

# SESSENTA ANOS DE SOCIOLOGIA EM EVORA 1964-2024

HERANÇA  
DESENVOLVIMENTO  
E PERSPETIVAS

**EDITORES**

Maria Manuel Serrano  
Rosalina Pisco Costa  
Bruno Dionísio

**hnmus**



**SESSENTA  
ANOS DE  
SOCIOLOGIA  
EM EVORA  
1964-2024**

**HERANÇA  
DESENVOLVIMENTO  
E PERSPETIVAS**

**EDITORES**

Maria Manuel Serrano

Rosalina Pisco Costa

Bruno Dionísio

**SESSENTA ANOS DE SOCIOLOGIA EM ÉVORA (1964-2024):**

*Herança, desenvolvimento e perspetivas*

Editores: Maria Manuel Serrano | Rosalina Pisco Costa | Bruno Dionísio

Capa: Sal Studio

Paginação: Pedro Panarra

© EDIÇÕES HÚMUS, 2024

End. postal: Apartado 7081 – 4764-908 Ribeirão, V. N. Famalicão

Tel. 926 375 305

E-mail: [humus@humus.com.pt](mailto:humus@humus.com.pt)

[www.edicoeshumus.pt](http://www.edicoeshumus.pt)

ISBN: 978-989-9213-46-3

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V. N. Famalicão

1.ª edição: Outubro de 2024

Depósito legal: 538961/24

Apoios:

Departamento de Sociologia da Universidade de Évora

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora)

Este livro foi alvo de arbitragem científica.

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto «UIDB/04647/2020» do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa.



# ÍNDICE

- 7 **NOTA DE ABERTURA**  
Joana Lima
- 9 **CONVERSAS À VOLTA DA SOCIOLOGIA. NOTAS DE LEITURA DE UM GEÓGRAFO RECÉM-CHEGADO À UNIVERSIDADE DE ÉVORA**  
André Carmo
- 13 **SESSENTA ANOS DE SOCIOLOGIA EM ÉVORA (1964-2024): HERANÇA, DESENVOLVIMENTO E PERSPECTIVAS**  
Rosalina Pisco Costa | Maria Manuel Serrano | Bruno Dionísio
- 23 **NO PRINCÍPIO ERA DURKHEIM!**  
Eduardo Jorge Esperança
- 39 **PENSAR SOCIOLOGICAMENTE A AÇÃO EXPRESSIVA HOJE SEM DEIXAR DE OLHAR PARA ONTEM**  
José Manuel Resende | José Maria Carvalho
- 65 **O QUE É O "SOCIAL"? AS ESTRUTURAS ELEMENTARES DA SOCIALIDADE**  
José Rodrigues dos Santos
- 97 **A EXPLICAÇÃO SOCIOLÓGICA BASEADA EM MECANISMOS: UM ESQUEMA DE INTELIGIBILIDADE POLIVALENTE**  
Maria da Saudade Baltazar | Marcos Olímpio dos Santos | Ana Balão
- 113 **SESSENTA ANOS DE SOCIOLOGIA DA FAMÍLIA EM ÉVORA. UM CONVITE RENOVADO**  
Maria da Graça David de Morais | Rosalina Pisco Costa
- 143 **A SOCIOLOGIA ECONÓMICA. BREVE RELATO DE UM LONGO PERCURSO A PENSAR SOCIOLOGICAMENTE A ECONOMIA**  
Maria Manuel Serrano

- 179 A TERCEIRA IDADE PLURAL**  
J. Manuel Nazareth
- 199 ESTUDOS DE FUTURO E PROSPETIVA: MAIS DE 25 ANOS DE CONTRIBUIÇÕES DO DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**  
Marcos Olímpio Santos | Ana Balão | José Saragoça | Maria da Saudade Baltazar | Carlos Alberto da Silva
- 225 SOCIOLOGIA DA INFÂNCIA, OPTATIVA ENTRE OBRIGATÓRIAS**  
Rosalina Pisco Costa | Alexandra Batista
- 251 LIÇÕES APRENDIDAS NO PASSADO, REPENSADAS NO PRESENTE, PARA UMA MELHOR PREPARAÇÃO NO FUTURO: APLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E INTERVENÇÃO NO SOCIAL**  
Marcos Olímpio Santos | Maria da Saudade Baltazar
- 273 REVISITANDO O TEMA DA REGIONALIZAÇÃO (DESTA VEZ) NA PERSPETIVA DO TURISMO**  
Mónica Morais de Brito
- 293 ABORDAGEM ANTROPOLÓGICA AO ESTUDO SOBRE TRÁFICO DE SERES HUMANOS**  
Filipa Alvim
- 313 TROCAS CULTURAIS E INTERAÇÃO NO ÂMBITO DO TURISMO RURAL**  
Áurea Rodrigues
- 335 A SOCIOLOGIA E AS ABELHAS. ESTÓRIAS CONECTADAS**  
Ema Pires | Ricardo de Campos | Daniel Rodrigues

# REVISITANDO O TEMA DA REGIONALIZAÇÃO (DESTA VEZ) NA PERSPETIVA DO TURISMO

Mónica Morais de Brito\*

## Considerações preliminares

A presente reflexão tem, obrigatoriamente, de ser antecedida por uma nota preliminar, escrita na primeira pessoa, e que justifica a sua existência. Em 1997 terminei a minha licenciatura em Sociologia na Universidade de Évora, com a defesa em provas públicas de um trabalho de fim de curso, à época exigido pelo plano de estudos em vigor, subordinado ao tema “Regionalização: uma análise crítica de um projeto polémico – a especificidade do Alentejo”.

Passadas, entretanto, quase três décadas, pelo percurso académico e profissional que tenho vindo a trilhar, e atentos os desenvolvimentos havidos em Portugal neste setor nos últimos anos, considero oportuno visitar o tema, desta vez na perspetiva do turismo.

No turismo, a complementaridade entre territórios, entre produtos e entre atividades correlacionadas é determinante para a competitividade de um determinado destino. Ao visitante interessa uma oferta diversificada e diferenciada, que permita experiências memoráveis e de qualidade, sendo-lhe completamente indiferentes os limites administrativos do território assim como quem gere a atividade turística.

Num país como Portugal, em que a competitividade turística é determinada por uma conjugação de fatores tangíveis e intangíveis, é fundamental a articulação entre os territórios, os seus recursos e os seus *players*,

\* Professora Auxiliar no Departamento de Sociologia da Universidade de Évora & Centro Interdisciplinar de História, Culturas e Sociedades (CIDEHUS); Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT). Email: mbmb@uevora.pt

devendo o planeamento turístico ser feito numa lógica integrada e o desenvolvimento turístico assentar em projetos colaborativos, norteados por conceitos como o de “coopetição”.

De facto, Portugal tem vindo, paulatinamente, a revelar-se mais competitivo no mercado internacional, porque concentra num território de reduzidas dimensões, e com um clima ameno, uma oferta diversificada, passível de ser “consumida” num curto período, mesclada por fatores positivamente diferenciadores como a hospitalidade e a segurança. Trata-se de uma fórmula que tem vindo a revelar-se de grande sucesso, mas que só é possível implementar quando se entende o território como um todo, o que leva a questionar se lógicas político-administrativas pautadas por valores fragmentários não colocarão em causa o caminho já percorrido.

Por outro lado, um dos grandes objetivos políticos e estratégicos do Turismo é a atração de procura internacional, porque impacta diretamente nas exportações e, conseqüentemente, no equilíbrio da balança comercial. A sua concretização pode ser condicionada pela escala, pois a internacionalização dos territórios pressupõe uma oferta que seja competitiva junto dos mercados-alvo internacionais, algo que decorre de lógicas integradas e integradoras de planeamento e desenvolvimento turístico. Atendendo a que, de acordo com a Conta Satélite do Turismo de 2022, do Instituto Nacional de Estatística (INE), o consumo turístico representa 15,8% do PIB em Portugal (TdP, 2023), e que o número de chegadas de turistas não residentes a Portugal atingiu 26,5 milhões em 2023 (INE, 2024) – correspondendo a um acréscimo de 19,2% face a 2022 (+7,7% do que em 2019) – é pertinente refletir-se, também numa perspetiva académica, sobre este assunto.

No entanto, a divisão administrativa de Portugal na perspetiva do Turismo tem obedecido, desde sempre, a uma lógica regional, sem prejuízo da existência de uma política integrada, de cariz nacional, sempre que necessário, nomeadamente no que respeita à sua internacionalização.

Sem menosprezar o percurso já feito neste domínio, pretende-se, no presente trabalho, olhar para a organização político-administrativa do Turismo a seguir ao 25 de Abril de 1974, e para os instrumentos de orientação estratégica que têm norteados o seu desenvolvimento, questionando se este não é um setor onde impera o modelo da regionalização, aquele que no referendo de 1998 não granjeou o apoio da população portuguesa.

Uma última nota sobre o muito e relevante trabalho que, nos últimos anos, tem sido desenvolvido, nomeadamente ao nível da cultura e das mentalidades individuais e coletivas, no sentido de implementar no Turismo políticas e práticas colaborativas e integradas, na certeza de que estas são fundamentais para afirmar Portugal como destino turístico de interesse global. Qualquer modelo político-administrativo que permita dar continuidade – ou mesmo reforçar – os resultados alcançados nestes domínios, assumir-se-á como uma vantagem competitiva para o turismo nacional.

### **A organização político-administrativa do Turismo após o 25 de Abril de 1974**

Na perspectiva de Beni (1998), o sistema turístico (SISTUR) é aberto, estabelecendo continuamente relações dialéticas de conflito e cooperação com o meio circundante. O ambiente do SISTUR é constituído pelos subsistemas ecológico, económico, social e cultural, que interagem numa movimentação constante em busca do equilíbrio homeostático. A administração do SISTUR compreende a criação de planos que envolvem os objetivos globais e assegura uma execução fiel à sua conceção. Constitui o único meio para identificar e explicar as incoerências entre os subsistemas e o sistema global, e determinar procedimentos de correção que possibilitem o retorno ao equilíbrio, otimizando as relações entre funções e operadores.

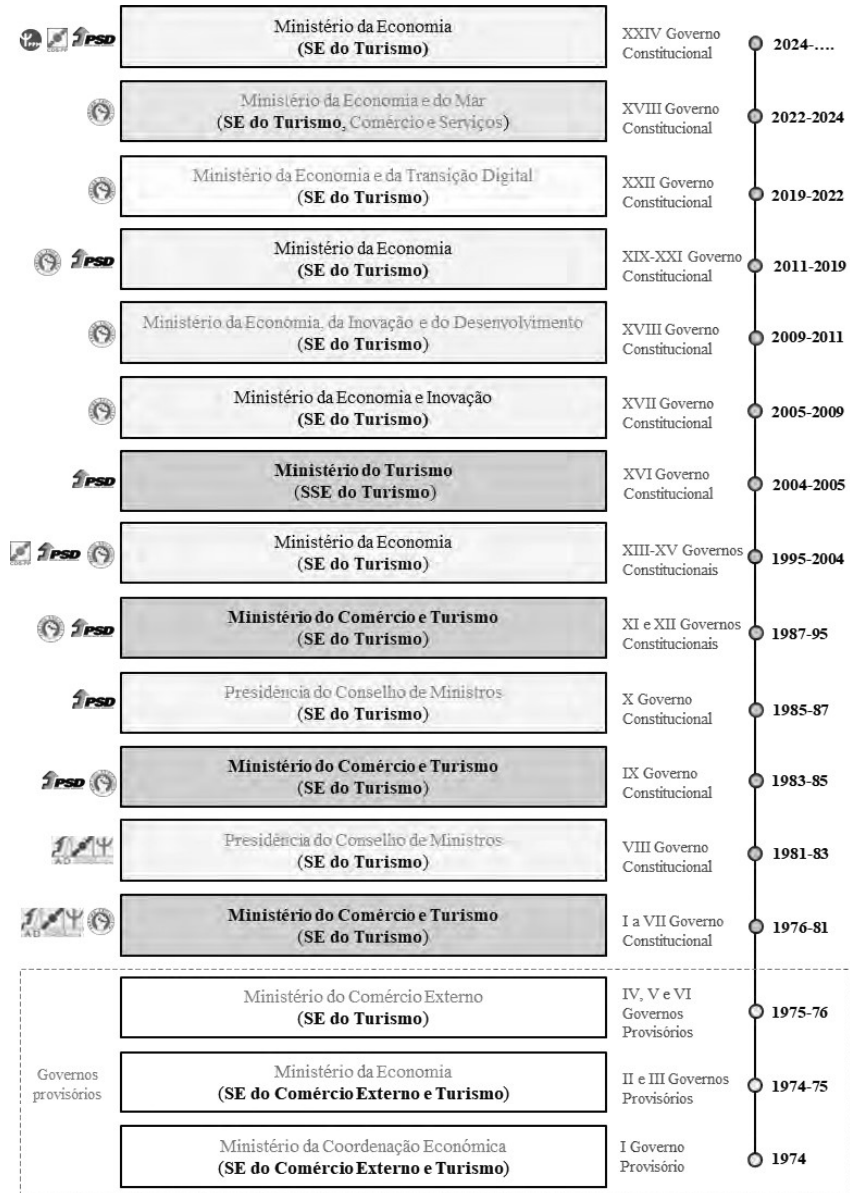
A contextualização administrativa do Turismo no âmbito da orgânica do Estado reflete a postura do executivo governamental face a esta atividade. Um dos principais entraves ao desenvolvimento da atividade turística é a dificuldade de definir o seu posicionamento na administração pública e, embora na maioria dos países, o Turismo se situe no âmbito do setor económico, nem sempre isso acontece. A relativa indefinição quanto à contextualização administrativa do Turismo, conducente, em alguns casos, à sua rotatividade da respetiva tutela ministerial, pode estar relacionada com o facto de este constituir um meio eficaz para alcançar objetivos de diferentes campos de atividade.

Na realidade, o Turismo pode ser rentabilizado para alcançar objetivos económicos (desenvolvimento nacional e regional); para gerar empregos, redistribuir os rendimentos, e viabilizar o descanso e o lazer dos

trabalhadores (campo social); ampliar o conhecimento sobre os factos históricos e culturais (campo cultural); e, por último, mas não menos significativo, para promoção da integração nacional, salvaguarda da segurança nacional, e projeção da imagem do país (campo político) (Beni, 1998).

A própria Organização Mundial de Turismo (OMT) tem, ao longo do tempo, e consoante a evolução do setor e as fragilidades detetadas, alterado a sua posição face a esta temática. No entanto, apesar destas flutuações e da diversidade de situações detetadas nos diversos países, o lugar do Turismo na estrutura administrativa do Estado depende, em definitivo, da orientação que o Governo de cada país lhe der. Logicamente, e como atesta a experiência, a mudança de Governo implica, regra geral, algumas alterações ao nível da Política de Turismo e também na sua posição hierárquica e subordinação administrativa. Tal provoca alterações na organização institucional do setor, que compreende a estrutura orgânico-funcional do órgão nacional com tutela sobre o Turismo, isto é, com competência sobre a atividade e a produção normativa, que orienta as iniciativas, públicas e privadas, para o desenvolvimento equilibrado da atividade turística nacional (Beni, 1998).

A análise do caso português exemplifica as tendências de flutuação que imperam na contextualização administrativa do turismo, reflexo da relevância que lhe é conferida e dos objetivos a que é associado. Como se pode verificar na Figura I, o seu enquadramento num Ministério próprio (tutela única) só aconteceu no XVI Governo Constitucional, que entrou em funções em 2004, tendo, nos restantes executivos, sido remetido para uma secretaria de estado, ou mesmo para uma subsecretaria de estado no âmbito dos ministérios ligados ao Comércio ou à Economia, ou ainda diretamente dependente da Presidência do Conselho de Ministros, casos dos VIII e X Governos Constitucionais).



**Figura 1.** O Turismo na orgânica dos Governos portugueses após o 25 de Abril de 1974  
 Fonte: Elaboração própria com base em <http://www.portugal.gov.pt>, 2024

Se olharmos para esta organização de um ponto de vista das forças políticas com presença nos respetivos Governos, podemos verificar que, entre 1976 e 1981, houve um Ministério do Comércio e Turismo que foi criado com o primeiro Governo de Mário Soares (do partido Socialista-PS), mas que se manteve com a mesma identificação quando a Aliança Democrática (AD) esteve no poder, isto é, até 1983. Mesmo depois disto, o PS e a AD continuaram a apostar nesta tutela partilhada do Comércio e Turismo nos IX, XI e XII Governos Constitucionais. A partir daí, deu-se início a um novo ciclo em que a Economia prevaleceu como nome único deste ministério, embora, nalguns casos, partilhando-o com outras áreas da governação que foram surgindo até à atualidade, nomeadamente a Inovação e o Desenvolvimento (caso dos XVII e XVIII Governos, ambos liderados por José Sócrates). A partir daí regressou-se à fórmula anterior de tutela única (Ministério da Economia) até 2019, altura em que, com o XXII Governo Constitucional de António Costa, se acrescentou a Transição Digital. Antes de voltar a Ministério da Economia (tutela única) com o atual Governo de Luís Montenegro (PSD), em coligação com o CDS-PP e o PPM, passou ainda por uma legislatura de partilha do nome com a área emergente do Mar, que perdeu a tutela única assumida no Governo anterior.

Mesmo com todas as modalidades definidas pelas forças políticas em funções governativas em cada momento, há a ressaltar o facto deste cada vez mais relevante setor da Economia ter sido sempre objeto de uma tutela própria em todos os governos após o 25 de Abril de 1974, o que reflete a sua importância socioeconómica e a perceção da sua natureza estratégica para o desenvolvimento do País.

Após este enquadramento nacional, e sendo a temática norteadora desta reflexão a regionalização, importa analisar a perspetiva regional, olhando para evolução das Regiões de Turismo e da sua respetiva gestão. Ainda que esta viagem, em termos temporais, se inicie logo após o 25 de Abril de 1974, é de salientar que o primeiro diploma que disciplinou o Turismo em Portugal data de 1956 (Lei n.º 2082/1956, de 4 de junho), que criou as Regiões de Turismo enquanto primeiros órgãos de Turismo com jurisdição supramunicipal, então administradas por Comissões Regionais de Turismo. No entanto, o Estado Novo já tinha criado, na década anterior, as Zonas de Turismo (Comissões Municipais e Juntas de Turismo), presentes no Código Administrativo de 1940.



As Comissões Regionais de Turismo, antecessoras das atuais Entidades Regionais de Turismo, possuíam um modelo que permitia que a sua criação decorresse por iniciativa do Governo, ou de uma proposta conjunta de todas ou de algumas Câmaras Municipais ou Juntas de Turismo interessadas. Possuíam autonomia administrativa e financeira, mas não dispunham de personalidade jurídica nem podiam ser titulares de património próprio. Constituía um órgão local do próprio Estado e não uma pessoa jurídica distinta deste, como sucedeu em configuração posterior (Machado, 2010).

Após o 25 de Abril de 1974, assistiu-se a progressivas alterações ao nível da delimitação geográfica das regiões turísticas e da sua gestão. Este percurso evolutivo encontra-se graficamente representado no Quadro 1.

**Quadro 1.** As regiões de turismo e a sua gestão após o 25 de Abril de 1974

Diploma	Área geográfica	Entidade Gestora
	Cinco áreas regionais de turismo coincidentes com as NUT's II:	
<b>Lei n.º 33/2013, de 16 de maio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norte</li> <li>• Centro</li> <li>• Lisboa</li> <li>• Alentejo</li> <li>• Algarve</li> </ul>	Entidade Regional de Turismo
	Cinco áreas regionais de turismo coincidentes com as NUT's II:	
<b>Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norte</li> <li>• Centro</li> <li>• Lisboa e Vale do Tejo</li> <li>• Alentejo</li> <li>• Algarve</li> </ul> Seis polos de desenvolvimento turístico: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Douro</li> <li>• Serra da Estrela</li> <li>• Leiria-Fátima,</li> <li>• Oeste</li> <li>• Litoral alentejano</li> <li>• Alqueva</li> </ul>	Entidade Regional de Turismo

Diploma	Área geográfica	Entidade Gestora	
<b>Decreto-Lei 287/91, de 9 de agosto</b>	• Região de Turismo dos Templários	Decreto-lei 195/92, de 8 de setembro	Região de Turismo
	• Região de Turismo de Évora	Decreto-lei 73/93, de 10 de março	
	• Região de Turismo de Leiria (Rota do Sol)	Decreto-lei 156/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo de São Mamede	Decreto-lei 159/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo da Serra da Estrela	Decreto-lei 263/93, de 24 de julho	
	• Região de Turismo do Alto Tâmega	Decreto-lei 153/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo da Serra do Marão	Decreto-lei 77/93, de 12 de março	
	• Região de Turismo do Algarve	Decreto-lei 161/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo do Ribatejo	Decreto-lei 157/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo do Oeste	Decreto-lei 262/93, de 24 de julho	
	• Região de Turismo Dão-Lafões	Decreto-lei 78/93, de 12 de março	
	• Região de Turismo da Planície Dourada	Decreto-lei 160/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo do Douro Sul	Decreto-lei 154/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo Rota da Luz	Decreto-lei 155/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo de Setúbal (Costa Azul)	Decreto-lei 158/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo de Verde Minho (Costa Verde)	Decreto-lei 152/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo do Alto Minho	Decreto-lei 81/93, de 15 de março	
	• Região de Turismo do Centro	Decreto-lei 82/93, de 15 de março	
	• Região de Turismo do Nordeste Transmontano	Decreto-lei 151/93, de 6 de maio	
	• Região de Turismo dos Templários	Decreto-lei 195/92, de 8 de setembro	

Diploma	Área geográfica	Entidade Gestora	
<b>Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de agosto</b>	• Região de Turismo do Algarve	Portaria n.º 471/83, de 22 de abril	Região de Turismo
	• Região de Turismo do Douro Sul	Portaria n.º 261/83, de 8 de março	
	• Região de Turismo da Serra da Estrela	Portaria n.º 297/83, de 22 de março	
	• Região de Turismo do Alto Tâmega	Portaria n.º 155/83, de 18 de fevereiro	
	• Região de Turismo da Serra do Marão	Portaria n.º 428/83, de 14 de abril	
	• Região de Turismo do Oeste	Portaria n.º 272/83, de 10 de março	
	• Região de Turismo do Nordeste Transmontano	Portaria n.º 237/83, de 3 de março	
	• Região de Turismo de Dão-Lafões	Portaria n.º 153/86, de 21 de abril	
	• Região de Turismo do Centro	Portaria n.º 1039/82, de 13 de novembro   Portaria n.º 172/83, de 1 de março	
	• Região de Turismo de São Mamede (Alto Alentejo)	Portaria n.º 296/83, de 22 de março	
	• Região de Turismo do Alto Minho (Costa Verde)	Portaria n.º 34/83, de 12 de janeiro	
	• Região de Turismo do Verde Minho (Costa Verde)	Portaria n.º 924/84, de 17 de dezembro	
	• Região de Turismo de Setúbal (Costa Azul)	Portaria n.º 246/83, de 4 de março   Portaria n.º 251/85, de 4 de maio	
	• Região de Turismo do Ribatejo	Portaria n.º 432/85, de 6 de julho	
	• Região de Turismo da Rota da Luz	Portaria n.º 423/85, de 5 de julho	
• Região de Turismo dos Templários (floresta central e albufeiras)	Portaria n.º 373/85, de 18 de junho		
• Região de Turismo de Évora	Portaria n.º 49/90, de 19 de janeiro		

Fonte: Elaboração própria

A Política de Turismo é outro dos vetores fundamentais do SISTUR e uma forte condicionante do planeamento turístico. Ao Governo compete a orientação da Política de Turismo, coordenando as iniciativas e adaptando-as às reais necessidades de desenvolvimento económico e social do País. Cabe também ao Governo, através dos seus órgãos e entidades com atuação específica no setor, coordenar todos os planos e programas oficiais com os da iniciativa privada, garantindo o desenvolvimento harmonioso da atividade turística nacional. A sua actuação também se

estende à concessão de incentivos fiscais e financeiros aos empreendimentos, obras e serviços considerados de interesse turístico (Beni, 1998).

O estudo da Política de Turismo tem de ser contextualizado no âmbito da realidade de cada país, embora existam fortes semelhanças no que concerne à existência de um sistema misto de mercado, em que ao lado do Estado subsistem outros centros de decisão constituídos por organizações privadas e associações de classe, nacionais e internacionais, que interferem decisivamente no SISTUR (Beni, 1998).

A análise da Política de Turismo seguida pelos Governos portugueses após o 25 de Abril de 1974, revela alguns marcos importantes, cujos reflexos se estendem até à atualidade, na forma original ou em versões mais adaptadas, quer à evolução administrativa, quer ao crescimento do setor turístico.

A atuação dos sucessivos Governos, provisórios e constitucionais, revela o reconhecimento das potencialidades turísticas do País e dos seus possíveis impactes, sobretudo ao nível económico. Os últimos Governos, na senda da sustentabilidade, universalmente defendida sobretudo nas duas últimas décadas, têm definido linhas programáticas direcionadas para a rentabilização económica e social da atividade e para a prevenção dos seus impactes negativos, nomeadamente ao nível ambiental.

Na atualidade, a estratégia de implementação da Política Nacional de Turismo, contempla a criação de instrumentos de apoio ao investimento, mas também procedimentos decorrentes do planeamento integrado, que corporizam ações consequentes e articuladas ao nível das várias regiões do País, no sentido do desenvolvimento sustentável da atividade turística.

### **Análise diacrónica do planeamento turístico no período pós 25 de Abril de 1974**

O desenvolvimento sustentável do Turismo é uma das incumbências do Estado que, através de mecanismos de controlo e promoção, intervém, direta e indiretamente, no setor. A Política de Turismo, definida para traçar o rumo do desenvolvimento, é materializada através do planeamento. Por conseguinte, a ação do Estado é exercida, em primeiro lugar, pela política e, de seguida, sequencial e concomitantemente, pelos programas integrados no planeamento.

Do ponto de vista governamental, o planejamento consiste, no seu sentido mais lato, num processo que estabelece objetivos, define linhas de ação, planos detalhados e imputa recursos, com vista à sua prossecução. Esta definição, pela sua abrangência, sintetiza as principais noções e conceitos sobre planejamento na área da administração pública (Beni, 1998). Trata-se de processo contínuo, permanente e dinâmico, que mantém o SISTUR continuamente ativo, porque conta com uma perene realimentação, alicerçada na sua enorme interdependência e na interação dos elementos que a constituem. O planejamento ao nível nacional constitui uma clara competência do órgão nacional de Turismo que, através da formulação e execução de planos de desenvolvimento, promove e realiza o crescimento da atividade para atingir os objetivos nacionais.

A indefinição ou a formulação deficiente de uma Política Nacional de Turismo conduz à inadequação do Plano Nacional de Turismo, enquanto seu instrumento de execução. A ausência deste último inviabiliza a rentabilização dos recursos infraestruturais de apoio à atividade turística nos polos de atração turística, provocando: ausência de estratégias para a correta preservação, conservação e utilização do património natural e cultural; implantação desordenada de equipamento e serviços em áreas com vocação turística em dissonância com as características socioeconómicas do fluxo interno; e tentativas infrutíferas de conquista de fluxo turístico internacional, devido a um planejamento inadequado de roteiros de viagens aos polos turísticos nacionais e deficiente aplicação da estratégia de *marketing*.

Perante este conjunto de consequências nefastas, é evidente a necessidade de delinear diretrizes básicas de uma política de desenvolvimento para o Turismo, de natureza económica, social cultural e ambiental, de âmbito nacional. Por conseguinte, trata-se de definir um Plano de Desenvolvimento Turístico de âmbito nacional e regional, com o intuito de coordenar o desenvolvimento do setor turístico, evitando os erros do passado, resultantes de carências de ordem teórica e institucional (Beni, 1998).

Os impactes negativos do Turismo não devem ser imputados aos empreendedores privados, mas sobretudo ao setor público ligado ao turismo, responsável pela produção normativa, pelo planejamento e pela avaliação e controle da sua própria atuação e da atuação do setor privado. De acordo com Beni (1998), o Turismo é uma atividade que

requer a intervenção proeminente do Estado pelo que representa nas suas características fundamentais. Do ponto de vista económico, o Turismo representa uma atividade plurisectorial que necessita de coordenação e de planeamento no seu desenvolvimento, que só podem ser levados a cabo pelo poder público. Uma outra característica é a sua relevante implicação social e cultural que não pode e não deve interessar unicamente ao empreendedor, mas, sobretudo, ao Governo, entidade defensora do interesse da coletividade.

Neste contexto, o Estado, através da sua Política de Turismo, atua ao nível do planeamento turístico, assumindo a responsabilidade de zelar pelo planeamento e pela legislação necessários ao desenvolvimento das infraestruturas básicas que proporcionarão o bem-estar à população residente e aos turistas. Para além disso, é responsável pela proteção e conservação do património ambiental (natural, psicossocial e cultural), e pela criação de condições que facilitem e regulamentem o funcionamento dos serviços e equipamentos nos destinos, necessários à satisfação dos desejos e das necessidades dos turistas e que, na maioria das situações, se encontram a cargo de empresas privadas (Ruschmann, 1999).

A determinação de prioridades, a criação de normas e a administração dos recursos e dos financiamentos, constituem funções dos organismos estatais ligados ao Turismo, no âmbito das diretivas fornecidas pelo Governo (Beni, 1998). A exploração dos empreendimentos turísticos deverá ser da responsabilidade da iniciativa privada, mas a ação do Estado é fundamental na planificação e construção de equipamentos e serviços de apoio à atividade turística e na construção da imagem dos próprios destinos.

Costa (2001) refere, no âmbito da emergência de um novo paradigma para o planeamento turístico, o papel fulcral dos organismos estatais ligados ao setor turístico na construção da imagem de cada destino, através de ações de *marketing* e publicidade, dificilmente alcançáveis pela intervenção isolada e individual de cada empresário. Esta ação assume um maior relevo no contexto da grande competitividade que está a instalar-se no setor turístico, e face ao reduzido número de empresários que reúnem condições para sobreviverem perante a emergência de grandes operadores turísticos e de clientes cada vez mais informados e exigentes.

Os planos de âmbito nacional, na sua conceção e coordenação, são da incumbência do Governo, enquanto aos organismos regionais e locais, com o apoio daquele, cabe a conceção dos programas e a execução dos projetos

regionais e locais. Da mesma forma, e com idêntico apoio, compete a estes últimos a iniciativa da criação e das melhorias das infraestruturas e equipamentos necessários ao uso público das áreas de interesse turístico. Os programas, os projetos e as atividades, de âmbito internacional, nacional e regional, após a sua avaliação, deverão ser integrados num Plano Nacional de Turismo, de duração plurianual, embora passível de revisões parciais com carácter periódico. O Plano Nacional de Turismo orientará a atribuição de recursos e quantificará as metas a alcançar (Beni, 1998).

As novas tendências emergentes no campo do planeamento turístico defendem o envolvimento de todos os *stakeholders* numa ótica de participação, mas sobretudo de responsabilização pela execução e pelas consequências da implementação dos vários planos. Por outro lado, também o entrosamento com os restantes planos definidos para a mesma área geográfica é apontado como um fator de sucesso para os planos turísticos, na medida em que o desenvolvimento turístico pressupõe a qualidade de vida promovida pela operacionalização dos planos socioeconómicos.

Muitas localidades procuram no turismo a solução para a promoção da sua qualidade de vida, no entanto, entende-se que o Turismo é causa e consequência dessa mesma qualidade de vida, na medida em que esta constitui também um atrativo turístico, um pré-requisito para o sucesso do Turismo. Ruschmann (1999), perante esta relação circular, defende que o êxito do planeamento turístico passa também pela sua integração com os outros planos (sociais, económicos, físicos) definidos para o contexto-alvo, cabendo aos organismos estatais a sua promoção. A esta interligação entre planos geograficamente coincidentes, acresce a necessidade de coerência e de articulação entre os planos nacionais, regionais e locais, num encadeamento de objetivos que permita a rentabilização dos recursos. Este conjunto de pré-requisitos só é verificável no âmbito de um sistema turístico cuja estrutura organizacional permita o funcionamento integrado dos diversos sistemas e subsistemas, estimulando o fluxo comunicacional e orquestrando ações sintonizadas em ordem a objetivos comuns.

O planeamento do Turismo a longo prazo (estratégico) pode, eventualmente, conduzir a situações de flagrante incoerência. Com efeito, existe uma panóplia de objetivos estratégicos que os Governos definem que entram em contradição interna e também com a Política de Turismo. Perante a relação hierárquica entre objetivos gerais (estratégicos), específicos e

medidas de ação, neste contexto de incongruência, dificilmente se reúnem as condições para alcançar as finalidades básicas da Política de Turismo.

A desarticulação também pode ser protagonizada pela iniciativa privada. Existem empreendimentos privados, alguns até estimulados e financiados pelo Estado, que não se enquadram na política estratégica de desenvolvimento regional, nem no planeamento sustentável do Turismo. Face a esta situação é fundamental, na atual conjuntura socioeconómica nacional e mundial, promover uma cooperação eficaz entre o Estado e a iniciativa privada.

O planeamento formal do Turismo por parte do Estado é relativamente recente, datando dos fins da década de 1940. A França (Primeiro Plano Quinquenal do Equipamento Turístico para o período de 1948 a 1952), e posteriormente a Espanha (Anteprojecto do Plano Nacional de Turismo, em 1952) foram os países pioneiros neste caminho. No entanto, apesar destas manifestações de planeamento por parte do Estado, foi somente na década de 60 do século XX que a atividade começou a generalizar-se, quando a maioria dos países europeus com vocação turística começou a elaborar os seus primeiros planos nacionais de desenvolvimento do turismo, e começaram a ser formulados os primeiros planos turísticos de âmbito regional.

Apesar de, como supramencionado, o Turismo ter sido objeto de regulamentação desde muito cedo em Portugal, o primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT) surge apenas na década de 1980. Sendo verdade que este foi o primeiro plano estratégico para o Turismo português, nas décadas anteriores já constavam nos Planos de Fomento medidas dedicadas ao Turismo (Sá, 2022). A Figura 2 representa graficamente a evolução dos documentos de orientação estratégica (DOE), de âmbito nacional, que vigoraram desde o 25 de Abril de 1974 até à atualidade. A estes acrescem alguns de carácter temático, que vigoraram ou vigoram em simultâneo, podendo citar-se a título de exemplo o Plano para o Turismo + Sustentável 20-23 (Turismo de Portugal, 2021) e também o enquadramento do Turismo em DOE's de âmbito global e em Instrumentos de Gestão Territorial (IGT).





**Figura 2.** DOE para o Turismo no período pós 25 de Abril de 1974 – âmbito nacional

Fonte: Elaboração própria

Retomando a respetiva regional, deve referir-se que a estes DOE's de âmbito nacional foram acrescendo, ao logo do tempo, inúmeros outros de âmbito regional e municipal, da autoria, essencialmente, das Entidades Regionais de Turismo e das Câmaras Municipais. Na relação entre os documentos de diferentes âmbitos territoriais, verifica-se uma tendência para a coerência entre objetivos ao nível macro, o que não elimina a possibilidade de contradições noutras escalas ou dimensões, prevalecendo, sempre que tal se verifique, as orientações que apresentem um caráter mais restritivo (Brito, 2015).

No que respeita aos IGT's, o Turismo, pela sua relevância socioeconómica, mas também pelos impactes decorrentes do seu acelerado crescimento, é uma presença constante nestes documentos, quer seja o seu âmbito nacional – Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro), ou regional – nos Planos

Regionais de Ordenamento do Território (PROT), ou ainda municipal – Planos Diretores Municipais (PDM).

Ainda dentro desta perspetiva regional da gestão do Turismo, devemos mencionar as medidas levadas a cabo pelo XXI Governo Constitucional, no âmbito da desconcentração/descentralização de competências do poder central, através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, na qual se “estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local”. No quadro das novas competências dos órgãos das entidades intermunicipais, ficou estatuído que passa a ser da competência dos órgãos das entidades intermunicipais “o desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo”. A regulamentação desta Lei no âmbito do Turismo, operou-se através do Decreto-lei n.º 99/2018, de 28 de novembro, que “concretiza a transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo”.

### **Nota conclusiva**

A organização político-administrativa do Turismo em Portugal tem, ao longo do tempo, assentado num modelo de regionalização, ainda que este não seja consensual quando se fala do todo da realidade nacional. Ainda que a presente reflexão recaia sobre o período iniciado em 1974, é importante recuar no tempo e constatar que a descentralização no Turismo começou, na verdade, em 1921 com a criação das Comissões de Iniciativa (Lei n.º 1.152), cuja regulamentação, passados três anos, configurou um verdadeiro processo de descentralização, na medida em que as comissões criadas passaram a ter muitas das competências que pertenciam aos serviços centrais. Apesar do seu percurso atribulado, estas estruturas estiveram na origem de toda a organização local e regional do Turismo, e a sua criação e posterior desenvolvimento, foi o mais significativo processo de descentralização e de autonomização em relação ao poder central levado a efeito em toda a história do Turismo e não encontra paralelo em relação a qualquer outra atividade económica (Cunha, 2010).

Volvidos que estão 50 anos sobre o 25 de abril de 1974, um olhar analítico e reflexivo sobre o enquadramento político-administrativo do Turismo, e sobre o planeamento do desenvolvimento turístico em Portugal, permite constatar que o Turismo continua a ser um setor “regionalizado”, sem prejuízo de haver uma estratégia nacional de suporte cujas orientações enquadram as políticas e práticas de natureza regional. Este modelo, podendo ser benéfico pelo tratamento diferenciado que as especificidades de cada região exigem, não deixa de ser questionável quando é necessário ganhar escala com vista à afirmação no mercado internacional. Se na perspectiva do mercado interno, faz sentido que as regiões e até os municípios se afirmem *per si*, na atração de visitantes internacionais, tão desejados quanto contribuem para o aumento das exportações e para o equilíbrio da balança comercial, esta lógica espartilhada pode comprometer a eficiência e a eficácia. Estas duas abordagens seriam, eventualmente, possíveis de compatibilizar se houvesse a capacidade e o desprendimento, por parte dos titulares dos diferentes órgãos de governação e de gestão, para competirem no mercado nacional e cooperarem no mercado internacional, a já mencionada “coopetição”.

Ainda que, teoricamente, este seja o modelo vigente, presidido pelo Turismo de Portugal, IP, a prática revela-se bastante diferente. Cite-se, a título de exemplo, a representação em certames internacionais, em que as lógicas e os interesses individuais se sobrepõem aos coletivos, configurando uma utilização redundante de recursos, que tende a ser pouco eficiente.

No Turismo, tal como em todas as atividades económicas, o planeamento, a gestão administrativo-estratégica e a aplicação de medidas para a prossecução dos objetivos definidos, exigem a instituição de uma estrutura organizacional eficiente e adequada, incumbida de coordenar e articular a atuação dos órgãos a ele vinculados direta ou indiretamente (Beni, 1998). Em Portugal, desde o 25 de Abril de 1974 têm sido implementados diferentes modelos, ditados pela alternância governativa e não pelo resultado da avaliação dos modelos precedentes, diminuindo-se, desta forma, as probabilidades de alcançar o modelo mais adequado à realidade do País.

Por último, há a referir que, apesar da aparente linearidade da relação entre a preservação dos recursos e a continuidade da atividade turística, o planeamento é um ato técnico, enquadrado temporalmente numa

determinada conjuntura política, ideológica e administrativa, que condiciona a sua conceção e operacionalização. A atividade turística, face à sua larga dependência de recursos limitados e não renováveis, exige um projeto de continuidade que ultrapasse os ciclos governamentais e que garanta a sua sustentabilidade a longo prazo. Um projeto que garanta a articulação entre os planos nacionais e regionais e a coerência entre as medidas preconizadas pelas entidades públicas e privadas e a Política Nacional de Turismo. O envolvimento de todos os atores, a articulação inter-regional e intersectorial, a definição de medidas, a hierarquização de prioridades e a imputação de recursos constituem fases, no âmbito das novas tendências, de um processo estratégico de planeamento e desenvolvimento turístico, direcionado para a promoção do Turismo sustentável.

## Referências

- BENI, M. C. (1998), *Análise Estrutural do Turismo*. São Paul, Senac. ISBN: 9788573596007
- BRITO, M. (2015), *Percursos de sustentabilidade: políticas e práticas de planeamento para o desenvolvimento turístico no Município de Sines*. Paris, Nota de Rodapé. ISBN 978-989-20-6002-6.
- BRITO, M. (1997), *Regionalização – análise crítica de um projeto polémico*. Trabalho de fim de curso (Tese de Licenciatura não publicada). Universidade de Évora, Évora.
- CARNEIRO, M.J; Silva, D.S.; Brandão, V. & Figueiredo, E. (2015). Da Regulamentação à Promoção – o rural nos planos nacionais de turismo (1985-2011). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, n.º 53 (Suppl1). <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790053s01001>.
- COSTA, C. (2001), *An emerging Tourism Planning Paradigm? A Comparative analysis Between Town and Tourism Planning*. *International Journal of Tourism Research*, n.º 3, pp. 425-441.
- CUNHA, L. (2010), *Desenvolvimento do Turismo em Portugal: Os Primórdios*. *Fluxos e Riscos*, n.º 1, pp. 127-149.
- INE, (2024). *Estatísticas do Turismo 2023*. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=646074543&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=646074543&DESTAQUESmodo=2). Acedido a 11 de julho de 2024.
- INE, (2022). *Conta Satélite do Turismo*
- TURISMO DE PORTUGAL (2023), *Conta Satélite do Turismo*. <https://travelbi.turismodeportugal.pt/turismo-em-portugal/conta-satelite-do-turismo-2022>. Acedido a 11 julho 2024

- MACHADO, V. M. (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de poder: os territórios turísticos*. Editorial Novembro. ISBN 978-989-8136-46-6
- RUSCHMANN, D. (1999), *Turismo e Planejamento Sustentável. A protecção do meio ambiente* (4ª ed.), Campinas, Papirus. ISBN 85-308-0439-2
- TURISMO DE PORTUGAL, (2021). *Plano para o Turismo + Sustentável 20-23*. <https://business.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sustentabilidade/plano-turismo-mais-sustentavel-20-23-pt-jun-2021.pdf>. Acedido a 8 de julho de 2024.
- SÁ, V. (2022). Um século de regionalização turística: dinâmicas de gestão regional do turismo português. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, n.º 16, e-2666. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2666>

