relatório da comissão *O Futuro do Mundo Rural* que define três tipos de áreas rurais, passando a ter-se em conta as suas diferenças em termos territoriais: i) áreas que sofrem a pressão da urbanização, normalmente na periferia das cidades, o que põe em risco o equilíbrio ambiental, necessitando então, não só medidas de ordenamento territorial, como também de proteção ambiental; ii) áreas em decadência em termos sociais e que exigem medidas essencialmente de carácter socioeconómico, precisando de ver diversificadas as suas atividades; iii) áreas marginais que estão em risco de desertificação, por envelhecimento da população e nas quais é necessário promover um mínimo de dinamismo, com a preocupação de preservar o meio ambiente e o património cultural. Ajudar as pequenas e médias empresas locais e fomentar o turismo podem ser exemplos de medidas de revitalização. Hoje, as políticas da União Europeia para o mundo rural refletem claramente uma “transição” na conceção agrícola centrada no “estímulo direto” ao setor para uma visão “pós-agrícola” centrada na “multifuncionalidade” direcionada para o território num sentido holístico (Carvalho 2008; Cunha, 2000; Cavaco, 1999)

É naquele terceiro tipo de áreas que podemos enquadrar a generalidade do território duriense, nomeadamente as suas aldeias onde atualmente se nota uma intervenção de dinamização simultaneamente turística, cultural e social. As conceções mais recentes apontam, como referido, para a diversificação das atividades no mundo rural e isso exige uma nova política que se pode denominar de rural para além de agrícola, uma vez que as iniciativas de desenvolvimento rural deixaram de ser sectoriais e passaram a ser horizontais, incluindo todas as atividades económicas, a criação de emprego, as preocupações ambientais e também territoriais. Veja-se no caso nacional a proposta do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) que aponta nesse sentido. A cada situação regional e local exige-se que os governos nacionais, também eles, co-financiadores, assumam a responsabilização face aos resultados a obter e coordenem os diversos níveis de atuação.

No caso de Portugal, e da região do Douro em particular, poder-se-ia recorrer às conclusões de um dos estudos “clássicos” nesse sentido: em 1991 surge o relatório do Comissário Macsharey, apontando já nessa altura os defeitos da Política Agrícola Comum. Inclui a referência ao facto da política seguida até então originar que a produção seja maior do que a procura, de favorecer a intensificação, de promover o abandono de terras baldias e de ajudar sobretudo as grandes explorações, esquecendo a agricultura de minifúndio, sem atender convenientemente às grandes diferenças que existem em termos sociais e à estrutura fundiária, entre os vários países da Europa. Concluiu também que existem elevados gastos, sem que o rendimento dos agricultores seja compensado. Algo que se confirma no Douro e necessita de fomento por meio de políticas de diversificação dos rendimentos dos pequenos, médios e grandes produtores, da promoção de produtos autóctones e da dinamização de atividades culturais (de que os municípios em presença são extremamente ricos). Só assim se conseguirá mitigar a fixação da população rural, dando-lhe melhores oportunidades de vida.

As medidas estratégicas a aplicar nas áreas desfavorecidas a nível micro, passam também pela formulação de uma política educativa e cultural que, em última análise, pretende o desenvolvimento sustentável, quer sob o ponto de vista técnico quer social, cultural e também político. Se estas ideias partem de uma perspetiva de desenvolvimento local, não se exclui uma abordagem do local em função de escalas mais alargadas, atendendo a que não se deve seguir o mero localismo. A sociedade atual, baseada na globalização da informação e na abertura económica e extensão dos mercados a nível mundial, não o permite. Por outro lado, os planos de desenvolvimento local que seguem a orientação estratégica incluem, normalmente, uma abordagem global. A relação que se estabelece entre as diferentes instâncias do poder terá de abandonar, como exclusiva, a velha noção de interdependência e domínio hierárquico, para se centrar em relações de complementaridade. Dessa forma, torna-se necessária a negociação e são desejáveis as intervenções baseadas na especialização e competitividade entre os agentes e/ou territórios (Mendonça, 1998; Gonçalves *et al.*, 2018).

A designada resiliência estratégica está hoje intimamente articulada com as tendências de um desenvolvimento regional sustentável que permite suportar as adversidades e lidar com a mudança económica, social e ambiental (Santos, 2009). Entender a resiliência estratégica de uma região possibilita entender a capacidade de adaptação às tendências

globais de mudança que, num âmbito regional e local, incide no modo como as políticas e os planos podem refletir a “capacidade de adaptação a longo prazo” (Santos, 2009).

Em termos estruturantes, é recomendável uma estratégia adequada ao desenvolvimento sustentável e responsável do local, em linha com a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais. Deveremos, assim, partir da proposta de “consciencialização coletiva pelo local” e da “ideia de pertença” que implique a vontade dos atores locais para o exercício de cidadania onde imbrique uma perceção da real orientação política de apoio às iniciativas locais. Neste sentido, passam a ser promovidas e valorizadas as características do local e reforçado o princípio da complementaridade e a integração do endógeno nas dinâmicas de sustentabilidade económica, social e ambiental (ver APDL, 2013).

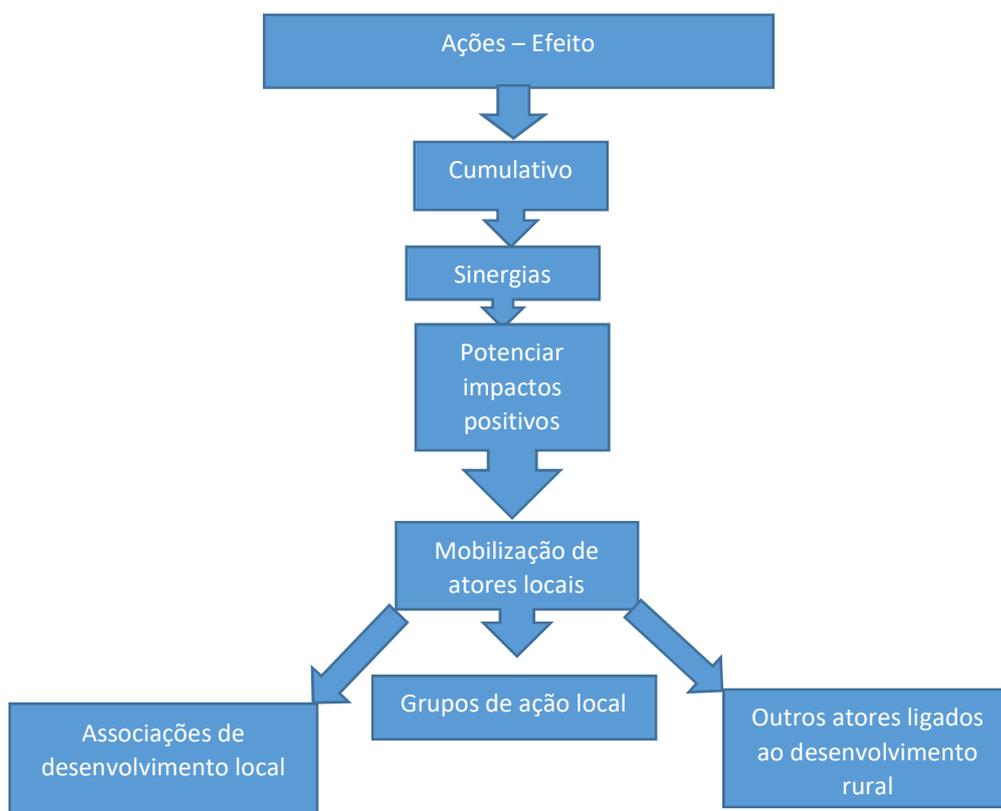
O território duriense, quer pelas suas Quintas, quer pela pequena propriedade e as suas Aldeias Vinhateiras está consubstanciado em espaços rurais ligados ao primado multiseccular da vitivinicultura. Todavia, é hoje um território fragilizado pela quebra populacional acentuada e progressiva, um espaço onde o setor primário continua a ter um papel distintivo, pese embora cada vez mais num cenário de complementaridade com o turismo. A dinamização dessas aldeias e do seu entorno teve arranque num projeto pioneiro inicial de “requalificação urbana”, complementado por outros de alavancagem socioeconómica cerzidos em articulação com um plano de animação turística. Um levantamento sumário à componente de análise das aldeias vinhateiras e ao seu perfil socioeconómico / atividades das populações residentes, das suas tendências de densidade, das principais atividades económicas (dos serviços ao alojamento turístico), das organizações locais, dos eventos (feiras e romarias) e do nível de ligação em rede a outras aldeias (Barros, 2005; Cristóvão *et al.*, 2011; Graça, 2010; Medeiros, 2010 e outros), conclui-se haver necessidade de considerar o princípio da “persistência” que redimensione e aprofunde os vários projetos que têm sido implementados no sentido da promoção e desenvolvimento do Douro (Cristóvão *et al.*, 2010). Apontam-se como exemplos os projetos complementares integrantes do PROVERE acolhidos pelo ON2, nomeadamente: i) a rede de núcleos museológicos do Museu do Douro (Núcleo Museológico do Pão e do Vinho; Núcleo Museológico da Seda; Núcleo Museológico do Vinho, Núcleo Museológico do Imaginário); ii) a formulação de uma rede de espaços de “interpretação, fruição e animação cultural”, nomeadamente a: operação Espaço Miguel Torga, a operação imaterial Fernão de Magalhães, Rio Douro – Navegações Oceânica; iii) o projeto de valorização do património cultural no Vale do Varosa; iv) o Douro nos caminhos da literatura; v) a potenciação turística e valorização do património arqueológico do Alto da Fonte

do Milho, como exemplo; vi) a dotação de infraestruturas qualificadas ao longo do rio Douro, com especial destaque para a reabilitação e ampliação do cais do Pocinho; vi) o conjunto de ações imateriais com incidência na capacidade concorrencial das empresas e do sector turístico regional, permitindo notoriedade e projeção nacional e internacional. vii) a consolidação, promoção e animação da Rede de Aldeias Vinhateiras e requalificação de espaços públicos e Museu de Arte Sacra da Aldeia Vinhateira de Trevões (EMD, 2013: 45-46). Destaque, porém, para o projeto *Aldeias Vinhateiras*, nascido em 2001, que foi parte integrante da Ação Integrada de Base Territorial do Douro (NUT III), integrada por 19 concelhos (inscritos no Vale do Douro Norte, Vale do Douro Sul e Terra Quente Transmontana), Norte de Portugal (NUT II), incluídos no Programa de Desenvolvimento da Região Norte que sucedeu ao PRODOURO e foi cofinanciado pelo FEDER, projeto que abrangeu uma série de aldeias durienses inscritas nos concelhos de Alijó, Sabrosa, São João da Pesqueira, Tabuaço e Tarouca.

Dentro de uma “ação multifacetada” (CCDRN, 2002), o desiderato do projeto incidiu, então, na “requalificação, revitalização, consolidação e coesão territorial e institucional” daquelas aldeias com a designação de “Programa Aldeias Vinhateiras”. Pretendia-se, pois, alavancar uma dinâmica de “regeneração e valorização” das aldeias vinhateiras conjugando a revitalização socioeconómica com a fixação de população e a promoção do turismo no Douro (Cristóvão, 2010). O programa recaiu na requalificação urbana, na dinamização socioeconómica e na animação turística, tendo implicado a intervenção da Comissão de Coordenação Regional do Norte (CCDRN) juntamente com os cinco concelhos envolvidos, bem como com a Associação para o Desenvolvimento do Turismo da Região Norte (ADTURN) e o então Instituto Português do Património Arquitetónico (IPPAR), ficando os municípios como “entidades promotoras”. Aquelas “ações integradas de base territorial” decorreram de uma nova visão vertida de “políticas e intervenções territorializadas” (Cristóvão, 2005 e Ramos, 2011), atentas a uma leitura do território a ser equacionado como um todo, por forma a efetivar “sinergias entre setores” e abarcando as dimensões social, cultural, económica e ambiental.

Demais, para a afirmação do sentido de “persistência” é necessário reforçar uma lógica de participação das comunidades e dos seus atores por forma a propiciar uma ação de *botom up*. De resto, algumas fragilidades do projeto *Aldeias Vinhateiras* advieram de uma certa ausência de participação local, tal como se reporta no próprio *Relatório final do*

Imagem 8 – Ação multifacetada para a revitalização e coesão territorial



Fonte – Elaboração própria.

*estudo de avaliação estratégica da AIBT-Douro* (Cristóvão, 2005). Configura-se como essencial a valorização dos recursos do território e da sua malha urbana, nomeadamente as aldeias vinhateiras, numa perspetiva de continuidade cuja promoção deverá ter no seu cerne os vários agentes do território.

Ora, as vinhas e o vinho são reconhecidos como a principal da atração da região, lastro de uma paisagem moldada pelo homem ao longo de séculos, a que se associa a marca do Vinho do Porto. Presentemente, regista-se no Douro uma clara redefinição dos espaços agrícolas, conferindo-se-lhes uma natureza turística complementar, potenciando os seus recursos patrimoniais, sem com isso se deixar de incrementar e modernizar as especificidades das tecnologias agrícolas em torno da vitivinicultura. A par do vinho, o enoturismo no Douro perpassa também um caminho de excelência, conjugando, a um tempo, tradição e inovação com a interpelação do mundo rural e aqueles que o praticam. Vinho e turismo constituem hoje duas indústrias que se articulam, em regra, numa dimensão territorial, porquanto a regulamentação e a certificação do vinho é feita numa

base regional (a região demarcada) e o turismo está intimamente articulado com o desenho e a atração do destino exercida sobre o turista (Brás, 2010). Da convergência destas duas indústrias, a primeira ligada á produção e comercialização do vinho, atividades inscritas nos sectores primário e secundário, e a segunda tipicamente do terceiro setor (Carlsen e Charters, 2006), resultam as designações de turismo de vinho, turismo enológico ou enoturismo, considerado como uma forma de turismo de nicho que tem vindo a verificar um crescimento acelerado nos últimos anos.

O território duriense acolhe hoje uma intensa prática do enoturismo, componente singular das dinâmicas destes espaços rurais e das suas economias, onde se destaca o agroturismo, as visitas às caves e adegas, a que se juntam os *happenings* em torno do vinho e da vinha. Aliás, a atividade enoturística no Douro encerra cultura, a valorização do tradicional, do único e dos localismos (Richards, 2002), numa simbiose com a modernidade. O enoturismo em Portugal tem vindo a ser fortemente incrementado nas várias regiões vinhateiras, contribuindo para a política de multifuncionalidade da agricultura e relevando a componente ecológica e o ambiente rural. Considerado um importante produto turístico – o enoturismo –, potenciador das regiões vitivinícolas e do seu aproveitamento turístico num contexto de maior diversificação económica. A ligação da vitivinicultura ao turismo pode ser apresentada em dois patamares (Simões, 2008): i) quando os produtos e atividades ligados á vinha e ao vinho são em si produtos turísticos, de que são exemplo as rotas de vinho; ii) quando a vinha em si um elemento crítico da construção da paisagem rural, de que é exemplo a paisagem do Alto Douro Vinhateiro classificada património mundial pela UNESCO;

Afigura-se também relevante a paisagem cultural da viticultura suportada em valores patrimoniais e arquitetónicos complementares, bem como em valores ambientais e outros atinentes ao contexto das vilas e aldeias, das Quintas, das edificações enobrecidas ou mesmo das adegas mais modestas (Getz,2000). Aliás, as marcas tangíveis desta paisagem cultural são hoje acrescidas pela vontade de experienciar por parte do enoturista das marcas étnico-antropológicas e etnográficas (Gatti e Incerti,1997).

A lógica do desenvolvimento integrado deste destino turístico radica no desenvolvimento sustentável assente num paradigma territorialista, onde o enoturismo requer uma base económica e agrícola robusta. Além disso, a “cultura identitária” (Covas, 2007) é importante em contexto rural, pois a ela se deve boa parte da valorização endógena e exógena destes territórios. Pese embora esse desenvolvimento crescente da atividade

enoturística nos países produtores, não só na Europa, como, de forma pioneira, no designado Novo Mundo, o conceito de enoturismo não é consensual. As definições resultam muitas vezes dos enfoques em que é pensado, nomeadamente se é visto em termos da oferta ou da procura, ou se é abordado em termos da motivação do turista, ou do desenho do destino (Hall et al., 2000; Getz, 2000).

O estudo do enoturismo tem vindo a ser prosseguido por diversos autores, cujo estudo incide em vários países detentores de regiões vinhateiras, de que se destacam: Canadá (Hackett,1998; Telfer, 2001; Williams e Kelly, 2001; Williams e Dossa, 2003; Hashimoto e Telfer, 2003), Austrália (Macionis,1997; Dowling e Carlsen,1999), Nova Zelândia (Beverland,1998; Johnson, 1998; Mitchell e Hall, 2003), Chile (Sharples,2002), França (Frochot, 2000), Hungria (Szivas,1999), Itália (Pavan,1994), Espanha (Gilbert, 1992), África do Sul (Preston-Whyte,2000; Bruwer,2003; Demhardt,2003), Estados Unidos da América (Dodd,1995; Peters,1997; Skinner, 2000) e Portugal (Costa, 1999; Costa e Dolgner,2003; Correia, 2005; Guedes, 2006; Inácio, 2008).

Por conseguinte, fruto da evolução e maturação do conceito de enoturismo, este é presentemente considerado uma atividade turística que tem como lastro a viagem motivada pela cultura do vinho e da vinha, mas também pela tradição e pelo *ethos* local, ou seja, um produto turístico que extravasa as economias regionais e se alonga ao próprio estilo de vida e á comunidade anfitriã. Entendido de forma sistémica e integrando um conjunto diversificado de conexões entre a oferta e a procura, o enoturismo conjuga-se com as dinâmicas de desenvolvimento local e regional, tendo em conta que o turismo potencia a “criação de valor” nesta associação á vitivinicultura. Demais, para a formulação do destino enoturístico afigura-se também relevante a paisagem cultural da vitivinicultura respaldada, como referido, em valores patrimoniais e arquitetónicos complementares (Getz, 2000). As marcas tangíveis desta paisagem cultural são hoje acrescidas pela vontade do experienciar por parte do enoturista e do contato com a história, com a memória e a tradição vernacular, ou até com a gastronomia local (Hjalage; Richards, 2011), em suma, com o património cultural num sentido holístico.

Sublinhando a oferta da experiência, o enoturismo deve preservar uma perspetiva de autenticidade cultural (tradição, marcas etnográficas, eventos, aldeias e cidades do vinho), promover a festa e “fomentar o conhecimento e formação e informação em torno do vinho – como se cultiva e produz; como se prova; que tipologias; que características” (Hall, 2000; Getz,2000). De considerar ainda o processo de decisão do visitante ao escolher um

destino turístico e a sua importância pelos informes que fornece às entidades de gestão territorial e às empresas. A modelização do comportamento do turista tem como objetivo “determinar a escolha” e entender os processos que influenciam o consumidor nas suas opções. Deste modo, este produto turístico está respaldado, como refere Getz, em três elementos que se cruzam: i) trata-se de um turismo imbricado na atração exercida pela região vinícola e no que ela proporciona através dos seus recursos endógenos; ii) forma de desenvolvimento de um destino; iii) possibilidade de incremento de negócio por parte do produtor de vinho.

A Carta Europeia do Enoturismo (2006), resultando do projecto Vintur, no âmbito da Rede Europeia das Cidades do Vinho, vem consignar a importância de se potenciar os recursos e as competências adquiridas pelos países europeus de vocação turística no segmento do enoturismo, munindo a oferta enoturística europeia com regras e padrões de qualidade. Ao mesmo tempo, sublinha a complementaridade entre turismo e vinho, afixando o significado de enoturismo em torno de “todas as atividades e recursos turísticos, de lazer e de tempos livres, relacionados com as culturas, materiais e imateriais, do vinho e da gastronomia autóctone dos seus territórios”.

Em Portugal o enoturismo tem como lastro as suas regiões vitivinícolas onde têm vindo a ser criadas rotas de vinho, promovidas pelo ICEP em articulação com os demais agentes que nelas participam (ICEP, 2000). Já em 2007, o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* – PENT apresenta como um dos eixos prioritários para o desenvolvimento do turismo em Portugal a “Gastronomia e Vinho”. Analisado estrategicamente, este é também um dos produtos turísticos mais relevantes para o país, esperando-se dele resultados que perpassam pela diminuição da sazonalidade da atividade turística, porquanto se reconhece que o seu consumidor apresenta gastos médios diários elevados e porque o país mostra um elevado potencial neste domínio. A par, consoante os dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística, a vinha estende-se por cerca de 222 656 hectares o que representa cerca de 19,27% da extensão cultivada.

Por outro lado, o enoturismo conjuga-se e pode inserir-se nos conceitos de Turismo Rural, de Turismo de Natureza e de Turismo Cultural. Há casos, porém, em que o enoturismo pode ocorrer no espaço urbano, na medida em que algumas caves, adegas, feiras, festivais e eventos do vinho e da vinha acontecem estrategicamente em espaços urbanos, ainda que urbano e rural se mostrem complementares, veja-se o caso da complementaridade entre o Porto e o Douro.

É, pois, deste mosaico de motivações e serviços transversais que pode resultar o sucesso do enoturismo em cada região vitivinícola. Em Portugal o enoturismo assume diversas feições articuladas com as regiões vitivinícolas, tendo sido criadas nesse contexto rotas vitícolas, promovidas inicialmente pelo ICEP – Instituto do Comércio Externo de Portugal – e pelos agentes que nelas participam e/ou as integram. Lembre-se que o enoturismo foi incluído no *Plano Nacional Estratégico de Turismo* – PENT como um dos 10 produtos prioritários a desenvolver no âmbito da actividade turística de Portugal sob a designação de “Gastronomia e Vinho” (PENT, 2007: 63). De entre as várias formas de interseção entre a vitivinicultura e o desenvolvimento de outras atividades alternativas á dependência da monocultura destaca-se o aproveitamento turístico das paisagens vitícolas e dos processos tecnológicos vinários no âmbito das rotas do vinho (Simões: 1998), uma das formas estruturantes de enoturismo.

O enoturismo na região duriense está organizado formalmente em duas rotas temáticas: “Rota do Vinho do Porto” e “Rota de Cister”, ambas incluindo um conjunto alargado de vinhas abertas ao público – a primeira com mais de 40 Quintas aderentes; a segunda com pouco mais de uma dezena. Trata-se, inclusive, de duas rotas estruturadas com o apoio do *Programa Dyonisios* da União Europeia e que tem sido um dos rostos do enoturismo em Portugal (Simões,2008).

Recorde-se que as rotas de vinho existem na Europa há mais de 50 anos e revelam-se importantes para a implementação de estratégias de enoturismo, pois oferecem uma oportunidade para cada região tornar tangível a temática do vinho. O Conselho Europeu de Rotas de Vinho (CERV) constitui uma “rede de cooperação inter-regional e agrupa instituições públicas e privadas, regionais e locais” (Brás,2010) dedicadas ao turismo vitivinícola. Este Conselho considera que para lá da relevância económica e social, o enoturismo deve ser entendido também como um modo de divulgação e promoção do património cultural.

Do conjunto de Quintas elencadas, cerca de 35% possuem alojamento, o que as inclui na classificação de “Agroturismo”. Para a prática do enoturismo consideram-se ainda as caves e as Adeias Cooperativas. Por sua vez, a maior incidência das Quintas estudadas está plasmada na sub-região do Cima Corgo, onde encontramos Quintas que produzem mais de 1 milhão de litros de vinho. Estas propriedades apresentam, em regra, variados espaços e instalações, mormente de natureza vinária, o caso de adeias, mas também formas de alojamento e caves. Algumas destas explorações associam outras produções,

tal a do azeite, aguardentes e frutas, entre outras. Muitas das Quintas participam nas rotas de vinho, sendo o acesso à maior parte das vinhas feito por estrada seguindo as duas rotas referenciadas, a “Rota do Vinho do Porto” e a “Rota de Cister”. Os serviços estão adaptados aos turistas e a “receção é especialmente simpática e hospitaleira” (Relatório SMED,2008). As Quintas e adegas estão perfeitamente integradas na paisagem, proporcionando ao turista uma gastronomia tradicional e o “vinho de Quinta”. As visitas, em regra, são gratuitas, apenas as lojas, restaurantes ou as unidades de alojamento cobram aos seus clientes. A experiência proporcionada pelo enoturismo, especialmente no que concerne ao conhecimento e ao contacto com os processos vitícolas e com os produtores, assume-se como um dos fatores determinantes para o seu futuro. Conhecer as características dos visitantes e as suas motivações permite apoiar a definição de estratégias de desenvolvimento e de marketing com o fim de potenciar o êxito do projeto através do aumento do número de visitantes e do desejável aumento do volume de negócios. Demais, vinho conjuga-se ainda com gastronomia e afirmam-se ambos como componentes da cultura tradicional regional e são cada vez mais indissociáveis quer na ótica da gastronomia típica, quer numa perspetiva de experimentação – a dita *nouvelle cuisine* que contempla o estímulo dos sentidos e propõe uma leitura dos alimentos.

#### **5.4 Compreensão do funcionamento das estruturas organizativas e planeamento do turismo na Região Demarcada do Douro**

No âmbito das estruturas organizativas do turismo do Douro ficou consignada à Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal a missão de participar no planeamento e elaboração das ferramentas de gestão territorial respeitantes à atividade turística (Portaria 1039/2008, de 15 setembro – Anexo – artº 3 nº 2 alínea u), em articulação com o “plano de ordenamento territorial” previsto na própria *Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo* (Lei 48/98, de 11 de agosto e alterada pela Lei 54/2007, de 31 de agosto). Todavia, nas áreas regionais de turismo passara a funcionar os pólos de desenvolvimento turístico (Decreto Lei nº 67/2008, de 10 de abril, art. 4º, nº 1), tal o caso do pólo de desenvolvimento turístico do Douro – Turismo do Douro – que ficou delimitado pela NUT III Douro, incluindo toda a zona do Alto Douro Vinhateiro classificada Património Mundial pela UNESCO, bem como os perímetros urbanos de Vila

**Quadro 20 – Milestone do planeamento e gestão do turismo para a região do Douro**

2001	Classificação do Alto Douro Vinhateiro (ADV) como Património da Humanidade (UNESCO)
2003	Aprovação do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD (Resolução do Conselho de Ministros 139/2003, de 29 de agosto)
2003	Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território PIOT-ADV
2006	Criação da Estrutura de Missão do Douro (Resolução do Conselho de Miniastros 116/2006, de 20 de setembro)
2007	Aprovação do Plano Estratégico Nacional de Turismo – PENT (Resolução do Conselho de Ministros 53/2007, de 4 de abril)
2008	Estabelecimento da Entidade Regional de Turismo Porto e Norte de Portugal com o Pólo de Desenvolvimento Turístico do Douro (Turismo Douro) (Decreto Lei 67/2008, de 10 de abril)
2008	Concelho de Murça é integrado na NUT III – Douro e Vila Flor passa a integrar as “Terras de trás-os-Montes” (Decreto Lei 68/2008, de 14 de abril)
2013	Revisão do Plano Estratégico Nacional de Turismo – PENT Turismo de Portugal I.P. (2013). <i>Plano Estratégico Nacional de Turismo – revisão e objetivos 2013-2015</i> . Lisboa: TP.
2017	Aprovação da Estratégia – Turismo – 2027 Turismo de Portugal (2017). <i>Estratégia Turismo 2027: liderar o turismo do futuro</i> . Lisboa: TP.

Fonte – Elaboração própria.

Real e Lamego, e ainda a área da foz do rio Côa. Os municípios da bacia hidrográfica do rio Douro, na sua extensão de Barca d’Alva até ao Porto e respetivas margens, passaram a ser objeto de particular atenção “numa perspetiva de mobilidade/ proximidade ao pólo” (TP, 20107: 84). Com o intuito de proporcionar uma melhoria da imagem do país, à semelhança dos restantes pólos, o do Douro acabou por potenciar e desenvolver uma oferta de “elevada qualidade” e de “conteúdos para o *touring*”, contribuindo sobremaneira para a dinamização do turismo nacional e para o fortalecimento do tecido económico regional (TP, 2007:83).

O pólo de desenvolvimento turístico do Douro teve na sua estratégia captar simultaneamente o mercado interno e os principais mercados emissores europeus para os produtos proporcionados. Servido pelo Aeroporto Internacional Francisco Sá Carneiro, o pólo teve associado uma *interface* de acessibilidade a nível rodoviário, ferroviário e

fluvial. Na estratégia da oferta foi estimulada a instalação de hotéis de referência vocacionados para uma procura com elevado poder de compra, a que se associou uma

Quadro 21 – Fatores distintivos do pólo de desenvolvimento turístico Douro

Fatores distintivos	Produtos Turísticos
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vinho do Porto e gastronomia</li> <li>➤ Rio Douro e encostas com plantações de vinha</li> <li>➤ Quintas, solares e aldeias vinhateiras</li> <li>➤ Património natural/arqueológico</li> <li>➤ Cultura local</li> <li>➤ <i>Cross-selling</i> com o Porto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastronomia e Vinho</li> <li>• <i>Touring</i> (incluindo cruzeiros fluviais)</li> <li>• Turismo de Natureza</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de: Turismo de Portugal (2007). *Plano Estratégico Nacional de Turismo*. Lisboa: TP.

oferta de serviços de apoio ao turista (TP, 2007: 84). A Turismo do Douro deveria, pois, “elaborar planos de ação” e promover valores da região e monitorizar a sua oferta turística (115/2008, de 13 de outubro). Além de uma entidade diretora, a Turismo do Douro aglutinava na sua Assembleia Geral uma série de entidades, nomeadamente os presidentes de Câmara da NUT III Douro, um membro do Governo com tutela no turismo, bem como representantes da CCDRN, do Instituto Português dos Transportes Marítimos, da Direção Regional da Cultura do Norte, da Direção Regional de Agricultura do Norte, da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego, da Escola de Hotelaria e Turismo do Douro/ Lamego, do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, da Associação da Rota do Vinho do Porto, da Associação dos Empresários de Turismo do Douro e Trás-os-Montes (AETUR), da Associação de Empresários de Hotelaria e Turismo do Douro (AEHTD), da Associação Portuguesa de Hotelaria e Turismo (APHORT) e ainda de representantes de agência de viagens, empresas de cruzeiros e navegação, animação turística, *rent-a-car* da região, sindicatos dos trabalhadores da indústria turística da região (Portaria nº 1150/2008, de 13 de outubro).

Em paralelo a esta nova geografia institucional do turismo em Portugal foi constituída, especificamente para o Douro, a Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro (Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006, de 20 de setembro), adentro da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte – CCDRN e na

## Quadro 22 – Competências da Estrutura de Missão Douro (2006-2013)

Competências	Grupo Coordenador	Conselho Consultivo
<p>1. “Dinamizar acções, em articulação com os diferentes agentes regionais e da administração central e local, para o desenvolvimento integrado do Douro e estimular a participação e a iniciativa da sociedade civil”;</p> <p>2. “Coordenar e zelar pela execução atempada dos programas e projectos públicos em curso [...]”;</p> <p>3. “Dinamizar parcerias com empresas, centros de investigação, instituições de formação e municípios para planear e executar acções de valorização económica do território abrangido pela Região Demarcada do Douro, dirigidas ao fomento da competitividade e ao reforço da coesão territorial”;</p> <p>4. “Acompanhar e zelar pelo cumprimento das exigências decorrentes do Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro (PIOT-ADV) e da classificação da paisagem cultural, evolutiva e viva do Alto Douro Vinhateiro como património mundial [...]”;</p> <p>5. “Colaborar com as diferentes estruturas do sector vitivinícola e os órgãos competentes da Administração na dinamização do sector dos vinhos do Douro e Porto, incluindo o sector cooperativo”;</p> <p>6. “Colaborar com o Instituto de Turismo de Portugal na implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro [...]”;</p> <p>7. “Valorizar as potencialidades de navegabilidade do rio Douro”;</p> <p>8. “Desenvolver acções tendentes a fazer que a marca Douro possa contribuir para o desenvolvimento de toda a região de Trás-os-Montes e Alto Douro”.</p>	<p>- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Preside)</p> <p>- Ministério das Finanças e da Administração Pública</p> <p>- Ministério da Economia e da Inovação</p> <p>- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</p> <p>- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações</p> <p>- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social</p> <p>- Ministério da Cultura</p>	<p>a) Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes;</p> <p>b) Centro de Estudos Vitivinícolas;</p> <p>c) Instituto dos Vinhos do Douro e Porto;</p> <p>d) Instituto da Vinha e do Vinho;</p> <p>e) Instituto Português dos Transportes Marítimos, Delegação do Douro;</p> <p>f) Instituto Português do Património Arquitectónico;</p> <p>g) Comissão Nacional da UNESCO;</p> <p>h) EP - Estradas de Portugal, E. P. E.;</p> <p>i) REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P.;</p> <p>j) CP - Caminhos de Ferro Portugueses;</p> <p>l) Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro;</p> <p>m) Instituto Politécnico de Bragança;</p> <p>n) Instituto do Emprego e Formação Profissional;</p> <p>o) Direcção Regional da Economia do Norte;</p> <p>p) Direcção Regional de Educação do Norte;</p> <p>q) Delegação Regional da Cultura do Norte;</p> <p>r) Agência Portuguesa de Investimento;</p> <p>s) Instituto de Turismo de Portugal;</p> <p>t) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;</p> <p>u) Instituto da Água, I. P. (INAG);</p> <p>v) Agrupamento de concelhos do Vale do Douro Norte;</p> <p>x) Agrupamento de concelhos do Vale do Douro Superior;</p> <p>z) Agrupamento de concelhos do Vale do Douro Sul;</p> <p>aa) Agrupamento de concelhos da Terra Quente Transmontana;</p> <p>bb) Liga dos Amigos do Alto Douro Vinhateiro;</p> <p>cc) Parque Natural do Douro Internacional;</p> <p>dd) ADETURN - Associação para o Desenvolvimento do Turismo do Porto e Norte de Portugal;</p> <p>ee) RTNT - Região de Turismo do Nordeste Transmontano;</p> <p>ff) RTSM - Região de Turismo da Serra do Marão;</p> <p>gg) RTDS - Região de Turismo Douro Sul;</p> <p>hh) Associação Comercial e Industrial de Lamego;</p> <p>ii) NERVIR - Núcleo Empresarial da Região de Vila Real;</p> <p>jj) Beira Douro - Associação de Desenvolvimento do Vale do Douro; ll) Douro Histórico – Associação do Douro Histórico; mm) Casa do Douro;</p> <p>nn) AVEPOD - Associação dos Viticultores Engarrafadores dos Vinhos do Douro e Porto;</p> <p>oo) Associação das Empresas do Vinho do Porto;</p> <p>pp) ADVID - Associação para o Desenvolvimento da Viticultura Duriense;</p> <p>qq) UNIDOURO - União das Adegas Cooperativas da Região Demarcada do Douro;</p> <p>rr) Associação dos Aderentes da Rota do Vinho do Porto;</p> <p>ss) Fundação Museu do Douro; tt) Museu de Lamego;</p> <p>uu) Parque Arqueológico do Vale do Côa</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de: Portugal – Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006, de 20 de setembro.



Mundial”, reforçada pela via dos compromissos internacionais, explicitados na “Convenção do Património Mundial, Cultural e Natural”, adotada pela Conferência Geral da UNESCO”. Após instalada e operacionalizada com a sua equipa técnica, logo a partir de 2007, a EMD passou a dedicar a sua atenção à interpretação do território e à “interlocação” com os principais agentes com intervenção no plano económico e social da região (EMD, 2013). Entre 2008 e o 1º semestre de 2013, a EMD desenvolveu e concretizou um significativo plano de atividades, prosseguindo o seu ciclo de programação e envolvendo uma ampla rede de atores que atuam na região com uma “discriminação positiva” do Douro no âmbito da NUT II Região Norte (EMD, 2013). Na RCM nº 116/2006, estabelece-se a área de intervenção da EMD que corresponde genericamente aos concelhos abarcados pela Região Demarcada do Douro e que conjuga a *buffer zone* do Alto Douro Vinhateiro – Património da Humanidade.

Num estudo comparativo da *buffer-zone* das “Paisagens Culturais Vitivinícolas”, parceiras do projeto *ViTour Landscape*, a extensão da *buffer zone* do Alto Douro Vinhateiro, comparativamente com a sua *core zone*, é tida pelas instancias internacionais a “mais complexa região vitícola de montanha com a classificação de Património Mundial” (EMD, 2013: 23). Ainda no âmbito das suas competências, a EMD veio a dinamizar a implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD, cuja elaboração foi decidida através da RCM nº 139/2003, de 29 de agosto, documento consubstanciado por uma equipa executiva da CCDRN. Este plano foi

Quadro 23 – Áreas (ha) classificadas e respetivas *buffer-zone* – Projeto ViTour

<i>Partners</i>		<i>Core-zone</i>	<i>Buffer-zone</i>	<b>Total</b>
Cinque Terre	(I)	4.689	0	4689
Fertő-Neusiedler	(A)	68.369	6.347	74.716
Loire	(F)	85.394	208.934	294.328
Wachau	(A)	18.387	2.942	18.387
Tojaj	(H)	13.255	74.879	13.255
Upper Middle Rhine	(D)	61.186	5.680	66.866
Val d’Orcia	(I)	61.186	5.680	66.866
<b>Alto Douro Vinhateiro</b>	(P)	24.400	225.600	250.000
Pico	(P)	987	1.924	2.911
Lavaux	(CH)	898	1.368	2.266

Fonte: Elaboração própria a partir de: EMD, 2013: 22.

ulteriormente aprovado pela RCM nº 75/ 2005, de 17 de março, tendo sido objeto de uma atualização oportunamente levada a cabo pela EMD que assegurou a dinamização da sua execução com o patrocínio do ON2 – Programa Operacional Regional do Norte. Além da implementação do PDTVD, a EMD afirmou-se como agente catalisador da: i) gestão do bem Património Mundial; ii) da gestão da parceria PROVER: Douro Região Vinhaterira – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos; iii) da dinamização de redes de cooperação regional e internacional; iv) da articulação com as agências de desenvolvimento regional; v) do acompanhamento do programa Simplex Autárquico, no Douro; vi) da informação, esclarecimento e apoio técnico a promotores; vii) da organização/ co-organização e participação em iniciativas de capacitação e promoção do Douro (EMED, 2013: 34-35).

### **5.5 As redes: complementaridades e interdependência**

As alterações trazidas pelas práticas de governança e a sua implicação nos processos de participação dos atores públicos e privados, no que respeita ao planeamento e à gestão do destino turístico, abriram campo para o interesse pelas redes e para a “promoção conjunta” de “áreas-destino” (Appelman, 2004). É hoje aceite a coexistência de três elementos básicos correlacionados com o sentido de rede, nomeadamente os “atores”, as “relações” e os “recursos” (Scott, 2008). No caso de territórios do interior e de baixa densidade é ainda mais pertinente a implicação de novas “formas de organização coletiva” e de coordenação de políticas, estabelecidas em redes que estimulem “relações sociais de confiança” e a articulação transversal das “ações dos diferentes níveis de governação e dos atores”, quer públicos quer privados, facilitadoras da prossecução do processo de desenvolvimento da região.

A política de coesão da União Europeia que tem vindo a ser progressivamente implementada em Portugal assumiu mais recentemente um lugar nevrálgico na agenda política do país, isto enquanto instrumento crítico para o desenvolvimento e planeamento do território. Este desiderato comunitário de “territorialização das políticas públicas” e da aplicação de “abordagens *place based*” (RCM nº 72/2016, de 24 novembro), está bem visível no “Acordo de Parceria – Portugal 2020” que contempla como “instrumentos” as “Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial” na forma de “Investimentos

Territoriais Integrados” e de “Desenvolvimento Local de Base Comunitária” (RCM nº 72/2016, de 24 de novembro). Aliás, a inclusão desta nova configuração de estruturação de políticas públicas associadas à política de coesão, conduziu à introdução de elementos “inovadores” de que se salientam o incentivo às abordagens *bottom up*, a incidência nas “estruturas de governança como mecanismo de implementação” e o envolvimento do território como “referencial” essencial das políticas públicas (Gil, *et al.*, 2017: 307). De resto, o *Programa Nacional para a Coesão*, através da ação da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, fez assentar o seu trabalho em dois pilares fundamentais, a saber: i) na transversalidade do plano, “concretizado na capacidade de intensificar medidas de desenvolvimento do território de carácter interministerial”, incluindo serviços desconcentrados e a intervenção do Conselho Consultivo que inclui os parceiros da concertação social; ii) na articulação com os agentes presentes no território, envolvendo autarquias locais, comunidades intermunicipais, instituições de ensino superior, associações empresariais, empresas e associações de desenvolvimento local (RCM, nº 72/2016, de 24 de novembro).

A tendência de implementação da política de coesão está, pois, centrada cada vez mais na abordagem em redes dinamizadas por estruturas de governança territorial (Gil, *et al.*, 2017: 307). O presente “Programa Nacional para a Coesão Territorial”, no seu “Acordo de Parceria”, confirma a necessidade de se “consolidar a escala NUT III”, ou seja, a sub-região, como “referencial territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados” e para garantir a “coerência estratégica” das demais intervenções de natureza local (RCM nº 72/2016, de 24 de novembro). A esta luz, o Desenvolvimento Local de Base Comunitária que “adota uma abordagem Leader” incide essencialmente em espaços rurais do interior com o objetivo de “promover a concertação estratégica e operacional entre parceiros”, com especial incidência no empreendedorismo e no emprego. De acrescentar que esta abordagem *bottom-up* é considerada como um “avanço” no que respeita ao envolvimento dos atores locais e de participação no próprio processo de planeamento e de execução das estratégias e, igualmente, das políticas públicas. Todavia, essa participação e envolvimento dos atores e das instituições locais implica uma especial atenção na “capacitação institucional” que conduza ao seu robustecimento (RCM, nº 72/2016, de 24 de novembro).

Ora, a corresponsabilização da multiplicidade de atores, públicos e privados, é considerado um “fator crítico” para a construção da Estratégia Integrada de

Desenvolvimento Territorial da Região Douro (CIMD e Mateus, 2015: 146). A estratégia de desenvolvimento contempla não só um “compromisso” com uma “visão de futuro” e um “plano de ação”, mas também um “processo de participação social” e uma “gestão e governação transparente” no que concerne a responsabilidades, recursos e resultados a atingir (CIMD e Mateus, 2015: 146). A escala NUT III aparece novamente reforçada como “espaço pertinente” para a implementação de políticas públicas. As próprias orientações da Comissão Europeia e os Acordos de Parceria sublinham a redirecção do desenvolvimento para o “território/ comunidade”, enquanto a sua governação deve ser expandida a diversos atores com os seguintes objetivos:

- “Incentivar as comunidades locais a desenvolver abordagens integradas participativas sempre que exista a necessidade de dar resposta a desafios territoriais e locais que impliquem uma alteração estrutural;
- Incentivar a inovação (incluindo inovação social) [...];
- Promover a participação das comunidades e desenvolver o sentido de envolvimento e propriedade que possa aumentar a eficácia das políticas públicas;
- Apoiar a governação multinível [...];
- Neste contexto, a lei nº 75/2013, que estabelece o regime jurídico das Autarquias Locais, veio reforçar as NUT III como espaço territorial pertinente para o desenvolvimento de políticas públicas [...]” (CIMD e Mateus, 2015: 147).

A afirmação do Douro como um “território em rede” significa estar respaldado em “parcerias institucionais” abrangentes e em práticas sólidas de “cooperação intersectorial” que conjuguem a “eficiência coletiva” e garantam a boa governança do território. As redes apresentam-se como forma de facilitação da conjugação de interesses públicos e privados de modo a propiciar a eficiência da implementação de políticas públicas. Por sua vez, a governança territorial implica o uso de uma abordagem territorializada no diz respeito às estratégias e opções de desenvolvimento, o que muito bem se correlaciona com o próprio conceito de “coesão territorial” tendo em conta o “objetivo da política” e o processo político em torno do planeamento e dos recursos para a concretização de um “desenvolvimento eficiente” e sustentável (Bilhim, 2019: 19). Esta abordagem tem a peculiaridade do território poder também ser considerado “um ator” (Gil *et al.*, 2017: 307) e as suas marcas identitárias contribuir para a “ação coletiva”,

porquanto são consideradas ua componente de “união” que funciona como referencia para as “ações onde todos se identificam” (Gil *et al.*, 2017:307).

## **5.6 Instrumentos de apoio ao planeamento e desenvolvimento turístico do Douro**

### **5.6.1 Alto Douro Vinhateiro Património Mundial**

O Alto Douro Vinhateiro (ADV) consubstancia a espessura territorial melhor conservada da Região Demarcada do Douro (Aguiar, 2002: 143-152)), a que muito se deve ao facto de ser a mais antiga região demarcada e regulamentada do mundo. Dividida em três “territórios” com características distintas em termos edafo-climáticos (Baixo Corgo com 51% do território; Cima Corgo com 36%; e Douro Superior com 13%), a área entretanto proposta à UNESCO para classificação foi de 24 000 hectares, parte dos 250 000 hectares da RDD, dos quais cerca de 48 000 hectares são ocupados pela vinha. A paisagem cultural do Douro resultou, assim, de um processo multissecular da combinação da ação do homem com a natureza, onde foram sucessivamente adaptadas técnicas e saberes específicos do cultivo da vinha em solos xistosos, particularmente vocacionadas para o cultivo de vinhos de qualidade.

O Alto Douro Vinhateiro ilustra também uma paisagem singular atinente a vários períodos da ocupação humana, testemunhada por vinhedos que revelam diferentes organizações consoante as várias épocas históricas (CCDRN, 2006:26-27). Este sistema de cultivo atesta antecipadamente o triângulo economia-cultura-paisagem, o que hoje configura conceitos de sustentabilidade. Em 2000, sob a liderança da Fundação Rei Afonso Henriques, a paisagem do Alto Douro Vinhateiro foi proposta para classificação no contexto da Convenção do Património Mundial da UNESCO como paisagem cultural, então adjetivada de “evolutiva e viva” (CCDRN, 2006: 34). A candidatura teve associadas três compnentes de distinção que contribuiram para a “autenticidade e integridade” do “Bem” classificado, nomeadamente a “antiguidade da Região Demarcada”, os “terraços (socalcos em xisto)” e o “cruzamento de culturas” (CCDRN, 2006:45).

Com a candidatura a Património Mundial pretendia-se acrescentar “valor à região” e melhorar o “nível de vida” das comunidades residentes (GTMDouro, 2014: 3), bem como preservar a referida autenticidade do “Bem” a classificar e contribuir para um desenvolvimento sustentável e consequente coesão regional (GTMDouro, 2014: 3). À

classificação do “Bem” foi associada uma gestão complexa para salvaguardar o seu “Valor Universal Excepcional”, uma vez que se trata de “um território em constante mudança (porque produtivo e vivo)”, o que envolveu a necessidade de definir um “Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro” (RCM n.º 150/2003) apresentado como um instrumento de gestão para os 13 municípios abrangidos pela área classificada. Deste modo, o Gabinete Técnico Intermunicipal (GTI), a Estrutura de Missão do Douro (EMD) e as associações representativas da sociedade civil (i.e. LADPM), constituíram as entidades que vieram a vocacionar a sua atuação para a “articulação e coordenação de políticas e atores regionais” (GTMDouro, 2014: 4).

É comumente aceite que o Vale do Douro despertou como destino turístico com a atribuição da classificação de Património Mundial (2001), o que potenciou o processo de estruturação turística da região, tendo, então, beneficiado dos estímulos proporcionados pelo terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006). Plasmado no Programa Operacional de Economia, a região acabou por beneficiar de programas direcionados para a reabilitação de patrimónios edificados que se adequaram a infraestruturas turísticas. Além da promoção do património cultural e da paisagem cultural da região duriense trazida pela classificação (Aguiar, 2001), já em 1998 havia sido classificado o “Parque Arqueológico do Vale do Côa”, no Douro Superior, como Património da Humanidade (UNESCO). Por altura da classificação da região pela UNESCO, também já estavam em desenvolvimento as Rotas do Vinho do Porto e do Românico, o comboio histórico e projetos como o da criação da Rede das Aldeias Vinhateiras.

O processo de densificação turística vai beneficiar da diversificação da oferta para os visitantes, combinando o valor de uma paisagem única, com a riqueza cultural e gastronómica e, naturalmente, com o vinho, incluindo a “marca” Vinho do Porto. Considerado essencialmente um destino “rural, natural e descoberta” (CCDRN, 2008b), esse reconhecimento, no imediato, não foi suficiente para aumentar claramente a atividade turística. Nesse sentido, foi despoletado um “processo integrado e coordenado para o desenvolvimento da Região Douro” (CCDRN, 2008b), tendo o Governo Português tomado a opção política de criar uma “Estrutura de Missão” para esta região turística (RCM, n.º 116/ 2006, de 31 de agosto), presidida pelo Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. Dos objetivos da EMD consta a dinamização de ações para o desenvolvimento integrado da região, a promoção da articulação entre as entidades da administração central e local (com competências na

região) e estimular a participação e a iniciativa da sociedade civil. Em termos turísticos, a EMD ficou responsável pela gestão e implementação do *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro*. Neste contexto, também o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007) identificou o Douro como “um Pólo Turístico Prioritário”. O Douro mereceu ainda da *Agenda Regional do Turismo*, através do *Plano de Ação para o Turismo no Norte de Portugal* a menção de “destino turístico prioritário”.

Num estudo promovido pela EMD/ CCDRN e levado a cabo pelo World Centre of Excellence for Destinations, onde se aplicou a avaliação do Sistema de Medição da Excelência dos Destinos – SMED, foram classificados vários princípios de orientação para o desenvolvimento do destino turístico. Usando uma classificação de sete níveis, em que 1 significava “importância reduzida” e 7 “importância elevada”, foi passado um inquérito aos agentes do Douro para se pronunciarem sobre eles. Todos os princípios SMED foram classificados como “extremamente importante”, entre 6 e 7, nomeadamente os princípios: integridade da paisagem; riqueza cultural; posicionamento de marketing; qualidade de gestão; viabilidade económica; satisfação dos visitantes; qualidade de vida e prosperidade locais; avaliação de resultados; qualidade de emprego; diversidade biológica; ambiente e eficácia de recursos. O princípio menos classificado foi o do controle e envolvimento locais (CCDRN, 2008b). De sublinhar que os três princípios considerados pelos parceiros do Douro como “extremamente importantes” foram a “integridade da paisagem”, a “riqueza cultural” e o “posicionamento de mercado”. Com efeito, a paisagem é a principal atração e o que levou também à classificação de Património Mundial pela UNESCO. A paisagem está igualmente ligada à “vantagem competitiva do Vale do Douro” e à produção do vinho. Demais, a conjugação da “paisagem” com a “cultura” apresentam-se nevrálgicos para o posicionamento nacional e internacional da região. Com a classificação foi necessária a implementação de planos de gestão, de “reabilitação” de bens, de requalificação de áreas degradadas e a “promoção da paisagem vitícola” a que se liga o ordenamento e gestão do território, e bem assim a “qualificação e valorização ambiental”.

### **5.6.2 Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território – PIOT-ADV**

No âmbito da classificação do Alto Douro Vinhateiro como Património Mundial, foi elaborado um *Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território* (RCM nº 150/2003, de 22 de setembro) que passou a constituir um instrumento de gestão territorial do ADV.

Assim, consubstanciou-se o compromisso assumido pelo Estado português de “proteger eficazmente o património classificado” e de conservar as características que lhe conferem um “valor universal excepcional”, um dos critérios nodais definidos pela Conservação para a Proteção do Património Mundial Cultural Natural. A paisagem classificada representa potencialidades sob o ponto de vista produtivo, quer pela tradicional produção vitivinícola, quer mais recentemente pelo turismo cultural e de lazer, proporcionando, assim, a materialização do estatuto de “qualidade e excelência”.

Geograficamente, o PIOT-ADV abrange os municípios de Alijó, Armamar, Carrazeda de Ansiães, Mesão Frio, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Tabuaço, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real. Para a espessura geográfica de intervenção do PIOT-ADV, estavam em vigor o *Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Douro – PROZED* (RCM nº 45/88) e o *Plano de Ordenamento das Albufeiras da Régua e do Carrapatelo – POARC* (RCM nº 62/2002), nas “respectivas áreas de intervenção”, bem como os planos directores municipais dos municípios abrangidos (RCM nº 150/2003, de 22 de setembro).

O PIOT-ADV apresenta-se sob a forma de “um relatório” composto pelo diagnóstico da situação e das orientações estratégicas, por uma “adenda” em que consta uma lista do património classificado e/ ou a aguardar eventual classificação e de sítios arqueológicos da área geográfica do plano. Em “anexo” contém os protocolos de compromissos assumidos e as orientações substantivas no que reporta aos *Planos Directores Municipais*. O PIOT-ADV vem acautelar a concretização das políticas de desenvolvimento económico, social e de ambiente defendidas pelo PROZED e “conforma-se” com os “regimes” de salvaguarda de recursos e valores naturais assinalados pelo POARC.

Deve ser sublinhado que a solução apontada para o modelo de gestão teve o imperativo de ser registada antes da resposta da UNESCO à inscrição do Douro na Lista Indicativa a Património Mundial, de resto, exigência colmatada com este *Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro*. Como garantia da sua realização foram criados os mecanismos institucionais adequado, nomeadamente o estabelecimento de um Gabinete Técnico Intermunicipal com a finalidade de respaldar as ligações entre as entidades privadas e públicas e com a Liga dos Amigos do Douro Património Mundial (Curado, 2003:132). Ainda no contexto do planeamento intermunicipal devemos considerar as Comunidades Intermunicipais que correspondem a “unidades territoriais com base nas NUT III”, instituídas com a aprovação dos respetivos estatutos quando

aprovados pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integram (Decreto Lei nº 45/2008). Estas comunidades intermunicipais destinam-se à prossecução de fins públicos como a promoção do planeamento económico, social e ambiental do respetivo território (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro). Por conseguinte, O PIOT-AVD, enquanto “instrumento de gestão da paisagem cultural evolutiva e viva” do Alto Douro Vinhateiro, assume particular relevância para o “enquadramento dos processos de revisão dos planos diretores municipais” dos municípios abrangidos, hoje já em segunda geração. Além dos objetivos gerais de “salvaguarda e valorização” da paisagem cultural, este plano apresenta vários objetivos instrumentais por forma a possibilitar a análise das redes intermunicipais de estruturação do território, mormente com os segmentos do “povoamento, infraestruturas, transportes e equipamentos, e das atividades económicas e sua incidência e dinâmica económica, social e ambiental e à articulação de programas de interesse local e regional” (RCM nº 150/2003).

Ora, foi a assunção por Portugal de compromissos internacionais e a concomitante “complexidade da gestão deste Bem” (Andersen *et al.*, 2014: 3), juntamente com as dificuldades de garantir o seu “Valor Universal Excepcional”, por se tratar de um “território em constante mudança” (produtivo e vivo), que implicou a necessidade de se desenhar o *Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 150/2003). Por conseguinte, o plano foi apresentado como um instrumento de gestão territorial dos 13 municípios abrangidos. Deste modo, o referido Gabinete Técnico Intermunicipal (GTI), a Estrutura de Missão do Douro (EMD) e várias associações representativas da sociedade civil (LADPM), orientaram a sua intervenção por forma a facilitar a “articulação e coordenação de políticas e atores regionais”, garantido, assim, aquele compromisso (Andersen, 2014: 3). A realidade do Douro mostra-se “excepcionalmente complexa” pelo imbricar de interesses cuja prossecução exige a atuação de uma entidade coordenador que “articule a ação dos diversos setores envolvidos” de modo a serem otimizados os vários contributos e assegurada a salvaguarda do património. Também na sequência do processo de internacionalização e das funções desempenhadas pela extinta EMED (nos termos do nº 15 da Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006, de 20 de setembro; a EMED é extinta em 31 de dezembro de 2013), a missão de proteger, conservar e valorizar, bem como promover e divulgar a “paisagem cultural, evolutiva e viva do Alto Douro Vinhateiro” passou a ser “diretamente prosseguida” pela CCDRN (RCM nº4/2014, de 10

de janeiro). De resto, atenta já a esta missão, a CCDRN, nos termos do artigo 35º-A do Decreto Lei nº 126-A/2011, de 29 de dezembro, com redação dada pelo Decreto Lei nº167-A/2013, de 31 de dezembro, de garantir a coordenação e a articulação das várias políticas setoriais de âmbito regional, assim como de “executar as políticas de ambiente” e desenvolvimento a nível da região Norte, a CCDRN apres assume-se como o organismo melhor posicionado para dar continuidade ao papel que vinha a ser desempenhado pela EMED. Assumida a função de entidade gestora da “paisagem cultural e viva da ADV”, a CCDRN passa também a acompanhar a implementação do PIOT-ADV, com a missão de “proteger, conservar e valorizar, bem como divulgar e promover a “paisagem cultural evolutiva e viva do Alto Douro Vinhateiro” (Decreto Lei nº68/2014, de 8 de maio). Valendo-se da experiência de “gestão proactiva” e de “proximidade com o território”, nomeadamente da experiência e conhecimento adquirido pelo quadro técnico do Gabinete Técnico da Missão Douro, foi delineado um plano de monitorização que pretendia conciliar o modelo oportunamente definido no *Relatório de Avaliação do Estado de Conservação do Bem* (fevereiro de 2013) com a proposta do PIOT-ADV, mormente o seu *Plano de Ação Territorial*, por forma a dar resposta à necessidade de gestão e avaliação (Teles, 2014: 5-6). Com este plano de monitorização passou a existir uma clara orientação paera os responsáveis no sentido da implementação de uma “metodologia periódica, sistemática e comparativa” que proporcione um modelo de “gestão adaptativa” da paisagem do ADV e, igualmente, monitorizar a implementação do seu *Plano de Gestão*, consubstanciado no próprio PIOT-ADV (Teles, 2014:5-6).

### **5.6.3 Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD**

Considerado, como ficou dito, uma “zona de excecional aptidão turística” (RCM 139/2003), o Douro mereceu a elaboração de uma oportuna estratégia de desenvolvimento – o *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – PDTVD* (004 e 2007). Com “objetivos estratégicos, específicos e operacionais”, propõe uma multiplicidade de “programas de ação” concretizados em inúmeras medidas e projetos. Apesar de ter constituído “um referencial estratégico de desenvolvimento turístico” para esta espessura territorial, tal como se sublinha ulteriormente na *Agenda Regional de Turismo – Plano de Ação para o Turismo no Norte de Portugal* (2015), aquele plano foi conseqüentemente atualizado com a criação da Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro (RCM nº116/2006), que diligenciou a atualização do PDTVD

(2013-2015). Aliás, já com o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007) o Governo português havia considerado o Douro um “pólo turístico prioritário”.

Enquadrado legalmente pelas Resoluções do Conselho de Ministros nº 139/2003, de 29 de agosto, e nº 6/2004, de 15 de janeiro, e como se indica já na proposta técnica elaborada pela CCDRN, o PDTVD elegeu o Douro e a sua excecionalidade para a prática turística (CCDRN, 2004: 3) como um território com condições e recursos para se tornar um referencial turístico português, tal como Lisboa, Algarve e Madeira, região atravessada pelo rio com o mesmo nome e integradora de valores paisagísticos, culturais e patrimoniais nos domínios vinícola, cultural e ambiental únicos.

O Governo atribuiu a assunção deste plano a um Encarregado de Missão (RCM nº 6/2004) e ao Presidente da Comissão e Desenvolvimento Regional do Norte, em trabalho a articular com a Agência Portuguesa para o Investimento, com uma equipa executiva

**Quadro 24– Síntese dos objetivos do PDTVD (2007-2013)**

<b>Objetivo global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tornar o Vale do Douro um destino turístico de excelência através de um processo de indução de dinâmicas públicas e privadas de desenvolvimento turístico sustentável</li> </ul>
<b>Objetivos estratégicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Qualificar as redes e os sistemas de serviços públicos complementares de suporte à atividade turística no Vale do Douro</li> <li>➤ Promover a iniciativa empresarial para a qualificação e dinamização da oferta turística no Vale do Douro</li> <li>➤ Promover a formação, inovação, conhecimento e empregabilidade na área do turismo</li> <li>➤ Afirmar, consolidar a imagem turística do Douro e promover a animação e a excelência turística da região</li> <li>➤ Promover a cooperação transfronteiriça e transnacional e a integração em redes internacionais</li> </ul>

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: CCDRN (2008). Plano de desenvolvimento turístico do Vale do Douro 2007-2013 (pp. 17-19). Porto: CCDRN.

participada pela Comissão de Desenvolvimento Regional do Norte, Associação Portuguesa de Investimento e pela Direção Regional de Educação do Norte.

A elaboração do PDTVD assume nos seus objetivos gerais reforçar a qualificação das infraestruturas e sistemas públicos no Vale do Douro, potenciar a estruturas e as suas atividades turísticas, atrair ao Vale do Douro investimentos geradores de postos de trabalho e riqueza, apoiar a organização e promoção turística integrada ao longo do Vale do Douro, buscando ainda uma integração com o Duero de Castilla y León e demais regiões envolventes, de modo a ampliar a visibilidade no mercado internacional, induzir a valorização e aproveitamento do património já edificado no sentido de proporcionar uma oferta turística específica, nomeadamente ao nível da cultura, tradição rural e património, e da paisagem, natureza e ambiente (CCDRN, 2004: 5-6).

A intervenção territorial do PDVTD 2007-2013 incidiu na delimitação territorial prevista na *Agenda Regional de Turismo* e no *Plano Regional de Ordenamento do Território Norte* (PROT-N), para as áreas turísticas da Região do Norte.

O PDTVD indica duas zonas de intervenção distintas, nomeadamente: i) uma “zona de incidência direta”, incidindo no vale do rio Douro, principais afluentes e “zonas mais características”, onde sobressaem os “valores excepcionais” e onde se pretende robustecer medidas de apoio direto a projetos com marca de valorização turística da área; ii) uma área de “influência alargada”, plasmada na região envolvente (“conexão com os fluxos turísticos”; por onde se perpassam as infraestruturas e serviços importantes para o turismo da região).

Quadro 25 – Âmbito de intervenção territorial do PDTVD

Zona de incidência direta	Área de influência alargada
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ NUT III Douro</li> <li>➤ NUT III Tâmega e todos os demais concelhos que a norte e sul marginam o rio Douro</li> </ul> <p>(i.e. para além dos concelhos incluídos nas NUT's III, consideram-se os concelhos de Miranda do Douro, Mogadouro, Freixo-de-Espada-à-Cinta, Figueira de Castelo Rodrigo, a nascente, e Gondomar, Porto, Vila Nova de Gaia e Santa Maria da Feira, a poente, acrescendo o concelho da Meda “por se integrar no conceito definido para a sub-marca turística promocional Douro”)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Todos os concelhos abrangidos pelas NUT's III que envolvem toda a bacia do Douro</li> </ul> <p>(i.e. as NUT's II do Douro, Tâmega, Alto Trás-os-Montes, Grande Porto, Entre-Douro e Vouga, na Região Norte e do Dão-Lafões e Beira Interior Norte na Região Centro)</p>

Fonte – Elaboração própria a partir de: CCDRN (2004). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – Proposta técnica (pp.11-12). Porto: CCDRN.

Este plano constituiu, simultaneamente, um instrumento de planeamento e um quadro de ação para o desenvolvimento turístico do Vale do Douro, assumido numa estrutura que expressa “as principais componentes e fatores da envolvente territorial e socioeconómica”

Mapa 10 – Zona de influência e área de influência do PDTVD



Fonte – CCDRN (2004). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro – Proposta técnica. (p. 12). Porto: CCDRN.

que enquadram o desenvolvimento turístico do Vale do Douro. Por conseguinte, o PDTVD “define um conjunto de meios de intervenção” nos vários domínios necessários para a criação e dinamização dos recursos turísticos na região; afirma como “prioritário” uma série de investimentos públicos estruturantes com impacto económico e social na região. Em suma, este plano assume uma perspetiva holística para o desenvolvimento turístico do Vale do Douro e abarca a NUT III Douro, inicialmente com uma espessura temporal de execução de 2004 a 2007, coincidindo com a programação de financiamento nacional comunitário, extensível depois a 2013 (CCDRN, 2004; CCDRN, 2008). A estrutura do PDTVD articulou os seus objetivos estratégicos, específicos e operacionais com eixos prioritários de intervenção e as medidas e tipologias de projetos.

Com base numa estratégia regional, o PDTVD assenta numa estrutura de cinco eixos prioritários que contemplam um conjunto de medidas e projetos que se apresentam com o objetivo de concretizar aqueles eixos de ação. Procurou-se que os projetos de natureza pública e privada a desenvolver na região se concretizassem de forma articulada e enquadrados com os objetivos estratégicos que sustentaram essa mesma estratégia (CCDRN, 2008: 22). As medidas e respetivos programas de ação foram agrupadas por tipologias dos projetos de interesse, como é o caso do primeiro eixo que incide na qualificação e infraestruturas complementares das redes e sistemas de suporte à atividade turística no Vale do Douro (transportes e acessibilidades, sinalização turística, atividade turístico-fluvial, TIC's aplicadas ao turismo, património ambiental e desenvolvimento rural, património histórico-cultural); no segundo eixo destacam-se as medidas relacionadas com o apoio à iniciativa empresarial para a qualificação e dinamização da

**Quadro 26 – Programa de ação do PDTVD – Eixos prioritários de intervenção e medidas**

Eixos prioritários	Medidas
1. Qualificação e infraestruturização complementar das redes e sistemas de suporte à atividade turística no Vale do Douro	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Infraestruturas complementares de âmbito intermunicipal e regional e sinalização turística</li> <li>➤ Atividade turístico-fluvial</li> <li>➤ Tecnologias de informação e comunicação ao serviço do turismo</li> <li>➤ Património ambiental e desenvolvimento rural e local</li> <li>➤ Património histórico-cultural</li> </ul>
2. Apoio à iniciativa empresarial para a qualificação e dinamização da oferta Turística	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Alojamento, termalismo e animação turística</li> <li>➤ Turismo em espaço rural e de habitação – “Quintas do Douro” e turismo de natureza</li> </ul>
3. Qualificação dos recursos humanos, inovação e conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estruturas e equipamentos de apoio à formação, inovação e conhecimento e promoção da empregabilidade</li> </ul>
4. Marketing, promoção e animação do destino turístico Douro	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Marketing, animação e excelência turística</li> <li>➤ Itinerários turístico-culturais</li> </ul>
5. Reforço da capacidade institucional e cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cooperação internacional</li> <li>➤ Estudos regionais e reflexão prospetiva</li> </ul>

**Fonte** – Elaboração própria a partir de: CCDRN (2008). Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (pp.21-22). Porto: CCDRN.

oferta turística (dinamização do alojamento, termalismo e animação turística, turismo em espaço rural e de habitação, com destaque para as “Quintas” e o Turismo de Natureza); no terceiro eixo liga-se à qualificação dos recursos humanos, à inovação e conhecimento (formação em ambiente hoteleiro, inovação na área da gastronomia e vinhos, com especial incidência no desenvolvimento do enoturismo); o quarto eixo prioritário aplica-se ao *marketing*, promoção e animação do destino Douro (ações de *marketing* e promoção turística em mercados nacionais e internacionais, animação turística de âmbito intermunicipal e regional, internacionalização da região, incremento à excelência com atribuição de prémios a projetos que evidencia qualidade e inovação); e o quinto eixo prioritário em torno do reforço da capacidade institucional e da cooperação (reforço das relações transfronteiriças e transnacionais e integração em redes internacionais, nomeadamente do Património Mundial e do Turismo, estudos estratégicos e conferências/congressos de âmbito nacional e/ou internacional).

A concretização do PDTVD requereu a aplicação de vários instrumentos de financiamento, destacando-se, para o período de 2007-2013 o *Programa Operacional Regional do Norte*, particularmente o seu Eixo Prioritário II – Valorização Turística Regional (através do *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro*) e os *Programas Operacionais Temáticos*, o *Programa de Desenvolvimento Rural* e, para o período de 2007-2009, o *Programa de Intervenção do Turismo*.

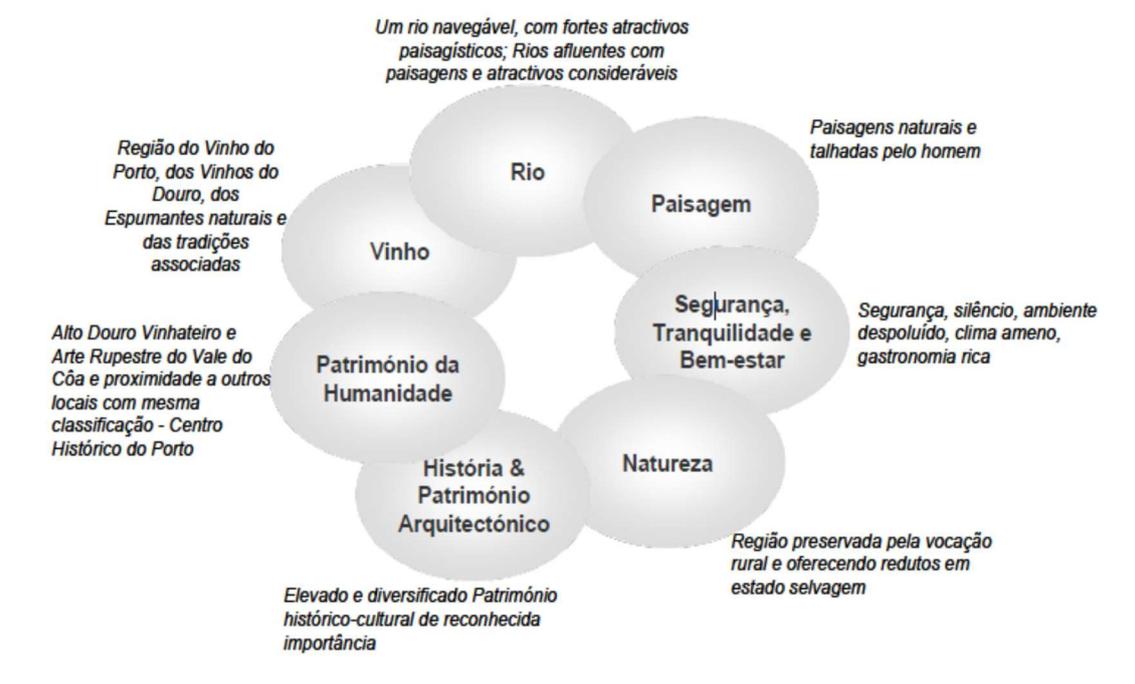
O reforço da capacidade institucional e cooperação foi um dos segmentos de ação do PDTVD, cuja estrutura turística evidenciava um “conjunto de estrangulamentos” organizativos e de gestão turística. Ficou desde logo sublinhada a dificuldade de coordenação entre os agentes que atuam nos vários níveis do “produto composto”. De resto, já a revisão da lei-quadro das Regiões de Turismo, como o já previsto pela RCM nº 97/2003, de 1 de agosto, pretendia contribuir para uma maior eficácia da organização institucional do turismo no Vale do Douro (CCDRN, 2004: 151). Num contexto de globalização económica e cultural foi sugerida uma estratégia de desenvolvimento regional devidamente articulada com territórios geograficamente mais próximos, estabelecendo-se formas de cooperação inter-regional potenciadoras de sinergias e “ganhos entre as regiões”. O reforço da capacidade institucional e a promoção da cooperação foi encarada num sentido do próprio reforço da capacidade de gestão do produto turístico, bem como do desenvolvimento da promoção turística inter-regional

plasmada na criação de uma “imagem de marca”: “Douro – Duero – Um destino, dois países” (CCDRN, 2004: 151).

Pela RCM nº 139/2003, de 29 de agosto, foi indicado um Encarregado de Missão com a responsabilidade de elaborar o PDTVD. A mesma Resolução estabeleceu que o Encarregado de Missão fosse apoiado tecnicamente por uma Comissão de Acompanhamento composta por 56 entidades (RCM nº 6/2004, de 15 de janeiro). Já sob a tutela do então Ministério da Economia e do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o PDTVD foi preparado por uma equipa técnica da CCDRN e por representantes de dez ministérios. A CCDRN assegurou a concretização das medidas e projetos até 2007, ano em que cessou a ação do grupo de trabalho e do “Conselho de Turismo Douro”, integrado pela CCDRN e por autarquias da região, associações empresariais e privados. A partir daí, a concretização consequente do PDTVD (2007-2013) e a monitorização do processo coube à Estrutura de Missão Douro (RCM nº 116/2006, de 20 de setembro), até à sua extinção em 2013. Para além desta, data a CCDRN prossegue com a intervenção do Douro, até porque se impunha a ação sobre a área classificada como Património da Humanidade, tendo sido criado um “grupo coordenador permanente” inscrito na estrutura da própria CCDRN e composto por responsáveis da Direção Regional da 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. (CCDRN, 2014: 94).

Reformulado consoante o ciclo de programação comunitária para 2007-2013, as “prioridades de investimento e desenvolvimento turístico” do Vale do Douro passaram a ser enquadradas no contexto do *Programa Operacional do Norte* para o mesmo período (CCDRN, 2008: 6). Na sua versão para 2007-2013, o PDTVD constitui um instrumento nodal de “planeamento estratégico para o desenvolvimento turístico da região” duriense, contribuindo, como assinala o *Plano Estratégico Nacional de Turismo* (2007), para a “afirmação do Douro como um pólo turístico de projeção mundial, fazendo do turismo uma alavanca para o desenvolvimento socioeconómico da Região” (PENT, 2007). O PDTVD indica um conjunto de recursos turísticos que se articulam com três dos produtos estratégicos definidos no PENT para o país e com a *Agenda Regional para Turismo*, nomeadamente o “Touring Cultural e Paisagístico”, o “Turismo de Natureza” e a “Gastronomia e Vinhos”. Deste modo, o PDTVD elenca como recursos essenciais da

### Imagem 9 – Principais recursos turísticos assinalados no PDTVD



Fonte – Retirado de: CCDRN (2008a). *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro 2007-2013*. Porto: CCDRN.

região o i) o Rio Douro (navegável) e respetivos afluentes; ii) a paisagem “viva e evolutiva”; iii) o vinho; iv) a segurança e bem-estar; iv) o Património Mundial – Alto Douro Vinhateiro e a arte rupestre do Vale do Côa, bem como a proximidade do Porto, também Património Mundial; v) a natureza; vi) a história e o património arquitetónico (CCDRN, 2008: 9).

No âmbito do *Norte 2015 – Pacto regional para a competitividade (Agendas temáticas)*, já em 2008, tinha sido levado a cabo, como foi dito, o processo de avaliação do Vale do Douro através do Sistema de Medição da Excelência dos Destinos (SMED). concretizada pela World Center of Excellence for Destination (CED), entidade reconhecida pela Organização Mundial do Turismo e que aplicou ao Vale do Douro aquele sistema que veio acentuar o facto de se ter alcançado “sustentabilidade no turismo, como objetivo a longo prazo”, revelando igual preocupação em melhorar todos os níveis de experiências imediatas aos visitantes” (CCDRN, 2008a: 3-5). Resultando ainda de um trabalho de parceria com organizações dos setores público e privado e outros parceiros da região, a ação teve como desiderato incentivar o Vale do Douro a potenciar os seus pontos fortes e assinalar os aspetos essenciais a serem “retificados”, por forma a estimular e sustentar

uma vantagem competitiva. Desta avaliação resultou a associação do Vale do Douro a uma rede internacional que busca a excelência dos destinos turísticos, a World Center of Excellence for Destination. O relatório produzido e identificou vários níveis de desempenho, destacando-se: i) desempenho de excelência em “segurança”, “saúde e bem-estar”, “alimentação e bebidas”, “transporte”, “ambiente e paisagem”, “vinhas” e “cultura e património”; ii) desempenho elevado na categoria de “arqueologia” e “informações e acolhimento”; iii) desempenho médio em “alojamento” e “serviços de apoio”; iv) desempenho frágil em “governança”, “marketing e vendas” e “circuitos turísticos” (CCDRN, 2008a: 10).

Com base na avaliação concretizada pelo SMED, foram elencadas várias recomendações para cada categoria de desempenho, de modo à obtenção do desenvolvimento sustentado e da realização de vantagens económicas, sociais e culturais mais profundas. Foi ainda apontada a necessidade de criação de uma “Organização de Gestão do Destino (OGD)”, iniciativa de “alta prioridade” a merecer “atenção imediata” (CCDRN, 2008a: 12). Esta OGD deveria representar “organizações e pessoas” que na esfera pública se juntassem em favor do turismo. Prosseguindo um conjunto de “práticas e princípios” facilitadoras da obtenção de resultados para o Vale do Douro, de modo a representar a união de pessoas que:

- “Partilham uma visão comum;
- Pretendem criar relações, parcerias e ações intersectoriais;
- Precisam realizar um esforço considerável para resolver alguns problemas;
- Desejam uma liderança e presença fortes;
- Tornar-se-ão criadores de mudanças, em especial no que se refere ao desenvolvimento sustentado do turismo”. (CCDRN, 2008a: 12-13).

O relatório do SMED considera ainda que uma OGD deve constituir um “passo na formação da infra-estrutura organizacional para o Vale do Douro”, situação que esteve em curso de 2007 a 2013 com a ação do Pólo de Desenvolvimento Turístico Douro – a Turismo Douro. Considerou-se que uma OGD deveria, assim, assumir a liderança necessária à promoção da excelência turística e responder a curto prazo às expectativas dos visitantes, e a longo prazo contribuir para o desenvolvimento de uma indústria de turismo viável, a um tempo, sustentável a nível ambiental, social e económica. Neste

seguimento, o PDTVD deveria desempenhar, justamente, um “papel-chave” na implementação e acompanhamento das recomendações do SMED.

Embora o PDTVD tenha tido uma “maior proximidade ao território” em termos comparativos com o PENT, a sua elaboração teve ainda uma excessiva “lógica *top-down*”. Mesmo assim, foi arquitetado numa base regional, pese embora em articulação com as instituições centrais, por forma a apoiar a administração local.

Com a criação das áreas regionais de turismo, em 2008, e o estabelecimento do Pólo de Desenvolvimento Turístico – Turismo Douro, consubstanciou-se a implementação de estratégias assinaladas pelo PENT, PDTVD e, igualmente, pelo PROT (Portaria nº 1150/2008, de 13 de outubro). A par da Estrutura de Missão Douro, a Turismo Douro, embora com uma incidência territorial confinada à NUT III Douro e aos seus 19 concelhos, coube-lhe identificar e dinamizar os recursos e produtos turísticos, passando também a “colaborar na elaboração de instrumentos de planeamento e de gestão territorial relacionados com o turismo (Decreto-Lei nº 67/2008, de 10 de abril). No essencial, a Turismo do Douro assumiu, como já referido, a elaboração de “planos de ação promocional” com parcerias de entidades locais, regionais e nacionais, bem como a “monotorização da oferta” e dos valores da região.

### **5.7 A atividade turística no Douro**

Sendo hoje um destino singular e único, detentor de uma incomensurável diversidade de valores patrimoniais que contribuem sobremaneira para a afirmação da sua fortíssima identidade territorial e paisagística, o Douro, como região rural, acabou por beneficiar de orientações políticas que foram sendo prosseguidas nos últimos anos com vista a uma revitalização territorial. Neste sentido, sendo a viticultura uma das vertentes mais dinâmicas da agricultura portuguesa e também uma das que melhor se adaptou à concorrência comunitária, fruto de uma vitalidade interna e externa, o sector vitivinícola beneficiou também da articulação da vinha e do vinho com outras atividades complementares no setor do turismo. Além disso, vinho e turismo constituem duas indústrias que se cruzam, em regra, numa dimensão territorial, a primeira devido à regulamentação e à certificação do vinho num âmbito regional, a segunda pela articulação do desenho do destino com a atração que este exerce sobre o turista. Esta articulação do vinho com o turismo tem hoje cada vez maior relevância considerando a valorização e

promoção da “marca” a par da ênfase regional (Brás, 2010), fatores que se conjugam para o desenvolvimento económico da região duriense.

Também o rio – Douro – e os seus afluentes constituem um importante elemento de união e de identidade da região. A eles estão associadas condições para desportos náuticos e pesca desportiva, a par do aproveitamento hidroelétrico que propiciou em boa medida a navegabilidade e a realidade incontornável dos cruzeiros fluviais ladeados por cenários e pontos panorâmicos de rara beleza. Aliás, o turismo fluvial tem registado um incomensurável crescimento de fluxos turísticos que aportam a região. A primeira viagem turística no Vale do Douro se realizou em 1990 (da cidade do Porto a Veja Terron, na zona de Salamanca), encontrando-se hoje ativos cerca de 50 operadores turísticos e mais de 120 embarcações (ceca de duas dezenas são barcos-hotel) a operar no Vale do Douro. Em suma, o Douro apresenta-se como um destino rural, natural e de património que proporciona omnímodas oportunidades turísticas.

Como é sabido, na atividade turística e na viagem motivada pelo apreço do vinho e pelas tradições e cultura locais imbrica um conjunto de oportunidades propiciadoras da dinamização de redes e/ou *clusters*. Demais, estas duas indústrias (viticultura e turismo) combinam-se com o próprio estilo de vida da comunidade anfitriã. Mais ainda, a paisagem cultural da viticultura respalda-se em valores patrimoniais e arquitetónicos complementares, bem como em valores ambientais e outros atinentes à atmosfera das vilas e aldeias, mas também às cerca de 1 500 Quintas, algumas delas com edificações enobrecidas, outras com degas mais modestas (Inácio, 2008).

As marcas tangíveis da paisagem cultural duriense estão presentemente associadas à busca de autenticidade pelo turista, não só através do contacto com a história, mas também com a memória e a tradição vernacular, com a gastronomia local, com a componente antropológica, em suma, com o património cultural num sentido holístico. Complementando a oferta da experiência sensorial, de que é bom exemplo o enoturismo, perspectiva-se a preservação da autenticidade cultural (tradições, marcas etnográficas, eventos, vilas e aldeias do vinho), a promoção da festa e o fomento do conhecimento, formação e informação em torno do vinho. O turismo duriense alicerça-se cada vez mais em experiências e são as suas perceções que contribuem de forma indelével para a construção da imagem do destino. Como tal, as ofertas têm que acompanhar em competitividade, quer pelo redobrar das preocupações de gestão ambiental, quer pelo aumento da dinamização dos fatores de atração. É, pois, necessário que os projetos de

valorização do património contemplem estudos estratégicos de viabilidade, planos e trabalhos especializados para que património, turismo e desenvolvimento se associem tendo em conta que sem a manutenção e dinamização dos bens patrimoniais ativados, não acontece o tão almejado desenvolvimento.

### **5.7.1 Oferta de alojamento turístico**

O alojamento em geral e a indústria hoteleira em particular tem hoje uma elevada relevância na aferição do consumo de um destino turístico e constitui um segmento nevrálgico na estrutura da oferta (Cooper et al. 1998; Beni, 2003). Propõem-se, assim, uma análise da evolução da oferta de alojamento turístico no Douro tomando como universo de análise a NUT III Douro. Propomos ainda averiguar a estrutura enformadora dessa oferta e a sua dimensão quantitativa, bem como as respetivas dinâmicas e tendências. Para este conjunto de exercícios valemo-nos dos dados do Instituto Nacional de Estatística e PORDATA relativos à região, bem como os do Registo Nacional de Turismo (RNT). De resto, este RNT vem dar resposta à Lei de Bases do Turismo que antevia a atribuição à autoridade turística nacional a implementação, “desenvolvimento e manutenção” de um “registo nacional de turismo” com o intuito de centralizar e disponibilizar para consulta a informação atinente aos empreendimentos e empresas do turismo em operação em Portugal (Decreto-Lei 191/2009, de 17 de agosto). No que respeita às categorias de alojamento foi utilizado o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos que, a partir de 2008, apresenta uma reformulação das tipologias de alojamento turístico (Decreto-lei n.º 39/2008, de 07 de março). Esta diploma junta todos os decretos-lei relativos aos vários tipos de empreendimentos turísticos, pese embora cada uma dessas tipologias tenha sido alvo de regulamentação através de “Portarias” individuais, onde se definem os pressupostos específicos quanto à sua “instalação, classificação e funcionamento”. Esta nova legislação veio substituir a anterior, nomeadamente o Decreto Lei n.º 167/97, sobre empreendimentos turísticos. Das tipologias apresentadas consideram-se os estabelecimentos hoteleiros (hotéis de 1 a 5 estrelas, hotéis apartamentos e pousadas), aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, conjuntos turísticos (*resorts*), empreendimentos de turismo de habitação, empreendimentos turísticos em espaço rural (casas de campo e turismo de aldeia, agro-turismo e hotéis rurais), parques de campismo e caravanismo. Note-se, porém, que a criação recente da tipologia de “estabelecimento de

alojamento local”, que não se enquadra na definição de “empreendimento turístico”, vem aglutinar as unidades de alojamento designadas de “moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem que prestem serviços de alojamento temporário mediante remuneração que não cumpram os requisitos para se inserirem em nenhuma das tipologias dos empreendimentos turísticos”. Fica, assim, enquadrada a prestação de serviços de alojamento temporário em estabelecimentos que não reuniam legalmente os requisitos exigidos para se qualificarem de “empreendimento turístico” (Decreto Lei nº 39/2008, de 7 de agosto; Portaria nº 517/2008, de 25 de julho; Portaria nº 138/2012, de 14 de maio; Decreto Lei nº 128/2014, de 29 de agosto, e Decreto Lei nº 186/2015, de 3 de setembro). O novo enquadramento legal veio ainda adotar uma classificação de 1 a 5 estrelas que associam requisitos das edificações com a qualidade dos serviços prestados, agilizar os processos de licenciamento e a obrigatoriedade de todas as unidades de alojamento se manterem em permanência afetas à utilização turística pela entidade exploradora. Esta tipologia de alojamento veio alterar em grande medida o plano de hospitalidade do Douro.

E se em 2008, altura da revisão do PDTVD, a capacidade de alojamento no que respeita aos estabelecimentos hoteleiros era de 2 313 pessoas, então já com uma concentração nos concelhos de Vila Real, Lamego e Peso da Régua, representado cerca de 60% da oferta. Em 2017 a capacidade de alojamento registou um aumento de cerca de 85%, ultrapassando as 4 200 pessoas. Segundo dados do Registo Nacional de Turismo, com data de consulta de maio de 2019, o alojamento no Douro voltou a registar um aumento exponencial, verificando-se entre 2017 e esta última data um aumento de capacidade de alojamento muito a cima da média de crescimento da própria Região Norte.

Deste modo, a oferta de alojamento turístico no Douro apresenta 547 unidades de alojamento (empreendimentos turísticos e alojamento local), embora represente apenas 0,61% do total das 88671 unidades de alojamento do país. Por conseguinte, o peso da oferta de alojamento turístico do Douro comparativamente ao contexto nacional é bastante baixo, mesmo tendo significativa expressão em relação à região Norte de Portugal, contexto em que os empreendimentos turísticos representam cerca de 13%. Por outro lado, o facto de não se obter dados precisos no Registo Nacional de Turismo sobre o número de unidades de alojamento local no Norte de Portugal, condiciona, em parte, uma análise mais detalhada e real da oferta na região (Pereira, 2018).

**Quadro 27 – Síntese da oferta turística do Douro (em maio de 2019)**

	<b>Empreendimentos turísticos</b>	<b>Alojamento local</b>	<b>Agentes de animação turística</b>	<b>Agentes de viagens e turismo</b>
Portugal	4392	84279	8551	2665
Norte de Portugal	1438	-	1412	623
Douro	183 (4% do total nacional; 13% do Norte de Portugal)	364 (0,43% do total nacional)	92 (1% do total nacional; 7% do Norte de Portugal)	41 (1,53% do total nacional)

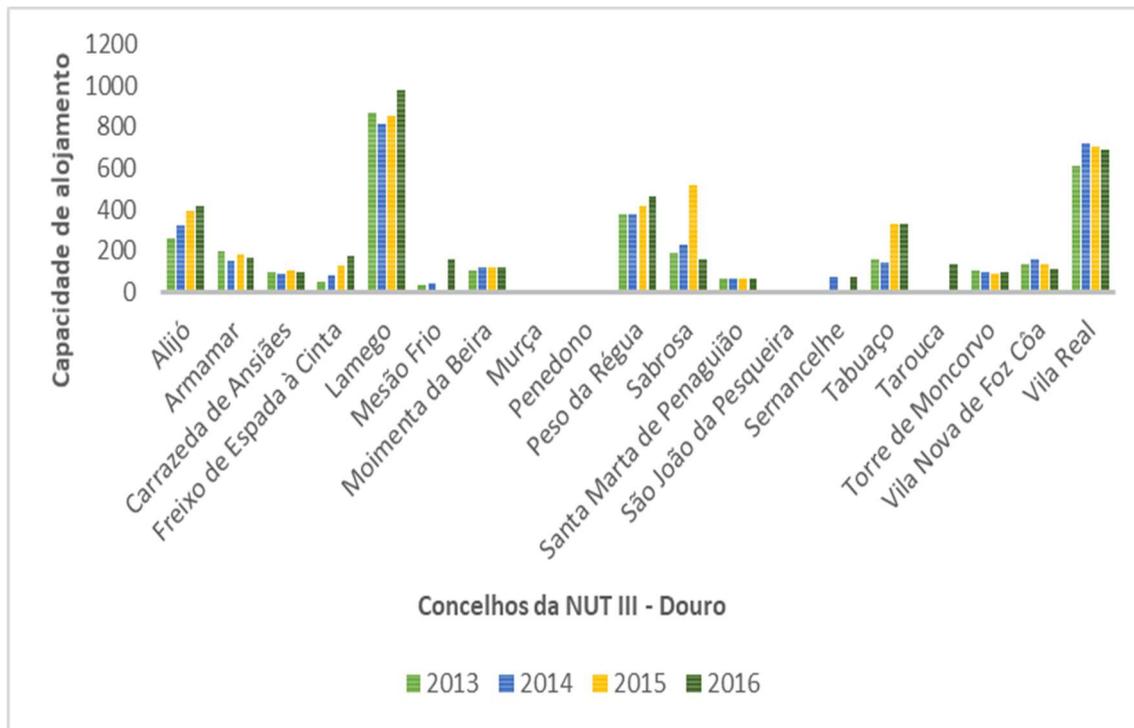
Fonte –Elaboração a partir de: Registo Nacional de Turismo (consulta em 1 maio de 2019) em <https://mt.turismodeportugal.pt/>

No mesmo quadro síntese da oferta turística em termos de alojamento, devemos considerar a existência de cerca de 364 alojamentos locais que reportam os tipos “estabelecimento de hospedagem”, “apartamento”, “*hostel*” e “moradia”, perfazendo cerca de 0,43% do total nacional. No que respeita aos agentes de animação turística o Douro acolhe cerca de 6,18% dos estabelecimentos desta categoria em função da NUT II – Região Norte. Já o peso das agências de viagem e turismo no Douro representa 5,17% do número de balcões existentes na NUT II – Norte de Portugal.

Numa análise mais fina sobre a capacidade de alojamento (número de camas) do Douro já se tinha verificado um crescimento assinalável a partir de 2013. Destacam-se nesta variável os concelhos de Lamego, Peso da Régua, Alijó e Tabuaço. Esta evolução significou também uma qualificação e um *upgrade* do alojamento turístico duriense. Em março de 2017 estavam cadastradas no Registo Nacional de Turismo 4275 camas relativas ao Douro, pelo que em cerca de dois anos, reportando-nos a maio de 2019, duplicou a oferta de camas na região. Por outro lado, se verificarmos a capacidade de alojamento por cada 1000 habitantes, considerando os últimos censos oficiais de 2011, correspondia a 41,83 camas, sendo 28,59 camas em empreendimentos turísticos e 13,24 em alojamento local. Num outro exercício, a capacidade de alojamento de turistas por Km<sup>2</sup> no Douro era de 2,13, respetivamente 1,45 em empreendimentos turísticos e 0,67 em alojamento local. Em síntese, a “concentração relativa” da oferta de alojamento

turístico relativamente à Região Norte de Portugal é de 7,99% de empreendimentos turísticos e de 3,46% de alojamento local.

Gráfico 12 – Capacidade de alojamento por concelho da NUT III – Douro (2013-2016)



Fonte – Elaboração própria a partir de: INE - *Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados na hotelaria (2013-2016)*. Lisboa: INE, Nota: Inclui estabelecimentos hoteleiro, turismo no espaço rural e novas unidades de alojamento local; os concelhos de Murça, Penedono e S. João da Pesqueira não apresentam registos estatísticos.

A partir do Registo Nacional de Turismo (RNT), com referência a maio de 2019, o Douro apresenta cadastrados 183 “Empreendimentos Turísticos” (estabelecimentos hoteleiros, empreendimentos de Turismo em Espaço Rural – TER), empreendimentos de turismo de habitação, conjuntos turísticos e apartamentos turísticos), representando o peso de 4% do do total nacional. De destacar ainda um grupo de municípios com uma oferta de alojamento em empreendimentos turísticos com capacidade de 300 ou mais camas, nomeadamente os municípios de Vila Real, Lamego, Alijó, Peso da Régua, Sabrosa e Tabuaço, com o peso de cerca de 74% da capacidade de alojamento da região, de resto, uma tendência que vinha já do início da década. Há ainda um outro grupo de municípios com uma capacidade média entre as 100 e as 300 camas, com a capacidade de alojamento a rondar os 21% da região duriense, incluindo-se neste grupo os municípios de São João da Pesqueira, Mesão Frio, Armamar, Torre de Moncorvo, Moimenta da Beira, Carraceda de Ansiães, Vila Nova de Foz Côa e Tarouca. Um terceiro grupo de municípios com

menor capacidade de alojamento, ou seja, abaixo das 100 camas, representa cerca de 5% da capacidade de alojamento em empreendimentos turísticos, s casos dos municípios de

Quadro 28 – Empreendimentos turísticos NUT III Douro (referencia a maio de 2019)

Município	Unidade de alojamento	Capacidade (Hierarquizada por nº de camas)	Capacidade (%)
Vila Real	12	1859	32
Lamego	31	1041	18
Alijó	17	422	8
Peso da Régua	9	325	6
Tabuaço	9	287	5
Sabrosa	16	293	5
São João da Pesqueira	5	246	4
Mesão Frio	9	206	3
Armamar	13	184	3
Torre de Moncorvo	14	166	3
Vila Nova de Foz Côa	7	132	2
Carraceda de Ansiães	7	133	2
Moimenta da Beira	8	138	2
Tarouca	5	116	2
Sernancelhe	5	81	1
Santa Marta de Penaguião	7	86	1
Freixo de Espada à Cinta	5	49	1
Penedono	2	44	1
Murça	2	38	1
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>5846</b>	<b>100</b>

Fonte – Elaboração a partir do Registo Nacional de Turismo (maio de 2019); e SIGTUR – Turismo de Portugal <https://tdpindicadores.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=d2e682edee1248a79d15b7b43a68ca2d> <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaAoRegisto.aspx>.

Santa Marta de Penaguião, Sernancelhe, Freixo de Espada-a-Cinta, Penedono e Murça. Resalta uma acentuada concentração de oferta de alojamento na linha urbana Vila Real-Peso da Régua e Lamego e ainda no entorno do Pinhão. Em termos de tipologia, destaque para o predomínio das “casas de campo” e do “agroturismo” e, simultaneamente, uma capacidade diminuta de alojamento na sub-região do Douro Superior e Douro Sul.

Desta análise ao alojamento no Douro, acresce o fator qualidade da oferta de empreendimentos turísticos, relevando-se já a existência de 11 estabelecimentos hoteleiros registados com a categoria de 4 e 5 estrelas, dos quais se destacam algumas unidades de luxo, nomeadamente o Six Senses Douro Valley e o Aquapura Douro Valley Hotels Villas & SPA, no concelho de Lamego; a Pousada CS Solar da Rede e o Hotel

Douro Scala, no município de Mesão Frio; e o The Vintage House Douro Hotel, no Pinhão, Concelho de Alijó.

Quadro 29 – Estabelecimentos hoteleiros de classificação de 4/5 estrelas (NUT III Douro)

Designação	Classificação (estrelas)	Concelho	Nº de quartos	Capacidade
CS Solar Hotel	5	Vila Real	29	58
Delfim Douro Hotel	4	Lamego	42	84
Hotel Lamego	4	Lamego	83	189
Hotel Miracorgo	4	Vila Real	166	332
Hotel Quinta do Passo	4	Vila Real	34	68
Hotel Régua Douro	4	Oeso da Régua	77	159
Hotel Vila Galé Colletion Douro	4	Lamego	38	76
Palácio Hotel Douro Tabuaço	4	Tabuaço	84	168
Six Sense Douro Valley	5	Lamego	50	100
The Vintage House Douro Hotel	5	Alijó	50	98

Fonte – Elaboração própria a partir do Registo Nacional de Turismo, Portugal (2019)

Numa análise depurada ao alojamento local na NUT III Douro, a partir do Registo Nacional de Turismo, com data referencia de maio de 2019, podemos considerar um grupo de municípios com capacidade de mais de 200 camas, os municípios de Armamar, Lamego, Peso da Régua e Vila Real. Estes municípios representam cerca de 53% da capacidade de alojamento local na região duriense. Podemos considerar um outro grupo de municípios com capacidade global de 100 a 200 camas, nomeadamente os municípios de Carrazeda de Ansiães, Alijó, Mesão Frio, Sabrosa e São João da Pesqueira, representando 26% da capacidade de alojamento nesta categoria de alojamento local. Um terceiro grupo de municípios dispõe de capacidade abaixo das 100 camas, os casos dos municípios de Foz Côa, Freixo de Espada-a-Cinta, Moimenta da Beira, Murça, Santa Marta de Penaguião, Sernancelhe, Penedono, Tabuaço, Tarouca e Torre de Moncorvo, com a capacidade global de 21% no computo da região.

Considerando a nomenclatura consignada na lei (Lei nº 62/2018 de 22 de agosto) o mapeamento do alojamento local no Douro, e ao contrário dos empreendimentos turísticos, verifica uma maior concentração de unidades nos municípios de Vila Real,

Quadro 30 – Alojamento local na NUTIII Douro (referência a maio de 2019)

Município	Unidades de alojamento	Capacidade (número de camas)	Capacidade de alojamento (%)
Vila Real	48	458	17
Lamego	49	349	13
Alijó	21	146	5
Peso da Régua	73	491	18
Tabuaço	14	91	3
Sabrosa	17	122	5
São João da Pesqueira	16	127	5,5
Mesão Frio	24	187	7
Armamar	32	205	8
Torre de Moncorvo	7	61	2
Vila Nova de Foz Côa	9	45	2
Carrazeda de Ansiães	14	110	5
Moimenta da Beira	6	60	2
Tarouca	6	41	2
Sernancelhe	3	37	1
Santa Marta de Penaguião	12	86	3
Freixo de Espada à Cinta	7	48	2
Penedono	1	6	0,5
Murça	5	42	2
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>	<b>2712</b>	<b>100</b>

Fonte – Elaboração própria a partir de: Registo Nacional de Turismo (RNT) em maio de 2019.

Lamego e Peso da Régua que coincide com também com a maior número de camas, pese embora se constate uma maior dispersão das restantes unidades de alojamento local pelo território duriense. Nesta categoria de alojamento regista-se também uma diminuta cobertura do Douro Superior, particularmente no que respeita aos municípios de Sernancelhe e Penedono.

Em síntese, a capacidade de alojamento turístico do Douro, incluindo a vertente de alojamento local, tem maior expressão no seu eixo urbano Vila Real, Lamego, Peso da Régua e Alijó, coincidindo também com a sua expressão populacional, significativamente superior à dos restantes municípios. Com efeito, estes quatro municípios têm

sensivelmente metade da população residente no Douro, sendo considerado um argumento plausível para influenciar o presente investimento em empreendimentos turísticos (Pereiro Pérez, X., 2019).

Confirmando a tendência que já se notava desde 2013, os últimos dados de 2019

**Quadro 31 – Distribuição das tipologias de empreendimentos turísticos (2019)**

Município	P	AT	CT	HR	AG	PCC	H	CC	TH	%
Vila Real	0	0	0	0	1	1	4	4	2	6
Lamego	0	3	1	3	3	1	9	5	6	16
Alijó	1	0	0	1	5	0	5	5	0	9
Peso da Régua	0	0	0	0	0	0	3	5	1	5
Tabuaço	0	0	0	1	3	0	2	3	0	5
Sabrosa	0	0	0	1	3	0	2	3	0	9
São João da Pesqueira	0	0	0	0	1	1	0	2	1	3
Mesão Frio	0	0	0	1	2	0	1	4	1	5
Armamar	0	0	0	0	5	0	2	5	1	7
Torre de Moncorvo	0	0	0	0	5	0	0	7	2	8
Vila Nova de Foz Côa	0	0	0	0	2	0	1	3	1	4
Carraceda de Ansiães	0	0	0	1	3	0	1	1	1	4
Moimenta da Beira	1	6	1	0	0	0	0	0	0	3
Tarouca	0	0	0	1	1	0	0	3	0	3
Sernancelhe	0	0	0	1	1	0	0	3	0	3
Santa Marta de Penaguião	0	0	0	0	4	0	1	2	0	4
Freixo de Espada-a-Cinta	0	0	0	0	1	0	0	4	0	3
Penedono	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1
Murça	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>45</b>	<b>3</b>	<b>33</b>	<b>67</b>	<b>21</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>0,50</b>	<b>2</b>	<b>0,50</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>36</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Fonte – Registo Nacional de Turismo (RNT), <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaRegisto.aspx>

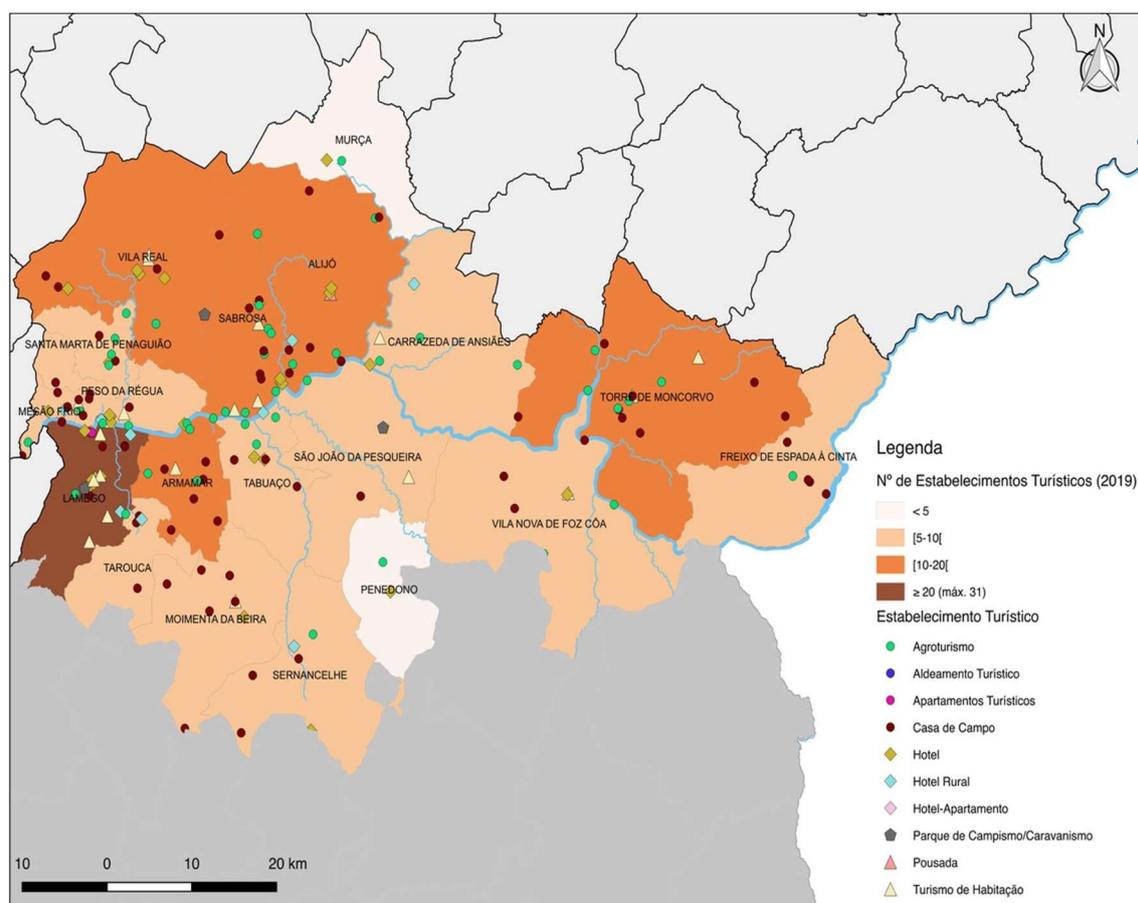
Legenda: P (Pousada), AT (Apartamento turístico), CT (Conjunto turístico), HT (Hotel rural), AG (Agroturismo), PCC (Parque de campismo e caravanismo), H (Hotel), CC (Casa de campo), TH (Turismo de habitação).

confirmam 3 grupos de municípios no que reporta à capacidade de oferta de alojamentos, a saber: i) Vila Real, Peso da Régua, Lamego e Alijó destacam-se como os municípios com maior potencial de oferta de alojamento turístico, representando 59% da capacidade de alojamento turístico da NUT III Douro; ii) os municípios de Tabuaço, São João da Pesqueira, Sabrosa, Mesão Frio e Armamar, apresentam cada um cerca de 5% da

capacidade de alojamento, representando 23,5% da capacidade de alojamento no seu conjunto; iii) municípios de Torre de Moncorvo, Moimenta da Beira, Carrazeda de Ansiães, Vila Nova de Foz Côa, Sernancelhe, Freixo de Estada-a-Cinta, Penedono e Murça, com menos de 3% de capacidade de alojamento cada um, embora no seu conjunto signifiquem 17,50% da capacidade de alojamento turístico da região duriense.

No que respeita à tipologia da oferta de empreendimentos turísticos na NUT III Douro, considerando a nomenclatura criada pelos Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março, na

Mapa 11 – Tipologia de alojamento na NUT III Douro



Fonte – Elaborado a partir do RNT por Ricardo Bento (2019). Sousa, N.; Bento, R.; Pereiro Pérez, X. (2020). “A oferta de alojamento turístico no Douro”. In Pereiro Pérez, X. et al. (2020). *Dourotur: turismo e inovação tecnológica no Douro*. Vila Real: UTAD.

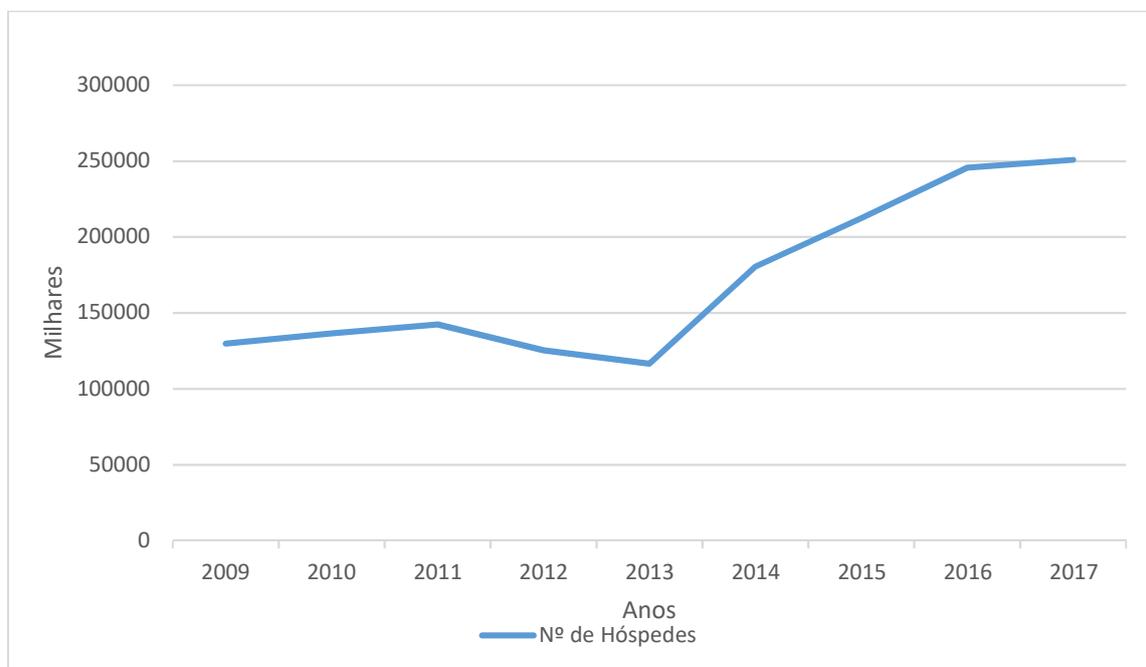
redação dada pelo Decreto-Lei nº 15/2014, de 23 de janeiro, pelo Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto e pelo Decreto-Lei nº 186/2015, de 3 de setembro, verifica-se o predomínio das “casas de campo” com 36% do conjunto dos empreendimentos turísticos, logo seguidas pelas unidades de “agroturismo” com 25%, pelas unidades hoteleiras com 18% e pelas unidades de “turismo de habitação com 11%. Com menor

expressão registam os “hotéis rurais” com 5%, os “parques de campismo e caravanismo e “apartamentos turísticos”, ambos com 2%, e os “conjuntos turísticos” e “pousadas” com 0,5% cada.

### 5.7.2 Análise dos indicadores da procura de alojamento turístico

Para uma perceção da evolução da procura de alojamento turístico na NUT III Douro, e considerando os dados disponibilizados pelo INE – Instituto Nacional de Estatística, complementados pelos da PORDATA, consideramos o período de 2009 a 2017. Os dados analisados reportam o alojamento turístico hoteleiro (Hotéis, Hotéis-Apartamento, Aldeamentos, Apartamentos e Pousadas). Por conseguinte, a partir de 2014 o Douro

Gráfico 13 – Evolução da procura de alojamento turístico hoteleiro (NUT III Douro)



Fonte – Elaboração própria a partir de INE – *Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados da hotelaria (2009-2017)*; PORDATA em <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Nota: Inclui estabelecimentos hoteleiros, turismo em espaço rural e novas unidades de alojamento; não existem dados para o ano de 2013 nos municípios de Armamar, Carrazeda de Ansiães, Moimenta da Beira, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Torre de Moncorvo e Vila Nova de Foz Côa.

registra um crescimento exponencial de turísticas, ultrapassando os 250 000 hóspedes em 2017.

**Quadro 32 – Evolução da procura de alojamento turístico por municípios da NUT III Douro (2009-2017)**

NUT III	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Douro	129 787	136 567	142 488	125 414	X	180 536	212 495	245 626	250 828
Alijó	14 657	16 349	19 343	18 456	19 882	25 605	29 033	27 839	32 098
Armamar	1 245	...	...	...	...	5 795	6 374	7 511	5 979
Carraceda de Ansiães	...	...	...	...	...	2 826	2 621	3 482	4 473
Freixo de Espada à Cinta	0	0	0	0	0	1 997	2 796	4 127	3 784
Lamego	34 794	34 705	37 123	36 262	39 458	40 126	47 720	60 786	48 252
Mesão Frio	...	...	...	0	0	1 700	...	16 617	14 108
Moimenta da Beira	...	...	...	...	...	3 183	3 102	3 276	3 367
Murça	0	0	0	0	0	...	...	...	...
Penedono	...	...	...	...	0	...	...	...	...
Peso da Régua	27 687	28 720	30 558	28 296	28 323	31 659	36 965	37 216	41 506
Sabrosa	...	...	...	...	...	8 024	8 964	11 817	14 296
Santa Marta de Penaguião	...	...	...	...	...	782	759	811	814
São João da Pesqueira	0	0	0	0	0	...	...	...	...
Sernancelhe	0	0	0	0	0	2 396	...	4 750	5 771
Tabuaço	...	...	...	295	...	9 302	12 759	15 676	17 045
Tarouca	0	0	0	0	0	...	...	3 363	5 095
Torre de Moncorvo	...	...	...	...	...	3 283	3 168	3 498	4 503
Vila Nova de Foz Côa	...	...	...	...	...	5 753	4 075	3 811	4 204
Vila Real	31 696	30 655	30 559	26 704	29 971	37 491	39 635	40 680	45 040

Fonte – Elaboração própria a partir de INE – *Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados da hotelaria (2009-2017)*; PORDATA em <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Numa primeira observação, e considerando os dados lacunares relativos a 2013, notamos que a partir de 2014 o Douro regista uma subida acentuada e constante de turistas, tendo

ultrapassado em 2017 os 250 000 turistas. Numa análise desagregada por municípios, em 2017 verifica-se que os municípios mais procurados são os de Lamego, Vila Real,

**Quadro 33 – Evolução da procura de hotéis na NUT III Douro (2009-2017)**

NUT III	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Douro</b>	83 599	92 343	108 090	102 478	111 195	117 542	...	...	131 621
Alijó	...	...	...	...	...	15 194	...	...	...
Armamar	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Carrazeda de Ansiães	0	...	...	...	...	...	...	...	...
Freixo de Espada à Cinta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lamego	25 269	25 654	30 610	30 741	36 724	31 965	...	...	...
Mesão Frio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moimenta da Beira	1 283	1 555	1 603	...	...	...	...	...	...
Murça	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Penedono	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Peso da Régua	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sabrosa	...	...	...	...	...	...	0	0	...
Santa Marta de Penaguião	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São João da Pesqueira	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sernancelhe	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabuaço	0	0	0	...	...	...	...	...	...
Tarouca	0	0	0	0	0	0	141	...	...
Torre de Moncorvo	0	0	0	0	0	0	0	0	...
Vila Nova de Fioz Côa	0	0	...	...	...	...	...	...	...
Vila Real	...	...	...	...	...	...	...	32 979	33 944

Fonte – Elaboração própria a partir de: PORDATA: <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Nota: Não inclui “hotéis rurais”, uma subcategoria do turismo rural.

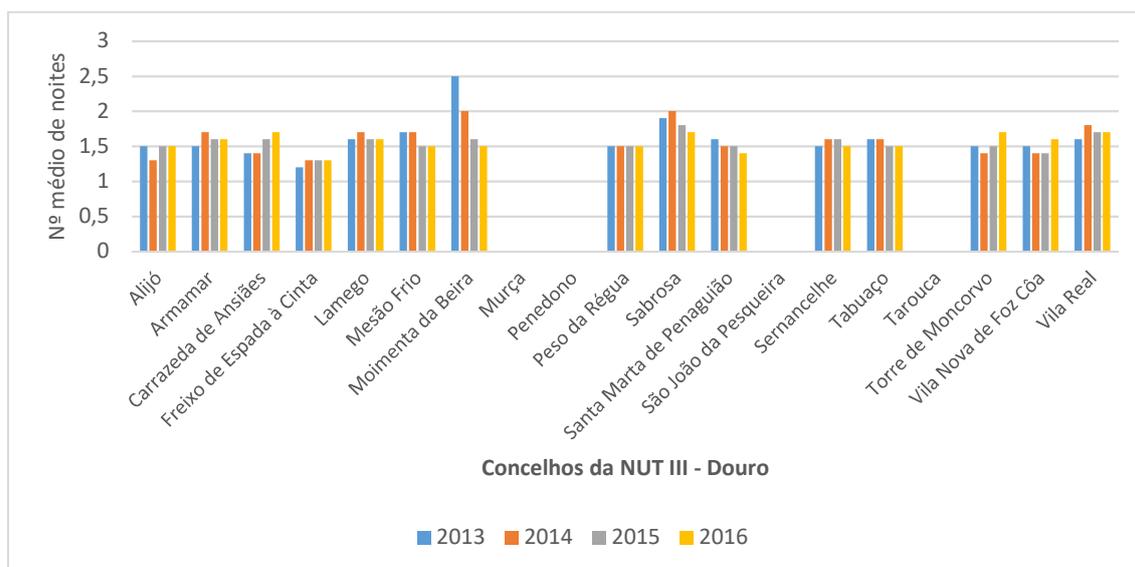
Peso da Régua e Alijó, tendo recebido entre os 30 e 50 mil turistas, municípios que proporcionam também uma maior oferta de alojamento. Num segundo grupo de

municípios apresentam-se os que registam uma procura entre 14 e 20 mil turistas, encontrando-se neste caso os municípios de Tabuaço, Sabrosa e Mesão Frio. Por último, consideramos um terceiro grupo de municípios que registam uma procura menor de alojamento, com menos de 7 mil turistas, nomeadamente os municípios de Vila Nova de Foz Côa, Torre de Moncorvo, Tarouca, Sernancelhe, Santa Marta de Penaguião, Moimenta da Beira, Freixo de Espada à Cinta, Carrazeda de Ansiães e Armamar. Relativamente à taxa líquida de ocupação por cama nos estabelecimentos de alojamentos turístico, segundo os últimos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, respeitantes a 2017, a NUT III Douro regista uma taxa global de 27,5%, compreendendo 31,5% no âmbito da hotelaria e 26,8% no que concerne ao turismo no espaço rural e de habitação. Estes dados contrastam com a taxa média total de 47,3% a nível nacional e com a taxa média total de 42% a nível da NUT II Região Norte. Ainda no âmbito da procura turística e considerando os dados desagregados do alojamento turístico fornecidos pela PORDATA, podemos salientar o peso das unidades hoteleiras relativamente à procura. Neste sentido, e ainda segundo os últimos dados oficiais disponíveis, 131 631 turistas que procuram a região ficaram alojados em unidades hoteleiras, equivalendo a cerca de 52% do total de turistas alojados, o que significa a tipologia de alojamento turístico mais procurado no Douro. Demais, cerca de 69% das dormidas em 2017, ou seja, das 393 621 dormidas, 201 457 dormidas foram em unidades hoteleiras.

#### **5.7.2.1 Estada média, taxa de ocupação e sazonalidade**

Do mesmo modo, observa-se que a evolução do número de dormidas acompanhou o ritmo de crescimento turístico na região. Já em 2017 a estada média em termos de alojamento situa-se em 1,5 noites, ainda distante dos 2,8 dias de estada média a nível nacional. Também segundo o PORDATA, a taxa de ocupação é baixa, cerca de 24%, e há uma grande dependência do mercado nacional que representa 76,2%, contrapondo-se ao mercado emissor estrangeiro com 32,8%. Os proveitos de hospedagem foram também em 2017 de 34.590.000 euros segundo a mesma fonte. Todos estes dados reportam unidades

**Gráfico 14 – Evolução da estada média NUT III Douro (2013-2016)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de INE – Inquérito à permanência de hóspedes e outros dados da hotelaria (2013-2016).  
 Nota: Inclui estabelecimentos hoteleiros, turismo em espaço rural e novas unidades de alojamento. Os concelhos de Murça, Penedono e Tarouca não apresentam registos.

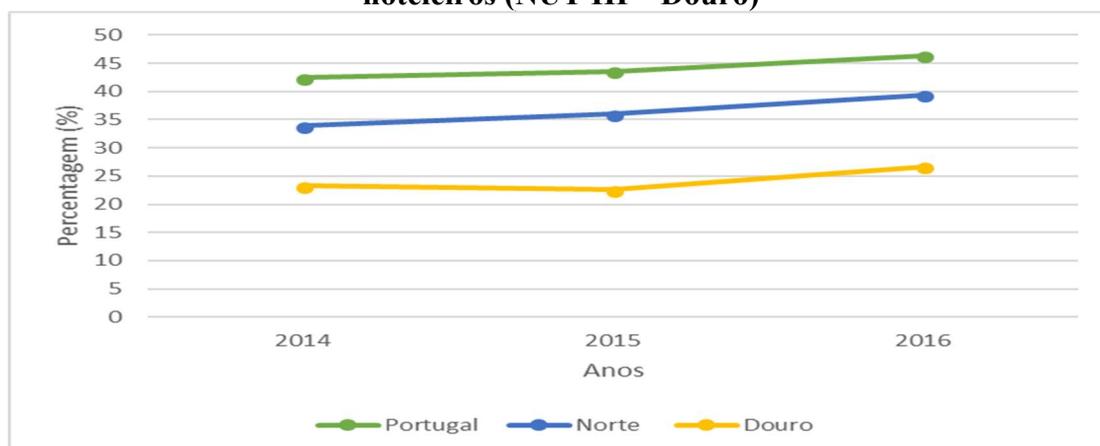
hoteleiras, não contemplando o conjunto de todas as tipologias de alojamento turístico do Douro.

Numa observação mais fina, considerando a NUT III Douro a nível municipal e reportando o período imediatamente anterior que abarca os anos de 2013 a 2016, os concelhos de Vila Real, Sabrosa, Moimenta da Beira, Carrazeda de Ansiães e Mesão Frio apresentem valores também ainda distantes dos 2,8 dias da média nacional. E se tomarmos em conta a NUT II – Região Norte, a taxa média de permanência situa-se nos 1,8 dias, semelhante à NUT II – Alentejo, mas bastante inferior à NUT II – Algarve que regista no período uma taxa média de permanência de 4,5 dias.

Quanto à taxa líquida de ocupação/cama nos estabelecimentos situa-se numa média/ano de 26,7%, dados de 2016. Embora se tenha verificado um ligeiro aumento relativamente aos anos anteriores, a taxa está muito aquém dos valores registados para a NUT II – Região Norte e ainda mais da média nacional, com taxa na ordem dos 39,4% e 46,4%, respetivamente, para o ano de referencia indicado.

Considerada de forma desagregada por concelhos, Lamego apresenta no computo global a maior taxa de ocupação, com cerca de 40% no período analisado. Já o concelho de Vila Real e Lamego, apesar de terem maior capacidade de alojamento registam apenas uma taxa de crescimento de 8,6%, enquanto o Peso da Régua verifica uma gressão de 4,3%

**Gráfico 15 – Taxa líquida de ocupação/ cama (%) nos estabelecimentos hoteleiros (NUT III – Douro)**

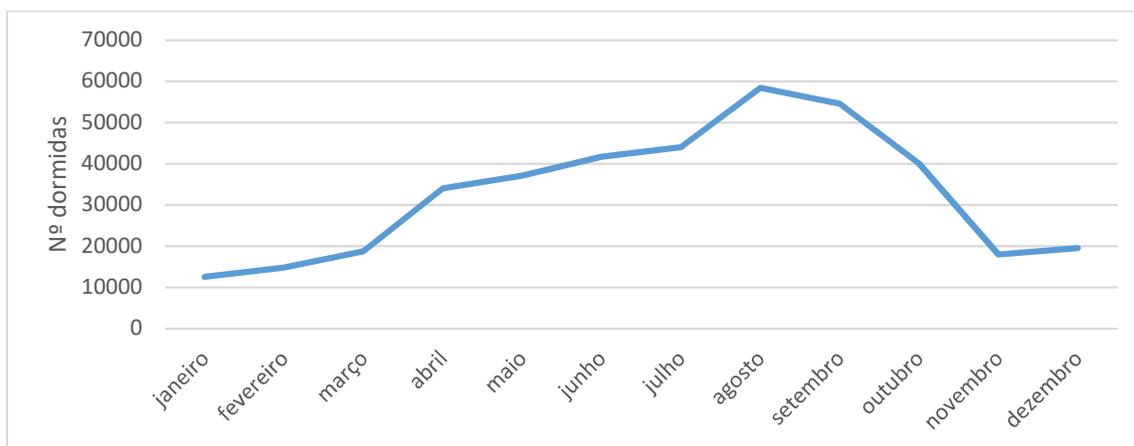


Fonte – Elaboração própria a partir de: INE. *Anuário Estatístico de Portugal, anos de 1014 a 1016*. Lisboa: INE.  
INE. *Inquérito à permanência de hóspedes na hotelaria e outros alojamentos anos de 1014 a 2016*. Lisboa: INE

no período, apresentando uma taxa de ocupação apenas de 37,3%, por conseguinte, superior à daqueles outros dois concelhos, até porque a cidade do Peso da Régua beneficia do seu posicionamento com local de confluência de fluxos de turistas que se deslocam nos cruzeiros e/ou que deslocam por via férrea.

Relativamente à distribuição mensal da procura de alojamento turístico no Douro,

**Gráfico 16 – Evolução mensal do nº de dormidas na NUT III Douro (2017)**



Fonte – Elaboração própria a partir de: INE (2019). *Inquérito à permanência de hóspedes na hotelaria e outros alojamentos – 2017*.

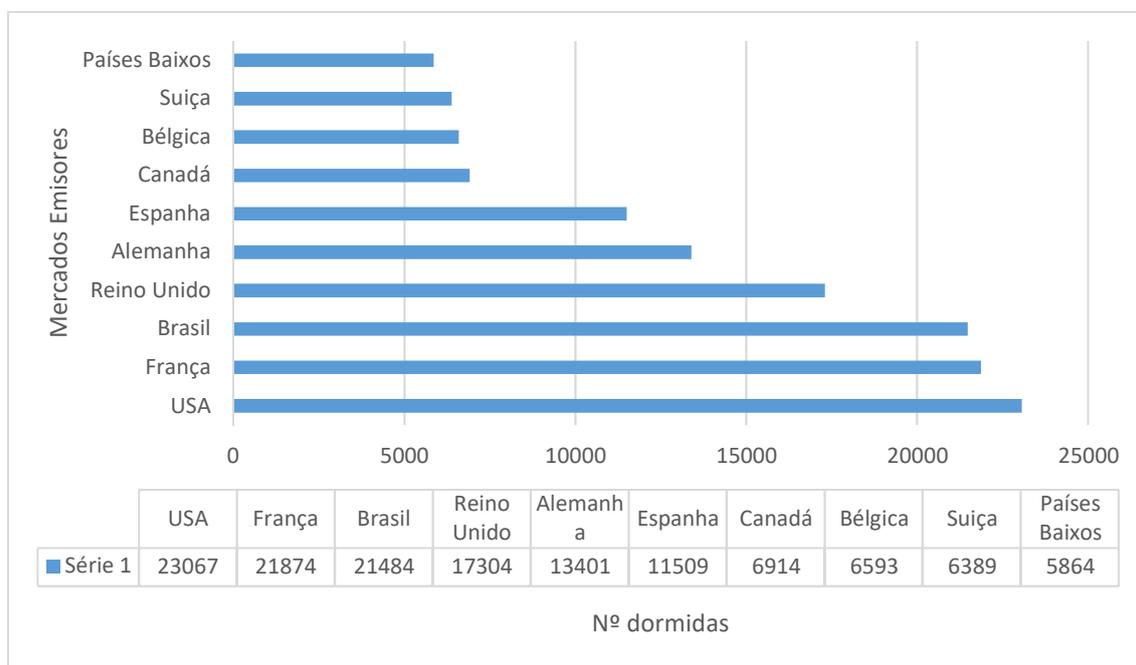
verificamos que cerca de 38,1% das dormidas concentram-se entre julho e setembro, sendo os meses de janeiro e fevereiro os que registram uma quebra acentuada da procura. O

mesmo acontece nos meses de novembro e dezembro, oscilações que pelo diferencial com os picos de ocupação da dita “época alta”, onde se inclui o período das vindimas e da grande azáfama enoturística, atestam a existência ainda de alguma sazonalidade na procura turística da região.

### 5.7.2.2 Mercados emissores

Cada mercado tem características únicas, devendo, por isso, ser abordado de forma particular e criativa de acordo com uma estratégia específica e devidamente fundamentada. Neste sentido, os mercados estratégicos dividem-se mercados prioritários atuais, os mercados de forte aposta e os mercados de aposta moderada. Segundo fontes mais recentes (Turismo de Portugal, 2017; INE, 2018; UNWT, 2018; e Banco de Portugal, 2017), os mercados prioritários atuais, de forte aposta e de aposta moderada, foram categorizados de acordo com critérios de evolução da procura turística do Douro e global e dos dados relativos à situação económica e demográfica de cada um.

Gráfico 17 – Mercados emissores da procura turística do Douro (2017)



Fonte – Elaboração própria a partir de: INE (2018); Turismo de Portugal – Travel BI.

Se recuarmos uma década e tomarmos os dados do ano de 2009, verifica-se que a procura turística era fundamentalmente portuguesa, representando cerca de 78% da procura. Os

mercados emissores externos representavam, então, apenas 22% dos turistas que procuraram a região, estando à cabeça os mercados emissores de Espanha, Reino Unido, França e Alemanha. Em 2017, últimos dados consolidados fornecidos pelo INE e Turismo de Portugal, I.P., considerando uma metodologia inclusiva de todas as tipologias de alojamento, a situação encontra-se substancialmente alterada. A primeira nota de realce é o crescimento do peso dos mercados emissores estrangeiros que representam já 38% dos fluxos turísticos, embora o peso dos mercados internacionais esteja substancialmente distante dos 60,9% da média do país. Quanto ao turismo doméstico representa a maior expressão na procura, pese embora essa relevância tenha baixando para 62% do computo global da procura turística da região. No elenco dos principais mercados emissores encontra-se por ordem de grandeza o mercado Norte Americano, seguido pelos mercados francês, brasileiro, inglês, alemão, espanhol, canadiano, belga, suíço e o dos Países Baixos.

### 5.7.3 Cruzeiros na Via Navegável do Douro

Outra realidade da oferta turística da região deriva da atividade de cruzeiros da Via Navegável do Douro que representa um eixo de grande relevancia para as dinâmicas do turismo do Vale do Douro. Segundo dados da entidade reguladora, a Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDL), o rio Douro atraiu 994 031

Quadro 34 – Evolução do número de passageiros na Via Navegável do Douro

	2016	2017	2018
Passageiros Cruzeiros mesma albufeira + Noturnos	647 300	973 302	994 031
Passageiros Cruzeiro 1 dia	228 124	232 502	206 019
Passageiros / Barco Hotel	63 071	66 681	85 402
Recreio	8 233	9 756	10 579
Total	946 728	1 282 241	1 296 031
% Taxa de crescimento	31,26%	35,44%	1,08%22

Fonte – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, APDL (2018). *Via Navegável Douro. Distribuição de passageiros*. Consultado em [https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6\\_PAGINA,P0\\_BREADCRUMB\\_MENU:VIA\\_NAV\\_EST,ESTATI](https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6_PAGINA,P0_BREADCRUMB_MENU:VIA_NAV_EST,ESTATI)

passageiros (turistas e/ou excursionistas) em 2018, ano a que reportam os últimos dados oficiais disponíveis. De salientar que nesse mesmo ano, 85 402 passageiros ficaram alojados em barco hotel, sendo cerca de 70% desses passageiros portugueses e os restantes têm a nacionalidade dos EUA, Reino Unido, Alemanha e Espanha e em menor medida Brasil, Dinamarca, Canadá, Noruega, Austrália, Japão, Holanda, Finlândia, Suíça, Itália, Bélgica, Suécia, Rússia, China e outros com menor expressão (APDL, 2019).

Em 2018 a Via Navegável do Douro mobilizou 1 296 031 passageiros distribuídos por “Passageiros de Cruzeiros – mesma albufeira + Noturnos”, representando 77%, “Passageiro Cruzeiro – 1 dia”, com 16%, “Passageiros / Barco Hotel”, com 7%, e ainda 1% respeitante à atividade de “Recreio”.

De salientar o exponencial crescimento global da atividade em 2016 e 2017, e um particular destaque para o crescimento, entre 2017 e 2018, especialmente do número de turísticas alojados em barco hotel.

De referir que os dados apresentados dão uma visão de conjunto de toda a via navegável do rio Douro, desde o Porto até Barca D’Alva, pelo que não incluem apenas os da região do Douro – NUT III. Neste sentido, em 2018 existiam no Douro 77 operadores fluviais e 171 embarcações com a capacidade de lotação de 10 315 passageiros. Demais, uma observação ao último triénio de registos, verifica-se um aumento significativo de todos os indicadores, nomeadamente do número de operadores, de 47 em 2016 para 77

**Quadro 35 – Operadores e capacidade instalada da frota a operar na Via Navegável do Douro (2016-2018)**

	2016	2017	2018
Operadores	47	61	77
Embarcações	113	149	171
Capacidade (lotação)	8 267	9 484	10 315

Fonte – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, APDL (2018). *Via Navegável Douro. Distribuição de passageiros*. Consultado em [https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6\\_PAGINA.P0\\_BREADCRUMB\\_MENU:VIA\\_NAV\\_EST,ESTATI](https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6_PAGINA.P0_BREADCRUMB_MENU:VIA_NAV_EST,ESTATI)

operadores em 2018. Aumento ainda mais significativo foi registado no número de embarcações a operar, de 113 em 2016 para 171 em 2018. Para este último ano, embora

o maior número de embarcações seja de pequeno porte, com a capacidade de 1 413 passageiros, as embarcações de grande porte, embora apenas com 10 unidades, representam uma capacidade total de 3 162 passageiros. Destaque ainda para a existência em operação de 23 Barcos Rabelos, embarcações características do rio Douro, com capacidade para 1 851 passageiros, e de vinte e uma unidades de Barco Hotel, com capacidade para 2 851 passageiros.

O rio Douro representa, assim, um notável recurso fluvial ao serviço do turismo na região, sendo considerado um dos mais icónicos cursos fluviais europeus. De resto, à sua

**Quadro 36 – Capacidade por tipologia de embarcações a operar na Via Navegável do Douro (2018)**

	2018	
	Nº de Embarcações	Capacidade Total
Semi-rígido/ fibra/ iate/ veleiro	1	12
Pequeno Porte	105	1 413
Médio Porte	11	1 026
Grande Porte	10	3 162
Barco Rabelo	23	1 851
Navio Hotel	21	2 851
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>8 261</b>

Fonte – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, APDL (2018). *Via Navegável Douro. Distribuição de passageiros*. Consultado em [https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6\\_PAGINA,P0\\_BREADCRUMB\\_MENU:VIA\\_NAV\\_EST,ESTATI](https://douro.apdl.pt/?p=100:6:3179261245377::NO::P6_PAGINA,P0_BREADCRUMB_MENU:VIA_NAV_EST,ESTATI)

passagem, o rio Douro contextualiza vários sítios classificados como Património Mundial da UNESCO, nomeadamente Salamanca, ainda em Espanha, e as gravuras rupestres de Vila Nova de Foz Côa, a cidade do Porto e o Douro Vinhateiro, em Portugal. Aqui, a via navegável do Douro proporciona 208 Km, desde o Oceano Atlântico, na Foz do Douro, na cidade do Porto, até à fronteira com Espanha, em Barca D’Alva, com um desnível de 125 m por cinco eclusas de navegação (de 13 a 15 m). Estamos, assim, perante uma via navegável com característica “internacionais e modernas”, recetiva a embarcações de recreio de todo o tipo, com o apoio ao longo do seu curso de cerca de 60 cais fluviais.

## **6 – Metodologia, análise e discussão de resultados**

### **6.1 Coleta de dados**

A coleta de dados teve em conta princípios de rigor que consubstanciam a investigação empírica assente na observação, com vista a uma melhor compreensão do problema em estudo. Este processo é ainda suscetível de novas aplicações, com as necessárias adaptações, mas que podem ser utilizadas para construir explicações ou teorias mais ajustadas (Hill e Hill, 2002; Quivy e Campenhoudt, 2005). O processo de investigação é entendido como um processo simultaneamente de aplicação de conhecimentos e de “planificação e criatividade controlada” (Hill e Uill, 2002).

O trabalho empírico teve em conta o contexto em que foi desenvolvido, a natureza dos casos, a amostra, as hipóteses de trabalho, as técnicas de recolha de dados e respetiva análise. Tal como referem Quivy e Campenhoudt (2005), além do *focus groups*, utilizamos ainda, como ficou dito, as quatro ferramentas de recolha de dados, nomeadamente: recolha de dados preexistentes (dados secundários e dados documentais); inquérito por questionário; inquérito por entrevista; e observação direta.

#### **6.1.1 Focus Groups**

Para uma primeira ronda de consulta a especialistas foi usada a técnica do *focus groups* ou grupo focal como ferramenta de recolha de dados. Considerada uma pesquisa exploratória, o investigador teve como objetivo ampliar a compreensão e reunir elementos de avaliação sobre a governança turística do destino Douro. Ora, o grupo focal caracteriza-se, no essencial, pela realização de reuniões com especialista, dirigidas por um moderador que, no âmbito do presente estudo, foi o investigador e cuja finalidade é discorrer sobre um tema de base. O grupo de discussão constitui um misto de entrevista e observação participante, pelo que o seu planeamento implicou uma atenção particular às condições da realização da sessão e à análise dos dados resultantes da discussão (Oliveira; Freitas, 2010).

A realização do *focus groups* proporcionou a interação entre os participantes, de onde resultaram dados relevantes para a investigação em curso. As dinâmicas de oposição e/ou consenso sobre os tópicos em discussão fazem sublinhar a referida interação do grupo, sendo o investigador/ moderador a assumir o papel de facilitador da convergência de opinião dos participantes entre si (Barbour, 2018). Demais, o grupo focal permite cruzar

as experiências de cada participante e a partilha de várias perspetivas sobre os tópicos em discussão (Morgan, 1988). Procedeu-se, assim, à constituição do grupo focal, tendo sido selecionados os participantes de forma intencional, considerando não tanto a dimensão do grupo, mas a qualidade e o contributo que cada especialista poderia aportar ao estudo. A identificação dos participantes foi feita tal como o procedimento de constituição de uma amostra não probabilística, o que levou a solicitar aos primeiros especialistas selecionados a indicação de outros que reunissem o perfil adequado aos critérios de participação e aos fins em vista. Por conseguinte, o perfil dos 6 especialistas por sessão, selecionados para este grupo de discussão, caracterizou-se fundamentalmente por docentes do ensino universitário com ligação ao território em estudo através de investigação fundamental e aplicada. Este número de participantes deriva também de recomendações de vários autores sobre a constituição do *focus groups*, isto porque se pretendia aprofundar o tema da discussão. Acresce o interesse dos participantes pelo tema e a sua disponibilidade para participar no debate. Confirmada a participação, o grupo focal foi realizado nas cidades do Peso da Régua e da Maia, em janeiro e março de 2018, quando o investigador se encontrava a coordenar a elaboração de um caderno de “boas práticas” para a gestão do destino turístico Douro, no âmbito do projeto *Douro em Movimento, Aldeias com Vida*. Este projeto foi desenvolvido com respaldo numa parceria estabelecida entre o Centro de Estudos de Desenvolvimento Turístico (ISMAI) e a *Douro Generation* (Associação de Desenvolvimento Regional) e a *Wine Villages - Associação de Desenvolvimento*. Neste sentido, foi possível identificar um conjunto de especialistas e convidá-los a integrar o *focus groups*, em duas sessões com a participação, como referido, de seis elementos em cada uma delas. Este grupo de especialistas integrou, assim, docentes do ensino superior, nomeadamente do Instituto Universitário da Maia e da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e ainda por membros da *Douro Generation* e da *Wine Villages*, associações de desenvolvimento regional que executam projetos ligados ao tema da complementaridade entre turismo e vinho, bem como à promoção e internacionalização da região do Douro Vinhateiro.

Os especialistas identificados para as duas sessões de *focus groups* tiveram o primeiro encontro no dia 11 de janeiro de 2018, na Fundação Museu do Douro, na cidade do Peso da Régua, tendo sido realizado um segundo *focus groups* em 15 de fevereiro, nas instalações do Centro de Estudos de Desenvolvimento Turístico / Instituto Universitário da Maia, na cidade da Maia.

No quadro seguinte assinala-se o referencial do perfil dos especialistas, nomeadamente a codificação do nome, a sua formação académica, a sua atuação profissional e a sua

**Quadro 37 – Caracterização do painel de especialistas do *focus groups* (1ª Sessão)**

Sessão/ Código de especialista	Formação académica	Desempenho profissional	Experiência relacionada com a região
CES 1	Doutorado em Sociologia Rural pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Professor universitário; investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Coordenador de candidatura ao Programa Nacional da Rede Rural; co-Coordenação da candidatura ao POCTP – Território, Recursos, Desenvolvimento (Douro)
CES 2	Doutorado em Património Cultural pela Universidade do Porto	Professor universitário; investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Participou no projeto de classificação das “Gravuras Rupestres do Côa, Douro” (Património da Humanidade, (UNESCO));
CES 3	Doutorado em Geografia - Análise Regional pela Universidade de Santiago de Compostela	Professor universitário (docente do Mestrado em Turismo/ ISMAI); investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Investigador dos projetos “Dourointour: Patrimónios Durienses e Turismo Cultural” (FEDER); e “Douro em Movimento, Aldeias com Vida – Carta de Boas Práticas” (FEDER)
CES 4	Doutorado em Gestão de Empresas pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Membro da equipa técnica da Douro Generation, Associação de Desenvolvimento	Investigador dos projetos “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (FEDER) , “World Generation Project” e “Plataforma Douro Mágico 360”
CES 5	Licenciado em História pela Universidade do Porto, Pós-graduação em Estudos Europeus no Instituto Superior de Economia e Gestão – Lisboa; componente curricular do Mestrado em Gestão Pública e Autárquica, na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Professor; político; conferencista	Direção da Douro Generation – Associação de Desenvolvimento Regional; Presidiu à Entidade Regional Turismo do Douro; foi vice-presidente da Associação de Turismo do Porto/Agência Regional; foi Governador Civil do Distrito de Vila Real; Foi deputado à Assembleia da República Portuguesa
CES 6	Formação superior em Engenharia de Ciências Agrárias	Autarca;	Projeto - Rede das Aldeias Vinhateiras (Douro)
Moderador	Doutorado pela Universidade do Porto; Doutorando em Turismo i Ocio na URV	Investigador responsável pela execução da presente tese de doutoramento	

Fonte – Elaboração do autor.

experiência relacionada com a região em estudo. Simultaneamente, a orientação do grupo focal para a sessão contemplou uma etapa preparatória a anteceder a reunião presencial,

Quadro 38 – Caracterização do painel de especialistas do *focus groups* (2ª Sessão)

Sessão/ Código de especialista	Formação académica	Desempenho profissional	Experiência relacionada com a região
CES 7	Doutorado em Geografia - Análise Regional pela Universidade de Santiago de Compostela	Professor universitário; investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Investigador dos projetos “Dourointour: Patrimónios Durienses e Turismo Cultural” (FEDER); “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (FEDER);
CES 8	Doutorado em Património pela Universidade do Porto	Professor universitário; investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Investigador dos projetos “Dourointour: Patrimónios Durienses e Turismo Cultural” (FEDER); “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (FEDER); Participação no projeto de classificação das “Gravuras Rupestres do Côa, Douro” (Património da Humanidade, (UNESCO);
CES 9	Licenciado em Gestão pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro;	Gestor; Direção Douro Generation;	Projeto “Douro em Movimento, Aldeias com Vida”
CES 10	Mestre em Turismo pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Docente do ensino superior;	Investigador nos projetos “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (FEDER); “Douro Religioso” (FEDER)
CES 11	Licenciado em História pela Universidade do Porto, Pós-graduação em Estudos Europeus no Instituto Superior de Economia e Gestão –Lisboa; componente curricular do Mestrado em Gestão Pública e Autárquica, na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Professor; político; conferencista	Direção da Douro Generation – Associação de Desenvolvimento Regional; Presidiu à Entidade Regional Turismo do Douro; foi vice-presidente da Associação de Turismo do Porto/Agência Regional; foi Governador Civil do Distrito de Vila Real; Foi deputado à Assembleia da República Portuguesa
CES 12	Doutorado em Turismo pela Universidade de Coimbra	Professor universitário; investigador integrado numa unidade de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Português	Investigador do projeto “Douro em Movimento, Aldeias com Vida” (FEDER);
Moderador	Doutorado pela Universidade do Porto; Doutorando em Turismo i Ocio na URV	Investigador responsável pela execução da presente tese de doutoramento	

Fonte – Elaboração própria.

nomeadamente o envio via correio eletrónico de material informativo sobre a investigação em curso; apresentação de material informativo já no início da reunião, tendo-se seguido a discussão em grupo em torno das opiniões sobre a configuração do modelo de *focus groups*.

As duas sessões forneceram um conjunto de dados primários, cujo registo mereceu uma análise do investigador que teve em conta as orientações sugeridas por Barbour (2018) ao considerar que os dados qualitativos coligidos devem ser apresentados numa matriz codificada (Barbour, 2018). Porém, tendo em conta o carácter exploratório desta técnica de pesquisa, a codificação dos dados inclui alguma flexibilidade por forma a possibilitar a inclusão de tópicos introduzidos pelos próprios participantes (Creswell, 2010; Barbour, 2018; Albuquerque, 2016).

Assim, para a análise dos dados resultantes das duas sessões foram codificados como dados preliminares e dados decorrentes, por forma a identificar o posicionamento dos

**Quadro 39 – Codificação da análise de dados recolhidos dos *focus groups***

<b>Codificação preliminar</b>	
Concordância	Análise do grau de concordância dos especialistas relativamente ao conteúdo apresentado ao grupo de discussão; inclui concordância plena e concordância com eservas
Discordância	Análise do nível de discordância dos especialistas relativamente aos conteúdos apresentados para discussão; inclui discordância absoluta e discordância com reservas
Opinião neutra	O especialista não indica nenhuma opinião sobre determinado tópico da versão apresentada ao grupo de discussão
Opinião de ajuste	O especialista indica opinião para melhoria depuração de determinado conteúdo do modelo apresentado ao grupo de discussão
<b>Codificação decorrente</b>	
Concordância	Consenso sobre os principais pressupostos da governança turística
Aplicabilidade	É comentada a aplicabilidade do modelo proposto ao grupo de discussão
Eficácia	Ajustada a “dimensão da eficácia”

**Fonte** – Elaboração própria a partir da adaptação da nomenclatura de Albuquerque, 2016: 46-47.

participantes fece ao modelo de análise da governança que foi submetido à avaliação e discussão por parte dos especialistas participantes. No fundamental, a codificação contempla para os dados preliminares as posições de “concordância”, a “discordância”, “opinião neutra” e a “opinião de ajuste”. Para os dados decorrentes, relacionados com questões não previstas e derivadas de opiniões apresentadas pelos especialistas, consideraram-se comentários de “consolidação”, “aplicabilidade” e de “eficácia” (nomenclatura usada no modelo proposto por Albuquerque, 2016).

Os conjuntos temáticos postos à discussão foram, assim, analisados e depurados e reagrupados ou aceites. Aquelas categorias resultaram da pesquisa bibliográfica, sendo que a codificação “preliminar” e “decorrente” proporcionou a análise do material. A análise dos especialistas incidiu sobre três dimensões de governança do destino turístico previamente consideradas. Deste modo, foram analisados os resultados provenientes dos dois *focus groups* e foram consideradas as reflexões e recomendações dos especialistas intervenientes de modo a termos uma versão consolidada de análise sobre o sentido da governança que se ajustou à espessura territorial em estudo.

Os resultados incidem essencialmente nas dimensões de governança do destino turístico previamente planificadas a partir da análise teórica considerada na primeira parte deste estudo. A preposição teórica do modelo de análise de governança contempla as dimensões da “participação”, “transparência” e “eficácia”, sendo que a proposta do modelo se consubstancia na hierarquia das componentes identificadas na revisão da literatura, como consta no capítulo 3º da primeira parte do presente estudo. Nesta pesquisa, o conjunto de estudos consultados sobre cada dimensão teve impacto na preposição teórica, sendo o maior número de esteudos elencados os que se referem à “participação” como dimensão nodal da governança. A participação é, assim, o elemento constante nos debates da gestão do destino turístico e, particularmente, nos da “boa governança turística”. A participação pressupõe e influência das comunidades na elaboração das políticas de turismo. Consideram-se neste contexto que os mecanismos de participação por forma a incluir os vários atores sociais locais e a própria comunidade no planeamento e organização do turismo constitui valor acrescido. Questiona-se, entretanto, a “eficácia” do processo participativo e a “transparência” de modo a garantir a promoção da “ação coletiva” (Pretty, 1996; Barbosa, 2012).

Quadro 40 – Modelo de análise

PARTICIPAÇÃO		
Temas chave	Linhas de análise	Crterios de avaliao/verificao
<p><b>Participao</b> generalizada de <i>stakeholders</i> no processo de deciso dos ligados a atividade turstica</p> <p>(Heylings e Braco, 2007; Dredge, 2006; Hall, 2011; Albuquerque, 2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Representatividade dos interesses envolvidos;</li> <li>➤ Composioo alargada de <i>stakeholders</i> com ao no destino turstico;</li> <li>➤ Alargamento a participao de atores sociais com interesses na atividade turstica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temas, interesses e participantes na discussao</li> <li>- Representatividade nos processos e instituies de governao</li> <li>- Ambitos de participao (publica, privada e comunitria)</li> </ul>
<p>Reconhecimento da <b>lgitimidade</b> das lideranas de <i>stakeholders</i> pelos seus pares</p> <p>(Lockood, 2010; Arajo, 2006; Dredge, 2010; Albuquerque, 2016))</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Processo de escolha das lideranas;</li> <li>➤ Coerncia entre as orientaes das lideranas e os objetivos comuns para o destino turstico</li> <li>➤ Integridade e compromisso no exercicio das lideranas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representatividade das lideranas</li> <li>- Conjugao entre objetivos e decises tomadas</li> <li>- Relao entre conflitos no destino e nveis de confiana entre os <i>stakeholders</i></li> </ul>
<p><b>Coesao</b> entre os <i>stakeholders</i> com envolvimento no destino</p> <p>(Albuquerque, 2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Articulaao com o desenvolvimento de aes, projetos e decises entre os <i>stakeholders</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volume e pertinncia de projetos conjuntos</li> <li>- Negociao para soluo de Conflitos</li> <li>- Reconhecimento e promoo do envolvimento dos <i>stakeholders</i></li> </ul>
<p>Forma como so tomadas as <b>decises</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formas de participao no processo de deciso</li> <li>➤ Relevncia das decises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caraterizao de tipos e nveis de participao na tomada de deciso</li> </ul>
TRANSPARENCIA		
Temas chave	Linhas de análise	Crterios de avaliao/verificao
<p><b>Transparncia</b> na divulgao da informao</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acesso a informao relativa ao desempenho da gesto</li> <li>➤ Fiabilidade e tipologia de informao facultada aos <i>stakeholders</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vias de difuso da informao a fornecer aos <i>stakeholders</i> envolvidos no processo de governao e gesto do destino turstico</li> <li>- Relevncia das informaes disponveis</li> </ul>
<p><b>Responsabilizao</b> na “prestao de contas”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dispositivos para a “prestao de contas”</li> <li>➤ Avaliao e medidas de correo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existncia ou no de instrumentos para “prestao de contas”</li> <li>- Existncia de foruns para</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Respeito pelas decisões assumidas</li> </ul>	<p>discussão de resultados atingidos pelas “lideranças do destino”</p> <p>- Ações “corretivas” no seguimento de “avaliações de desempenho”</p> <p>- Mensuração da influência do processo decisório</p>
<b>EFICÁCIA</b>		
<b>Temas chave</b>	<b>Linhas de análise</b>	<b>Critérios de avaliação/verificação</b>
Natureza e papel das <b>parcerias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Parcerias estratégicas</li> <li>➤ Parcerias institucionais</li> <li>➤ Parcerias em projetos</li> </ul>	<p>- Ação em rede</p> <p>- Articulação entre <i>stakeholders</i> para criação de escala na captação de recursos</p> <p>- Existência de “agências de desenvolvimento”</p> <p>- Montante dos recursos consignados ao desenvolvimento</p> <p>- Ligação do associativismo à oferta turística</p> <p>- Avaliação de projetos</p>
<b>Estrutura e organização da gestão do destino turístico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Planeamento estratégico</li> <li>➤ Estrutura organizativa</li> <li>➤ Modelo de gestão do destino turístico</li> </ul>	<p>Tipologia de entidade de governança e gestão do destino turístico</p> <p>- Caracterização das lideranças</p>
<b>Resiliência à mudança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Partilha de conhecimentos</li> <li>➤ Ensino / investigação</li> <li>➤ Consciencialização para o sentido de pertença e responsabilidade</li> </ul>	<p>- <i>Benchmarking</i> como instrumento de comparação entre práticas e performance;</p> <p>- Objetivo em estabelecer linhas de orientação ou “<i>best practices</i>”</p> <p>- Investigação/ ensino com direcionado à Inovação</p> <p>- Desenvolvimento de “habilidades” dos <i>Stakeholders</i></p> <p>- Apropriação de valores identitários e simbólicos do destino turístico</p>

Fonte – Adaptação do autor com base em Albuquerque, 2016; Araújo, 2006; Lockood, 2010; Heylings e Braco, 2007; Dredge, 2006.

### ➤ **Análise de resultados do primeiro grupo de discussão**

Cada especialista do primeiro grupo de discussão apresentou as suas considerações sobre a componente teórica do modelo de análise proposto, opiniões registadas presencialmente ao longo do debate prosseguido pelo grupo. Foram, assim, assinaladas as recomendações gerais e específicas apresentadas para cada dimensão do modelo de análise proposto.

No plano das críticas efetuadas à versão teórica do modelo de governança apresentado para discussão, os especialistas mostraram reservas sobre a correlação entre a dimensão dos fluxos turísticos e a sua articulação com a noção de destino turístico consolidado e o grau de maturidade nas relações entre atores e agentes da atividade turística da região (questões colocadas pelos especialistas CES 1; CES 2; CES 3; CES 5). As críticas dos especialistas salientam o facto dessa quantificação dos visitantes, como pressuposto para se caracterizar a consolidação do destino turístico, se assemelhar a uma pressuposição de um destino de turismo de massas, o que contraria o facto de estarmos perante um destino turístico de excelência, assim considerado pelo próprio CED – Centro Mundial de Excelência dos Destinos nas categorias de segurança, saúde e bem-estar, alimentação e bebidas, transporte, ambiente e paisagem, vinhas e cultura e património. Em alternativa, os especialistas apontam como características do *empowerment* da comunidade anfitriã a participação, especialmente no que reporta o pensar o destino e a organização da atividade turística. A par, os especialistas relevam o modelo da estrutura organizacional da governança turística que consideram ter que evidenciar atributos próprios e locais. Daí os especialistas considerarem decisiva a análise do próprio “modelo” de governança.

Outra crítica apresentada durante a discussão, embora apenas por um dos especialistas (CES 3), prende-se com a componente da “eficácia”, tendo sido considerada pela generalidade dos outros especialistas uma dimensão relevante, não num sentido aferidor, mas sim caracterizador da governança.

Por sua vez, a dimensão da “participação” é ainda considerada como condição nodal da atividade turística, mormente por permitir a redistribuição da riqueza gerada pela atividade turística no próprio destino. Demais, o grupo de discussão considera que a “participação” deve proporcionar a representatividade dos atores e agentes locais no processo e instituição de governança, influenciando a inclusão generalizada de *stakeholders* nos procedimentos de decisão e planeamento ligados à atividade turística (Heydings e Braco, 2007; Albuquerque, 2016; dredge, 2006). Este princípio da

“inclusão”, apresentado no modelo teórico de análise, foi considerado pelos especialistas como a componente essencial da “participação”. Também no plano teórico, foram apontados como critérios de verificação os temas de interesses e os participantes na sua discussão, a representatividade nos processos e instituições de governança e ainda os âmbitos de participação (pública, privada e comunitária). Sobre estes tópicos, os especialistas pronunciaram-se por um ajustamento de alguns critérios de verificação, especialmente sobre o “espaço institucional de participação” como promotor dos atores e agentes do destino turístico e nas questões que lhes concernem direta e indiretamente. Do mesmo modo, defendem a participação alargada e representativa dos *stakeholders*. Sobre a coesão entre agentes e atores com envolvimento no destino, os especialistas consideram ser um princípio nevrálgico de “boa governança” (CES 1; CES 2; CES 3; CES 5), especialmente aplicado a destinos turísticos coincidentes com territórios sensíveis às questões de conservação ambiental, o que deve ser considerado como um “interesse comum” a todos os *stakeholders*.

Sobre a dimensão de “transparência” não se registaram recomendações relativamente ao modelo teórico proposto para análise dos especialistas.

Quanto à dimensão da “eficácia”, considerada por vários autores (Beaumont e Dredge, 2010; Lockwood, 2010; Albuquerque, 2016) como um dos fundamentos da governança, os especialistas apresentaram algumas reflexões sobre o conceito economicista contido pela própria expressão (CES 2; CES 4). Outros especialistas (CES 1; CES 3) relevaram o sentido do termo “eficácia”, apontando mais para uma linha de monitorização do processo de governança do destino turístico. Porém, todos os especialistas acabaram por defender a manutenção da “eficácia” como dimensão de governança plasmada na natureza das parcerias (estratégicas; institucionais; projetos), na estrutura e organização da gestão do destino turístico e na resiliência da comunidade anfitriã às mudanças.

### ➤ **Análise de resultados do segundo grupo de discussão**

O segundo *focus groups* realizou-se no mês seguinte ao anterior, já noutra local, e reuniu seis especialistas (CES 7 a CES 12) e o moderador. Os dados fornecidos conjugaram o modelo de análise teórico inicial com os dados recolhidos na primeira sessão de discussão de especialistas. Do essencial da discussão ressalta a preocupação da articulação entre o

modelo teórico e a aplicabilidade empírica por forma a permitir uma versão consolidada de análise.

Relativamente à dimensão da “participação”, esta segunda sessão de discussão aceitou sem reservas a “inclusão” como componente essencial da participação de modo a evitar eventuais distorções do processo decisório por parte de interesses localizados e a minimizar desigualdades nos benefícios provenientes do turismo. Também a “legitimidade”, enquanto componente da dimensão da “participação”, foi associada à “liderança” e pressupõe coordenações colegiais (CES 8; CES 9). Ao mesmo tempo, os especialistas consideraram importante a coerência das decisões tomadas pelas lideranças com os objetivos coletivos dos intervenientes na atividade turística do destino (CES 7; CES 10). Quanto aos critérios de verificação respeitantes à “coesão” dos intervenientes na atividade turística do destino, os especialistas indicaram ajustes, nomeadamente na integração de outros atores como a universidade ou associações de desenvolvimento na implementação de projetos e atividades em benefício do destino turístico. A este propósito, há autores (Hall, 2010) que sublinham o compromisso entre os *stakeholders* na composição institucional de um destino turístico como uma característica de governança. Neste contexto, alguns especialistas (CES 7; CES 10) recomendam uma verificação da presença de tendências *top down* e/ou *bottom up* como elemento de verificação da integração de uma gama alargada de representantes de agentes e atores do destino turístico, sendo que este segundo sentido tende a uma maior consonância com os princípios da “boa governança” por representar um movimento debaixo para cima (Zapata *et al.*, 211).

Este segundo grupo de discussão aceitou a dimensão da “transparência” sem reparos à proposta de modelo de análise. Porém, sobre a dimensão da “eficácia” apresentou algumas achegas sobre a verificação do modelo de parcerias estratégicas, recomendando a consubstanciação do trabalho em rede e o reforço da atuação em escala que leve a uma maior captação de recursos para o desenvolvimento da região (CS 7; CES 10).

Em suma, em ambas as sessões de *focus groups* foi possível recolher opiniões e recomendações de especialistas que permitiram consolidar o modelo teórico de análise de governança proposto. As recomendações dos especialistas foram orientadas num sentido de uma melhor articulação do modelo teórico com o sentido empírico e aplicabilidade.

Quadro 41 – Principais ajustes ao modelo teórico saídos das duas rondas de discussão

Componente de Análise	Crítérios de Verificação
<b>Participação</b>	
<b>Inclusão</b>	
Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Forma de seriação dos temas para discussão pelos grupos de interesse da atividade turística;</li> </ul>
Composição	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Caracterização dos atores e agentes envolvidos na atividade turística;</li> <li>➤ Âmbito de atuação dos envolvidos no processo de governança turística;</li> </ul>
Abertura à participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Crítérios de participação nas dinâmicas de governança turística;</li> <li>➤ Forma de promoção da participação;</li> </ul>
<b>Legitimidade</b>	
Caracterização da liderança relacionada com a governança turística	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Forma de escolha e atribuição da autoridade dos representantes do destino turístico (votação; pela lei ou mandato democrático; outro);</li> <li>➤ Rotatividade no exercício das lideranças;</li> <li>➤ Coordenação colegial</li> </ul>
Cioerência das decisões para a ação no destino turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grau de articulação entre as decisões os objetivos propostos;</li> </ul>
<b>Coesão</b>	
Integração de projetos e atiovidades no processo de desenvolvimento do destino turístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verificação da existência de projetos e decisões partilhadas;</li> <li>➤ Verificação das relações <i>top down</i> ou <i>bottom up</i>;</li> </ul>
<b>Decisão</b>	
Forma de participação no processo decisório	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Níveis de consulta; recomendação; co-gestão;</li> </ul>
Grau de relevância das decisões tomadas pela entidade de governança turística	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formulação de política; objetivos e estratégias; elaboração de planos e projetos, captação de recursos; execução de ações; monitorização e avaliação de resultados;</li> <li>➤</li> </ul>

<b>Transparência</b>	
<b>Comunicação</b>	
Acesso à informação sobre o processo de governança e gestão do destino turístico	➤ Existência de canais de acesso à informação para todos os <i>stakeholders</i> ;
<b>Prestação de contas</b>	
Ações avaliativas e/ou corretivas	➤ Existência de fóruns de análise e discussão de resultados obtidos pelas “lideranças” da governança e gestão do destino turístico;
<b>Eficácia</b>	
<b>Parcerias</b>	
Caracterização das parcerias estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Benchmarking</i> com outras experiências e parcerias em rede;</li> <li>➤ Criação de escala para a obtenção de recursos;</li> <li>➤ Avaliação dos resultados das parcerias;</li> </ul>
<b>Resiliência</b>	
Partilha de experiências	➤ Partilha de resultados e de “boas práticas”.

Fonte – Elaboração própria a partir de: Resultados do *focus groups* e da literatura consultada.

### 6.1.2 Inquérito por entrevista

Numa entrevista realizada em janeiro de 2018 ao autarca do município de Tarouca, integrante da Rede das Aldeias Vinhateira, foram enunciados vários desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras para a implementação de um modelo de governança pública do destino turístico do Douro (NUT III). Desde logo, o autarca considera necessária a avaliação da construção sustentada deste destino turístico em articulação com o planeamento e desenvolvimento holístico do território, a que se deverá associar também a atribuição de um elevado grau de relevância à política pública para o desenvolvimento do território.

Demais, a nível da gestão do turismo, os municípios não conseguem isoladamente a implementação de um projeto quer de incremento económico, quer de preservação e salvaguarda do património natural e cultural, por forma a conseguirem uma melhoria de vida das comunidades residentes, mas também a proporcionarem ao turista experiências de qualidade, afirmar a imagem global da região e fomentar, em suma, a competitividade e desenvolvimento regional. Deste modo, o autarca entrevistado defende a atribuição da gestão da governança do destino turístico a “uma entidade supramunicipal”, pensando e partilhando em rede a implementação de um projeto conjunto para o desenvolvimento turístico da região, o que deveria caber a uma entidade pública de turismo existente, porém com a participação de uma generalidade de agentes no processo de governança, quer do setor público, privado e sociedade civil, quer afetos á área do turismo, quer de outras áreas de intervenção que se relacionem com o turismo. O autarca interpreta o turismo também como “um sistema aberto” que engloba um conjunto de processos que devem ineratuar em rede com outros “sistemas socioeconómicos e ambientais”.

Entende ainda o entrevistado que é de elevada relevância a capacitação dos residentes para a receção dos turistas que veem ao Douro visitar as suas aldeias e Quintas. Daí deriva também uma certa “capacidade empreendedora local” que leve ao “aproveitamento dos produtos endógenos”. E, considera mais, “as melhores experiências turísticas envolvem contacto com os residentes e comunidade anfitriã.

Confrontado com a escala geográfica em que deve ser feito o planeamento e prosseguidos os princípios de governança para a obtenção de reais objetivos estratégicos inerentes a uma política pública para a região, o entrevistado considerou que a escala ideal deveria ser a que agregasse os “municípios com identidade próxima (Lamego, Tarouca, Moimenta, Sernacelhe, Penedono) e a Comunidade Intermunicipal Douro (CIM Douro) “que inclui o que é do Douro e o que não exclusivamente do Douro”.

## **6.2 Inquérito por questionário (metodologia Delphi) a agentes chave com compromissos sobre o território turístico da NUT III – Douro**

A governança turística tem âmbitos territoriais distintos com maior incidência de aplicação em termos regionais, mormente em questões de unidade administrativa, nomeadamente o nível NUT II e NUT III no caso da União Europeia. Assim, para se aplicar a medição da governança neste nível territorial é necessário que o turismo tenha

uma amplitude substancial de desenvolvimento nesse mesmo espaço, passível de relevância, a par de outras atividades económicas na região. Como consta do documento orientador aprovado pela Assembleia Geral da OMT (outubro, 2011), *informe sobre el avance de la reforma de la Organización*, o “turismo interno” e a “governança do turismo” são áreas consideradas que merecem um enfoque especial (OMT, 2011). A primeira porque proporciona emprego e desenvolvimento a zonas rurais deprimidas; a segunda porque pressupõe uma rede de relações em diferentes níveis, nomeadamente entre a administração pública e o setor privado, tanto em destinos nacionais como locais. No fundo, a incidência territorial a nível local tem redobrada relevância pelo facto da atividade turística se distribuir também de forma territorialmente assimétrica, sendo a perceção da atividade a nível local de elevada importância para a eficiência do desenho das políticas nacionais de turismo.

Ainda sobre a questão da aplicação territorial da governança, atente-se na ação da OMT ao promover um projeto internacional – *INRout* – que estabeleceu as bases de uma rede internacional sobre “economia regional, mobilidade e turismo”, relevando um conjunto de dados de informação crítica para os agentes da indústria turística, onde se encontra representada a área da governança. Em detrimento de uma “comparabilidade internacional do turismo”, aquele projeto dá preferencial atenção à análise de especificidades de âmbito regional do turismo (Durán, 2013).

Cada vez mais o êxito da implementação de uma estratégia de planeamento de base territorial se encontra implicada na capacidade desse território ser respaldado em instrumentos como o de uma governança dimensionada que permita representatividade e níveis de participação alargada, a um tempo “flexível, operativa e eficaz”. Neste contexto, foi elaborado um questionário sobre “governança pública para o destino Douro (NUT III)” que possibilitasse avaliar os moldes de uma construção sustentada do destino a articular com o planeamento e desenvolvimento holístico que se pretende para a espessura territorial em análise.

O objetivo principal do questionário elaborado no âmbito de um estudo *delphi* visa, pois, a recolha de opinião de agentes e atores implicados com o território que se considerou conjugar o conhecimento do mesmo com a experiência em áreas diversas, de modo a permitir pensar um perfil, uma amplitude e um enquadramento para uma entidade de gestão de governança turística para o território. Neste sentido, o estudo teve como desiderato gerar “consensos de opinião prospetiva” implicados em efeitos futuros sobre

o destino turístico tendo por base recursos, produtos e tendências. Demais, pretende-se ainda que daí se possa consubstanciar uma visão para o destino turístico e sistematizar a sua caracterização que possibilite elencar estratégias a prosseguir.

A aplicação do método *delphi* pressupõe ainda um investigador de contacto com o painel (o autor do presente estudo) que foi o responsável pela aplicação e desenvolvimento dos procedimentos. Além da seleção do painel de especialistas, como referido anteriormente, foi definido o número de rondas e períodos de resposta e pressupostos base para a obtenção de consenso. Foi ainda definida a construção do questionário, cujas preposições remetem para a possibilidade de gerir e renovar o turismo em espaço rural, simultaneamente Património da Humanidade, por forma a contribuir para a revitalização sociodemográfica da comunidade anfitriã, salvaguardando o respeito por processos harmoniosos de sustentabilidade e responsabilidade. As hipóteses contemplam o grau de necessidade de se estabelecerem critérios que ajudem a gerir a própria “capacidade de carga” do destino e a sua articulação com estratégias que se combinem com os interesses de “identidade do destino”. Sendo este um dos principais objetivos que se pretende alcançar com o presente estudo, considerou-se particularmente adequada a utilização da metodologia *delphi* como instrumento a ser utilizado na ponderação de fatores rodeados por questões complexas (Gibson e Miler, 1990) como a que se propõe nesta investigação.

### **6.2.1 A metodologia *Delphi***

Seguindo as recomendações de Quivy e Campenhoudt (2005) é necessária a identificação do tipo de dados a coligir e como o fazer, a que acresce a delimitação da análise empírica no tempo e no espaço geográfico e social. Um estudo *delphi* é considerado interativo, pois visa solicitar e reunir um conjunto de opiniões a partir de um painel de especialistas através da aplicação replicada de uma série de questionários (Linstone e Turoff, 2002).

Assim, o nosso campo de análise decorreu no período de maio a julho de 2018, análise que incidiu territorialmente sobre a NUT III –Douro. Tendo em vista os objetivos a atingir – o modelo de governança para o destino turístico em análise –, o estudo foi aplicado a várias “unidades de observação” dos setores público/ privado e sociedade civil, representadas por atores chave como a seguir se indicam.

A metodologia usada foi, pois, focada em “conceitos chave” do “sistema turístico” como um sistema aberto que interatua em rede com outros sistemas socioeconómicos e ambientais, determinados pelos interesses dos seus atores/agentes, e nos processos de

tomada de decisão. Metodologicamente a ferramenta *delphi* foi aplicada com o sentido de recolha da opinião de especialistas através de questionário, considerando-se um painel de 15 membros que ajustaram as opiniões à luz do método aplicado. Dos pressupostos previamente fixados, destacam-se: i) o investigador do presente estudo foi o elemento de contacto com o painel; ii) foram definidas previamente as bases inerentes à seleção do painel; iii) foi construído o questionário modelo; iv) foi mantido o anonimato dos membros do painel até à conclusão do estudo. Como características básicas do estudo *delphi* podemos apontar o resumo de Woudenberg (1991):

**Anonimato**  **Feedback**  **Iterações**

O processo de agilização deste estudo *delphi* obedeceu a uma criteriosa preparação que levou à construção do questionário que foi aplicado ao painel de especialistas. Desde logo, o investigador assumiu o papel de moderador do estudo, tendo operacionalizado o seu desenvolvimento e a análise dos resultados com a comunicação e *feedback* aos respondentes por forma à preparação da segunda ronda do estudo. O objetivo era o de clarificar e aperfeiçoar as respostas do painel de participantes a fim de se poder apresentar de forma sinalética um modelo de gestão e prática de governança para a região em análise. A ferramenta utilizada para a recolha de informação foi o inquérito por questionário, aplicado via e-mail em formato *excel*. O questionário foi distribuído em duas rondas pelos respondentes, o que possibilitou o resultado final que pretendia reunir o maior consenso possível sobre as questões aplicadas. O recurso ao inquérito por questionário segundo o método *delphi* relaciona-se com as vantagens da sua utilização neste contexto empírico e tendo em conta os recursos disponíveis (Veal, 2006). Dessas vantagens salienta-se a “transparência” nas regras de pesquisa, porquanto os resultados podem ser analisados por terceiros e apresentam uma quantificação que permite a síntese (Veal, 2006). Por outro lado, foi dado *feedback* individualmente ao painel em cada ronda de respostas com o intuito de se poder obter a maior convergência possível das respostas e um consenso representativo do “julgamento” conjunto do grupo. Em suma, o “julgamento coletivo” é considerado melhor do que a “opinião” individualizada.

A construção e validação do questionário aplicado derivou de uma extensa e criteriosa revisão bibliográfica, bem como de fontes documentais, nomeadamente publicações oficiais, incluindo documentos de planeamento, relatórios e mesmo legislação.

**Quadro 42 – Preparação e enquadramento do estudo delphi**

<b>Moderador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A anteceder a aplicação do questionário <i>delphi</i> o autor deste estudo assumiu o papel de investigador/ moderador e operacionalizou todo o processo: desenvolvimento do questionário; análise de resultado e preparação da ronda seguinte; comunicação do <i>feedback</i> aos respondentes (Skulmoski <i>et al.</i> 2007).</li> </ul>
<b>Objetivo do estudo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Clarificar e aperfeiçoar as respostas do painel de participantes através da aplicação do questionário em várias rondas (Linstone e Turoff, 2002) com a possibilidade de inclusão de critérios adicionais; recomendável duas a três rondas (Story <i>et al.</i> 2001).</li> </ul>
<b>Constituição do painel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Processo nevrálgico para a eficácia do estudo <i>delphi</i> que tem em consideração o perfil de cada especialista através de critérios de qualidade, especialização e experiência de cada um (Day e Bobeva, 2005);</li> <li>➤ Considera-se ainda a “representatividade” dos vários especialistas em função do que se propõe estudar (Horan, 2010);</li> <li>➤ O número de participantes recomendado pode variar entre os 7 e 35 participantes; neste estudo foram selecionados 15 participantes (Day e Bobeva, 2005).</li> </ul>
<b>Acompanhamento e controlo das várias rondas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ As rondas de aplicação do questionário são intercaladas no tempo e acompanhadas de ulterior reporte/<i>feedback</i> aos participantes (Hanafin, 2004) com a indicação das tendências gerais do painel.</li> </ul>
<b>Consenso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Utilização de parâmetros de aferição estatística da amplitude das variâncias das respostas dos especialistas; quanto menor for o coeficiente de variação maior é o consenso.</li> </ul>
<b>Anonimato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ É mantido o anonimato entre os participantes até á conclusão do estudo; é o moderador que “filtra” as questões; não há interação direta entre os participantes, embora possa existir interação com as ideias veiculadas por estes (Nehiley, 2001); o anonimato permite a reformulação de opiniões no decurso das várias rondas do questionário sem um eventual constrangimento do respondente (Meyrick, 2002).</li> </ul>

Fonte – Elaboração própria.

O questionário encontra-se distribuído por seis níveis, sendo que o primeiro tem por finalidade identificar o questionário – “Modelos de gestão turística e práticas de governança (NUT III – Douro)” – e apresentar um enquadramento ao questionário de modo a incentivar o respondente à cooperação com o estudo (Bryman, 2012). Esta fase do questionário deu a conhecer o objetivo, o contexto, a hipótese, o “Estado da Arte” e a metodologia do estudo. Além desta introdução, o inquérito apresenta um primeiro e segundo nível onde se recolhe o perfil do respondente e a informação atinente à entidade a que esteve/ ou está ligado. Na fase seguinte o questionário elenca seis questões, sendo

a terceira e a oitava de resposta de uma só opção e a as restantes quatro questões de resposta aberta (multiopcional valorativa). Estas questões incidem sucessivamente sobre a relevância da existência de uma política pública para o desenvolvimento e sustentabilidade turística do Douro; a entidade melhor posicionada para a gestão turística e governança na região; os agentes a participar no processo de governança; o grau de relevância dos princípios porque se deve pautar o processo de governança para a região; o nível de importância dos “mecanismos de participação”; e a escala geográfica em que deve ser feito o planeamento e a gestão da governança turística para a região.

Para as questões de resposta aberta usamos a escala de tipo *Likert*, com cinco níveis opcionais, sendo o 1 correspondente a “Nada importante” e o 5 “Extremamente importante”

Como referido, o processo de aplicação do questionário foi prosseguido em duas rondas que decorreram entre maio e julho de 2018. A primeira ronda do inquérito foi enviada em 1 de maio e concluída em 1 de junho daquele ano, decorrendo ao longo de 32 dias, tendo contado com a resposta de todos os 15 membros do painel de participantes. A segunda ronda foi aplicada entre 10 de junho e 1 de julho, decorrendo durante 22 dias. Esta segunda ronda foi mais celere do que a primeira, porquanto os membros do painel já estavam familiarizados com o estudo a que acresce o *feedback* transmitido a partir da análise do moderador do estudo. O critério de aferição do consenso entre o painel foi mensurado a partir da ponderação do desvio padrão com a média de cada *item* de análise, sendo este coeficiente expresso em percentagem (Hill e Hill, 2005). Indicado o critério a seguir, e considerando os *inputs* da literatura sobre estudos similares, estipulou-se que o “ponto de corte” pelo qual se considera ter atingido, ou não, o patamar do consenso que foi considerado, nomeadamente 30% de variação para o *item* em apreço. Em suma, considerou-se que neste estudo o nível de consenso global foi conseguido de modo aceitável à segunda ronda (Wright e Giovinazzo, 2000).

## **6.2.2 Análise de resultados**

### **6.2.2.1 A amostra**

O método *delphi* utiliza um painel como amostra da população, sendo que neste estudo ela foi constituída por profissionais/ especialistas que atuam em organizações ligadas aos

setores público, privado e sociedade civil, tendo sido procurada uma representatividade equilibrada dos participantes afetos a esses setores ou componentes de análise

O estudo empírico pretendeu recolher e analisar o posicionamento sobre o sentido da governança, tendo sido previamente identificados 15 atores participantes, distribuídos por grandes áreas de atuação, nomeadamente dos setores: i) público/ Estado (presidentes e/

Quadro 43 – Tipologia e setor de atuação dos participantes no questionário

Setor/ Tipologia/ N° Participantes			
<b>Setor público/ Estado</b>		<b>Setor privado</b>	
➤ Presidente de Câmara/ ou vice-Presidente de Câmara;	2	➤ Empresários locais e associativismo empresarial;	3
➤ Comunidade Intermunicipal;	1	➤ Consultoria/ Universidade	2
➤ Entidade de gestão territorial e/ou turística	3		
➤ Governo central	1	<b>Sociedade civil</b>	
		➤ ONG/ Associativismo	3

Fonte – Elaboração própria.

ou vice-presidentes de Câmara Municipal; Comunidade Intermunicipal; entidades de gestão territorial e turística; governo central); ii) privado e sociedade civil (empresários locais e associativismo empresarial; organizações não governamentais/ associativismo; universidade/ consultoria).

As perceções deste último conjunto de participantes no estudo foram consideradas ao mesmo nível dos outros atores ligados ao segmento público, até porque o “discurso” está relacionado com “ideias”, “perceções” e “paradigmas” no domínio da governança e gestão do destino a nível político.

Assim, constituiu-se o painel de respondentes formado por um conjunto de especialistas e/ ou agentes e atores com responsabilidades neste enfoque territorial por forma a avaliarem as questões deste estudo *delphi*, escolha que teve em linha de conta a experiência académica e/ou profissional, bem como conhecimentos técnicos específicos e funções exercidas no domínio do tema em análise (Day e Bobeva, 2005).

O processo de constituição do painel de participantes no estudo *delphi* esteve também ligado às perceções derivadas da realização do *focus groups* anteriormente referenciado, o que ajudou à identificação de especialistas que reunissem o perfil adequado e que fossem representativos das respetivas áreas de ação de modo a viabilizar a avaliação do tema base deste estudo *delphi*. Considerada a “representatividade” dos vários

**Quadro 44 – Perfil dos participantes no questionário *delphi***

Área de atuação	Formação académica	Função exercida e/ou atual
Política	Licenciatura	Cargo a nível autárquico (na NUT III Douro)
Associativismo/ ONG	Licenciatura	Direção
Ensino/Investigação	Doutoramento	Docente universitário/ Investigador
Política	Doutoramento	Governo Central (Ministro)
Política	Licenciatura	Cargo a nível autárquico (na NUT III Douro)
Gestão Territorial (Área do Desenvolvimento Regional)	Mestrado	Estrutura regional de governo
Associativismo Empresarial	Licenciatura	Direção
Gestão Territorial (Área do Turismo)	Licenciatura	Direção
Gestão territorial (Área Vitivinicultura)	Licenciatura	Direção
Associativismo Empresarial	Licenciatura	Direção
Política	Doutoramento	Estrutura intermédia de governo
Ensino/Investigação	Doutoramento	Docente universitário/Investigador
Associativismo /ONG	Licenciatura	Direção
Empresarial	Licenciatura	Gestor
Associativismo Autárquico	Licenciatura	Direção

Fonte – Elaboração própria.

especialistas em função do que se propõe estudar (Horan, 2010), o número de participantes recomendado deveria estar na amplitude entre 7 e 35 participantes, tendo-se selecionado para este estudo *delphi* 15 participantes (Day e Bobeva, 2005).

Em termos institucionais, cerca de 70% dos membros do painel está /ou esteve diretamente relacionado com a área do turismo e os restantes 30% estiveram indiretamente ligados. Todos os participantes no estudo estão há mais de cinco anos envolvidos em atividades direta ou indiretamente atinentes ao turismo, sendo que 80% têm essa ligação há mais de dez anos. Cerca de 60% dos respondentes estão ou estiveram ligados à execução de projetos na área do turismo com as respetivas entidades a que estão ou estavam afiliados. Da caracterização genérica dos inquiridos refira-se ainda que em termos de habilitações literárias todos possuem formação superior, sendo que 66,67% são licenciados, 6,66% possuem o mestrado e 26,67% o grau de doutoramento. O domínio de formação dos respondentes distribui-se pelo Turismo, com 26%, Gestão/ Economia, com 33,3 %, Património e/ou Cultura, com 20,7%, e outros domínios com 20%.

Considerando a constituição do painel dentro da amplitude de participantes indicado pela literatura (Day e Bobeva, 2005), sublinhe-se que o número de 15 participantes no estudo *delphi* está próximo do número indicado para a consecução de um elevado grau de “fiabilidade” dos resultados (Ludwig, 1997).

#### **6.2.2.2 Perceção sobre a relevância das políticas públicas para o turismo na região**

Na primeira questão de conteúdo é solicitado a pronúncia sobre o grau de relevância de uma política pública para o desenvolvimento do turismo sustentável no Douro (NUT III), sendo indicada uma série de parâmetros/objetivos, a saber: i) relevância para o desenvolvimento económico; ii) contributo para a salvaguarda do património ambiental; iii) importância no que respeita à preservação do património cultural, material e imaterial; iv) contributo para a melhoria da qualidade de vida das comunidades residentes; v) contributo para proporcionar ao turista experiências de qualidade; vi) grau de contributo para a afirmação da imagem global da região; vii) grau de importância para a promoção da competitividade regional.

Com o objetivo de verificar a perspectiva dos inquiridos sobre o grau de relevância de que se revestem as políticas pública para o turismo na região em análise, foi-lhes solicitado uma escolha gradativa de entre sete objetivos assinalados, tendo sido usada uma escala de tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”.

Considerando esses objetivos, salienta-se o destaque dado pelos inquiridos ao objetivo relacionado com a preservação do património cultural, material e imaterial, com uma média de 4,67, objetivo secundado imediatamente pelo contributo para a salvaguarda do património ambiental, com uma média de 4,53. Aliás, esta orientação é reveladora da importância atribuída à valorização do património cultural e natural como componente endógena diferenciadora da região enquanto destino turístico. Em contrapartida, o objetivo com menor importância é o que está relacionado com a relevância para o desenvolvimento económico, com uma média de 4,07. O posicionamento deste último objetivo reflete, em parte, as dúvidas quanto aos benefícios económicos e à sua aplicação na região que os proporciona.

**Quadro 45 – Perceção sobre os objetivos das políticas públicas para o turismo na região**

Itens	Nº de Respondentes	Escala de tipo Likert <sup>1</sup>					Média	Desvio Padrão
		1	2	3	4	5		
Relevância para o desenvolvimento económico	15	0	1	3	5	6	4,07	0,961
Contributo para a salvaguarda do património ambiental	15	0	0	1	5	9	4,53	0,640
Importância no que respeita à preservação do património cultural, material e imaterial	15	0	0	0	5	10	4,67	0,488
Contributo para a melhoria da qualidade de vida das comunidades residentes	15	0	0	3	5	7	4,27	0,799
Contributo para proporcionar ao turista experiências de qualidade	15	0	0	5	3	7	4,12	0,857
Contributo para a afirmação da imagem global da região	15	0	1	1	5	8	4,20	0,941
Grau de importância para a promoção da competitividade regional	15	0	0	2	5	8	4,40	0,737

<sup>1</sup> Escala tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”

No computo global dos objetivos em análise, verificamos que há um elevado nível de convergência relativamente à importância atribuída à generalidade dos objetivos elencados, mormente os objetivos relativos à importância da preservação do património

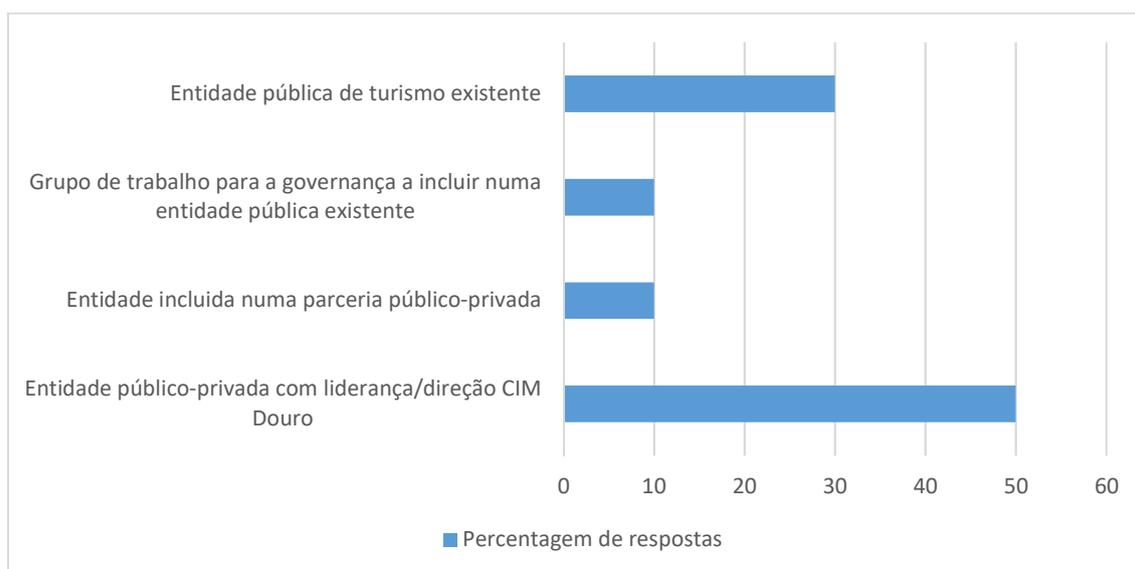
cultural, material e imaterial, e ao que respeita ao contributo para a salvaguarda do património ambiental, respetivamente com um desvio padrão tão-só de 0,488 e 0,640.

### 6.2.2.3 Perceção sobre a entidade de governança a adotar

A segunda questão de conteúdos propõe aferir junto do painel de inquiridos qual o tipo de entidade que estará melhor colocada para liderar a implementação de um projeto global para o desenvolvimento turístico na região Douro (NUT III), pedindo apenas a escolha de uma das opções apresentadas. A escolha poderia recair pelas seguintes propostas: i) entidade publica existente; ii) grupo de trabalho criado especificamente para liderar a governança (a incluir numa entidade já existente); iii) nova entidade pública (a criar); iv) entidade consubstanciada numa parceria público-privada; v) organização não governamental/ associação da sociedade civil; vi) entidade respaldada numa parceria público-privada com liderança/ direção (que responda junto de) à direção da Comunidade Intermunicipal (CIM Douro); vii) outra.

Assim, 30% dos inquiridos convergem para a opção por uma entidade pública de turismo existente; 10% consideram poder ser um grupo de trabalho para a governança a incluir numa entidade pública já existente; 10% aponta para uma entidade respaldada numa

**Gráfico 18 – Que entidade estará melhor colocada para liderar a implementação de um projeto global para o desenvolvimento turístico na região Douro (NUT III)?**



Fonte – Elaboração própria com base nos resultados do inquérito/questionário. Resposta obtidas julho de 2018.

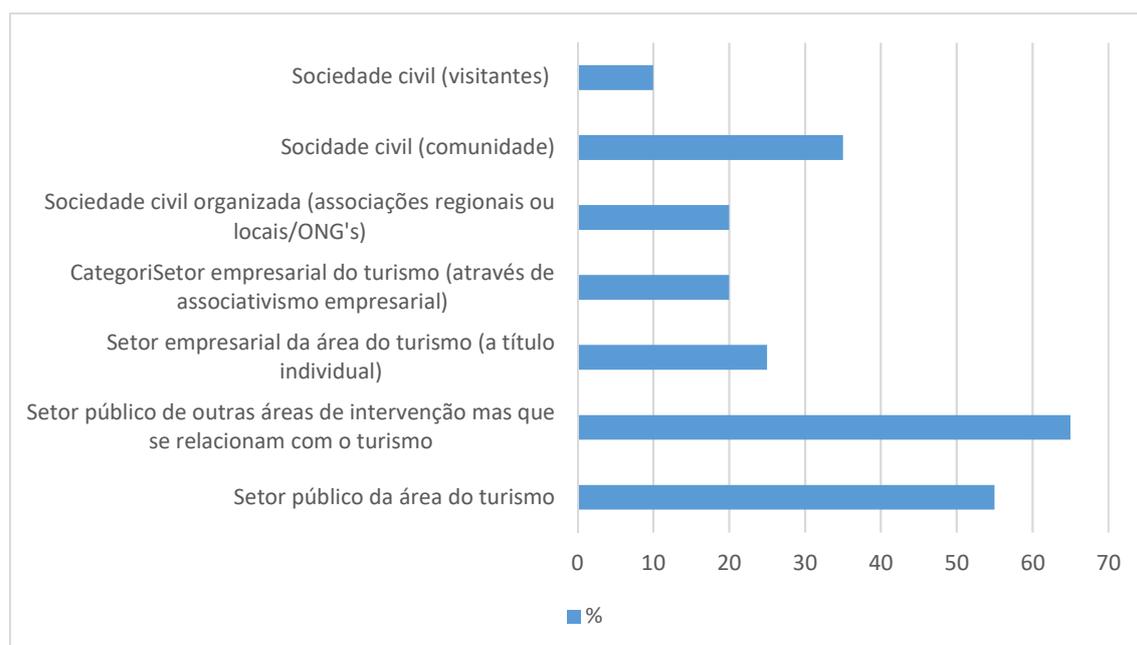
parceria público-privada; e 50% considera dever ser uma entidade suportada numa parceria público-privada com liderança/direção diretamente ligada (que responda junto de) à direção da Comunidade Intermunicipal (CIM Douro).

Verifica-se uma característica comum a estas opções que é a presença do setor público, isto numa linha de continuidade da característica portuguesa de registar uma acentuada presença na organização, planeamento e gestão do contexto político ao serviço da comunidade. Além disso, é de considerar que 46% dos respondentes estão de algum modo associados a estruturas do setor público. Como se constata a partir dos resultados do inquérito, uma entidade de tipo privado ou associação não governamental não é contemplada pela escolha dos respondentes.

#### 6.2.2.4 Perceção sobre os agentes que devem participar no processo de governança

A terceira questão de conteúdo incidiu sobre o tipo de agentes a considerar para a participação no processo de governança. Os agentes/ domínios elencados sobre os quais os inquiridos tomaram posição foram: i) setor público da área do turismo; ii) setor público de outras áreas de intervenção, mas que cruzem com o turismo; iii) setor empresarial da área do turismo; iv) setor empresarial do turismo (a nível associativo); v) sociedade civil organizada (associações de desenvolvimento, regionais ou locais, ONGs e outras); vi) sociedade civil (comunidade anfitriã); vii) sociedade civil (visitante); viii) outra.

Gráfico 19 – Quais os agentes que devem participar no processo de governança?



Fonte – Elaboração própria com base nos resultados do inquérito/questionário. Resposta obtidas julho de 2018.

No questionário foi dada a possibilidade aos inquiridos de escolherem um ou mais grupos de atores que considerassem dever estar representados numa entidade de governança. Neste sentido, as respostas apontam para um compromisso entre o setor público de outras áreas de intervenção, mas que se relacionam com o turismo, bem como o setor público da área do turismo, respetivamente com 65% e 55% das escolhas dos inquiridos. Segue-se a opção pela participação da sociedade civil (Comunidade anfitriã), com 35% das escolhas dos inquiridos, o setor empresarial do turismo (a título individual), com 25%, o setor empresarial do turismo (através do associativismo empresarial) com 20%, o associativismo (regional e local), igualmente com a escolha de 20% dos inquiridos. Por último, a *item* relativo à participação da sociedade civil (visitantes) recolheu a opção de 10% dos respondentes ao inquérito.

Pese embora uma parte dos autores de referencia considerem que a participação do setor público/ Estado na governança deve ser mais reduzida (Stoker, 1998), há outros, porém, que defendem o reforço da participação do setor público num projeto de governança como o que se pretende para a região em causa (Giddens, 1998; Kissler e Heidemann, 2006). Por conseguinte, os resultados do estudo incidem nesta última tendência com a preferência dos respondentes por uma presença do setor público. A opção do inquérito “Outro”, que deixava espaço a propostas dos respondentes, não foi assinalado por nenhum dos inquiridos.

#### **6.2.2.5 Perceção sobre o grau de relevância dos princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver pela entidade de governança**

A quarta questão de conteúdo posiciona o grau de relevância dos princípios de governança apresentados aos respondentes no âmbito do trabalho a desenvolver por uma entidade de governança, considerando-os propiciadores de: i) trabalho transparente entre os agentes que participam na entidade; ii) estratégia de comunicação acessível a um público generalizado; iii) proporcionar uma ampla participação de *stakeholders* do destino; iv) consignação de responsabilidades e intervenção aos agentes que participam na entidade; v) incentivo à participação dos agentes nas fases de planeamento/ estratégia, bem como de operacionalização.

O inquérito possibilita neste *item* uma hierarquização por grau de importância dos princípios propostos utilizando a escala de tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”.

Os resultados obtidos indicam em destaque o princípio do “trabalho transparente entre os agentes que participam na entidade”, sendo considerado “extremamente importante” por uma média de 4,80 de inquiridos, logo secudado pelos princípios de “incentivar a participação dos agentes nas fases de planeamento, estratégia e operacionalização” e “proporcionar uma ampla participação dos *stakeholders* do destino”, estes princípios escolhidos por uma média cada um de 4,53 inquiridos. O princípio da “estratégia de comunicação acessível a um público generalizado” foi o que colheu a média mais baixa, com 4,13 inquiridos.

**Quadro 46 – Grau de relevância dos princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver por uma entidade de governança?**

Itens	Nº de Respondentes	Escala de tipo Likert <sup>1</sup>					Média	Desvio Padrão
		1	2	3	4	5		
Trabalho transparente entre os agentes que participam na entidade	15	0	0	0	3	12	4,80	0,414
Estratégia de comunicação acessível a um público generalizado	15	0	1	2	6	6	4,13	0,915
Proporcionar uma ampla participação dos <i>stakeholders</i> do destino	15	0	0	1	5	9	4,53	0,640
Consignar responsabilidades e intervenção aos agentes que participam na entidade	15	0	1	2	4	8	4,27	0,961
Incentivar a participação dos agentes nas fases de planeamento, estratégia e operacionalização	15	0	0	1	5	9	4,53	0,640

**Fonte:** Dados recolhidos em julho de 2018 no âmbito do estudo *delphi*.

<sup>1</sup> Escala tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”.

Numa análise mais fina, registre-se a sensibilização que denotam as opções dos inquiridos para a relevância dos princípios enformadores de uma “boa governança” onde o princípio da

“transparência” e da “avaliação” (Santiso, 2010) são essenciais, imbricados numa abordagem sistémica em que a governança do destino turístico deve envolver as regiões, as comunidades e as redes (Zhang e Zhu, 2014).

### 6.2.2.6 Perceção sobre a relevância dos diversos “mecanismos de participação”

A quinta questão de conteúdo incidiu sobre o nível de importância dos “mecanismos de participação” indicados no questionário para proporcionar uma real participação pública dos agentes numa entidade de governança para o desenvolvimento turístico da região NUT III Douro, nomeadamente: i) mecanismos de informação (imprensa, relatórios técnicos); ii) mecanismos de *feedback* (solicitação de opinião dos agentes com o recurso a sondagens, estudos, audiências públicas); iii) mecanismos de consulta (onde é solicitada a opinião aos agentes através de reuniões públicas, *focus groups*, painel de peritos; iv) mecanismos de colaboração (em que o agente é integrado em grupos especializados);

Quadro 47 – Grau de importância dos mecanismos de participação

Itens	Nº de Respondentes	Escala de tipo Likert <sup>1</sup>					Média	Desvio Padrão
		1	2	3	4	5		
Mecanismos de informação (O agente tem acesso à informação através de notícias de imprensa, relatórios técnicos, seminários)	15	0	0	1	6	8	4,47	0,640
Mecanismos de <i>feedback</i> (Ao agente é solicitada opinião através de sondagens, estudos, audiências públicas)	15	0	1	3	6	5	4,00	0,926
Mecanismos de consulta (É solicitada a opinião ao agente através de reuniões públicas, painel de peritos, <i>focus groups</i> )	15	0	0	1	4	10	4,60	0,632
Mecanismos de colaboração (O agente é integrado em grupos especializados)	15	0		2	5	8	4,40	0,737
Mecanismos de controle (O agente assume autoridade através do sistema de voto ou referendo local)	15	0	1	3	6	5	4,00	0,926

Fonte: Dados recolhidos em julho de 2018 no âmbito do estudo *delphi*.

<sup>1</sup> Escala tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”.

v) mecanismos de controle (os agentes assumem autoridade através do sistema de voto ou referendo local). Considerando, assim, um conjunto de mecanismos consubstanciados pela literatura (i.e. Hall, 1999; Rowe e Frewer, 2005) e pelas próprias instâncias internacionais (i.e. OCDE; OMT; UE), há uma firme orientação para a participação de múltiplos agentes numa entidade de governança turística para a região, participação a agilizar pela conjugação de vários mecanismos, cuja relevância se testou junto dos inquiridos neste estudo.

O inquérito possibilita neste *item* uma hierarquização por grau de importância dos mecanismos propostos utilizando novamente a escala de tipo Likert entre 1 “Nada importante” e 5 “Extremamente importante”.

Os resultados obtidos demonstram que os inquiridos apontam como de extrema importância os “mecanismos de consulta” através dos quais é solicitada a opinião aos agentes, mecanismo que colheu a maior relevância com a média de 4,60. A segunda escolha recaiu, em *ex aequo*, sobre os “mecanismos de colaboração” e os “mecanismos de informação”, ambos os casos com a média de 4,40. Os mecanismos menos relevantes para os inquiridos foram os “mecanismos de controlo” e de “*feedback*”, ambos com a média de 4,00.

#### **6.2.2.7 Opções pela escala geográfica relacionada com o planeamento dos objetivos estratégicos de uma política pública com vista ao desenvolvimento turístico da região**

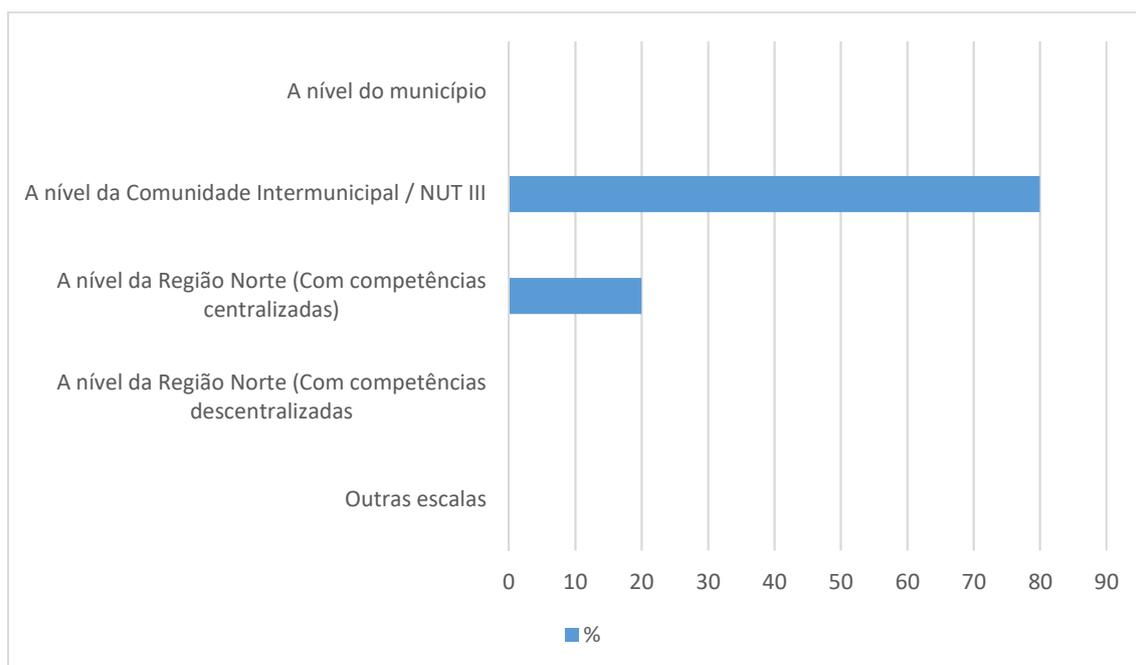
A sexta e última questão de conteúdo remete para a escolha da “escala geográfica” em que deve ser feito o planeamento dos objetivos e estratégias inerentes a uma política pública. A questão incide também na gestão das ações e iniciativas para o destino turístico da escala geográfica apontada, igualmente com vista ao desenvolvimento sustentável das atividades turísticas da NUT III Douro.

Na semântica teórica verificamos que a generalidade dos estudos empíricos sobre governança turística reportam a escala local, abrangendo especialmente os *itens* associados à gestão de recursos e à ação de entidades responsáveis pela promoção do destino. Mais profícuos são os estudos dedicados à governança turística à escala regional dentro dos respetivos países. Porém, de menor expressão é o número de estudos dedicados à governança turística a nível supramunicipal ou de sub-região que apontam os ganhos de escala como potenciadores da cooperação intermunicipal (Tabales, Alonso, Lama e

Estévez, 2015; Bell, 2013; Ippolo, Saija, Salomone, 2013; Kelly e Essex, 2013). Porém, não se tem dado a mesma atenção aos fatores que podem potenciar uma possível “fragmentação da autoridade regional”, o que pode consubstanciar perplexidades a nível da ação coletiva institucional, como é o caso da gestão de recursos comuns, os designados *spillovers* entre municípios, ou seja, “os benefícios de bens ou serviços públicos locais providos por um governo local” que se estendem a jurisdições de governos locais vizinhos (Billim, 2019), ou ainda os problemas de *free-riding* no fornecimento de bens e serviços públicos locais, isto quando um ou mais agentes económicos passam a beneficiar de vantagem sobre um bem, sem que tenham contribuído para tal no fornecimento de bens.

À questão da escala geográfica foi dada a possibilidade aos inquiridos de escolherem apenas uma das opções apresentadas ou, em alternativa, indicarem uma “outra escala”. Deste exercício resultou um coeficiente de variação de 80% dos respondentes que indicam a escala geográfica a nível da comunidade intermunicipal (CIM Douro)/coincidente com a sub-região NUT III Douro. Cerca de 20% dos respondentes consideram a escala geográfica dever ser a nível da Região Norte (com estas competências centralizadas numa entidade cuja tutela abarca também a totalidade dos municípios enformadores da região duriense).

Gráfico 20 – Opções pela escala geográfica



Fonte – Elaboração própria com base nos resultados do inquérito/questionário. Resposta obtidas entre maio – julho de 2018.

As restantes escalas geográficas, quer de uma entidade a nível da Região Norte (com competências descentralizadas por grupos de ação organizados por sub-regiões, por sub-setores ou produtos), quer a nível do município, não obtiveram qualquer escolha: o mesmo foi verificado com a opção por outras escalas não elencadas no questionário.

Desta forma, ficou sublinhada a preferência por uma entidade de escala geográfica a nível da sub-região territorial que aglutine a competência sobre a totalidade dos municípios agregados na comunidade intermunicipal que, do caso em estudo, junta 19 municípios. De resto, esta comunidade foi justamente constituída como “instrumento de reforço da cooperação” entre os municípios de determinada região que exercem nesse espaço geográfico uma ação eficiente e eficaz na decisão e na ação. A Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM Douro) é, pois, uma associação de municípios de fins múltiplos que se apresenta como “pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial”, já constituída desde 15 de janeiro de 2009, correspondendo à área geográfica da NUT III Douro, incluindo os municípios de Alijó, Armamar, Carraceda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Murça, Peso da Régua, Moimenta da Beira, Penedono, S. João da Pesqueira, Senancelhe, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real.

As sub-regiões têm vindo a afirmar a sua relevância como escala espacial “ótima” para a formulação de uma “política espacial do Estado” correlacionada com os padrões de “descentralização” do planeamento territorial (Albagli, 2004). Neste sentido, já a Resolução do Conselho de Ministros nº 33/ 2013, de 20 de maio, privilegiava as NUT III como a escala territorial ideal para uma eficaz “articulação entre o governo central e os governos locais” a que junta a “cooperação intermunicipal” (RCM nº 33/2013, de 20 de maio). Demais, a escala NUTS III é proposta igualmente como “referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos” (RCM nº33/2013, de 20 de maio). Ainda em 2013, a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro veio consignar o regime jurídico da transferência de competências do Estado central para o plano autárquico local e para as entidades intermunicipais. Já em 2015, a CIM Douro divulgou a *Estratégia integrada de desenvolvimento territorial da região do Douro (2014-2020)* que vem sublinhar a necessidade de “implicar e envolver” um número crescente de “protagonistas” do território”, e de fora dele, por forma ao desenvolvimento de parcerias e prioridades que

contribuam para o aprofundar da revitalização económica e social (CIM Douro, 2015). Na discussão desta estratégia participaram inúmeros *stakeholders*, entidades públicas e privadas da região. Tratando-se de uma estratégia de desenvolvimento integrado para a região, articulou-se com as principais orientações da Comissão Europeia no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio então em curso (2014-2020) e da Estratégia Europa 2020, cujos objetivos que lhe estão inerentes orientam as decisões de investimento e as prioridades definidas pelos vários Estados, proporcionando as condições para um crescimento que se indica como “inteligente”, “sustentável” e “inclusivo” (CIM Douro, 2015). Dos seus eixos estratégicos sobressai o da “competitividade, conhecimento e inovação” onde foi contemplado o tema da “afirmação do turismo e da visitação” com os objetivos de i) transformar o turismo numa “alavanca ao serviço do desenvolvimento territorial”; ii) afirmar o Douro como novo “destino turístico e de visitação nacional, com forte reconhecimento doméstico e internacional”; iii) reforçar a “diferenciação e diversificação da cadeia de produtos turísticos regional e nacional”; iv) reforçar a “proteção do extenso património cultural e natural” (CIM Douro, 2015), entre outros. Refira-se ainda que esta tendência de assunção de responsabilidades pelas Comunidades Intermunicipais no que concerne à área do turismo veio a reforçar-se com o enquadramento proporcionado pela Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, que já estabelece competência à CIM’s no desenvolvimento e promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo, com os planos regionais de turismo e com a estratégia nacional de turismo.

### 6.2.3 Síntese

O presente capítulo propunha como objetivo principal a recolha e análise da opinião de especialistas e agentes implicados com o território e/ ou com experiência em áreas diversas de incidência sobre o mesmo, por forma refletir uma forma de governança pública que melhor se articule com a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento turístico da região.

Para o efeito, foram analisados dados sobre um perfil dos participantes, uma amplitude e o enquadramento para uma entidade de governança turística para o território em estudo, suscecivamente com questões em torno do “grau e relevância de uma política pública” para o desenvolvimento do turismo na região, o perfil da entidade que melhor possa

responder à liderança da implementação de um projeto para o desenvolvimento do destino turístico enformado na região Douro (com base na respetiva NUT III), a tipologia dos agentes e das lideranças a integrar a entidade de governança, grau de relevância dos princípios de governança para o desenvolvimento daquela entidade, o nível de importância dos “mecanismos de participação” e a escala geográfica de abrangência da entidade de governança.

A análise feita aos resultados do estudo *delphi* vem confirmar várias posições defendidas pela literatura compulsada, nomeadamente sobre: i) as instituições de governança; ii) os domínios institucionais de governança; iii) os atores na governança e respetivos mecanismo facilitadores do seu envolvimento nas ações a prosseguir; iv) o enquadramento de políticas intersectoriais; v) o pensar em termos de territórios de baixa densidade e a criação de estratégias específicas que proporcionem soluções ajustadas às instâncias e níveis de ação envolvidos, bem como a escala geográfica e as lideranças que assumem a gestão da governança do destino turístico (ver capítulo 3 da primeira parte).

Do universo do painel de respondentes e respetivas entidades que estão ou estiveram ligados, verificou-se que 40% delas estão ou estiveram nos últimos cinco anos envolvidas em iniciativas ligadas à produção/ consumo e/ ou serviços turísticos. Dessas iniciativas ressaltam as que se enquadram numa dimensão cultural e natural, logo secundadas pela dimensão correlacionada com a competitividade regional.

Por outro lado, a maioria dos respondentes consideram extremamente importante a incidência das políticas públicas para o turismo na região, simultaneamente sobre a promoção e valorização dos contextos “culnatural” (cultural e natural), componentes nevrálgicas para o desenvolvimento e afirmação de uma região que está classificada como Património da Humanidade na categoria de “paisagem cultural”, elemento nodal para a consubstanciação dos seus dois pilares de desenvolvimento, a complementaridade entre o vinho e o turismo.

Questionados ainda sobre o modelo de entidade que melhor poderá liderar a governança turística para a região a opinião dos inquiridos convergiu para um elevado grau de consenso, sendo que 50% optam por uma entidade respaldada numa parceria público/ privada, mas com a liderança e/ou direção estreitamente ligada e a responder à direção da Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM Douro). Tal como sublinha a literatura de referência, em função das particularidades políticas e de organização governativa de cada país, são os “agentes” do território que melhor podem apontar as soluções mais ajustáveis

à realidade em causa (Hall, 2011). Do mesmo modo, de entre os princípios de governança apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver pela entidade de governança foi destacado com um elevado grau de consenso dos inquiridos o princípio da “transparência” entre os agentes que participam na entidade, logo seguido pelo princípio da “ampla participação” de *stakeholders* e no nível de participação dos agentes nas fases de planeamento, estratégia e operacionalização.

#### Quadro 48 – Síntese das práticas e modelo de gestão de governança

<b>1. Grau de relevância de uma política pública para o desenvolvimento do turismo</b>
Contributo para a salvaguarda do património natural/ ambiental; contributo para a preservação do património cultural (material e imaterial); Contributo para a melhoria da qualidade de vida das comunidades residentes.
<b>2. Entidade melhor colocada para liderar a implementação de um projeto global para o desenvolvimento turístico na região Douro (NUT III)</b>
Uma entidade respaldada numa parceria público privada com direção diretamente ligada (que responde junto de) à direção da CIM Douro.
<b>3. Tipo de agentes a considerar para a participação no processo de governança</b>
Compromisso entre o setor público de outras áreas de intervenção, mas que se relacionem com o turismo, com o setor público da área do turismo, a sociedade civil/ comunidade, o setor empresarial do turismo e o associativismo local e regional.
<b>4. Grau de relevância dos princípios de governança apresentados aos inquiridos no que diz respeito ao trabalho a desenvolver por uma entidade de governança</b>
Trabalho transparente entre os agentes que participam na entidade; estratégia de comunicação acessível a um público generalizado; proporcionar uma ampla participação dos <i>stakeholders</i> do destino; consignar responsabilidades e intervenção aos agentes que participam na entidade.
<b>5. Nível de importância dos “mecanismos de participação”</b>
Mecanismos de consulta (é solicitada a opinião aos agentes através de reuniões públicas, <i>focus groups</i> , painel de peritos); mecanismos de informação (acesso através da imprensa, relatórios técnicos, e outros); mecanismos de colaboração (o agente é integrado em grupos especializados, por exemplo); mecanismos de <i>feedback</i> (solicitação da opinião do agente com recurso a sondagens, estudos, audiências públicas; mecanismos de controle (o agente assume autoridade através do sistema de voto ou referendo local).
<b>6. Escala geográfica</b>
Comunidade Intermunicipal (NUT III Douro); Região Norte (com competências centralizadas numa entidade para a totalidade dos municípios da região duriense.

Fonte – Elaboração própria a partir dos resultados do estudo *delphi*.

Dos resultados obtidos salientam-se também os “mecanismos de participação”, tal como ficou sustentado pela literatura de referência (Rowe e Frewer, 2005), tendo convergido o maior grau de consenso dos inquiridos para os “mecanismos de consulta”, secundados pelos “mecanismos de informação”.

A última questão incidiu sobre as opções quanto à escala geográfica a abarcar por uma entidade de governança do destino turístico. Neste parâmetro houve um elevado grau de consenso em torno de uma entidade de governança que abarcasse a Comunidade Intermunicipal Douro, o que se ajusta em boa medida com as recomendações da literatura sobre o tema, nomeadamente a propósito do princípio da otimização da escala geográfica a nível da sub-região e da sua correlação com os padrões de “descentralização” expressa na territorialização do planeamento (Albagli, 2004).

## 7 – Conclusões e sugestões para investigações futuras

Considerando a relevância do turismo para o desenvolvimento, bem como os seus impactos socioeconómicos, políticos, culturais e ambientais, procurou-se uma abordagem consentânea com uma visão sistémica para melhor entendermos a sua própria natureza. Perante as dinâmicas do novo modelo de desenvolvimento turístico que tem vindo a ser implementado em Portugal, procuramos perceber o modo como este pode constituir um calaisador do desenvolvimento regional e local.

Tomando como base o destino turístico Douro, um território rural e de baixa densidade, procuramos averiguar o conceito de governança, as instituições de governança, os seus atores e os moldes que dão forma a uma “boa governança” turística. Face aos objetivos inicialmente propostos, procuraram-se o que podem ser as marcas de uma governança territorial e as suas estratégias e decisões para o desenvolvimento, o que nos levou a verificar uma necessária relação com os princípios de coesão territorial saídos dos objetivos do processo político de planeamento. Concluiu-se também que há uma íntima relação do enfoque territorial com um modelo de governança multinível considerada como “processo” organizativo e modo de “coordenação de atores” que deverão estar aptos para incrementar o “capital territorial” endógeno.

Assim, na primeira parte do estudo, depois de uma componente introdutória à tese, já no seu segundo capítulo, fomos associando o tema da governança ao das políticas públicas para o turismo, políticas hoje de sentido territorialista, integradas e de base local, que sublinham o “capital social e territorial das regiões”. Prosseguiu-se igualmente com uma análise aos novos atributos dos poderes públicos relativamente ao turismo, contidos essencialmente no planeamento, facilitação, apoio, supervisão e promoção turística.

No capítulo terceiro, ainda da primeira parte do estudo, foi necessário desambiguar o conceito de governança e analisar os seus modelos na teoria da governança, bem como correlacioná-los com o desenvolvimento do turismo. Desde logo, o turismo apresenta-se como um terreno fértil para a análise da governança, especialmente pela sua transversalidade que leva à observação de vários campos e pressupõe a sua gestão numa perspetiva ampla. Mais do que a “visão clássica” assente na relação entre atores públicos e privados, a governança apresenta-se hoje como resposta a desafios do setor turístico e às expectativas da multiplicidade de *stakeholders*, especialmente pela necessidade de uma maior “transparência”. Tal como o notaram Pechlaner, Beritelli e Volgger (2015), Bono i Gispert e Anton Clavé (2020) e outros, na análise da governança do destino turístico tem

havido um interesse recorrente na gestão associada à interação entre atores como um valor ao serviço da sustentabilidade e um incentivo à participação social.

Da análise à literatura sobre governança e gestão do destino turístico, sobressai uma necessidade de se aprofundar a distinção entre governança e governo, porquanto não tem havido uma incidência dos estudos nas questões que envolvem o designado “controle do governo”. É sabido que a governança envolve uma multiplicidade de atores sociais com interesses simultaneamente particulares e papéis distintos, pese embora sobressaia uma necessidade de se aprofundar o sentido de coopetição. Esta análise permitiu depurar as características do conceito de governança que proporcionam um leque alargado de interpretações relativas à ação dos atores públicos e privados. Tendo como ponto de partida o setor público, o presente estudo está respaldado pelas conceções teóricas de Koiman (2005), Stoker (1998), Robison (2015) e outros, que abordam o “processo diretivo” instruído com base em princípios, normas, procedimentos e práticas consubstanciadores da decisão conjunta, isto tendo em vista os objetivos comuns e os moldes de cooperação e coordenação para a concretização das metas estabelecidas.

Tal como se reportou ao longo do capítulo segundo da primeira parte da tese, mais do que averiguar as transformações na administração pública em Portugal, reforçadas a partir de 2005-2006 e, como muito bem o notou João Bilhim (2020), correspondendo ao estíolo da tendência tardia até aí baseada em parte na “hierarquia organizacional” e na “meritocracia”, procurou-se perceber o modelo orientado para o dito “novo serviço público”. O foco passou a ser progressivamente o cidadão, tido como “ator principal” e não como “consumidor”.

Muito significativo para o marco teórico deste estudo foram ainda as conceções de governança apresentadas por autores como António Peral, Madrid Flores (2009) ou Citlalin Fuentes (2016) que concebem a noção de governança turística como “estrutura” e “processo”, isto é, como são conduzidos os destinos turísticos. Esse sentido conjuga-se com os esforços e sinergias coordenadoras dos governos nos seus diferentes níveis e atribuições, em articulação com a sociedade civil e o tecido empresarial enformador do sistema turístico. Destacam ainda as lideranças públicas, especialmente as exercidas pelas organizações municipais e/ou respetivas comunidades, papel resultante da sua proximidade, versatilidade e identificação com as peculiaridades e interesses do coletivo e do território abrangido. Neste seguimento, e como finalização desta primeira parte da tese, discerniu-se sobre as instituições de governança tendo em conta a intervenção dos

vários centros decisórios e a permuta entre os diferentes níveis territoriais a que estão adstritas as omnímodas tipologias de agentes, com especial incidência nas dinâmicas políticas, mormente pelas responsabilidades de regulação dos vários setores de atividade. Por isso, o sentido da governança, ao envolver as várias escalas de incidência, vai revelar-se essencial para o próprio sistema turístico e para que o resultado da atividade venha a reverter de modo responsável para o benefício do local e das comunidades anfitriãs. É neste sentido que Kooiman identifica três domínios institucionais de governança, ou seja, o Estado, o mercado e a sociedade civil. Constatamos, assim, a associação do conceito de governança às “relações verticais e horizontais” imbricadas num sentido “multinível” e “multiagente”. De resto, como se confirmou na própria literatura, a governança permite uma definição operatória aplicada ao turismo. A governança proporciona novas perspectivas para a abordagem das questões sociais e da estruturação e implementação de políticas públicas envolvendo o turismo, particularmente os seus atores não governamentais. Foram ainda identificadas três abordagens distintas sobre o sentido de governança, nomeadamente: a “organizacional” (adentro dos princípios corporativos); a “inter-organizacional” (grupos e/ou *clusters*); e a “sistémica” (governança do destino turístico a envolver as regiões, comunidades e redes), sendo esta a que se aplica ao caso em estudo.

Ficou claro um necessário reforço das aptidões institucionais no âmbito da administração pública que possibilitem uma maior eficiência de coordenação e participação dos atores públicos e privados no contexto do território. Deste modo, em concordância com a literatura, o modelo de estrutura de governança necessita de afirmação de lideranças e da participação da região/ sub-região.

Neste estudo, foram formuladas quatro hipóteses teóricas que com o desenvolvimento do trabalho de investigação se procuraram comprovar. Daí resultaram algumas conclusões, como em síntese se indicam:

#### Hipótese 1 – Validada

O modelo de desenvolvimento territorialista, especialmente no que respeita às tomadas de decisão e à formulação das políticas públicas, contribui hoje para a afirmação de um novo modelo de desenvolvimento turístico do Douro.

No quinto capítulo, segunda parte deste estudo, no seu ponto 5.3 apresentam-se, de acordo com diversas fontes, as tendências do modelo de desenvolvimento territorialista, especialmente aplicado ao espaço rural, tendo em vista as características apresentadas pelo objeto territorial em estudo. Face às alterações na estrutura socioeconómica, mormente as do abandono e desvitalização populacional, reajustou-se o papel do setor agrícola a novos princípios de desenvolvimento rural integrado. A generalidade do território duriense reflete, claramente, uma transição para a “multifuncionalidade” e sublinha a tendência para a diversificação das atividades, especialmente as ligadas à área do turismo. Isto vem também exigir uma nova política que se pode denominar de rural, uma vez que as iniciativas de desenvolvimento deixam de ser setoriais e passam a ter um sentido horizontal, abarcando todas as atividades económicas e a criação de emprego, a que se somam as preocupações culturais, ambientais e territoriais.

Já no capítulo segundo, primeira parte do estudo, no seu ponto 2.3, ao longo da análise feita ao contexto jurídico institucional do novo modelo organizativo do turismo em Portugal, foi possível aclarar a implementação de múltiplas alterações na governação dos destinos e regiões turísticas portuguesas, bem como no planeamento turístico. Este modelo incide em unidades territoriais de nível regional e sub-regional, plausíveis de proporcionarem uma forma mais eficaz de articular as políticas de ordenamento do território com a promoção dos seus recursos endógenos, “físicos e simbólicos”, bem como de harmonizar uma mais eficiente relação entre agentes locais e sub-regionais.

No capítulo quinto, segunda parte do estudo, nos seus pontos 5.4 e 5.5, sobre a compreensão do funcionamento das estruturas organizativas e planeamento do turismo na região do Douro é possível perceber o desenvolvimento do turismo no território, tendo sido salientado o papel dos setores público e privado na conjugação com um novo modelo de desenvolvimento turístico. Considerado um setor relevante para o crescimento económico, o turismo veio proporcionar, sobremaneira, o atenuar de assimetrias regionais. Também os apoios financeiros colhidos por Portugal junto da UE constituíram um elemento facilitador da redimensionação das dinâmicas do que hoje se considera o sistema turístico.

O Douro, constituindo um destino singular e único, mormente pela sua diversidade de valores patrimoniais e por uma identidade forte, como região rural acabou por beneficiar

de orientações políticas públicas com vista a uma revitalização territorial. Ao desenvolvimento da região associa-se a relevância da atividade turística na economia local, marcada pela forte complementaridade das indústrias do vinho com a do turismo, indústrias que se cruzam numa dimensão territorial, quer pela regulamentação e certificação num âmbito regional, no primeiro caso, quer pela articulação do desenho do destino turístico com a atração por ele exercido junto do turista, no segundo caso. Por conseguinte, ficou sublinhado que a organização do turismo requer uma necessária articulação entre atores, públicos, privados e sociedade civil. Tal relação já tinha sido confirmada no plano teórico, especialmente no capítulo terceiro, primeira parte deste estudo, no seu ponto 3.3, sobre as instituições de governança, a que acresce o resultado da investigação empírica, nomeadamente no capítulo sexto, segunda parte, no seu ponto 6.2, sobretudo em torno da perceção sobre os agentes que devem participar no processo de governança. Pode, porém, concluir-se que o processo de desenvolvimento do turismo ainda implica mais o setor público porque é a ele que cabe, entre outras responsabilidades, a ação de coordenar e regular as atividades económicas, para além de monitorizar e promover o território. Não significa isto uma dependência da ação *top-down*, pois o desenvolvimento do território tem vindo a registar formas mais inclusivas de nível regional, a par de formas menos hierárquicas visíveis pela via do recurso às redes e parcerias. Mesmo assim, esta articulação deve proporcionar uma coordenação mais assertiva com o sistema turístico. Foi nossa intenção averiguar os contextos institucionais e organizacionais em que ocorrem práticas de governança territorial. Pressupondo esta governança o envolvimento de entidades públicas e privadas, quer de “ações de governo”, quer de “governança empresarial”, os seus processos deviam situar-se territorialmente, mesmo que se considerem eventuais conexões destes com outras escalas espaciais, porém verifica-se que para o Douro o processo tem-se desenvolvido essencialmente fora da região.

Em suma, este estudo permitiu-nos perceber a evolução das áreas turísticas até à sua fixação como destino turístico, pese embora a existência de várias perplexidades sobre o envolvimento dos diversos atores e sobre as influências exógenas nas dinâmicas locais. A hipótese é validada.

Hipótese 2 – Parcialmente validada

A participação horizontal consubstancia um desenvolvimento mais resiliente à adversidade, com tendência para a inovação e a criatividade.

O estudo da rede semântica e a preposição teórica do modelo de análise de governança utilizada no capítulo sexto, segunda parte deste estudo, no seu ponto 6.1.1, permitiu corroborar o que foi identificado nas entrevistas por questionário delphi. Examinaram-se, assim, as dimensões da “participação”, “transparência” e “eficácia”, tendo sido considerada a hierarquia das componentes elencadas na revisão da literatura ao longo do capítulo terceiro da primeira parte da tese. Aliás, também a partir da análise teórica, verificou-se que a “participação” é considerada a dimensão com maior impacto na governança. E a participação deverá implicar as comunidades na elaboração das políticas de turismo. No contexto do presente estudo, o sentido da governança é orientado para o desenvolvimento do turismo, assumindo uma dinâmica multinível quando abarca vários atores que influenciam com as suas opções as dinâmicas socioeconómicas da sub-região onde ocorre a atividade turística. Merece, porém, ser questionada a “eficácia” do processo participativo e a “transparência”. As fragilidades denotadas no fraco envolvimento dos atores do setor privado nas tomadas de decisão relativamente ao processo de elaboração das políticas, deixa transparecer ainda uma certa “centralidade” estatal. Tal como se constatou na literatura (Cap. 3), julgamos merecer atenção a questão de uma possível integração “vertical e horizontal” das políticas com impacto no território. Nesse sentido, a construção de uma estrutura de governança regional deverá considerar que o Estado ao propor políticas territoriais está mais distante dos “processos históricos” de articulação territorial, mesmo considerando uma componente participativa; por sua vez, as experiências de “associativismo territorial” da região, quer de contexto social quer empresarial, também não denotam a “eficácia” indispensável para se prosseguir uma governança do território exclusivamente associativa e participativa. Concluimos que há uma necessidade de se avançar para um melhor conhecimento dos potenciais protagonistas num processo de governança territorial, que coincidem com as nossas três componentes de análise, ou seja, setores público (Estado), privado (tecido empresarial) e sociedade civil (grupos sociais).

Ora, o próprio modelo institucional transmite alguma instabilidade na organização do turismo, com particular intensidade na sub-região Douro. Como ficou assinalado no capítulo segundo da primeira parte deste estudo, no seu ponto 2.3, a partir do lançamento do PRACE, em 2005, a estrutura governativa portuguesa foi perpassada por uma profunda mudança, com a criação e extinção de vários organismos públicos e consequentes reformulações administrativas. É nesta espessura temporal que se institui uma nova autoridade turística, o Turismo de Portugal, I.P., se reformulam as regiões de turismo para entidades regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico, de que é exemplo o pólo do Douro, pelo menos até 2013, e se afirmam as NUT III e as comunidades intermunicipais.

Acresce que uma designada “resiliência” estratégica, articulada com as tendências de desenvolvimento regional sustentável, pode ser um suporte indelével contra a adversidade e permite entender a capacidade de adaptação às tendências de mudança num âmbito regional e local. Parece falhar ainda uma necessária “consciencialização coletiva pelo local” associada a uma ideia de “pertença” que se deve conjugar com as vontades dos atores locais e refletir, a um tempo, as políticas de apoio às iniciativas locais que promovem e valorizam as suas características, enquanto reforçam o princípio da complementaridade e a integração do endógeno nas próprias dinâmicas de sustentabilidade económica, social e ambiental. A hipótese é parcialmente validada.

#### Hipótese 3 – Validada

A evolução dos processos participativos de indivíduos e organizações de forma mais ampla e madura na reflexão do destino está relacionada com o modo como estes promovem a “boa governança”.

No enquadramento teórico, a evolução dos processos participativos de atores na governança mereceu particular atenção no capítulo terceiro da primeira parte deste estudo, no seu ponto 3.4 e 3.6, tendo sido possível conceber um referencial sobre o envolvimento dos diferentes atores no alcance dos objetivos e das prioridades de intervenção no território. No caso do Douro, fica clara a necessidade de criação de estratégias específicas facilitadoras de soluções para desafios que implicam o recurso a várias instâncias e níveis de ação. Daí, a governança em rede constituir a forma mais

adequada para se cruzarem as relações de cooperação entre os setores público, privado e a sociedade civil. É atribuído aos atores locais um papel relevante, sendo que o mesmo acontece com as “líderanças” que deverão assumir uma ação mobilizadora, cuja eficiência aumenta se existir um “líder orgânico” no seio da “comunidade de interessados”. Segundo os vários autores estudados, a “boa governança” deve ter por base a cooperação entre os diferentes domínios da governança, especialmente quando é respaldada pela existência de uma entidade ou instância de gestão da governança turística.

As mutações nas estruturas de governação nas últimas duas décadas tiveram implicações nas dinâmicas da região duriense, coincidindo com o processo de classificação do ADV, em 2001, como Património da Humanidade, facto que coincide com um efetivo desabrochar do turismo na região e a valorização dos seus recursos culturais e naturais. Esta dinâmica antecipa a própria criação da autoridade de turismo nacional, o Turismo de Portugal I.P., tendo sido elaborado um ambicioso e pioneiro plano de desenvolvimento turístico para o Douro. Porém, a participação de atores públicos locais e privados no planeamento e tomada de decisão é reduzida. Mas a evolução no programa de reestruturação institucional a nível regional proporcionou um novo entendimento dos territórios, que a nível do ordenamento, quer também no que respeita ao planeamento turístico. A organização a nível sub-regional e supramunicipal, a que se soma o associativismo, denota progressivas alterações face ao entendimento das dinâmicas locais e da intervenção dos atores públicos no desenvolvimento do turismo.

Considerando, assim, a descrição da evolução turística na sub-região Douro, tal como é feito no capítulo quinto, da segunda parte tese, permite relevar vários fatores que podem influenciar o processo de governança. A dimensão do turismo atingida na região duriense, como se descreve no ponto 5.7 do mesmo capítulo, quer pelos dados da oferta, quer pelos da procura e da sua caracterização, não são consentâneos com os níveis de desenvolvimento expectável para o território. Pelo contrário, acentua-se a perda ininterrupta de residentes, especialmente o despovoamento em perímetros rurais, a par do abandono e da manutenção de condições desfavoráveis para famílias e empresas face ao contexto nacional, agravando-se ainda o poder de compra e continuando muito acentuado o défice na qualificação para o trabalho. Mesmo assim, foram sendo elaborados vários planos para o desenvolvimento turístico do Douro, os mais recentes já direcionados para a aplicação de fundos comunitários estruturais, em boa medida refletidos nas

melhorias das acessibilidades, infraestruturas e equipamentos turísticos. O planeamento a nível nacional denota orientações que estão ainda distantes dos contextos destes territórios rurais marcados pela baixa densidade, tal como se verifica no próprio *Programa Turismo 2020*, reportado no capítulo segundo da primeira parte da tese, no seu ponto 2.3.3, que apresenta como conjugação ideal para o êxito da territorialização das políticas para o turismo um dito “triângulo-chave” composto pela “estratégia – recursos – mobilização”, mas não aplicado ao território estudado.

Mesmo em termos organizacionais para o turismo, como ficou patente na prática, subsiste uma desarticulação entre a Entidade Regional do Porto e Norte e a sub-região Douro, especialmente por uma gestão frágil e desintegrada dos destinos, ficando-se tão-só por um planeamento ligado à promoção dos destinos em termos de região NUT II Norte de Portugal. Mesmo em termos de monitorização, aquela entidade confina-se à divulgação de um *Plano de Ação* sobre os resultados do desempenho do destino tendo por base a recolha de dados coligidos junto de atores locais. A situação ficou ainda mais estrangulada com a sessão da ação do pólo de desenvolvimento turístico do Douro – Turismo do Douro, em 2013, e, a seu modo, do fim da Estrutura de Missão Douro, em 2015. Constata-se, assim, que a sub-região não se revê representada na Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte, e a Comunidade Intermunicipal Douro tem vindo progressivamente a assumir-se como uma escala territorial mais adequada para a formulação de uma “política espacial do Estado”, articulada com os padrões de descentralização do planeamento territorial. Demais, constata-se a preferência pela escala NUT III como referência para uma conjugação multinível mais eficaz entre o governo central e os governos locais a que se associa esta cooperação intermunicipal. Tal tendência ficou também provada pela investigação empírica, especialmente pelos resultados obtidos a partir do estudo *delphi*, apresentados no sexto capítulo, segunda parte da tese, nos seus pontos 6.2.2.3 e 6.2.2.7, relativos à perceção sobre a entidade de governança a adotar e sobre as opções pela escala geográfica relacionada com o planeamento dos objetivos estratégicos de uma política pública com vista ao desenvolvimento turístico da região. Também o exame da literatura demonstra a ideia de que a governança turística, assunto contemplado no capítulo terceiro da primeira parte deste estudo, nos seus pontos 3.5 e 3.6, tem efeitos territoriais com maior incidência em termos regionais, nomeadamente a nível de NUT III, abarcando um conjunto de dimensões que perpassam a “responsabilidade”, “transparência”, “envolvimento”,

“estrutura”, “efetividade” e “poder”. A esta luz, pese embora sejam várias as críticas às opções por este nível supramunicipal (existência de possíveis “barreiras territoriais”; culturais, político-partidárias; financeiras; de planeamento do turismo; pouca mobilização de atores da sub-região para a “ação coletiva”), a tendência para a valorização do esforço e implicação da comunidade intermunicipal apresenta-se como um fator nodal para a viabilização do sucesso da gestão do destino turístico na sua componente de governança. Deve, assim, alinhar a sua ação para as boas práticas, ou seja, para “o que fazer promover”, “para quem incentivar à ação” no setor privado e, em última instância, estimular o alinhamento deste setor com a visão do que se pretende para a sub-região.

A fim da consecução de uma “boa governança” ficou consolidada a ideia da necessidade de uma “liderança”, neste caso aplicada ao conjunto dos municípios integrantes da Comunidade Intermunicipal - CIM Douro e a afirmação da dimensão da “transparência” transversal a uma “estratégia local”, como forma de mitigar as tensões provocadas pelo distanciamento dos níveis decisórios superiores. A hipótese ficou validada.

#### Hipótese 4 – Validada

O acentuar do paradigma de desenvolvimento assente numa visão holística sobre o território, nos seus diversos quadrantes quer naturais, quer culturais e etno-antropológicos e contribui para atenuar a tensão entre competitividade do destino e o desenvolvimento sustentável associado ao bem-estar dos seus residentes.

Como ficou sublinhado quer no segundo capítulo, 2.1 a 2.2.2, da primeira parte do estudo, quer na articulação com o quinto capítulo, segunda parte, no seu ponto 5.3, foram identificadas diferenças entre uma “velha” e uma “nova” política de desenvolvimento aplicado a áreas rurais, mormente a partir da década de 1980. A uma visão centralizada da gestão de política regional e local, sucedeu uma progressiva tendência para uma gestão descentralizada que passou a afirmar-se por uma operacionalização a partir de organizações intermédias, o caso da CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. Reveste-se de particular significado a visão pluridisciplinar que envolve as componentes sociais e políticas, conjugadas com as dinâmicas de desenvolvimento económico, consubstanciando mais do que o simples papel de regulação do crescimento económico. O desenvolvimento local passa a ser

entendido como “processo” que envolve, a um tempo, as vertentes socioeconómicas, político-culturais, histórico-geográficas e eco-ambientais. O desenvolvimento deixa de significar tão-só crescimento económico, mas pretende-se que expresse níveis de bem-estar social das populações residentes na região ou localidade em causa. Para um robustecimento do desenvolvimento local são prosseguidas mudanças respaldadas pelos recursos endógenos. Este desenvolvimento é, agora, matizado por uma gestão progressivamente mais descentralizada, mais articulada com os governos locais e envolvendo as comunidades locais nos processos decisórios e na aplicação de programas de desenvolvimento local. Os agentes locais passam a ocupar um papel nevrálgico nesse desenvolvimento assente numa visão holística sobre o território, mormente no plano regional e local.

Em oposição às abordagens “funcionalistas macroeconómicas” opõe-se hoje uma visão territorialista do desenvolvimento. E é esta a lógica do desenvolvimento integrado de base territorialista que os diferentes atores pretendem que caracterize a região duriense. Este modelo passa a atribuir centralidade às dinâmicas do território, sendo a capacidade da região o cerne para se agilizarem dentro do próprio território as condições para a transformação dos seus contextos produtivos. Esta relação próxima entre o desenvolvimento local e os recursos locais afigurou-se muito relevante para o desiderato de se redimensionar os interesses e perspectivas locais. O território e as suas comunidades residentes passaram a qualificar-se através da “mobilização integral” dos seus recursos. As dinâmicas sociais devem, pois, passar a incidir na mobilização das sinergias internas de forma horizontal e territorial, passando o território a assumir o protagonismo do desenvolvimento a organizar em “rede” e de modo transversal. São (re)valorizados os recursos naturais, culturais e etnoantropológicos e o lastro da estratégia passa pelo “único”, pela afirmação identitária, pela diversidade na singularidade.

Todavia, como nos revelou a literatura (pontos 3.3 a 3.6 deste estudo), há a considerar a necessidade de conjugação de um conjunto vasto de fatores imbricados no processo de gestão do turismo que atravessem várias “escalas de ação”, embora seja considerado de modo particular as ações do “poder de influência” e dos vários níveis de atores (públicos, privados e comunidade civil). Ficou em evidência a necessidade de um “comprometimento” efetivo por parte dos governos em relação aos diversos atores e grupos de interesse, representantes das comunidades ou até de partes interessadas

externas, de forma a um fortalecimento das componentes socioeconómicas que beneficiem as comunidades e o tecido empresarial do destino. No capítulo quinto, ponto 5.5, foi assinalado que, à luz dos princípios da governança, as redes e o território deverão estar intimamente cruzados, pese embora a região duriense denote ainda uma forte fragilidade nos modos como expressa as próprias dinâmicas territoriais. Essa fragilidade é visível nas novas relações de poder territorialmente delimitadas e na articulação com os seus vários níveis e escalas. Neste sentido, apresenta-se necessário reforçar identidades e evidenciar a relevância da proximidade territorial entre as pessoas ou grupos sociais deste território. Considera-se que a existência de uma territorialidade subordinada a normativos sociais e valores culturais pode constituir-se uma componente nodal para o próprio desenvolvimento do processo de governança.

Em geral, os modelos de desenvolvimento turístico a nível da espessura territorial de sub-região apresentam várias fases e implicam o desenvolvimento de atrativos, dos quais dependem diversos subsectores do turismo para também evoluírem. Como se registou na literatura, numa “fase inicial” deve ser o setor privado a antecipar-se no desenvolvimento desses atrativos, exigindo posteriormente a intervenção do setor público. Na região duriense verificou-se que o setor público foi o primeiro a investir no desenvolvimento, ainda antes das pressões do setor privado do turismo, nomeadamente a nível da valorização de recursos patrimoniais e paisagísticos, os casos das candidaturas, a Património Mundial (UNESCO) da arte rupestre do Côa ou da paisagem cultural do Alto Douro Vinhateiro, tal como também se registou com o investimento na navegabilidade do rio Douro que veio a proporcionar um verdadeiro “boom” dos fluxos turísticos no Vale do Douro, com o turismo fluvial. Numa fase considerada já de “desenvolvimento” de um território como destino turístico, seria expectável um cruzamento entre “produtos, setores e instituições líder”, implicando já a interação entre setores público, privado e sociedade civil, contexto que ainda não se verifica presentemente no Douro. Não há também uma “visão de longo prazo” para o desenvolvimento turístico da região que corresponda a uma clara evolução desta como destino turístico, pese embora o PDTVD situado numa fase de arranque do interesse turístico pela região (2004 e 2007) ou a ação da EMD que assumiu a implementação daquele plano, malgrado extinta em 2015. A tudo isto, soma-se a extinção, logo em 2013, da estrutura enformada pela Turismo Douro (Pólo de Desenvolvimento Turístico do Douro).

Por outro lado, apesar um considerável fluxo de turistas registado nos últimos anos, tal como se consignou sinaleticamente no capítulo quinto, pontos 5.7 a 5.7.3, regista-se ainda uma tímida interação entre os atores, sendo de salientar uma presença residual do setor privado em certos lugares onde se impunha uma clara interação em sentido de coopetição para a formulação de produtos turísticos e a sua natural dinamização. Estes fatores são reveladores do facto da sub-região estar ainda distante de uma desejável consolidação como destino turístico. Não deixa, porém, de se registar nalguns locais da região duriense uma certa tensão provocada por um turismo internacional e interno, o que deveria ser correspondido já por uma clara coordenação de atores, o que não acontece. Mesmo assim, nesta fase de promitente “desenvolvimento” há uma nítida diferença entre a oferta de vários serviços, mormente entre os que apostam no “crescimento” e na “inovação” e os que tendem a “estagnar”. Na sub-região Douro só sinaleticamente se encontram alguns apontamentos de intervenção inovadora por parte das empresas que alinham com uma oferta de “excelência” a nível da qualidade, especialmente na área do enoturismo ligado às Quintas e do alojamento, direcionada particularmente para o mercado internacional. De igual modo, podemos referir que a sub-região não revela sinais de consolidação no mercado enquanto destino turístico.

Como entrave a um maior desenvolvimento do turismo na região tem sido apontada a ação ainda “excessivamente isolada” dos municípios entre si, sinal de uma visível falta de coesão e das fragilidades da ação da CIM Douro, bem como uma desarticulação daqueles com os atores privados. Há também um desencontro entre as esperadas melhoria das condições de vida das comunidades residentes e a realidade que consubstanciamos neste estudo, especialmente o fenómeno da persistente desvitalização populacional da sub-região, tal como se assinala no capítulo quinto, ponto 5.1 a 5.1.3. Para que se verifique a tão almejada fixação da população ativa e se redimensione a qualificação e criação de emprego, julgamos ser crítico aumentar ainda os fluxos turísticos, estimular os turistas a ampliar a sua permanência no destino, redistribuí-los pelo território que terá que oferecer uma maior variedade de produtos e serviços, incentivar o *cross selling* e, deste modo, achatam a curva da sazonalidade.

Esta perspectiva territorialista do desenvolvimento deveria proporcionar à multiplicidade de agentes locais a possibilidade de participação política nas novas dinâmicas do processo de planeamento, tal como valorizar a ideia de uma certa descentralização das políticas de

desenvolvimento territorial, regional e local. A utilização sustentável de forma responsável dos recursos e a consequente preservação dos mesmos constitui uma outra importante matriz deste modelo. Deste modo, o desenvolvimento territorialista proporcionará ao Douro poder ver mitigada a tensão entre a competitividade do destino e o desenvolvimento sustentável associado ao bem-estar dos seus residentes. A hipótese é validada.

**O objetivo geral** da investigação inicialmente apresentado, o de estudar o desenho de um modelo / estrutura de governança turística multinível e de base territorial que implique a capacitação das instituições e envolva um conjunto de agentes (públicos, privados e comunitários), que permita a construção de uma estratégia de amplitude sub-regional partilhada pelos principais *stakeholders* e a estimule para o desenvolvimento em rede foi concretizado a partir da sucessão dos objetivos específicos.

**O primeiro objetivo específico** resultou na identificação da evolução semântica que nos permitiu assinalar as relações entre poderes públicos e o sistema turístico. Desde logo, o tema dos poderes públicos e das políticas para o turismo está inscrito na ação do Estado num contexto associado à emergência de uma nova governação pública que se vai sobrepor à erosão do seu modelo tradicional, o que conduziu à reinvenção da relação do Estado com a sociedade. Com a necessidade de prestação de melhores serviços, os governos confrontam-se hoje com questões políticas mais complexas e transversais que vão além dos rotineiros aspetos administrativos. A resolução dos problemas exige também uma adequação das estruturas da administração para superar a ação coletiva ou problemas de coordenação. Continua, porém, por não se verificar o debate em torno da relevância de estruturas administrativas que se assumam como entidades gestoras e orientadoras dos mecanismos de colaboração criados. E deste modo, a cooperação intermunicipal deveria verifica-se sempre que os vários agentes locais intentassem atuar em conjunto para atingirem um “benefício comum”.

Ora, uma nova arquitetura jurídica institucional do modelo organizativo do turismo português começa a desenvolver-se de 2005 em diante, coincidindo com alterações profundas na estruturação dos serviços de turismo. As transformações institucionais ocorrem no contexto do vasto Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Estando ainda em desenvolvimento essa reestruturação da administração, coloca-se recorrentemente aos atores públicos a questão da “regionalização”. Há hoje a ausência

de uma estrutura intermédia com capacidade política e legitimada que atue entre o governo central e o nível autárquico. Aliás, as atuais CCDRs são hoje apontadas como possíveis estruturas a preencher aquela lacuna, todavia com a necessidade de legitimação democrática e com uma “nova racionalidade e governabilidade territoriais” que viessem a desenhar uma estratégia de governação e articulação multinível. Seria o caso dos municípios, dos grupos de ação local e as comunidades intermunicipais, a que se juntariam os planos de ação regional, o programa de reformas a nível nacional e os programas europeus de coesão. Com efeito, Portugal tem hoje 23 comunidades intermunicipais, genericamente coincidentes com as NUTS III, como é o caso da CIM Douro, que deveriam constituir um nível importante de programação, planeamento e implementação de políticas críticas para reformular o “sistema de desenvolvimento do interior”, sucessivamente nas suas vertentes de ruralidade, ambiente, empresarial e ordenamento do território.

Ainda com a reestruturação da administração central foi verificada a transferência de algumas competências no âmbito do turismo para a CCDR-Norte e para a então criada Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal, com ação direta sobre os municípios e com forte influência na definição das políticas a nível do investimento (CCDR Norte) e da promoção turística (Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal). A definição das políticas a nível nacional ficaram sob a alçada do Turismo de Portugal I.P. que as transmite àquela entidade regional de turismo. Desta arquitetura administrativa e política sobressai uma forma acentuadamente “hierarquizada” e, ainda, excessivamente centralista e setorial, algo distanciada da participação dos atores locais e pouco consentânea com o desenvolvimento de uma “boa governança” territorial.

**O segundo objetivo específico** propõe a identificação dos contextos de investigação que têm sido prosseguidos para analisar a governança e o turismo. A partir essencialmente de uma revisão bibliográfica narrativa, apresentam-se vários conceitos de governança utilizados nos artigos e estudo consultados, assumindo diversas facetas como, por exemplo, “boa governança”, “governança corporativa”, “governança normativa”, o que demonstra a sua característica multidimensional. Vários autores consultados recorreram a definições indicadas por organismos governativos nacionais e internacionais e outros apresentaram definições surgidas em contexto académico. A variedade de interpretações comportadas pelo conceito justifica o desenvolvimento de novos estudos. São também várias as dimensões de governança evidenciadas pelos estudos consultados, embora se

possa salientar um núcleo de maior incidência da literatura em torno das dimensões de “participação”, “transparência” e “eficácia”. Por sua vez, a diversidade dos estudos e das abordagens metodológicas reforçam a já referida multidimensionalidade da governança. Com a elaboração de um quadro teórico a partir da literatura, ficou demonstrado que a governança consubstancia uma abordagem apropriada para se compreender o processo de coordenação e direcionamento dos atores públicos e não públicos e comunidade civil no desenvolvimento do turismo. Na formulação de um quadro teórico, procuraram-se os agentes públicos incluídos na teoria da governança e de esta com o desenvolvimento do turismo. Neste sentido, foram indicadas diferentes perspectivas para a gestão dos destinos. Tendo o setor público como foco de incidência deste estudo, seguiram-se as referências à governança como a “estrutura e processo” com que o Estado intervém através dos seus vários órgãos e níveis de atuação. Assinalaram-se, assim, as escalas de governação, tendo sido destacada particularmente a escala local e sub-regional com vista à obtenção de benefícios socioeconómicos que revelem o grau de desenvolvimento dos lugares. Ao ser entendida como “processo”, a governança torna-se mais robusta ao envolver os agentes locais, tendo esta componente semântica possibilitado aferir esses processos de governação e as formas de coordenar a gestão do destino turístico em diferentes escalas e a forma como estas sinergias se podem conjugar com as políticas de descentralização.

**O terceiro objetivo específico** teve em vista a caracterização do destino e do desenvolvimento turístico, considerando-se a sua matriz territorial de ruralidade e de baixa densidade. Por conseguinte, atendendo a que a componente empírica deste estudo reporta a uma área geográfica correspondente à NUT III Douro, apresentou-se uma caracterização sintética da região nas suas vertentes territorial, socioeconómica, demográfica e turística. Nessa abordagem do destino turístico procurou-se compreender a organização e funcionamento das estruturas turísticas e organizativas com responsabilidades diretas ou indiretas no desenvolvimento turístico desta sub-região. Tendo ainda em conta que a nossa proposta de abordagem metodológica se valeu do recurso ao *case study*, prosseguimos uma descrição pormenorizada do contexto do fenómeno em estudo. Essa descrição e análise incidiu sobre as variáveis do território e as suas características, o que nos proporcionou problematizar a importância da governança como recurso a ter em conta em contexto espaciais ou territoriais. Para as várias dimensões de análise usaram-se indicadores estatísticos que nos proporcionaram mensurar o nível de desenvolvimento do território.

**O quarto objetivo específico** tem em vista identificar as percessões sobre as permissas que devem acompanhar a construção de uma estrutura/ modelo de governança para o território turístico Douro a partir de agentes e atores chave implicados com o território. Para atingirmos este objetivo instruiu-se uma estratégia metodológica quantitativa. Nesse sentido, foi elaborado um questionário aplicado segundo a metodologia delphi que pretendia dar resposta a um conjunto de questões que proporcionassem a elaboração do perfil de uma estrutura de governança ótima que possa responder ao desiderato da gestão do destino turístico Douro.

No que respeita à importância dada ao papel das políticas públicas foi atribuído o primeiro nível de importância à preservação e valorização do património cultural e natural, o que pode correlacionar-se com o facto de parte do território estar associado à classificação de Património da Humanidade e constituir, a um tempo, uma marca iconográfica e assumir uma grande relevância para o desenvolvimento do turismo na região duriense.

No âmbito da caracterização das formas de cooperação e articulação entre os atores locais, consubstanciou-se um modelo de governança a partir das instituições com capacidade de decisão na região, mormente das autarquias e comunidade intermunicipal, das associações de desenvolvimento regional e demais *players* empresariais, bem como estruturas organizativas regionais de desenvolvimento e do turismo. Assim, verificou-se o modo como densificar redes e consensos que possam tornar mais espessos e estimulantes o tecido social, económico e político do território, ou seja, que possam contribuir, pela sua agregação, dimensão territorial (e massa crítica) para o desenho de uma entidade de governança do destino turístico duriense. Sobre a percessão da entidade de governança a adotar, esta deve garantir a liderança de um projeto de governança, tendo-se evidenciado o perfil de entidade público-privada sob a direção da comunidade intermunicipal. Fica clara a opção pela presença do setor público, pese embora esteja presente um sentido de um sistema de “negociação permanente”. A própria política de coesão tem vindo a potenciar o surgimento de novas mobilizações políticas, nomeadamente de gestão de políticas públicas e construção de estruturas intermédias de governo. Tal corresponde ao necessário envolvimento ativo de atores regionais. Quanto à percessão sobre os agentes a participar no processo de governança há um compromisso entre agentes do setor público com intervenção na área do turismo ou que com este se relacionam e outros agentes provenientes do setor privado, especialmente do tecido empresarial do turismo e a sociedade civil. Sobre a importância dos mecanismos de

participação pública, ficou em evidencia a preferência por mecanismos de consulta, em detrimento dos mecanismos de controlo. E é na nível de uma escala geográfica que se consubstancia um ponto crítico do desiderato de estrutura ótima de governança. Nesta escala geográfica deve ser assegurado o planeamento dos “objetivos e estratégias”, mas também a gestão das “ações” decorrentes de uma política pública para o território turístico. Deste modo, a grande opção foi pela escala da sub-região NUT III Douro que corresponde ao território de ação da CIM Douro. Esta estrutura de governança envolve uma mudança do nível de dependência da governação central, contendo um posicionamento mais descentralizado e potenciador da “transparência”, considerando-se que as estruturas das formas descentralizadas de coordenação são propiciadoras dos processos de “prestação de contas” e da sua consequente “responsabilização” (*accountability*).

Associada a um sentido de governança territorial passa a considerar-se uma abordagem territorial a nível das estratégias e decisões com vista ao desenvolvimento do destino. Daí também a relação com o tema da coesão territorial como desiderato da política e do processo político e de planeamento. O tema inscreve-se, assim, no debate político sobre “coesão territorial” e o “capital territorial”, associado à governança multinível que é considerada um meio para se alcançar o desenvolvimento territorial endógeno a partir da organização de novos grupos de atores, instituições e interesses.

Sugestões para investigações futuras:

O presente estudo deixa em aberto alguns aspetos para investigações futuras neste universo da governança e gestão do destino turístico. Desde logo, a partir da *Metodologia, análise e discussão de resultados* considera-se pertinente a teoria da territorialização da governança e a governança multinível. Estas componentes assumem-se nodais para a abordagem territorial relacionada com o conceito de coesão, a que acresce o facto de poderem adicionar valor às “dinâmicas locais” e ao processo de coordenação dos atores dos setores público, privado e sociedade civil.

Ficou claro que a estratégia para um desenvolvimento intermunicipal deve passar pela liderança da comunidade intermunicipal, cuja ação deve ser agregadora de um conjunto alargado de atores relevantes e, simultaneamente, valorizadora de plataformas de “diálogo e de cocriação”. Neste sentido, que estímulo é que esta entidade poderá dar aos

agentes privados para a capacitação na sua área de ação? Que instrumentos de medida poderão ser usados pelas entidades da região para monitorizar os impactos do turismo no destino?

A nossa investigação, embora respaldada num *case study*, pode consubstanciar um modelo de análise passível de transferência para outros estudos similares. Uma sugestão é a de se poder replicar este estudo noutros destinos turísticos. Igualmente plausível seria a possibilidade de aplicar esta abordagem a territórios que apresentem características semelhantes, nomeadamente territórios rurais e de baixa densidade, em que o destino se mostre como marca de complementaridade e apresente um compromisso com o turismo sustentável.

## **BIBLIOGRAFIA**

## A – Bibliografia Geral

Aas, C.; Ladkin, A.; Fletcher, J. (2005). Stakeholder collaboration and heritage management. *Annals of Tourism Research*, 32 (1): 28-48.

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.

Acerenza, M. Á. (1991). *Administración del turismo. Conceptualización y organización*. 4ª ed. México: Trillas.

Admas, I. (1990). *Leisure and government*. Newcastle: Athenaeum Press.

Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007, Oct.). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma e Democracia*, 39.

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.

Albareda, L. (2009). *La contribución de las autoridades locales a la gobernanza local: las élites empresariales en las iniciativas de responsabilidad social de la empresa*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus – Universidad Autónoma de Barcelona.

Albuquerque, M. C. F. (2016). *Modelo de análise da governança do TBC*. Recife: UFP.

Alcántara, C. H. (1998). Use and abuse of the concept of governance. *International Social Science Journal*, 50 (155).

Almeida, L. M. B. R. C. (2014). *Projeto de desenvolvimento de um sistema de gestão de destino (SGD): o caso das Entidades Regionais de Turismo em Portugal*. Leiria: IPL.

Almeida, N. J. (2011). *Territorialização de uma política nacional de turismo: o caso de Portugal*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Andriotis, K. (2000). *Local community perceptions of tourism as a development tool: the Island of Crete*. Bournemouth: Bournemouth University.

Andriotis, K. (2001). Tourism planning and development in Crete. Recent tourism policies and their efficacy. *Journal of Sustainable Tourism*. 9 (4).

Ansell, C.; Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13: 543-571.

Anton Clavé, S.; Duro, J. A. (2010). Innovación turística en España: retos de la política turística, gobernanza de los destinos y desarrollo de sistemas territoriales de innovación”. *Estudios Turísticos*, 185: 7-32.

Antón Clavé, S.; González Reverte, F. (eds.) (2005). *Planificación territorial del turismo*. Barcelona: Editorial UOC.

Appelman, J. (2004). *Governance of global interorganizational tourism networks [...]*. Rotterdam: Erasmus Rotterdam University.

Araújo, L. M. (2006). Participação sociopolítica no planejamento turístico. *Turismo Visão e Ação*, 8 (1): 153-164.

Aref, F.; Redzuan, M. B. (2008). Barriers to community participation toward tourism development in Shiraz, Iran. Pakistan. *Journal of Social Sciences*, 5 (9): 936-940.

Arnstein, R. S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224.

Arroteia, J. (1994). O turismo em Portugal: subsídios para o seu conhecimento". In *Cadernos Turismo e Sociedade*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en la análisis local. *Región y Sociedade*, 17 (32): 107-144.

Babo, A. P. (1989). O plano de desenvolvimento regional, os contratos programa entre a administração central e local e os planos directores municipais: um equívoco nacional. *Cadernos Municipais*, 10 (49): 45-52.

Baca, G. (2004). Legends of fordism: between myth, history and foregone conclusions. *Social Analysis*, 48 (3): 169 - 178.

Bachrach, P.; Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56: 947-952.

Baggio, R. (2010). Design of tourism governance networks". In E. Laws; J. Agrusa; H. Richin (eds.), *Tourist destination governance: practice, theory and issues* (pp. 159-171). Oxfordshire: Cabi.

Bahaire, T.; Elliott-White, M. (1999). Community participation in tourism planning and development in the historic city of York, England. *Current Issues in Tourism*, 2 (2): 243-276.

Barbini, B.; et al. (2011). Gobernanza y turismo: análisis del estado del arte. In *Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidade en las Américas*. Pucón (Chile) 20 al 22 de Outubro de 2011. Centro de Investigaciones Turísticas: 111-125. Disponível em <http://nulann.mdu.edu.ar/1467/101281.pdf>

Barbosa, A. L. (2012). Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo. In Beni, M. (org.), *Turismo – Planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção de clusters*. São Paulo: Manole.

Barbour, R. (2018). *Doing focus groups*. 2<sup>nd</sup> London: Sage.

Barca, F. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1): 134-152.

Barretto, M.; Burgos, R.; Frenkel, D. (2003). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. Campinas: Papirus.

Barros, Helena P. S. L. (1989). *Política de turismo e desenvolvimento regional*. Aveiro: UA.

Bassols, M. (2011). Gobernanza: una mirada desde el poder". In M. Bassols; C. Mendoza (coords.), *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas* (pp.7-35). Barcelona: Anthropos – UAM Iztapalapa.

Baud-Bovy, M. (1982). New concepts in planning for tourism and recreation. *Tourism Management*, 3 (4): 308-313.

Baum, T. (1994). The development and implementation of national tourism policies. *Tourism Management*, 15 (3): 185-192.

Beaumont, Norelle; Dredge, Dianne (2010). Local tourism governance. A comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18 (1): 7-28.

Beeton, S. (2006). *Community development through tourism*. Victoria: Collingwood Press.

Bell, J. P. (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.

Beni, M. C. (2003). *Análise estrutural do turismo*. 8ª ed. São Paulo: Senac.

Bennet, R J. (1986). Social and economic transition: a case study in Portugal's' Western Algarve. *Journal of Rural Studies*, 2: 91-102.

Benson, J K. (1977). Organisations: a dialectical view. *Administrative Science Quarterly*, 22: 1-21.

Beritelli, P. (2011, April). Cooperation among prominent actors in a tourist destination. *Annals of Tourism Research*, 38 (2): 607-629.

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.

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.

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.

Berno, T.; Bricker, K. (2001). Sustainable tourism development: the long road from theory to practice. *International Journal of Economic Development*, 3 (3): 1-18.

- Bernstein, S.; Cashore, B. (2007). Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation & Governance*, 1 (4): 347-371.
- Bertucci, G. (2002). Strengthening local governance in tourism – driven economies. *International Colloquium on regional governance and sustainable development in tourism-driven economies strengthening*. Cancun, Mexico, pp. 1-7. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan002859.pdf>.
- Beverland, M. (1998). “Wine tourism in New Zeland-maybe the industry has got it right”. *International Journal of Wine Marketing*, 10 (2): 24-33.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. Berkeley: Gaia Books Global.
- Bevir, M. (Ed.). (2011). *The sage handbook of governance*. London: Sage.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W. (2011). The stateless state. In M. Bevir (ed.), *The sage handbook of governance*. Section II. London: Sage.
- Bewedin, V.; Burgos, R.; Frenkel, D. (2013). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. Campinas: Papirus.
- Bilhim, J. A. C. (2019). *Governança. Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Blanco, I.; Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas. *Revista del CLAD*, 26.
- Bland, N.; Nevin, M. (1995). Successful tourism policies. *Journal of Vacation Marketing*, 1 (1): 11-27.
- Blasco, D.; Guia, J.; Prats, L. (2014). Emergence of governance in cross-border destination. *Annals of Tourism Research*, 49: 159-173.
- Boaden, N.; Goldsmith, M.; Hampton, W.; Stringer, P. (1982). *Public participation in local services*. Harlow: Longman.
- Bock, I.; Costa, R.; Rodrigues, C. (2017). Can we have a multi-level governance for tourism development? The case of Douro region. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 27-28 (1): 1699-1707.
- Boniface, P. (1995). *Managing cultural tourism*. London: Routledge.
- Bono i Gispert, O.; Anton Clavé, S. (set. 2020). Dimensions and models of tourism governance in a tourism system: The experience of Catalonia. *Journal of Destination Marketing & Management*, 17. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2020.100465>
- Bordonaro, L. (2020). Expectations of tourism: hope, disappointment and tourism development in Vila Real (Douro, Portugal). *Etnográfica*, 24 (2): 289-314.
- Borges, M. (2016). *Governança para o desenvolvimento sustentável dos destinos turísticos [...]*. Aveiro: UA.

- Borges, M.; 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.
- Botels, L.; Van Rensburg, D. (2000). Community participation in development: nine plagues and twelve commandments. *Community Development Journal*. 35 (1): 41-58.
- Bovaird, T.; Löffler, E. (eds.) (2003). *Public management and governance*. London: Routledge.
- Bramwell, B.; Lane, B. (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5): 411-421.
- Bramwell, B.; Lane, B. (2000). *Tourism collaboration and partnerships - Politics, practice and sustainability*. Clevedon: Channel View.
- Bramwell, B.; Sharman, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*, 26 (2): 392-415.
- Bramwell, B.; Sharman, A. (2001). Approaches to sustainable tourism planning and community participation. In G. Richards and D. Hall (eds.), *Tourism and sustainable development*. 2 ed. London: Routledge.
- Bruwer, J. (2003). “South African wine routes: some perspectives on the wine tourism industry’s structural dimensions and wine tourism product”. *Tourism Management*, 24 (4): 423-435.
- Brás, J. M. (2010). *As rotas de vinho como elemento de desenvolvimento económico*. Aveiro: UA.
- Brazinha, M. (2007). *Turismo: organização e gestão*. Lisboa: Escolar Editora.
- Briedenham, J.; Wickens, E. (2004). Tourism routes as a tool for the economic development of rural areas - vibrant hope or impossible dream? *Tourism Management*, 25 (1): 71-79.
- Brito, P. M. F. et al. (2011). Tourism and third sector organisations: strangers or partners? *Tourism Planning & Development*, 8 (1): 87-100.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4<sup>th</sup> Ed. Oxford: University Press.
- Brugé, Q.; Goma, R. (eds.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Bruyn, C.; Alonso, F.A. (2012). Tourism destination governance: guidelines for implementation. In E. Fayos-Sòla et al. (ed.), *Knowledge management in tourism: policy and governance application* (pp.221-242). Bridging tourism theory and practice. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

- Burt, R. S. (1990). *Political networks: the structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustos, R. (2007). El turismo en la búsqueda de una nueva gobernanza territorial. *In Libro de resúmenes del Simposio Latinoamericano Turismo y desarrollo, crecimiento y pobreza* (pp.15-17). Mar del Plata, Argentina.
- Butler, R. W. (2009). Tourism destination development: cycles and forces, myths and realities. *Tourism Recreation Research*, 34 (3): 247-254.
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*, 24 (1): 5-12.
- Butler, R. W. (1991). Tourism, environment, and sustainable development. *Environmental Conservation*, 18 (3): 201-209.
- Butler, RW; Worldbrook, L. A. (1991). A new planning tool: the tourism opportunity spectrum. *Journal of Tourism Studies*, 2 (1): 2-14.
- Cabugueira, A. (2000). Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. *Gestão e Desenvolvimento*, 9: 103-136.
- Castañeda Morfin, A. (2016). Las redes semânticas naturales com estratégia metodológica para conocer las representaciones sociales acerca de la investigación en el contexto de la formación profesional de las comunidades. *Estudios sobre las Culturas Contemporâneas*, 22 (43): 123-168.
- Carvalho, P. (2008). União Europeia: políticas públicas e desenvolvimento rural. *Cadernos de Geografia*, 27-28: 67-76.
- Cavaco, C. (2005). Turismo e desenvolvimento regional e local. *In C. A. Medeiros (ed.), Geografia de Portugal: actividades económicas e espaço geográfico* (400-407). Rio de Janeiro: Círculo de Leitores e Autores.
- Cavaco, C. (1999). O mundo rural português: desafios futuros? *In C. Cavaco (coord.), Desenvolvimento rural: desafio e utopia* (pp. 135-148). Lisboa: CEG – Universidade de Lisboa.
- Cavaco, C. (1995). Tourism in Portugal: diversity, diffusion, and regional and local development. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 86 (1): 64-71.
- Cerrillo i Martinez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP – Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: the multi-level approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011(04), 1–23.
- Confederação do Turismo Português (2005). *Reinventando o turismo em Portugal: estratégia de desenvolvimento turístico português no 1.º Quartel do Século XXI*. Lisboa: CTP.
- Cooper, C., et al. (1998). *Turismo, princípios e práticas*. Porto Alegre: Artmed.

- Correia, R. F.; Brito, C. M. (2014). “Mutual influence between firms and tourist destination: a case in the Douro Valley”. *International Review in Public and Nonprofit Marketing*, 11: 209-228.
- Costa, A; Dolgner, R. (2003). O enquadramento legal do enoturismo. In *1º Encontro do Turismo em Espaço Rurais e Naturais*. Coimbra: Escola Superior Agrária de Coimbra.
- Costa, A.; Kastenholz, E. (2009). O enoturismo como fator de desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas. In *2º Congresso Lusófono de Ciência Regional* (pp.1489-1508). Cabo Verde: Redes de Desenvolvimento Regional.
- Costa, C. M. (1996). *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks*. The case of Portugal. Surrey: University of Surrey.
- Costa, C. M. (2000). O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o turismo em Portugal” (pp. 65-87). In *Novas Estratégias para o Turismo*. Porto: AEP.
- Costa, R. (2012). *Dinâmicas territoriais geradas pelo investimento privado no turismo*. Aveiro: UA.
- Covas, A.; Covas, M. M. (2007). A ecosocioeconomia das áreas rurais de baixa densidade: um ensaio teórico-metodológico. In *XIII Congresso Anual da APDR – Recriar e Valorizar o Território*. Angra do Heroísmo.
- Covas, A. (9 setembro, 2020). Uma nova administração regional para executar o PRE e o QFP. *Público*.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa; método qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.
- Cruz, R. C. A. (2003). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- Cullen-Knox, C.; Eccleston, R.; Haward, M.; Lester, E.; Vince, J. (2016). Contemporary challenges in environmental governance: Technology, governance and the social licence. *Environmental Policy and Governance*, 27(1): 3-13
- Cunha, A. (2000). *A Política Agrícola Comum e o futuro do mundo rural*. Lisboa: Plátano Editora.
- Cunha, L. (1997). *Economia e Política do Turismo*. Alfregide: McGraw-Hill Portugal.
- Cunha, L. (2012). *Turismo em Portugal. Sucessos e insucessos*. Lisboa: Ed. Univ. Lusófonas.
- Dallabrida, V. R. (2010). Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre necessidade de regulação no processo de gestão de desenvolvimento. *Redes*, 15 (3): 165-186.
- Day, J.; Bobeva, M. (2005). A generic toolkit for the successful management od delphi studies. *The Electronic Journal of Business Research Methodology*, 3 (2): 103-116.

De Meyric, J. (2002). The *delphi* method and health research. *Health Education*, 103 (1): 7-16.

Denhardt, R. B.; Denhardt, J. V. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.

Díaz-Pérez, Flora; Álvarez-González, J. A.; González-Morales, Olga; Christophe Clivaz, R. M., (2006). *Política turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos*. Tirant lo Blanch.

Dodd, T. (1995). Opportunities and pitfalls of tourism in a developing wine industry. *International Journal of Wine Marketing*, 7 (1): 5-16.

Dowling, R.; Carlsen, J. (1999). Wine tourism: perfect partners. *Proceedings of the first Australian wine tourism conference*. Canberra: Bureau of Tourism Research.

Dredge, D. *et al.* (2006). *Achieving sustainable local tourism management*. Austrália: CRC Sustainable Tourism.

Durán Fuentes, C. (2013). *Gobernanza para el sector turismo y su medición*. Madrid: OMT.

Evans, M. (1998, segundo semestre). Análisis de redes de políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 7 (2).

Famarki, A. (2015). Regional network governance and sustainable tourism. *Tourism Geographies*, 17 (3): 385-407.

Fazenda, N. (2004). *Integração e articulação de políticas para um turismo ambientalmente sustentável*. Aveiro: UA.

Feio, P. A.; Carranca, M. A.; Henriques, E. B. (1991). O turismo nas políticas recentes de desenvolvimento regional: O caso português. *Finisterra*, 26 (52).

Feio, Paulo; Chorincas, J. (2009). Governação Territorial e Inovação das Políticas Públicas. *Prospetiva e Planeamento*, 16: 137-157.

Fernandez, J. (2011). Why Location Matters: The Terms of a Debate. In OCDE (2011). *Regional Outlook*, Paris, OCDE, (online), disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsonregionaldevelopment.htm>.

Fernandez-Taboales, A.; Foranda-Robles, C.; Galindo-Pérez de Azpillaga, L.; García-López, A. (2017). Developing a system of territorial governance indicators for tourism destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (9): 127-1305.

Ferrão, J. (2016). Relatório do Grupo de Trabalho Temático “Territórios Vulneráveis”. In Rui Marques (Ed.), *Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal – Conferência Internacional 15 e 16 de outubro de 2015: Atas da Conferência*. Lisboa: Forum para a Governação Integrada.

- Ferraz, J. (2008). *Turismo e ideologia: as sociedades mediterrânicas e o papel das organizações intergovernamentais*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Figueiredo, A. M. (coord.) (2009). *A territorialização de políticas públicas em Portugal*. Lisboa: IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
- Filho, J. et al. (2012). Mudança tecnológica na agricultura: uma revisão crítica da literatura e o papel das economias de aprendizado. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50 (4): 721-742.
- Finch, H.; Lewis, J. (2003). Focus groups. In J. Ritchie; J. Lewis (eds.), *Qualitative research practice*. London: Sage Publications.
- Fisher, R. G. (1978). The delphi method: a description. *Journal of Academic Librarianship*, 4 (2): 64-70.
- Flores, Madrid (2009). Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mellor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatu México. *Primeira Conferência Internacional sobre mediação y el Análisis Económico del Turismo Regional* (pp. 1-11). Donostia – San Sebastián.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California.
- Friedman, J. (1987). *Planning in the public domain*. New Jersey: Princeton.
- Frey, Mário; Procopiuck, K. (2008). Governança e redes de política de carácter público. In *Encontro de Administração Pública e Governança – 12-14 de novembro*. Salvador: ANPAD.
- Friedman, J. (1992). *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell.
- Frochot, I. (2000). Wine tourism in France: a paradox. In Hall, C.M. et al. (eds.), *Wine tourism around the world*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Fuentes, C. (2016). *El concepto de gobernanza del turismo: hacia la construcción de un modelo operativo para elevar la contribución del turismo al desarrollo sostenible*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po.
- George, A. L.; Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- George, E. W.; Mair, H.; Reid, D. G. (2009). *Rural tourism development. Localism and cultural change*. Bristol: Channel View.
- Getz, D. (1983). Capacity to absorb tourism: concepts and implications for strategic planning. *Annals of Tourism Research*, 10 (2): 239-263.
- Getz, D. (1986). Models in tourism planning: towards integration of theory and practice. *Tourism Management*, 7 (1): 21-32.

- Getz, D. (2000). *Explore wine tourism: management, development & destinations*. New York: Cognizant Communication Corporation.
- Ghiglione, R.; Matalon, B. (1992). *O inquérito. Teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.
- Ghiglione, R. (1987). Questionner. In A. Blanchet et al., *Les techniques d'enquête en sciences sociales* (pp. 127-182). Paris: Dunod.
- Gibson, L. J., & Miller, M. (1990). A delphi model for planning 'preemptive' regional economic diversification. *Economic Development Review*, 8 (2): 24- 41.
- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of democracy*. Oxford: Polity Press.
- Gilbert, D. (1992). Touristic development of a viticultural region of Spain. *International Journal of Wine Marketing*, 4 (2): 25-32.
- Goodwin, M. (2013). Regions, territories and relationality: exploring the regional dimensions of political practice. *Regional Studies*, 47 (8): 1181-1190.
- González Madrid, Miguel (2001). ¿A qué llamamos políticas públicas? *Revista de Políticas Públicas para el siglo XXI*, 19 (46).
- Goodwin, M.; Painter, J. (1996). Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21: 635-648.
- Gordon, T. J. (1994). The delphi method. *Futures Research Methodology*, 2.
- Graham, J. et al. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance.
- Grindle, M.S. (2004). Good enough governance [...]. *Administration and Institutions*, 17(4): 525-548.
- Guedes, A.; Rebelo, J. (2019). Merging wine and tourism-related services: evidence from the Douro (Portugal) Wine Region. *Journal of Wine Research*, 30:4, 259-274.
- Hackett, N. (1998). *Vines, wines and visitors: a case study of agricultural diversification into winery tourism*. Burnaby: Simon Fraser University.
- Haesbaert, Rogério (2006). *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hajer, Maarten; Wagenaar, Hendrik (2003). Governance or the rise of a new vocabular. In M. Hajer; H. Wagenaar (org.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society* (pp.5-35). Cambridge, U.K.: University Press.
- Hall, C. M.; Lew, A. A. (eds.). (1998). *Sustainable tourism: a geographical perspective*. Harlow: Longman.
- Hall, C. M. (1999). Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, 7 (3): 274 - 289.
- Hall, C.M. et al. (2000). *Wine tourism around the world*. Oxford: ButterworthHeinemann.

- Hall, C. M. (2003). Politics and place: an analysis of power in tourism communities. In S. Singh, D. J. Timothy and R. K. Dowling (eds.), *Tourism in destination communities* (pp. 99-114). (Chapter 6). Wallington: CABI.
- Hall, C. M.; Williams, A. M.; LEW, A. (2004). Tourism: conceptualisations, institutions and issues. In A. Lew; C. M. Hall; A. M. Williams (eds.), *Companion to Tourism* (pp. 3-21). Oxford: Blackwells.
- Hall, C. M. (2007). Tourism, governance and the (mis-)location of power. In A. Church; T. Coles (eds.), *Tourism, power and space* (pp. 247-268). Abingdon and New York: Routledge.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism planning: policies, processes and relationships*. 2<sup>nd</sup> Ed. Harlow: Pearson/Prentice Hall.
- Hall, C. M. (2011). A typology of governance and its implication for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5): 437-457.
- Hanafin, S. (2004). *Review of literature on the delphi technique*. Dublin: NCO.
- Hawkins, D., Chang, B., & Warnes, K. (2009). A comparison of the National Geographic stewardship scorecard ratings by experts and stakeholders for selected World Heritage destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(1): 71-90.
- Harris, J. (1982). *Rural development: theories of peasant economy and Agrarian change*. London and New York: Routledge.
- Haywood, K. M. (1988). Responsible and responsive tourism planning in the community. *Tourism Management*, 9 (2): 105-118.
- Heylings, P.; Bravo, M. (2007). Evaluating governance [...]. *Ocean & Coastal Management*, 50: 174-2008.
- Hill, M. M.; Hill, A. (2005). *Investigação por questionário*. 2<sup>a</sup> ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hix, Simon (1998). The study of the European Union II: The 'New Governance'. Agenda and rival. *Journal of European Public Policy*, 5 (1): 38-65.
- Hollis, G.; Ham, G.; Ambler, M. (1992). *The future role and structure of local government*. Harlow: Longman.
- Horan, P. (2010). *Developing and effectiveness evaluation framework for destination management systems*. Edinburgh: Queen Margaret University.
- Hsu, C. C.; Sandford, B. A. (2007). The delphi technique: making sense of consensus. Practical assessment. *Research & Evaluation*, 12 (10): 1-8.
- Ippolo, G.; Saija, G.; Salomone, R. (2013). From coastal management to environmental management: the sustainable eco-tourism program for the mid-western coast of Sardinia. *Land Use Policy*, 31: 460-471.
- Islam, M.; Ruhanen, C.; Ritchie, B. (2018). Adaptive co-management a novel approach to tourism destination governance. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 37: 97-106.

- Jafari, Jafar (2000). *The Encyclopedia of Tourism*. Oxon: Routledge.
- Jessop, Bob (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Jessop, Bob (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternatives, perspectives on economic and political change. *Economy and Society*, 24 (3): 307-333.
- Jiménez, W. G.; Ramírez, C.; Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá: ESAP Publicaciones.
- Jiménez, W. (1998). *Conocimiento, poder y democracia*. Bogotá: ESAP Publicaciones.
- Jiménez, W. G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Proposta de encuentro. *Reforma y Democracia*, 41.
- Jordan, E. J.; Vogt, C. A.; Kruger, L. E.; Grewe, N. (2013). The interplay of governance, power and citizen participation in community tourism planning. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 5(3): 270–288.
- 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.
- Kenis, P.; Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In Marin, B. e Mayntz, R. (Org.), *Policy Networks. Empirical evidence and theoretical considerations* (pp.25-59). Frankfurt: Campus.
- Kibicho, W. (2008). Community-based tourism: a factor-cluster segmentation approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 16 (2): 211-231.
- Klein et al. (2015). *Metodologia da pesquisa em administração: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas.
- Kooiman, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. In A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. London: SAGE.
- Kooiman, JAN (2003). *Modern governance: new government – Society interactions*. London: Sage Publications.
- Layder, Derek (1998). *Sociological practice: linking theory and social research*. London: Sage.
- Lewis, J.; Williams, A. M. (1991). Portugal: market segmentation and regional specialisation. In A. M. Williams; G. Skaw, *Tourism and economic development: Western European experiences* (pp. 107-129). London: Belhaven Press.
- Lickorish, L. et al. (1991). *Developing tourism destinations: policies and perspectives*. Essex: Longman Group.

- Liesbet, H.; Gary, M. (2003). Unraveling the central state, but How? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(02): 233–243.
- Lima, A. V. (2007). Agricultura a tempo parcial e multifuncionalidade do rural: novas perspectivas para o desenvolvimento rural? In *Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER)*. CD ed. Lisboa – Faro: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais.
- Linstone, H. A.; Turoff, M. (2002). *The delphi method: techniques and applications*. Portland: *Portland State University*.
- Lopes, A. (2011). *A gestão e governança dos destinos turísticos: o caso dos municípios do Algarve*. Faro: Universidade do Algarve.
- Lopes, F.; Gamboa, T. (2002). *Com os olhos postos no futuro: reflexões sobre o turismo em Portugal*. Lisboa: Conselho Setorial do Turismo.
- Lopes, S. (1979). *Desenvolvimento regional: problemática, teoria, modelos*. Lisboa: Fundação Kaluste Gulbenkian.
- Ludwig, B. (1997). Predicting the future: have you considered using the delphi methodology? *Journal of Extension*, 35 (5).
- MacCannell, D. (1989). *The tourist: a new theory of the leisure class*. Nova Iorque: Shoken Books.
- Mayntz, R. (2001). Common goods and governance. In Heritier, A. (Org.), *Common goods. Reinventing european and international governance* (pp.15-27). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7: 35-51.
- Malta, A. P. (2001). Das mutações na organização administrativa do turismo a nível regional a uma proposta de regionalização turística (pp. 195-200). In *Actas do II Colóquio de Geografia de Coimbra*, n.º especial de Cadernos de Coimbra, Coimbra.
- Manyara, G.; Jones, E. (2007). Community-based tourism enterprises development [...]. *Journal of Sustainable Tourism*, 15 (6): 628-644.
- Marin, B.; Maintz, R. (1991). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Colorado: Campus Verlag - Westview Press.
- Marques, T.; Santos, H. (2010). Governança territorial e ordenamento territorial – Uma abordagem regional. In *XII Colóquio Ibérico de Geografia, 6 e 9 de outubro*. Porto: FLUP.
- Michael, E. (2001). Public choice and tourism analysis. *Current Issues in Tourism*, 4 (2-4): 308-328.
- Mitchell, R.; Hall, C. M.; McIntosh, A. (2000). Wine tourism and consumer behaviour. In Hall, M.; Sharples, L.; Cambourne, B., Macionis, N. (eds), *Wine tourism around the world*. Oxford: Butterworth-Heinemann

- Monteiro, S. (2009). Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal. *Finisterra*, 44 (88): 165-173.
- Moore, M. (2001). Political underdevelopment: what causes 'bad governance'. *Public Management Review*, 3(3): 385-418.
- Morgan, D. L. (1997). Focus groups as qualitative research. *In Qualitative research methods series*, 16. London: Sage Publications.
- Moscoso, F. V. (2014). *Gobernanza y turismo: instrumento para la planificación integral y el avance hacia la cohesión territorial de los destinos turísticos*. La Plata: Instituto de Investigaciones en Turismo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.
- Muñoz, E. (2005). Gobernanza, ciência, tecnologia y politica: trayectoria y evolución. *ARBOR Ciencia, pensamiento y cultura*, 181: 287-300.
- Nanda, V.P. (2006). The good governance concept revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 19(4-5): 423-436.
- Newbery, Marie-Thérèse (2000). *ICEP Portugal: 50 anos*. Lisboa: ICEP – Investimento, Comércio e Turismo.
- Nehiley, J. (2001). *How to conduct a delphi study*. Queensland: Griffith University.
- Nunkoo, R. (2015). Tourism development and trust in local government. *Tourism Management*, 46: 623-634.
- Oliveira, M.; Freitas, H. (2010). *Focus groups: instrumentalizando o seu planeamento*. In C. K. Godoi et al. (orgs.), *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.
- OMT (2011). *Informe sobre el avance de la reforma de la Organización (Libro Blanco)*. Madrid: OMT.
- OMT (2010). *Proyecto gobernanza para el sector turismo – Informe ejecutivo*. Madrid: OMT.
- OMT (2008), *Seminario Internacional sobre la gobernanza en turismo en Las Americas. Informe final*. Villahermosa, Tebasco, México.
- OMT (2001). *Public-private sector cooperation*. Madrid: OMT.
- OMT (1999). *Agenda para planificadores locales: turismo sostenible y gestión municipal*. Madrid: OMT.
- Pais, H. (2013). *Turismo, desenvolvimento regional e redes de cooperação entre stakeholders turísticos*. Covilhã: UBI.
- Parrado, S.; Löfler, E.; Boivard, T. (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33.

- Pavan, D. (1994). L'Enoturismo tra fantasia e método. *Vignevisini*, 21 (5): 18-19.
- 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), 3-19.
- Pereira, F. N.; Neto, J. V.; Filho, C. A.; Quelhas, O. L. G. (2017). *New public management and new public governance: a conceptual analysis comparison*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.
- Pereira López, M.; Gullías, E. J. (2015). El nuevo servicio público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2): 73-94.
- Pereiro Pérez, X. (2014). *Turismo cultural: uma visão antropológica*. Maia: Ed. ISMAI e CEDTUR.
- Peters, G. (2007, Oct.). Globalización, gobernanza y Estado. Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Pina, P. (1988). *Portugal: o turismo no século XX*. Lisboa: Lucidus.
- Pizam, A. (1994). Planning a tourism research Investigation. In J. R. Ritchie; C. R. Goeldner (eds.) *Travel, tourism and hospitality research: a handbook for managers and researchers*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Pompl, W.; Lavery, P. (1993). *Tourism in Europe: structures and developments*. Vallingford: CAB International.
- Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10: 103-148.
- Pulido-Fernandez, M.; Pulido-Fernandez, J. (2014). Existe gobernanza en actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos". *PASOS – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 12 (4): 685-705.
- Pulido-Fernández, M.; Pulido-Fernández, J. (2016). Implementing governance in tourism destinations: a methodological proposal. *International Journal of Tourism Policy*, 64(34): 273-298.
- Pulido-Fernandez, J.; Pulido-Fernandez, M. (2018). Proposal for our indicators system of tourism governance at tourism destination level. *Social Indicators Research*, 137: 695-746.
- Quatenaire Portugal, CEDRU (2003). *Avaliação intercalar do Programa Operacional da Região do Norte 2000-2006 – Relatório final. Volume 1 – sumário executivo*. Porto: CCDR-N.
- Quatenaire Portugal, CEDRU (2005). *Estudo de actualização da avaliação intercalar do QCA III 2000-2006 - Relatório final*. Vol. 1. Lisboa: DGDR.

- Queiroz, F.; Rastrollo-Honillo, M.-Á. (2015). El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. *Tourism & Management Studies*, 11 (2): 47-55.
- Quivy, R.; Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. 5ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Reis, J. (2015). Território e políticas do território. A interpretação e a ação. *Finisterra*, 100: 107-122
- Ribeiro, J. C. et al. (2005). Desenvolvimento endógeno e política regional. In *Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR): actas*. Faro: APDR.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks. Reflexivity and accountability*. Bckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996, September). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44 (4): 652-667.
- Rhodes, R.A.W.; Marsh, D. (1992, February). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181–205.
- Rodrigues, V.; Bernardo, E.; Dominguez, C. (2018). Public tourism framework in the Douro region: tourism governance in perspective. *Tourism and Hospitality International Journal*, 10(1): 55-75.
- Rosenau, J. N. (2003). *Globalization and governance: bleak prospects for sustainability* (pp. 11-29). Bonn, Germany: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Roth, André-Noël (2002). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rowe, G.; Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2): 251-290.
- Ruhanen, L.; Scott, N.; Ritchie, B; Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*, 65 (4): 4-16.
- Santana Talavera, A. (2003). Patrimonios culturales y turistas: unos leem lo que otros miran. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. 1 (1).
- Santiso, C. (2001). Good governance anda id effectiveness. *The Georgetown Public Policy Revive*, 7(1): 1-22.
- Santos, F. et al. (2009). Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 20: 29-40.
- Satio, H.; Ruhanen, L. (2017). Power in tourism stakeholders collaborations: power types and power holders. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31: 189-196.
- Scott, N.; Marzano, G. (2015) Governance of tourism in OECD countries. *Tourism Recreation Research*, 40 (2): 181-193.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizotions*. (3ª ed) Califórnia: Sage.

- Sharpley, R. (2002). Introduction. In R. Sharpley e D. Telfer (eds.), *Tourism and development: concepts and issues* (pp. 1-7). Clevedon: Channel View Publications.
- Shipley, R.; Kovacs, J. (2008). Good governance principles [...]. *Journal of Business in Society*, 8(2):214-228.
- Sharples, L. (2002). Wine tourism in Chile: a brave new step for a brave new world. *International Journal of Wine Marketing*, 14 (2): 43-53.
- Silva, J. A. M. (1989). *Avaliação do impacto económico do turismo em Portugal*. Lisboa: CIDEAC.
- Simões, O. (2008). Enoturismo em Portugal: as rotas de vinho. *PASOS. Revista de Turismo y Património Cultural*. 6 (2): 269-279.
- Simões, O. (1998). *A economia do vinho no século XX. Crises e regulação*. Lisboa; Universidade Técnica de Lisboa.
- Skinner, E. (2000). "Napa valley, California: a model of wine region development". In Hall, C.M. et al. (eds.), *Wine tourism around the world*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Skulmoski, G. et al. (2007). The delphi method for graduate research. *Journal of Information Technology Education: Research*, 6 (1): 1-21.
- Smith, E.; Weiss, T. (1997). UN task-sharing: towards or away from global governance? *Third Quarterly*, 18(3).
- Sørensen, E. e J. Torfing (2007), Introduction: governance network research: towards a second generation. In E. Sørensen; Torfing (eds.), *Theories of democratic network governance* (pp.1-21). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Stöhr, W.; Taylor, F. (1981). *Development from above or below?* New York: John Wiley.
- Story, V. et al. (2001). Methodological and practical implications of the delphi technique in marketing decision-making. *The Marketing Review*, 1: 487-504.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five positions. *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Svensson, B. et al. (2005). Governance perspective on destination development-exploring partnerships, clusters and innovation systems. *Tourism review*, 60 (2): 32-37.
- Szivas, E. (1999). The development of wine tourism in Hungary. *International Journal of Wine Marketing*, 11 (2): 7-17.
- Talabes, A. F.; Alonso, I. M.; Lama, A. V.; Estévez, M. V. B. (2015). Gobernança territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria. Análisis de buenas prácticas locales en costa de Cádiz. *Revista de Geografía Norte Grande*, 60: 173-194.
- Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Springer.

- Telfer, D. (2001). From a wine tourism village to a regional wine routes: an investigation of the competitive advantage of embedded clusters in Niagara, Canada. *Tourism Recreation Research*, 22 (2). 23-33.
- Tribe, J. (2008). Tourism: a critical business. *Journal of Travel Research*, 46: 245-255.
- Trumblay, P. (1998). Economic organization of tourism. *Annals of Tourism Research*, 25 (4): 837-859.
- Universidade de Aveiro (2001). *Avaliação do II Quadro Comunitário de Apoio - Componente do Turismo - Síntese e Recomendações*. Lisboa: IFT.
- Valls, J. F. (2005). *Gestión de destinos turísticos sostenibles*. Barcelona: Gestión 2000.
- Vásquez Barquero, A. (1993). *Política económica local*. Madrid: Pirâmide
- Velasco, M. (2014, novembro). Governança turística: ¿políticas públicas inovadoras o retórica banal? *Cuaderno Virtual de Turismo*, 14 (1): 9-22.
- Veal, A. J. (2006). *Research methods for leisure & tourism*. Third ed. London: FT Prentice Hall.
- Velasco, M. (2010). El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local. In Antón Clavé, Salvador (ed.), *Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo* (pp. 131-140). Tarragona: Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo.
- Velasco, M. (2008). Gestión de destinos: gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino? In *Actas de XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio*, Barcelona: ESADE. Disponível em <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf>
- Vera, J. F.; et al. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Williams, P.; Dossa, K (2003). Non-resident wine tourist markets: implications for British Columbia's Emerging Wine Tourism Industry. *Journal of Travel and Tourism Marketing*, 21 (19): 31-46.
- Williams, D.; Young, T. (1994). Governance, the World Bank and liberal theory. *Political Studies*, 42: 84-100.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth*. Washington: WB.
- World Tourism Organisation (2004). *National and regional and tourism planning: methodologies and case studies*. Madrid: WTO.
- Wright, J. T. C.; Giovinazzo, R. A. (2000). Delphi: uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de Pesquisa em Administração*, 1(12): 54-65.

Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zahra (2011). Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4):535-552.

Zapata, M. J. *et al.* (2011). Can community-based tourism contribute to development and poverty alleviation? [...]. *Current Issues Tourism*, 14 (8): 725-749.

Zurbriggen, C.; Darscht, P. (2004). *Más allá del Estado y el mercado: innovación y redes*. In E. J. Massera (coord.), *Trabajo e innovación en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República; Trilce.

Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*. Barcelona: Instituto internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

## **B – Bibliografia Específica**

Aguiar, F. (2002). O Alto Douro Vinhateiro, uma paisagem cultural, evolutiva e viva. *Douro - Estudos & Documentos*, 7 (13): 143-152.

Aguiar, F.; Andresen, T.; Y Dias, J. (2001) *PIOT-ADV, Relatório. I - Diagnóstico da situação*. Vila Real: UTAD.

Almeida, C. A. B. (Coord.) (2006): *História do Douro e do Vinho do Porto. I – História Antiga da Região Duriense*. Porto: GEHVID e Edições Afrontamento.

Andresen, T.; Curado, M. (2003). *Shaping the future of a cultural landscape: the Douro Valley Wine Region*. In H. Palang; G. Fry (eds.), *Landscape interfaces: cultural heritage in changing landscapes* (pp. 109-122). Olanda: Kluwer Academic Publishers.

Andresen, T.; Rebelo, J. (2013). *Avaliação do estado de conservação do bem Alto Douro Vinhateiro, paisagem cultural evolutiva viva: Relatório de avaliação*. Vol. 1 - Porto: CCDRN/EMD, CIBIO UP/UTA.

Associação de Desenvolvimento da Rede das Aldeias Vinhateiras do Douro (2013). *Aldeias Vinhateiras do Douro: Guia turístico*. Vila Real: ADRAVD.

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (2013). *Programa mínimo de revitalização de aldeia*. Via Longa: Animar.

Barreto, A. (1993). *Douro*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Edições Inapa.

Barros, M. (2005). Provesende: identidade de uma aldeia vinhateira. *Douro: Estudos & Documentos*, 19: 87-107.

Bernardo, E.; Pereiro Pérez, X. (2018). O turismo do Douro visto de dentro e de fora: resumo do seminário intermédio do projeto Dourotur. *Tourism and Hospitality International Journal*, 10 (1): 153-166.

Comunidade Intermunicipal do Douro (2018). *PROVER Douro 2020*. Retrieved April 20, 2018, em <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 Douro (2014-2020). Relatório final*. Vila Real: CIM do Douro.

Cristóvão, A.; Melides, R. (2014). Aldeias Vinhateiras e desenvolvimento local: o caso de Salzedas e Ucanha no município de Tarouca. In A. Cristóvão *et al.*(org.), *Turismo rural em tempo de novas ruralidades*. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Cristóvão, A. (2011). Ação coletiva e turismo em espaço rural: as rotas do vinho e do azeite no Douro e Trás-os-Montes. In M. Souza; I. Estevão (ed.), *Turismo rural: iniciativas e inovações*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

Cristóvão, A.; Medeiros, V.; Melides, R. (2011). Aldeias vinhateiras, aldeias vivas? In E. Figueiredo, (coord.), *Rural plural. Olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde: 100Luz.

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.

Cristóvão, Artur (2010). Estratégias locais, territórios globais. In A. Cristóvão; H. Gonçalves; C. Oliveira (ed.), *Estratégias colectivas e territorialização de luta contra a pobreza e exclusão social* (pp.116-122). Vila Real: REAPN - Núcleo de Vila Real.

Cristóvão, A.; Tibério, L.; Abreu, S. (2008). Restauração, turismo e valorização de produtos agroalimentares locais: o caso do espaço transfronteiriço Douro-Duero. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 6 (2): 281-290.

Cristóvão, A. (Coord.) (2005). *Relatório final do estudo de avaliação estratégica da AIBT – Douro*. Vila Real: UTAD.

Cristóvão, A. (1999). Para a valorização dos recursos naturais do vale do Douro. *Douro -Estudos e Documentos*, 4 (8): 19-31.

Cristóvão, A.; Tibério, M.; Teixeira, M. (2001). Estratégias para a valorização dos recursos endógenos agroalimentares da região de Trás-os-Montes e Alto Douro – O caso do sector dos produtos tradicionais beneficiários de uma protecção comunitária. *Projecto PAMAF – Estudos Estratégicos, Relatório Final*. Vila Real: DRATM & UTAD.

- Fazenda, N. *et al.* (2008). Política e planeamento turístico à escala regional: o caso da Agenda Regional de Turismo para o Norte de Portugal. *Estudos Regionais*, 18: 77-100.
- Ferrão, J. (Coord.) (2012). *Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós 2013 – Relatório final*. Lisboa: ICS/UL.
- Ferreira, S. (Coord.) (2015). *Aldeias do Norte de Portugal*. Viana do Castelo: Porto e Norte de Portugal.
- Ferreira, S. (Coord.) (2015). *Festas e romarias, Norte de Portugal*. Viana do Castelo: Porto e Norte de Portugal.
- Figueiredo, O. (2014). *Políticas e estratégias do turismo no desenvolvimento do Douro*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Fundação Rei Afonso Henrique (2000). *Dossier de candidatura do Douro a património mundial*. Porto: FRAH.
- Gomes, L. L.; Rebelo, J. (2012). Alto Douro Vinhateiro, Património da Humanidade: a complexidade de um programa de preservação. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(1): 3-17.
- Gonçalves, E. *et al.* (2018). *Douro em movimento, aldeias com vida – Carta de boas práticas*. Maia: ISMAI Press e Douro Generation.
- Gonçalves, E.; Guerra, R. (2018). *Estudo de mercado: Estratégia de marketing turístico de internacionalização (Vale do Douro)*. Maia: ISMAI Press e Douro Generation.
- Gonçalves, E. (2016). Governança e turismo: o Estado da Arte (pp. 5-20). In Santana Talavera, Agustín *et al.*, *Governança e turismo*. Maia: Ed. ISMAI e Projeto Gobtur – ULL.
- Gonçalves, E. (2016). “Complementarity and interaction of tourist services in an excelente wine tourism destination: the Douro Valley (Portugal)”. In M. Perez-Ortiz; C. Rio Rama; C. Rueda-Armengot (eds.) *Wine and tourism: a strategic segment for sustainable economic development*. Dordrech: Springer.
- Gonçalves, E. (2013). *Na rota das Quintas históricas do Douro – Guia*. Maia: Ed. ISMAI e CEDTUR-CETRAD.
- Gonçalves, E. (2012). Rotas de vinho e desenvolvimento regional. *ROTUR - Revista de Ocio y Turismo*, 1 (5): 9-18.
- Gonçalves, E. (2012). Mass Tourism in Portugal: from the detraditionalization to the disruption. *Barataria - Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 13: 143-154.
- Gonçalves, E. *et al.* (Ed.) (2009). *Enoturismo e Turismo em Espaço Rural*. Maia/Porto: Ed. ISMAI e GEHVID – Universidade do Porto.
- Henriques, C.; Moreira, P.; César, P. (eds.) (2016): *Tourism and history. World heritage case study of Ibero-American space*. Braga/ Faro: CICS-UM e Cieo-UAg.

Inácio, A. I. (2008). *O enoturismo em Portugal: da "cultura" do vinho ao vinho como cultura : a oferta enoturística nacional e as suas implicações no desenvolvimento local e regional*. Coimbra: FLUC.

Lage, J. (2007). *Património e ordenamento do território: uma proposta para a construção cultural da paisagem*. Porto: Universidade do Porto.

Marcio, B. (2004). Provesende: identidade de uma aldeia vinhateira”. *Douro: Estudos & Documentos*, 10 (19): 87-107.

Mayson, R. (1999): *Porto and the Douro*. London: Faber & Faber.

Monteiro, V. J. B. (2014). *Proposta metodológica para a monitorização da paisagem cultural evolutiva e viva do Alto Douro Vinhateiro*. Porto: Universidade do Porto.

Nunes, João P. (2015). *Museu do Vinho de São João da Pesqueira - Construção de um Museu para um território*. Coimbra: FLUC.

Oliveira, Aurélio de (2012). *As Quintas na estruturação fundiária e produtiva do País do Douro*. Maia: Edições ISMAI e CEDTUR.

Paiva, I. C. (2016). *A importância das relações públicas na promoção turística do Douro: o caso do Vindouro – Festa Pombalina 2014*. Vila Real: UTAD.

Paulino, F. J. S. F. (2010). *Cultura visual e turismo: natureza e cultura no Alto Douro Vinhateiro*. Lisboa: Universidade Aberta.

Pereira, D. L. (2012). *Contributo para a Carta Arqueológica do concelho de Sabrosa*. Évora: EU.

Pereira, G. M. (2003). *Viver e saber fazer. Tecnologias tradicionais na região do Douro. Estudos*. Peso da Régua: Museu do Douro.

Pereira, G. M. (Dir.) (2002): *Guia cultural do Douro - 2003*. Vila Real: Delegação Regional de Cultura.

Pereira, G. M.; Leal, P. M. (Coord.) (2006). *O Douro Contemporâneo. Actas do encontro realizado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 5 e 6 de maio de 2006*. Porto: GEHVID.

Pereira, H. G. (2018). *Valorização e qualificação do alojamento local nas regiões Norte, Centro e Alentejo. Os imóveis*. Lisboa: AHRESP.

Pereiro Pérez, X. (2015). *O Pão de Favaio (Alijó): cultura, economia e reprodução social de uma família de padeiros do Alto Douro*. Vila Real: UTAD.

Pina, M. H. M. (1995). Alto Douro: alguns apontamentos sobre a sua estrutura fundiária (pp. 323-329). In *Actas do VI Colóquio Ibérico de Geografia*. Porto: Reitoria da Universidade do Porto.

Pina, M. H. (1999). A Região Demarcada do Alto Douro: uma região heterogénea e com uma dicotomia sócio estrutural muito vincada. In *III Congresso de Geografia Portuguesa*. Lisboa: Edições Colibri e Associação Portuguesa de Geógrafos, Lisboa.

Pina, Maria Helena M. (2003). *O Alto Douro: um espaço contrastante em mutação*. Porto: FLUP.

Pina, H. (2007). *O Alto Douro: um espaço contrastante em mutação*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. 4 vols.

Pina, Maria Helena M. (2012). The Douro region, a heritage to develop and innovate while preserving. In *Grandes problemáticas do espaço europeu: políticas de ordenamento e recomposições territoriais nas periferias europeias* (pp. 229-252). Porto: Universidade do Porto.

Portela, J.; Rebelo, V. (1997). O PDRITM na RDD: contribuição para a avaliação da sua execução e dos seus efeitos imediatos. *Douro – Estudos e Documentos*, 1 (3): 159-182.

Rebelo, J.; Hogg, T. (2018). *Rumo estratégico para o setor dos vinhos do Porto e Douro*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Rebelo, J.; Muhr, D. (2012). Innovation in wine SMEs: the Douro Boys informal network. *Studies in Agricultural Economics*, 114: 111-117.

Rebelo, J.; Lourenço, L. S.; Caldas, J. V. (2006). Valoração do património cultural do Douro. Uma perspetiva económica. In Rosa, E. (Coord.), *Interreg III A: Douro/ Duero séc. XXI – Aproveitamento e valorização dos recursos* (pp. 139-148). Vila Real: UTAD.

Rebelo, J. F.; Silva, A. J. F. C. (1996). As cooperativas vitivinícolas no contexto económico da região demarcada do Douro. *Douro - Estudos & Documentos*, 1 (2): 249-263.

Ribeiro, J. A. (2000). Caracterização genérica da região vinhateira do Alto Douro. *Revista Douro – Estudos & Documentos*, 5(10): 11-29.

Rodrigues, Frederico M. (2015). *Avaliação da qualidade visual da paisagem do Alto Douro Vinhateiro: aplicação a uma hemibacia-visual: de Bagaúste (Peso da Régua) a Paradelinha (Sabrosa)*. Vila Real: UTAD.

Rosa, E.; Cristóvão, A. (2008). *DOURINOV: Projecto transfronteiriço de valorização e transformação de recursos*. Vila Real: UTAD.

Saavedra, J. P. C. (1935). *Provezende antigo e moderno*. Lisboa: [s.e.].

Sanches, O. F. (2011). *Contributos da animação artística para a valorização do património histórico de Sabrosa junto da comunidade escolar*". Bragança: IPB.

Silva, E. M. V. (2012). *Fatores relevantes na satisfação global do cidadão no relacionamento com os serviços públicos municipais: estudo de caso da Câmara Municipal de Sabrosa*. Braga: UM.

Silva, H. M. (2016). *Análise do potencial edificatório nos glomerados de Sabrosa, Vila Real, Vila Pouca de Aguiar e Pedras Salgadas num cenário de infraestrutura-zero*. Vila Real: UTAD.

Soeiro, T.; Rosas, L.; Fauvrelle, N. (2002). O património vernacular construído do Alto Douro vinhateiro: ritmos e valores. *Douro – Estudos & Documentos*, 7(14): 147-163.

Sousa, C. A. F. (2013). *Impacto no turismo da Região Demarcada do Alto Douro Vinhateiro, após a classificação de Património Mundial da Humanidade pela UNESCO*. Bragança: IPB.

Sociedade de Promoção de Empresas e Investimento do Douro e Trás-os-Montes (2001): *Aldeias de quarta geração de Trás-os-Montes e Alto Douro. Conceção geral do Programa*. Vila Real: SPIDOURO.

Tão, J. J. B. (2012). *Análise espacial multicritério para a definição de rotas turísticas nas Aldeias Vinhateiras*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Teles, M. H. (Coord.) (2014). *Plano de monotorização do Alto Douro Vinhateiro paisagem cultural evolutiva e viva*. Vila Real: GTMDouro.

Teixeira, S. A. R. (2010). *Cister no Douro: das granjas cistercienses às Quintas durienses*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Tibério, M. (2005). O território: população, atividades agrárias e micro produções agrícolas. In A. Cristóvão *et al.* (coord.), *Microproduções agrícolas e desenvolvimento local no Duro* (pp.29-41). Vila Real: UTAD/ Universidade de Salamanca.

Tibério, M.; Abreu, S. (2005). Distribuição, restauração, turismo e valorização das microproduções agrícolas. In A. Cristóvão *et al.* (coord.), *Microproduções agrícolas e desenvolvimento local no Duro* (pp.155-177). Vila Real: UTAD/ Universidade de Salamanca.

Vale, M. T. (2014). *A importância da experiência no turismo. O caso do enoturismo na região do Douro*. Porto: Universidade do Porto.

Vaz, A. I. I. G. S. L. (2008). *O enoturismo em Portugal: da cultura do vinho ao vinho como cultura*. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Vieira, I. C. P. (2014). *Desenvolvimento turístico sustentável em pequenas cidades históricas: o caso de Lamego*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

## **C – Fontes Impressas e Documentação**

### **C1 – Centro de Documentação do Turismo de Portugal**

Direção Geral do Turismo (2001). *Turismo em Portugal: política, estratégia e instrumentos de intervenção*. Lisboa: DGT.

Direção-Geral do Turismo (2000): *O Turismo no espaço rural de 1984 a 1999*. Lisboa: Direção Geral de Turismo - Direção de Serviços de Estratégia e Coordenação Turística.

Direção Geral do Turismo (1993). *Organização turística de Portugal: nacional e regional*. Lisboa: DGT.

Direção Geral do Turismo (1985). *Evolução do turismo em Portugal entre 1973 e 1984: informação de serviço n.º 48/85/DGT/GEI – Proc. 3.0. de 29 de agosto*. Lisboa: DGT, Gabinete de Estatística e Inquéritos.

ERT-TPNP – Entidade Regional de Turismo Turismo do Porto e Norte de Portugal (2018). *Plano de Ação & Orçamento*. Porto: ERT-TPNP.

ERT-TPNP – Entidade Regional de Turismo Turismo do Porto e Norte de Portugal (2017). *Plano de Ação & Orçamento*. Porto: ERT-TPNP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (2003). *Plano e orçamento anual*. Lisboa: ICEP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (2000). *Publicidade do turismo interno 2000*. Lisboa: Conselho de Coordenação Promocional do Turismo.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1999). *Publicidade do turismo 1999: balanço da atividade 1.º semestre*. Lisboa: Conselho de Coordenação Promocional do Turismo.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1998). *Balanço da atividade desenvolvida pelo ICEP no setor do turismo no 1.º semestre*. Lisboa: Conselho de Coordenação Promocional do Turismo.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1995). *Relatório de atividades na área da promoção turística*. Lisboa: ICEP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1994). *Relatório de atividades 1994*. Lisboa: ICEP, Direção de Promoção Turística.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1994a). *Campanhas de publicidade do turismo interno de Portugal 1994-1995*. Lisboa: ICEP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1993). *Plano de ação promocional para 1994*. Lisboa: ICEP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1993a). *Relatório de atividades 1993*. Lisboa: ICEP, Direção de Promoção Turística.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (1992). *Portugal: quando o Atlântico encontra a Europa*. Lisboa: ICEP.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (s.d.). *Portugal: quando o Atlântico encontra a Europa*. Lisboa: ICEP/Direção de Informação Turística.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (s.d.). *Portugal: quando o Atlântico encontra a Europa*. Lisboa: ICEP/Direção de Informação Turística.

Portugal. Ministério do Comércio e Turismo (1994). *Turismo: programa de ações estruturantes 1994-1996*. Lisboa: MCT.

Portugal. Direção Geral do Turismo (1994). *As políticas de turismo para os anos 90*. Lisboa: DGT.

Portugal. Ministério do Comércio e Turismo (1993). *Portugal. A emoção da descoberta: campanha internacional de publicidade do turismo*. Lisboa: MCT.

Portugal. Ministério do Comércio e Turismo (1992). *Turismo: estratégia de desenvolvimento e quadro de apoio financeiro*. Lisboa: Fundo de Turismo, 1992.

Portugal. Ministério do Comércio e Turismo (1991). *Livro branco do turismo*. Lisboa: Direção Geral do Turismo.

Portugal. Secretaria de Estado do Turismo. (1986). *Plano Nacional de Turismo (1986/89)*. Lisboa: Secretaria de Estado do Turismo.

Turismo de Portugal (2018). *Guia orientador: abordagem ao turismo na revisão do PDM – Versão atualizada em outubro de 2018*. Lisboa: TP – Direção de Desenvolvimento e Valorização da Oferta/ Departamento de Ordenamento Turístico.

Turismo de Portugal (2017). *Estratégia Turismo 2027*. Lisboa: TP.

Turismo de Portugal (2015a). *Turismo 2020: cinco princípios para uma ambição*. Lisboa: Turismo de Portugal.

Turismo de Portugal (2015). *Turismo 2020 – Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo em Portugal 2014-2020*. Lisboa: Turismo de Portugal IP.

Turismo de Portugal (2012). *Plano Estratégico Nacional do Turismo: revisão e objetivos 2013-2015*. Lisboa: Turismo de Portugal, I.P./Ministério da Economia e do Emprego.

Turismo de Portugal (2011). *Plano Estratégico Nacional do Turismo: propostas para a revisão no Horizonte 2015, versão 2.0*. Lisboa: Turismo de Portugal, I.P./Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

Turismo de Portugal (2007). *Plano Estratégico Nacional do Turismo: para o desenvolvimento do turismo em Portugal*. Lisboa: Turismo de Portugal, I.P./Ministério da Economia e Inovação.

Wolff Ollins (2003). *Sistema de identidade: marca Portugal turismo - Profundidade*. Lisboa: ITP.

Wolff Ollins (1992). *Turismo em Portugal: uma nova imagem, uma nova identidade*. Lisboa: ITP.

## **C2 – Centro de Documentação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte**

Adeturn – Turismo Norte de Portugal (2008): *Porto e Norte de Portugal - Estratégia de Marketing Turístico 2008*. Porto: Adturn.

Agência Portuguesa de Investimento (2003). *Turismo no Vale do Douro*. Porto: API.

Aguiar, F., Andresen., T., Dias, J. e Silva, P.S. (Coord.) (2001). *Plano intermunicipal de ordenamento do território do Alto Douro Vinhateiro - Relatório*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região do Norte (1993): *Dyonisos: rede multimédia das regiões vitícolas europeias – Rotas de vinho na Região Norte de Portugal*. Porto: ADTURN.

Banco Português de Investimento (2003). *Turismo no Vale do Douro*. Agência Portuguesa de Investimentos.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2014). *Estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente para o Norte (RIS3 da Região Norte)*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2014). *Programa Operacional Regional do Norte*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2013). *Condições de contexto e políticas públicas. A situação económica e social da região do Norte e a execução do QREN em 2013*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2011). *Avaliação do nível de satisfação dos turistas na região Norte*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2009). *Turismo na região do Norte de Portugal*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2008). *Plano de desenvolvimento turístico do Vale do Douro 2007-2013*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2008a). *Agenda regional de turismo: plano de ação para o desenvolvimento turístico do Norte de Portugal*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2008b): *Douro Valley North Portugal. Executive report of the CED*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2007). *Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2007). *Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte*. [on line], informação disponível em <http://www.ccdr-n.pt> outubro 2008

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2007). *Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2007). *Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte*. [on line], informação disponível em <http://www.ccdr-n.pt> outubro 2008

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2006). *Alto Douro Vinhateiro Património Mundial / Alto Douro Wine Region World Heritage*. Porto: CCDRN.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (2004). *Plano de desenvolvimento turístico do Vale do Douro – Proposta técnica*. Porto: CCDR-N.

Comissão de Coordenação da Região Norte (2002). *On – Operação Norte, Medida 2.1 AIBT-Douro: Relatório de Execução*. Porto: CCRN.

Comissão de Coordenação da Região Norte (1999). *Trás-os-Montes e Alto Douro. Diagnóstico prospetivo e orientações estratégicas – Plano nacional de desenvolvimento económico e social (2000-2006)*. Porto: CCRN.

Deloitte Consulting/ Neoturis (2003). *Turismo no Vale do Douro*. Porto: Agência Portuguesa de Investimentos.

EMD, Ramos, C. (Coord.) (2013). – *Relatório da atividade desenvolvida e dos resultados alcançados*. Peso da Régua: Estrutura de Missão Douro.

### **C3 – Departamento de Comunicação e Imagem da Direção de Apoio à Venda do Turismo de Portugal, I.P.**

AICEP (2007). *Portugal: europe's west coast*. Lisboa: AICEP Portugal Global, 2007.

ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (2003). *Sistema de identidade para o turismo*. Lisboa: ICEP.

Wolff Ollins (2004). *Sistema de identidade do turismo português*. Lisboa: ICEP.

### **C4 – Assembleia da República – Diário da República**

Portugal. Assembleia da República (2013). Decreto-lei nº 33/2013 de 16 de maio – “Regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, delimitação e características, regime jurídico da organização e funcionamento das entidades regionais de turismo”. *Diário da República*, I série, Nº 94 Stat. 2912-2921.

Portugal. Assembleia da República (2013). Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. “Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”. *Diário da República*, 1ª série, nº 176, de 12 de setembro, 5688-5724.

Portugal. Assembleia da República (2008). Lei nº 65/2008, de 27 de agosto. “Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.os 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio”. *Diário da República*, 1ª série, nº 165, 27 de agosto, 6005-6011.

Portugal. Assembleia da República (2007). Lei nº 58/ 2007, de 4 de setembro – “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”. *Diário da República* n.º 170/2007, Série I de 2007-09-04.

Portugal. Assembleia da República (2007). Decreto-lei nº141/2007 – “Lei orgânica do Turismo de Portugal, I.P.” *Diário da República*, I Série, Nº 82 Stat. 2693-2698.

Portugal. Ministério da Economia e do Emprego (2013). Despacho nº 8792/2013 “Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R. – Estatutos”. *Diário da República*, 2ª série, nº 128, 5 de julho, 21113-21121.

Portugal. Ministério da Economia e Inovação (2008). Decreto-lei nº 67/2008 – “Regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental e dos polos de desenvolvimento turístico”. *Diário da República*, I série, nº 71, 10 de abril, Stat. 2170-2177.

Portugal. Presidência do Conselho de Ministros (2013). Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de maio. *Diário da República*, I série, nº 96 de 20 de maio, Stat. 2972-2991.

## **C5 – Instituto Nacional de Estatística**

Instituto Nacional de Estatística (2017). *Anuário estatístico. Portugal 2016 – Statistical yearbook. Portugal 2016*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2016). *Anuário estatístico. Portugal 2015 – Statistical yearbook. Portugal 2015*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (1960-2001). *Anuário Estatístico de Portugal: 1960-2001*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2015). *Estatísticas do turismo 2014*. Lisboa INE.

Instituto Nacional de Estatística (2016). *Estatísticas do turismo 2015*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (2009). *Retrato territorial de Portugal 2009. A expressão territorial dos destinos turísticos, da sustentabilidade demográfica e da produção industrial*. Lisboa: INE.

## **C6 – Documentos Audiovisuais**

Conferências Douro Sul (2010a). 1ª intervenção aberta ao público (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=T0T-TjQGrw>

Conferências Douro Sul (2010b). 2ª intervenção aberta ao público (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=5z2AgV1ZXQM>

Conferências Douro Sul (2010c). Francisco Lopes (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=OgMIR3WkUTc>

Conferências Douro Sul (2010d). Paulo Gomes (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=nFmjKuSGS7o>

Conferências Douro Sul (2010e). Braga da Cruz (Conferências 2010). Recuperado em 24 de fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=366bU622OMs>

Conferências Douro Sul (2010f). José Eduardo (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=hz2VZ9B8xCA>

Conferências Douro Sul (2010g). Ricardo Magalhães (Conferências 2010). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=esbniHSEcmQ>

Conferências Douro Sul (2011a). António Borges (Conferências 2011). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=L6MW1whA66U>

Conferências Douro Sul (2011b). António Martinho (Conferências 2011). Recuperado em 24 fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=uIQn3eimUc>

Conferências Douro Sul (2012a). Augusto Mateus (Conferências 2012). Recuperado em 24 de fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=DxTWMwk6IM8>

Conferências Douro Sul (2012b). Francisco Lopes (Conferências 2012). Recuperado em 24 de fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=oalk9Kc8aYU>

Conferências Douro Sul (2012c). Hernâni Almeida (Conferências 2012). Recuperado em 24 de fevereiro, 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=JX3kvKrnQag>

## **ANEXOS**

## Anexo 1 – Inquérito por questionário (utilização da metodologia *Delpi*)

### 1. Perfil do respondente e da entidade a que está ligado

#### Género

M

F

#### Ano de nascimento

#### Habilitações (mais graduada)

#### Domínio de formação (a mais recente)

### 2. A entidade do respondente (caracterização)

#### Tem atividade relacionada com o Turismo?

---

#### Nos últimos 5 anos a entidade desenvolveu projetos e iniciativas com vista à produção/ consumo de produtos e/ou serviços turísticos?

---

#### Indicar um ou dois exemplos de projetos executados ou em curso

---

---

### 3. Considerando as vertentes assinaladas, qual o grau de relevância de uma política pública para o desenvolvimento do turismo sustentável no Douro (NUT III) ?

	1 Nada Importante	2	3	4	5 Extremamente Importante
- Incrementar o desenvolvimento económico	<input type="checkbox"/>				
- Salvaguardar o património ambiental	<input type="checkbox"/>				
- Preservar, valorizar e	<input type="checkbox"/>				

promover o património cultural, material e imaterial					
- Melhorar a qualidade de vida das comunidades residentes	<input type="checkbox"/>				
- Proporcionar ao turista experiências de qualidade	<input type="checkbox"/>				
- Afirmar a imagem global da região	<input type="checkbox"/>				
- Fomentar a competitividade regional	<input type="checkbox"/>				

4. **Que entidade estará melhor colocada para liderar a implementação de um projeto global para o desenvolvimento turístico na região Douro (NUT III)? (Escolher apenas uma opção)**
- Entidade pública de turismo existente
  - Grupo de trabalho específico para a Governança a incluir numa entidade pública já existente
  - Nova entidade pública
  - Entidade respaldada numa parceria público-privada
  - Entidade privada
  - Organização não governamental / Associação
  - Entidade respaldada numa parceria público-privada com direção diretamente ligada (que responda junto de) à direção da CIM Douro.
  - Outra:
5. **Quais os agentes que considera dever participar no processo de governança?**
- Setor público da área do turismo

- Setor públicos de outras áreas de intervenção mas que se relacionem com o turismo
- Setor empresarial da área do turismo (a título individual)
- Setor empresarial do turismo (através de associações representativas)
- Sociedade civil organizada (Associações regionais ou locais/ ONG...)
- Sociedade civil (Comunidade)
- Sociedade civil (Visitantes)
- Outra: \_\_\_\_\_

**6. Qual o grau de relevância dos princípios de governança infra apresentados no âmbito do trabalho a desenvolver por uma entidade de governança?**

	1 Nada Importante	2	3	4	5 Extremamente Importante
- Trabalho transparente entre os agentes que participam na entidade	<input type="checkbox"/>				
- Estratégia de comunicação acessível a um público generalizado	<input type="checkbox"/>				
- Proporcionar uma ampla participação dos stakeholders do destino	<input type="checkbox"/>				
- Consignar responsabilidades e intervenção aos agentes que participam na entidade	<input type="checkbox"/>				

- Incentivar a participação dos agentes nas fases de planeamento/ estratégia e na fase da operacionalização	<input type="checkbox"/>				
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**7. Qual o nível de importância dos “mecanismos de participação” indicados para proporcionar uma real participação pública dos agentes numa entidade de governança para o desenvolvimento turístico da região Douro (NUT III)**

	1 Nada Importante	2	3	4	5 Extremamente Importante
-Mecanismos de Informação (O agente tem acesso á informação através de notícias de imprensa, relatórios técnicos, seminários)	<input type="checkbox"/>				
- Mecanismos de feedback (ao agente é solicitada opinião através de sondagens, estudos, audiências públicas)	<input type="checkbox"/>				

- Mecanismos de consulta (é perguntada a opinião ao agente através de reuniões públicas, painel de peritos, focus groups)	<input type="checkbox"/>				
- Mecanismos de colaboração (o agente é integrado em grupos especializados)	<input type="checkbox"/>				
- Mecanismos de controle (o agente assume autoridade através do sistema de voto ou referendo local)	<input type="checkbox"/>				

8. **Qual a escala geográfica em que deve ser feito o planeamento dos objetivos e estratégias inerentes a uma política pública com vista ao desenvolvimento sustentável das atividades turísticas na região Douro (NUT III)?**

- A nível do município
- A nível da comunidade intermunicipal
- A nível da NUT III
- A nível da região Norte (com estas competências descentralizadas por grupos de ação organizados por sub-regiões, por sub-setores ou produtos)
- A nível da região Norte (com estas competências centralizadas numa entidade para a totalidade dos municípios informadores da região)
- Outra escala: \_\_\_\_\_

