

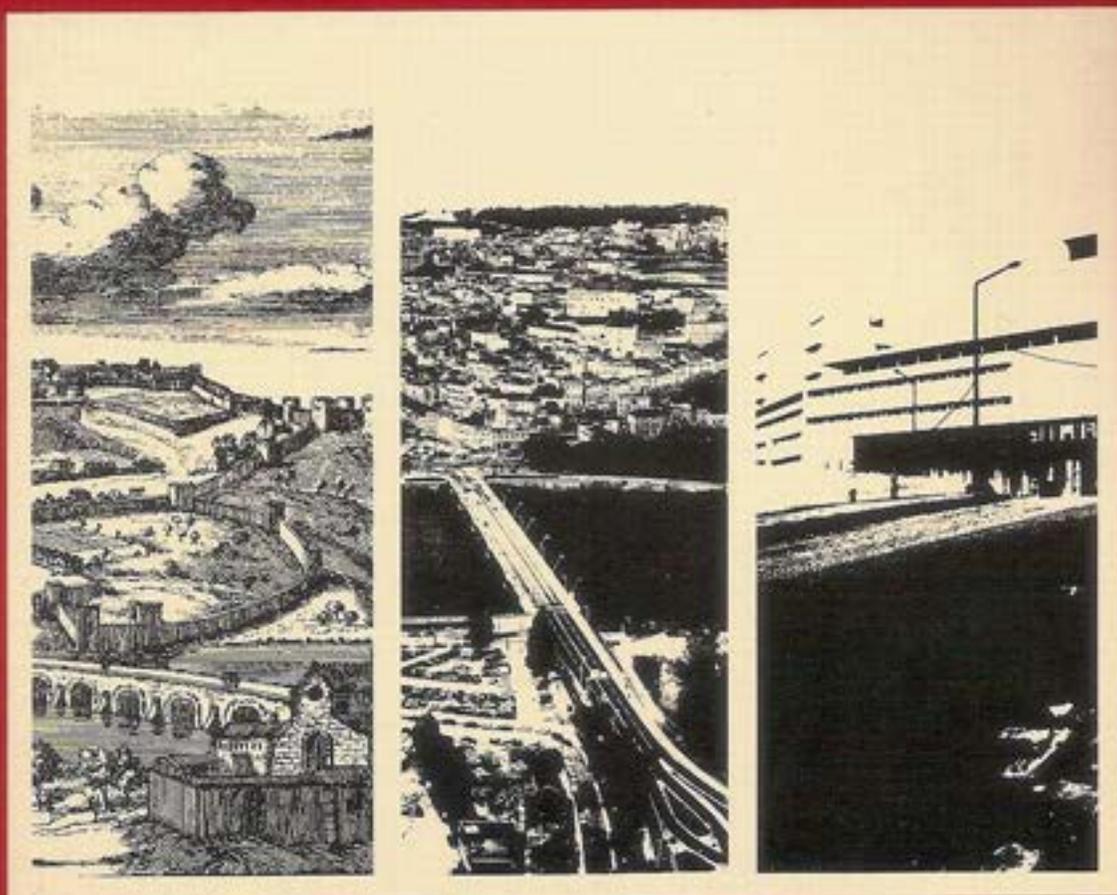
CADERNOS DE GEOGRAFIA

NÚMERO ESPECIAL

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
com a colaboração do Centro de Estudos Geográficos

FACULDADE DE LETRAS - UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ACTAS DO SEGUNDO COLÓQUIO DE GEOGRAFIA DE COIMBRA
COIMBRA 1999



DAS MUTAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TURISMO A NÍVEL REGIONAL A UMA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA*

Paula Alexandra Malta**

Introdução

Emergindo Portugal como um dos principais espaços de recepção turística à escala mundial importa trazer à discussão alguns elementos relacionados com o facto de nos processos de modelação dos espaços turísticos participarem diversos actores, os quais assumem, obviamente, funções e graus de envolvimento diferenciados. Ora, entre os actores que intervêm neste processo conta-se o próprio Estado.

Não obstante o turismo, enquanto actividade económica, ser considerado um sector de vocação eminentemente privada, o certo é que o Estado se tem configurado como um agente-chave na organização do espaço turístico nacional. O que se propõe é, pois, a determinação do âmbito, natureza e evolução da intervenção voluntária estadual no sector do turismo em Portugal, através da análise da estrutura organizatória da administração pública do turismo à escala regional. Analisam-se as mutações operadas na organização administrativa do turismo a nível regional e os fundamentos emergentes para a configuração de um novo figurino de divisão do território em regiões para fins turísticos.

1. Fundamentos, âmbito e modalidades da intervenção do Estado no turismo

O interesse pela organização voluntária do espaço turístico posiciona-se no quadro de um vasto movimento de reforma e renovação do pensamento geográfico, firmado desde a década de 70 e associado ao equacionamento e explicitação do papel do Estado nos processos geográficos. E isto porque a intervenção do Estado nas sociedades contemporâneas o conforma como um dos principais actores responsáveis por certos processos espa-

ciais. Daqui resulta que um dos caminhos a percorrer pela geografia para a compreensão do sistema turístico nacional passa por uma abordagem que toma como pano de fundo a leitura desta realidade à luz da intervenção voluntária estadual.

A intervenção do Estado no sector do turismo — quanto ao âmbito, natureza e dimensão do seu envolvimento e sua evolução — surge balizada entre dois vectores fundamentais: um, que entronca em aspectos relacionados com a configuração do conceito de regime de economia liberal — a intensificação da intervenção do Estado no sistema turístico encontra-se relacionada com a passagem de um sistema económico estritamente liberal para um regime de intervenção; outro, que se conecta com a percepção da importância do turismo e com o papel que lhe é atribuído no modelo de desenvolvimento de uma sociedade — a acção intervencionista do Estado no turismo encontra fundamento na necessidade de potenciar os seus impactes positivos e minimizar aqueles portadores de cargas negativas.

A acção intervencionista estadual nas estratégias de desenvolvimento turístico e de turistificação do espaço pode, pois, assumir graus de envolvimento diferenciados: ou opta por uma intervenção indirecta em que se cinge às funções de agente regulador ou criador de economias externas, ou adopta um envolvimento mais activo, quer como impulsionador das actividades turísticas, quer convertendo-se em agente económico. Qualquer uma das modalidades de intervenção corporiza-se na utilização de um conjunto variado de mecanismos, passíveis de uma sistematização em três categorias básicas de instrumentos: institucionais, jurídicos e económico-financeiros.

Nesta compreensão das coisas, debruçar-nos-emos sobre a dilucidação de alguns aspectos relacionados com a intervenção voluntária estadual plasmados nos instrumentos de natureza institucional accionados — entendidos como os mecanismos organizativos que permitem ao Estado desempenhar as atribuições e exercer as competências que lhe estão confiadas em matéria de política turística —, em particular sobre aqueles associados à estrutura organizatória da Administração Pública portuguesa a nível regional.

* Este artigo retoma a abordagem efectuada num capítulo da dissertação de Mestrado em Geografia "Turismo, espaços de turismo e intervenção do estado em Portugal", apresentada pela Autora à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, em 1999.

** Curso de Geografia e Planeamento. Universidade do Minho.

2. Sobre as mutações na estrutura organizatória da Administração Pública do turismo a nível regional

A caracterização dos principais percursos temporais que, em Portugal, marcam a acção intervencionista estadual no turismo a nível regional conduz à identificação dos seguintes momentos de ruptura, enquanto pontos privilegiados de mudança nas trajectórias percorridas:

1920 — Criação dos primeiros órgãos regionais de turismo, então designados por Comissões de Iniciativa e Turismo.

1936 — Substituição das Comissões de Iniciativa e Turismo pelas Comissões Municipais e Juntas de Turismo, subordinadas às respectivas câmaras municipais.

1956 — A Lei nº 2.082, de 1956, que introduz importantes mudanças no aparelho do Estado, procedendo, "nos casos em que se impusesse a resolução de problemas turísticos em termos que, transcendendo os interesses estritamente locais, não alcançassem todavia o plano nacional", à instituição de uma nova figura no seio do sistema turístico português: as regiões de turismo (RT).

1982 — A promulgação do DL nº 327/82, que define o regime jurídico dos órgãos regionais de turismo, pondo fim a mais de duas décadas de intervenções orgânicas e organizatórias fragmentárias que arrastaram a organização administrativa pública do sector a nível regional para uma situação de incipiência e debilidade.

Institucionalizam-se órgãos regionais de turismo como pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, com atribuições e competências próprias e outras delegadas por órgãos centrais de turismo. No âmbito destas atribuições conta-se a valorização turística dos respectivos territórios, no quadro das orientações e directivas da política de turismo definida pelo Estado e pelos municípios. Estes órgãos e passam a deter competências em matéria de definição da política de turismo, coordenação das actividades turísticas regionais e promoção do turismo interno na respectiva área de jurisdição.

Esta reestruturação conduziu à deslocação para as RT de várias atribuições tradicionalmente localizadas ao nível da administração central e, entroncou, também, no reconhecimento da ocorrência de anomalias organizativas nas estruturas regionais de turismo, visando:

- a alteração, no sentido da sua normalização, do enquadramento legislativo precedente, o qual possibilitava que as várias RT apresentassem estruturas internas distintas e se regessem por leis e princípios diferenciados, permitindo que o grau de dependência entre RT e Estado ou o relaciona-

mento daquelas com as autarquias fossem diferenciados de região para região de turismo;

- "dotar todo o território do continente com órgãos de âmbito espacial conveniente, com adequada capacidade técnica e financeira e providos de poder de decisão". Em 1982 existiam, apenas, nove RT, as quais englobavam nas respectivas áreas de jurisdição um total de 85 concelhos, o que mal cobria 1/4 do território do Continente (Fig. 1).

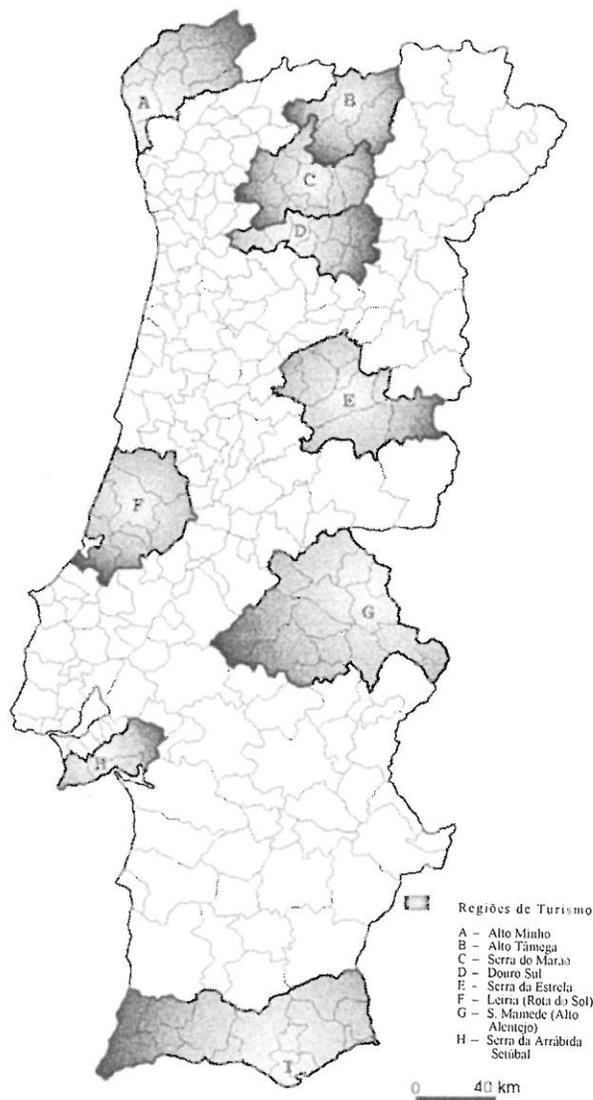


Figura I — Distribuição territorial dos órgãos regionais de turismo em Portugal Continental (1982)

Se se considerar a administração pública do turismo a nível regional como uma rede de várias unidades — as RT —, as quais, desenvolvendo missões idênticas, apresentam uma delimitação territorial dos seus poderes fun-

cionais, verifica-se que, em 1982, esta rede enfermava de algumas deficiências quanto à sua distribuição territorial:

- variabilidade e diminuta dimensão das RT, as quais, enquanto unidades de âmbito territorial de operações de base plurimunicipal, apresentavam uma composição variável entre 3 e 16 concelhos;
- carácter parcial da rede, isto é, não procede à cobertura total do Continente, pelo que coloca os concelhos não regionalizados em situação de gravíssima desigualdade e desvantagem comparativa.

Por fim, sublinhe-se que o alcance deste diploma é bem mais profundo do que uma primeira abordagem poderia fazer supor, porquanto com ele o posicionamento das RT no contexto da administração pública em sentido organizatório é radicalmente alterado: deixam de ser criadas pelo próprio Estado, para passarem a ser institucionalizadas sob vontade e responsabilidade dos municípios envolvidos; passa-se, em definitivo, duma concepção de emanação do vértice para aquela outra de natureza eminentemente basista.

1991 — Publicação do DL nº 287/91, de 9 de Agosto, com o qual se estatui o novo regime jurídico das regiões de turismo por forma "a melhorar a sua operacionalidade como instrumentos na animação e promoção turísticas das respectivas regiões, bem como na cooperação com a administração central na promoção da oferta turística nacional".

A nova roupagem legal permite discernir algumas modificações fundamentais:

- reforço dos órgãos regionais, conferindo-lhes um grau de autonomização crescente em face da administração central estadual e neles delegando uma cada vez maior número de competências e atribuições;
- peculiaridade das RT, dificilmente reconduzíveis ao quadro "normal" da organização da administração pública portuguesa, característica que resulta, não apenas do envolvimento de interesses nacionais e municipais mas, também, do papel atribuído ao sector privado. Atenta esta configuração, tal significa uma aposta nas "forças vivas regionais", as quais, através duma chamada formalizada, são convocadas a assumir o papel de agentes activos.

3. Fundamentos para uma (nova) regionalização turística

Chegados aos anos 90, importa equacionar o que mudou em Portugal em matéria de intervenção da administração pública à escala regional.

A primeira ideia a inscrever é aquela referente à densificação da rede composta pelas RT. Densificação, aliás,

que assume uma dupla feição, porquanto a sua concretização se opera não só por intermédio da institucionalização de novas RT mas, também, pelo alargamento progressivo do âmbito espacial de actuação das RT já existentes, através da incorporação de concelhos até então não regionalizados (Fig. 2).

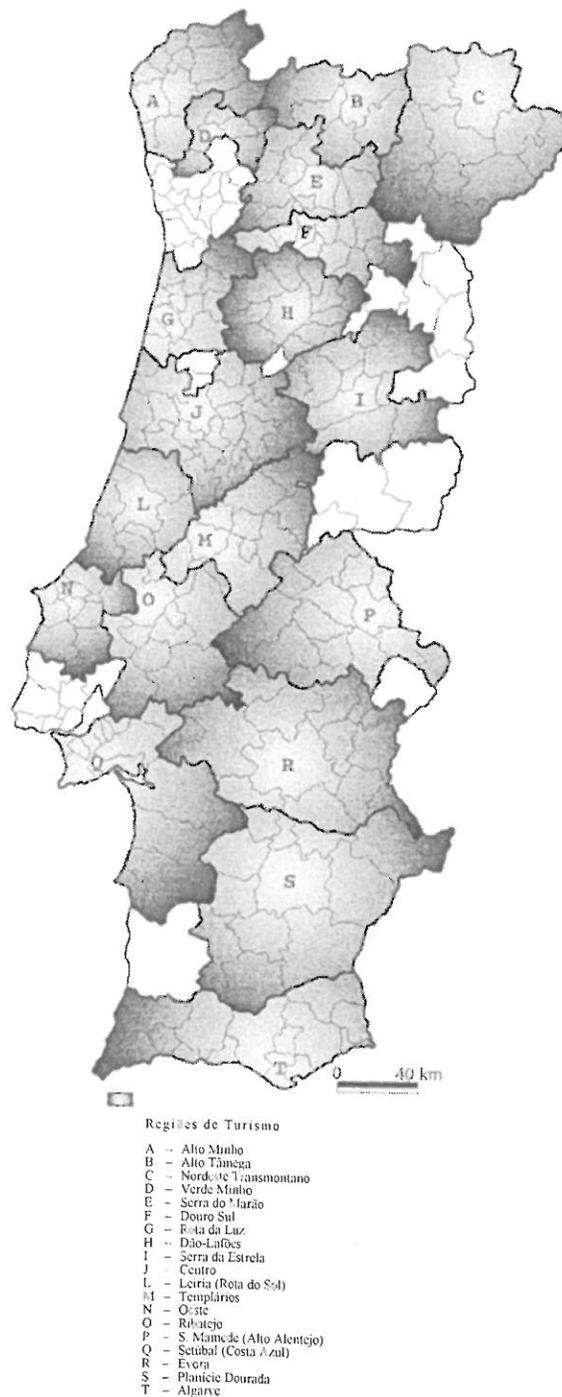


Figura 2 — Distribuição territorial dos órgãos regionais de turismo em Portugal Continental (1996)

Porém, avaliações críticas de valoração negativa vêm sendo apontadas ao modo como se encontra organizada, em matéria de turismo, a administração do Estado a nível regional, apelando para a necessidade de uma nova regionalização turística, o mesmo é dizer, de um novo figurino de divisão do território em regiões para fins turísticos. Críticas que incidem sobre o núcleo de problemas afectos à distribuição territorial da rede de RT, fazendo ressaltar aqueles relacionados com o número de unidades, a dimensão espacial dessas unidades e a inadequação do âmbito das suas competências territoriais e das suas competências técnicas e financeiras. Tudo isto para se concluir que a forma como a administração regional do Estado se encontra organizada em matéria de turismo não se ajusta nem ao território nacional nem às necessidades do sector. Detectam-se alguns indícios de anomalias organizativas formais e funcionais: a actual rede de RT parece não corresponder à sujeição a nenhum esquema minimamente perceptível e coerente de organização turística do território continental. Eis, pois, nalguns traços sumários, a paisagem anómala reflectida pela regionalização turística de que dispomos:

1º — Continua-se na presença duma rede parcial que, enquanto tal, não procede à cobertura integral do território nacional. Em 1996, e apesar do processo de densificação da rede operado desde 1982, cerca de 42 concelhos, isto é, 15,3% dos municípios do Continente, não estão regionalizados; tais números significam que 12.773 km², ou seja, 14,4% da área total do Continente, não é englobada no território de operações de nenhuma RT.

2º — Salvaguardando o caso do Algarve, os principais destinos turísticos do Continente como o Porto, Lisboa, Estoril, Cascais e Sintra, não se encontram englobados pelo esquema de regionalização turística existente; o mesmo acontece com outros espaços de recepção como Guimarães, Curia, Luso, Bussaco, Monsanto, Monfortinho, Ericeira, Mafra, Elvas ou Odemira.

3º — Repartição de áreas (as quais, que do ponto de vista turístico, se configuram como espaços homogêneos dotados de unidade regional), pelos territórios de operações de vários órgãos regionais. A situação mais evidente é a do Alentejo, o qual é recortado em quatro RT: Alto Alentejo, Évora, Costa Azul e Planície Dourada. São, também, duvidosos os parâmetros que, nesta rede, determinaram a individualização das unidades Alto-Minho e Verde Minho ou Alto Tâmega e Serra do Marão.

4º — A proliferação de órgãos regionais registada durante os anos 80 e início de 90 — mais dez circunscrições, o que corresponde a uma média de quase mais uma RT por ano — conduziu ao desenho de uma rede de elevada densidade, conseqüente do número excessivo de circunscrições que a compõem, o que desencadeou o aparecimento de deficiências associadas à massa crítica das

unidades, quer no que se reporta à sua dimensão espacial, quer quanto à sua viabilidade técnico-financeira. Refira-se que a dimensão média das RT hoje existentes em Portugal é de, aproximadamente, 12 concelhos, registando-se, contudo, casos de circunscrições compostas por apenas 7 ou 8 concelhos — Verde Minho e Leiria, respectivamente — ou, ainda, casos limites que não excedem 5 concelhos — Alto Tâmega (Fig. 3). Em termos de superfície, o tamanho médio das RT é de 3996 km², coexistindo situações de RT cujas dimensões ultrapassam os 8000 km² com outras de RT com pouco mais de 1000 km² (Fig. 4). Alguns autores vão mais longe no desenvolvimento desta ideia, sublinhando que "em muitas das áreas das regiões de turismo não existem quaisquer infraestruturas, a começar por camas turísticas".

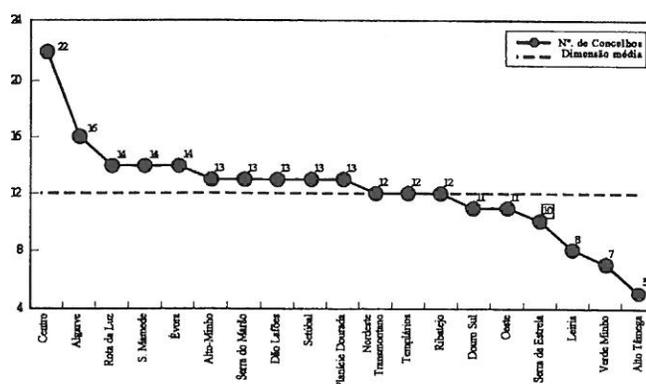


Figura 3 — Número de concelhos e dimensão média das Regiões de Turismo (1996)

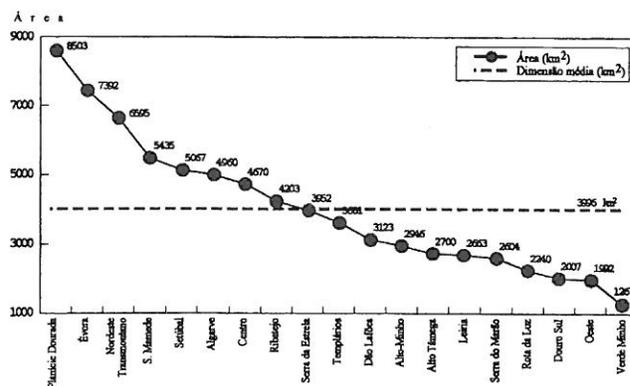


Figura 4 — Área e dimensão média das Regiões de Turismo (1996)

5º — Reforço dos problemas de harmonização administrativa, i.é., ao nível da uniformização das linhas de fronteira das RT relativamente àquelas de outras divisões básicas do território; trata-se de deficiências suscitadas pelo facto de as RT formarem uma rede composta por 19 unidades, cujos limites não respeitam aqueles das

circunscrições mais utilizadas nem sequer os de nenhuma outra circunscrição existente.

6° — No campo da organização funcional, detectam-se problemas de eficiência e eficácia. No que toca à disponibilidade e viabilidade técnico-financeira, as actuais RT constituem unidades espaciais que não dispõem de dotações adequadas, nem em recursos técnicos — humanos e materiais —, nem em recursos financeiros.

7° — Coexistência de duas redes separadas que prosseguem, em algumas matérias, as mesmas finalidades — a rede composta pelas RT e aquela outra composta pelas áreas turístico-promocionais (Fig. 5) — e que se reportam a um mesmo escalão de intervenção espacial: o regional.



Figura 5 — Áreas turístico-promocionais

Note-se que a coexistência de redes de circunscrições turísticas, criadas para o exercício duma mesma função, pode, por seu turno, desencadear outras deficiências organizativas. A primeira reside na desmultiplicação funcional do território; isto é, existem, desde meados da década de 70, duas formas perfeitamente distintas de recortar o território para fins de promoção. Outras anomalias prendem-se com dificuldades e défices de coordenação entre as diversas redes e suspeitas de concretização de cenários de crescente burocratização, que negam o desiderato de acréscimo da capacidade de execução e eficácia dos desempenhos no correspondente patamar territorial.

4. Conclusões e tendências — as evoluções recentes: do colapso ao êxito?

As avaliações que vêm sendo efectuadas à organização e intervenções executadas na estrutura administrativa do turismo a nível regional despoletaram a necessidade de substituir o actual esquema de regionalização turística por um novo figurino. O reconhecimento das incongruências enunciadas e o confronto com experiências internacionais — reveladoras de que os destinos turísticos mais competitivos à escala mundial (França, Itália, Espanha, EUA) dispõem de fortes organizações regionais —, abriram caminho para que, desde o início da década de 90, se tenha assistido à criação de novas figuras no quadro da organização administrativa do sistema turístico português a nível regional — as associações de desenvolvimento turístico, designadamente a ADETUR e a ADETREC. Através de um processo que poderemos designar como de evolução informal ou espontânea — por se tratar de uma fórmula não resultante de expressa imposição do legislador ou da Administração —, procedeu-se à criação de órgãos de base regional, os quais exploram, de forma tendencial, a via do modelo de cinco regiões, baseado na área de actuação das comissões de coordenação regional.

A nota que imprime carácter a esta nova tipologia de figuras é a afirmação de que com elas se pretende a criação de órgãos regionais providos de adequado dimensionamento dos seus territórios de operações. Sustenta-se o modelo de grande região turística: região, não única e homogénea, mas que, enquanto espaço heterogéneo de dimensão acrescida, evidencia elevada diversidade, o que permite a composição da sua oferta num produto composto, caracterizado pela complementaridade dos recursos turísticos aí localizados. É do carácter composto destes grandes espaços turísticos — que, por seu turno, são constituídos por unidades espaciais de menor dimensão, dotadas de especificidades e identidade próprias mas em estreita articulação — que se gerarão novas dinâmicas

turísticas, capazes de uma melhor adequação às necessidades de uma procura sempre em evolução. Em suma, ganha-se dimensão mas, sobretudo, confere-se eficácia à máquina administrativa do sector.

Mas o debate ainda não terminou. Importa chamar a atenção para o facto de este figurino não substituir a rede composta pelas RT. Vem, isso sim, em função da área geográfica em que as actividades desenvolvidas por estas associações se projectam e, fundamentalmente, por não substituir a rede de RT, criar um novo nível territorial de intervenção. Agravam-se, assim, os problemas induzidos pela coexistência de várias redes de circunscrições para os mesmos propósitos: desde o início da década de 90, passam a existir três formas perfeitamente distintas de recortar o território para fins de promoção: as RT, as áreas turístico-promocionais e as associações de desenvolvimento turístico.

Apesar do reconhecimento de tais lacunas ter conduzido, recentemente, à abolição da rede composta pelas áreas turístico-promocionais — na sequência da estratégia de marketing para o turismo português delineada pela Roland Berger & Partner para o ICEP, e na qual se apresenta uma organização do espaço turístico nacional amarrada ao modelo das cinco regiões-plano (1997) —, permanecem, porém, duas redes e, portanto, os problemas de desmultiplicação funcional do território para fins turísticos. Neste quadro, os novos órgãos regionais talvez possam ser entendidos como um mecanismo de natureza transitória, um estádio intermédio num processo de configuração em que as RT existentes serão substituídas por outro tipo de unidades de que as referidas associações um ensaio ou protótipo das circunscrições a criar no contexto do aparentemente inevitável processo de regionalização turística.

Nesta sede, merece referência destacada o facto de os movimentos de reforma a que tem sido submetida a estrutura organizatória da administração pública portuguesa do turismo a nível regional, serem penetrados por um património de ideias inscrito no contexto mais amplo das alterações que têm ocorrido, em vários países, quanto ao papel desempenhado pelas respectivas administrações públicas e que apontam no sentido do reforço dos processos de regionalização turística (OMT, 1993).

Em face de tudo quanto ficou dito a montante, não se pode dizer que as modificações recenseadas consubstanciam um novo figurino de divisão do território para fins turísticos nitidamente caracterizado e perceptível, senão que um paradigma emergente, o qual despontou mas que só a muito custo se deixa definir. Abre-se, assim, um novo ciclo que deverá cumprir esta tarefa do maior significado: fazer com que este ou outro legado, que cristalize um novo modelo de regionalização turística do Continente, ganhe contornos mais nítidos e definidos.

Bibliografia

- ADTREC (1994) - *Estatutos da Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Centro*. 16 p.
- ADETURN (1992) - *Estatutos da Associação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Norte* (policop), 12 p.
- AGUILÓ, E.; MARTORELL, G. A. (1996) - "La investigación en el ámbito de la política turística". *Estudios Turísticos*, 129, pp. 23-35.
- CALISTO, Asdrúbal (1990) - "Regionalização turística: evolução do conceito" in *Actas do III Congresso Nacional de Turismo 1986. Portugal 1911/1986: 75 anos do Turismo. Documentos*, Comissão Executiva do Ano Jubileu do Turismo Português, SET, pp. 28-33.
- CRUZ, Luís Braga da (1996) - "Regionalização e o Turismo". *O Turismo no Norte de Portugal*, Boletim da ADETURN, 2.
- CUNHA, Licínio (1987) - *Política de Turismo*. Secretaria de Estado do Turismo, Lisboa, 350 p.
- DIRECÇÃO GERAL DO TURISMO (1996) - *Órgãos Regionais e Locais de Turismo*. Col. Dossier Turístico, DGT, Lisboa, 57 p.
- MALTA, Paula A. (1996) - *Turismo, espaços do turismo e intervenção do Estado em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, (policop.), 392 p.
- ROLAND BERGER & PARTNER (1997) - *Assistir o ICEP no desenvolvimento de uma estratégia de marketing para o turismo de Portugal*. Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, Lisboa.
- WTO (1993) - *Marketing plans & strategies of national tourism administrations*. WTO, Madrid.