

## **Turismo: Uma Nova Política da União Europeia. Contributos para a sua Integração na Política de Coesão 2014-2020**

*Tourism: A New Politics of the European Union. Contributions to their integration in the Cohesion Policy 2014-2020*

José Manuel Martins dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Turismo é hoje um dos setores mais importantes da economia europeia, representando parte significativa da riqueza criada e do emprego existente. Não admira, pois, que a União Europeia tenha vindo a dedicar crescente atenção àquela indústria, consagrando-lhe um título específico no Tratado de Lisboa, o que acabou por dar um impulso decisivo à formação de um quadro de ação coerente para o setor, não sendo exagero dizer que existe hoje na Europa uma política de Turismo. Por outro lado e com a nova Política de Coesão para o período 2014-2020 - erguida sob os auspícios da Estratégia Europa 2020 - cresce o interesse em saber como será feita a aplicação dos Fundos Estruturais e que espaço poderão as políticas públicas de Turismo ocupar nos instrumentos que o Quadro Estratégico Comum (QEC) disponibilizará. A investigação abrirá com uma retrospectiva do caminho que o Turismo percorreu até se fixar como um domínio político próprio da União. Aludiremos igualmente à relação estabelecida com as principais estratégias da Europa e apresentaremos contributos sobre a territorialização das políticas de turismo, tendo como pano de fundo a revisão do PENT e o Contrato de Parceria, já formalizado entre o Governo Português e a Comissão Europeia.

**Palavras-Chave:** Turismo; União Europeia; Política de Coesão 2014-2020

**ABSTRACT:** Today, tourism is one of the most important sectors of European economy, representing a significant part of the wealth created and of the existing jobs in Europe. It is hardly surprising, therefore, that the European Union is giving an increasing attention to this industry, assigning it a specific title in the Treaty of Lisbon, which gave a decisive impulse to the establishment of a coherent framework for the sector. Thus, it would not be exaggeration to say that a European tourism policy exists today. On the other hand and with the new Cohesion Policy for the 2014-2020 programming period – launched under the auspices of the Europe 2020 Strategy – there is a growing interest in learning how the implementation of the Structural Funds will be done and how much space will be allocated to tourism public policies in the instruments that will be made available by the Common Strategic Framework. The present research article will start with a retrospective analysis of the progress made by tourism until becoming an autonomous policy area of the European Union. A mention to the relations established with the main European strategies will be made, as well as a presentation of the inputs on ‘territorialisation’ of tourism policies, against the background of the reviewed Portuguese National Strategic Plan for Tourism (PENT) and the Partnership Agreement made between the Portuguese Government and the European Commission.

**Key-words:** Tourism; European Union; Cohesion Policy 2014-2020

**Código JEL:** L83; R11; R38; R51; R58.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Relações Internacionais e Estudos Europeus pela Universidade de Évora, Portugal

## 1. INTRODUÇÃO

A importância crescente do Turismo em todo o Mundo tem justificado uma maior atenção e intervenção públicas, seja na sofisticação das políticas dirigidas especificamente ao desenvolvimento do setor - nos domínios do planeamento e do desenvolvimento do produto, na regulação e na promoção da competitividade da oferta, no apoio à promoção, no marketing, com o recurso cada vez maior à digitalização e na gestão dos destinos turísticos - seja nas respostas de cariz mais horizontal que a sua transversalidade reclama: ao nível da facilidade de circulação de pessoas, na melhoria das redes de transportes e das acessibilidades, na emergência de uma agenda de desenvolvimento urbano qualificadora dos territórios, na preservação e na sustentabilidade ambiental, na defesa dos direitos do consumidor, só para citar alguns exemplos.

Na Europa, a importância económica e social da indústria turística acentuou-se<sup>2</sup>, tendo gerado em 2011 mais de 5 % do PIB da União Europeia, contando com cerca de 1,8 milhões de empresas que empregam, aproximadamente, 5,2 % da mão-de-obra total - mais ou menos 9,7 milhões de postos de trabalho. Se levarmos em linha de conta na equação os setores que lhe estão associados, a importância do turismo para o produto interno bruto é de mais de 10 % do PIB europeu, representando cerca de 12 % do total da força de trabalho. Por outro lado, e não obstante a perda de peso relativo nos últimos anos, a Europa continua a ser o principal destino turístico do Mundo, valendo 39% do total das chegadas internacionais.

Não será pois de estranhar que a União Europeia tenha nos últimos anos acentuado e diversificado a sua intervenção no domínio do Turismo, até se chegar ao quadro político atual. Recuperando o sentido da Comunicação da Comissão Europeia de 17 de Março de 2006, "*Uma política de turismo europeia renovada - Rumo a uma parceria reforçada para o Turismo na Europa*" (Comissão Europeia, 2006), e animada pela atribuição de novas competências neste setor à União, em resultado da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009, a Comissão Europeia enveredou nos últimos três anos por uma intervenção mais sólida e sistemática no turismo, a qual teve até à data o momento mais emblemático no ano de 2010, com a sua Comunicação intitulada "*Europa, primeiro destino turístico do mundo - novo quadro político para o turismo europeu*" (Comissão Europeia, 2010).

Se olharmos rapidamente para o conteúdo da intervenção atual da União Europeia, é visível na sua ação uma tentativa de abarcar praticamente todos os domínios da indústria turística - desde o combate à sazonalidade e o estímulo ao turismo social, até ao apoio às PME, na distribuição e comercialização dos serviços turísticos, passando pela certificação dos destinos, prospetiva e análise estatística com a criação de um Observatório

---

<sup>2</sup> É a terceira atividade socio-económica da União Europeia mais importante (Comissão Europeia, 2010)

Virtual, promoção turística do Destino Turístico Europa<sup>3</sup>, criação de produtos transnacionais e ativação de uma agenda para a sustentabilidade, entre outras áreas.

Outro facto novo que sobressai com evidência é a penetração da política de turismo, quer na nova estratégia para o crescimento e emprego (Europa 2020), quer na Política de Coesão. No que se refere à Estratégia Europa 2020, podemos descortinar ligações com todas as suas prioridades - Crescimento Inteligente, Crescimento Sustentável, Crescimento Inclusivo - o que, arriscamos a dizer, não sucederá com mais nenhum outro setor da economia europeia. Na Comunicação da Comissão "*Europa, primeiro destino turístico do mundo - novo quadro político para o turismo europeu*", é também estabelecida a ligação da agenda do Turismo com os projetos emblemáticos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente e em primeiro grau, com a Política Industrial na Era da Globalização (Comissão Europeia, 2010).

Quanto à Política de Coesão, é importante avaliar até que ponto esta ficará apta a fornecer as ferramentas que habilitem a transposição das orientações da Estratégia Europa 2020<sup>4</sup> para os territórios, para mais na sua aplicação ao setor turístico, que mantém com a escala local e regional fortes afinidades - matéria sobre a qual nos debruçaremos adiante.

Complementarmente, a União Europeia tem dedicado nos últimos dois anos grande atenção aos assuntos marítimos e aos desafios que se colocam ao desenvolvimento do turismo costeiro, reflexão já muito contextualizada no ambiente de preparação da política regional que suportará o período de programação comunitária 2014-2020. O tema dos assuntos marítimos constitui, aliás, uma das facetas mais recentes e interessantes da dinâmica da política regional de turismo, para a qual o Turismo também poderá contribuir. Veja-se a este propósito a nova agenda marítima para o crescimento e emprego, adotada pela Comissão Europeia no dia 8 de Outubro de 2012, a qual é direcionada para o apoio a dar à iniciativa "*Crescimento Azul - Oportunidades para o crescimento sustentável nos setores marinho e marítimo*"<sup>5</sup>. Desta emerge um *cluster* de atividades, que envolve o turismo de cruzeiros, de mineração dos fundos marinhos, entre outras e no qual o conceito de diversidade territorial assume grande preponderância.

Este maior protagonismo do Turismo na alta política europeia, vem, precisamente, levantar um novo conjunto de questões sobre o modo como este se deverá integrar na Política de Coesão 2014-2020, cujo racional de suporte se encontra vertido no Quadro Estratégico Comum (QEC)<sup>6</sup>, por sua vez totalmente configurado pela estratégia de crescimento e emprego da União Europeia - desde 2010 designada por Estratégia Europa 2020.

---

<sup>3</sup> A Comissão Europeia em parceria com a Comissão Europeia de Turismo leva a cabo atualmente uma campanha de comunicação internacional no Brasil, Índia, Argentina, Chile, Rússia, China, sob o lema "Europa em todos os momentos".

<sup>4</sup> A qual mantém a lógica "aterritorial" da sua predecessora, ou seja a Estratégia de Lisboa.

<sup>5</sup> Informação disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/955&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>6</sup> O qual substitui as Orientações Estratégicas da Política de Coesão.

Interessa-nos, neste contexto específico de dinâmica europeia e da capacidade de influência das agendas nacionais - atenta igualmente a importância económica do Turismo em Portugal e o contexto próximo de revisão do plano setorial do turismo (PENT)<sup>7</sup> - discutir linhas de reflexão e avançar com alguns contributos que perspetivem medidas concretas de territorialização das políticas públicas de turismo, no quadro delimitado e concreto da figura do Contrato de Parceria - acordo instituído pelo QEC e que vinculará cada Estado-Membro à execução da Política de Coesão - e dos instrumentos operacionais e regulamentares que o compõem.

Abriremos a nossa análise com uma breve incursão pelo percurso que o Turismo tem feito no quadro da ação política da União Europeia, identificando-se depois qual o seu atual posicionamento no seio das políticas públicas comunitárias, nomeadamente no contexto da Estratégia Europa 2020 e do próximo período de ajuda regional 2014-2020.

Na segunda parte do nosso *paper*, propomo-nos abordar os principais instrumentos de desenvolvimento que estiveram em discussão nos trabalhos preparatórios da nova Política de Coesão, para, a partir daí, olhando para o caso de Portugal, deixarmos alguns contributos à sua possível operacionalização no quadro de uma política de integração regional das prioridades do turismo, que não repita alguns erros do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), que também discutiremos.

### **1.1. O Turismo. Um domínio político em ascensão no quadro da União Europeia**

O Turismo tem-se afirmado no âmbito da política europeia de modo gradual, seguro e consistente, assistindo-se no entanto desde finais de 2009 à intensificação desse processo, em resultado da criação de um novo título sobre o setor no Tratado de Lisboa.

Excetuando a criação de um Conselho de Aconselhamento do Turismo, destinado exclusivamente à troca de informação entre Estados Membros, em 1986 (Conselho Europeu, 1986) e a decisão do Conselho em 1988 (Conselho Europeu, 1988)<sup>8</sup>, pela qual se declarou o ano de 1990 como o Ano Europeu do Turismo - pelo meio ficou a malograda tentativa em criar um programa de assistência ao Turismo em 2000, tratava-se do "Philoxenia" 1997-2000" - as primeiras referências mais impressionantes sobre a formação de um quadro político organizado para o turismo na União Europeia, datam de 1995, com a publicação do Livro Verde sobre o papel da União Europeia no Turismo (Comissão Europeia, 1995).

Naquele reconhece-se a importância económica do setor e ensaia-se a inclusão futura do domínio do turismo no pleno das competências da União. O

---

<sup>7</sup> O plano estratégico nacional do Turismo, cujo horizonte temporal se desenrola até 2015, foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2013 e publicado no Diário da República, 1.ª série -N.º 74, de 16 de abril de 2013.

<sup>8</sup> Decisões do Conselho 86/664/EE e 89/46/EEC, respetivamente.

Livro Verde lança ainda as bases para a discussão sobre a viabilidade de uma política comunitária para o setor e abre a porta à agenda da sustentabilidade, que mais à frente a Comissão iria retomar, com uma referência breve ao papel da União em matéria de desenvolvimento sustentável. A intervenção comunitária futura é perspectivada em moldes jurídicos muito semelhantes àqueles que o Tratado de Lisboa veio posteriormente a assumir - ou seja numa ótica de apoio e de complementaridade às políticas de turismo nacionais - levantando ainda a possibilidade da União Europeia intervir, caso as lacunas por omissão dos Estados Membros venham a prejudicar o turismo europeu, respeitando-se, assim, a aplicação do princípio da subsidiariedade. O documento indica ainda expressamente o papel dos Fundos Estruturais da Política Regional no desenvolvimento dos produtos turísticos, referindo-se em concreto ao apoio que poderão prestar ao turismo rural e ao turismo cultural.

Dois anos mais tarde e beneficiando da dinâmica mais ampla do processo do Luxemburgo para a estratégia europeia de emprego, que esteve na génese da Estratégia de Lisboa, é feita uma reflexão oportuna sobre a ligação do Turismo ao Emprego. Este trabalho gerou um conjunto de relatórios e de ações complementares que foram orientadas por um Grupo de Alto Nível, cuja constituição resultou das Conclusões da Conferência levada a cabo pela Presidência Luxemburguesa nos dias 4 e 5 de Novembro de 1997.

De entre esses relatórios, destaca-se o elaborado pelo denominado Working Group C, que se debruçou sobre a melhoria da qualidade dos produtos turísticos<sup>9</sup>. Naquele fundamenta-se um uso mais intensivo dos Fundos Estruturais em toda a cadeia de valor da indústria, incluindo na formação de um ambiente de negócios propício ao desenvolvimento do setor turístico. Porém, e para a inclusão da estratégia turística ser bem-sucedida nos projectos financiados pelos Fundos Estruturais, as administrações turísticas nacionais devem participar nas fases de planeamento e de gestão daqueles. Uma referência adicional é feita à utilização do Fundo Social Europeu.

Estes relatórios marcaram um primeiro ciclo de avanços na consolidação da política europeia de turismo, com as suas conclusões a convergirem para a Comunicação "*Trabalhando em conjunto para o futuro do Turismo Europeu*", (Comissão Europeia, 2001). Não obstante a evolução registada, a intervenção da União e particularmente da Comissão Europeia no Turismo, continuava limitada, muito na linha de outras políticas económicas, cujos contornos mais difusos atiravam a ação das instâncias comunitárias para a área das competências de coordenação<sup>10</sup>.

Em 2003, a Comissão Europeia inaugura uma outra frente de trabalho com a publicação da Comunicação (Comissão Europeia, 2003) que estabelece as orientações para a sustentabilidade do turismo europeu. Esta comunicação

---

<sup>9</sup> Os outros relatórios elaborados foram os seguintes: "To facilitate the exchange and dissemination of information, particularly through new technologies (Working Group A); "To improve training in order to upgrade skills in the tourism industry" (Working Group B); "To promote environmental protection and sustainable development in tourism" (Working Group D). Disponíveis em [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/documents/working-groups-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/documents/working-groups-reports/index_en.htm)

<sup>10</sup> Cujo método de trabalho era o "método aberto de coordenação", uma criação política precisamente ligada ao processo do Luxemburgo.

refere-se ao papel das autoridades locais e regionais no reforço da sustentabilidade dos destinos turísticos e à importância dos Fundos Estruturais nesse objectivo.

Já em 2006 e no contexto do lançamento da Estratégia de Lisboa renovada, que privilegia o crescimento e o emprego, aposta-se na competitividade turística, compreendido que foi o potencial do setor para gerar empregos e ajudar na concretização dos objectivos do segundo ciclo daquela agenda. Essa imbricação entre as duas agendas é concretizada através do lançamento da Comunicação " *Uma política de turismo europeia renovada: Rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa*" (Comissão Europeia, 2006).

Esta nova fase marca igualmente um maior endereçamento das políticas de crescimento e do emprego aos Fundos Estruturais e à Política de Coesão, facto que marcará já o ciclo de programação comunitária 2007-2013. Em consequência disso foi criada em cada QREN nacional uma categoria específica contendo a alocação de verbas previstas para o Turismo.

Em 2007, assiste-se a mais um marco importante na consolidação de uma política europeia de Turismo, com a publicação da "*Agenda Europeia para a Sustentabilidade*" (Comissão Europeia, 2007). No contexto específico desta agenda é dado particular ênfase à mobilização dos instrumentos financeiros da União Europeia, nomeadamente aos Fundos da Política de Coesão, indicando-se que os projectos portadores de características inovadoras e sustentáveis deverão merecer prioridade na alocação daqueles. A Comissão Europeia compromete-se ainda a informar as entidades ligadas ao Turismo sobre o modo como os diversos instrumentos financeiros podem ser canalizados para os fins turísticos.

Por outro lado, a dimensão territorial e regional da política europeia do turismo torna-se igualmente mais intensa e visível, com a agenda da sustentabilidade a conter diversas referências às zonas de montanha, linhas costeiras e zonas rurais<sup>11</sup>.

Já beneficiando da entrada do Turismo no domínio das competências complementares da União, a Comissão lança em 2010 a sua "mini-estratégia" para o desenvolvimento do setor, através da Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, "*Europa, primeiro destino turístico do mundo - um novo quadro político para o turismo europeu*" (Comissão Europeia, 2010).

Trata-se de um documento fiel à génese da política de turismo na União Europeia<sup>12</sup>. De facto, e tendo como pano de fundo as preocupações com a competitividade e a sustentabilidade das empresas, a Comissão propõe um programa de intervenção muito completo em redor de quatro eixos (1) estimular a competitividade do setor turístico na Europa; (2) promover o desenvolvimento de um turismo sustentável, responsável e de qualidade; (3) consolidar a imagem e a visibilidade da Europa como um conjunto de destinos sustentáveis

---

<sup>11</sup> Antecipando em alguma medida algumas das referências que o Livro Verde da Coesão Territorial iria conter um ano mais tarde.

<sup>12</sup> E também dizê-lo, à base jurídica formulada no Tratado de Lisboa (artº195 do Tratado de Funcionamento da União Europeia).

e de qualidade; (4) maximizar o potencial das políticas e dos instrumentos financeiros da UE para o desenvolvimento do turismo, os quais enformam o quadro de ação proposto para o Turismo (Comissão Europeia, 2010).

Quanto ao eixo nº 4, que curiosamente é hoje também uma das principais orientações do QEC, a Comissão demonstra a sua intenção em promover e mobilizar os diversos instrumentos de financiamento existentes, englobados nos Fundos Estruturais da Política de Coesão e noutros programas, para o apoio ao Turismo, deixando já uma clara indicação do que pretendia fazer no futuro ciclo de programação comunitária 2014-2020.

Enfatiza-se ainda na referida Comunicação a importância da integração do Turismo nas diferentes políticas setoriais da União, bem como o facto dos interesses desta indústria serem levados em linha de consideração, numa perspectiva horizontal de actuação. São ainda enunciados alguns desafios mais estruturantes que se colocarão ao desenvolvimento do turismo nos próximos anos e que no seu conjunto anunciam um verdadeiro quadro de actuação política da União, de acordo com as seguintes sub-agendas: alterações climáticas e o que isso implica na reestruturação dos destinos, exploração das potencialidades das tecnologias de informação e de comunicação, o combate à sazonalidade, a promoção de uma agenda de sustentabilidade que lide, entre outros aspetos, com a escassez dos recursos hídricos e energéticos, com a pressão sobre a biodiversidade e as condições de fruição do património europeu (Comissão Europeia, 2010).

Outro sinal importante manifestado por esta Comunicação é a disponibilidade demonstrada pela Comissão Europeia para criar sinergias e estabelecer ligações entre as políticas de turismo, regional e dos assuntos marítimos, em concreto para o desenvolvimento do turismo costeiro, situação que deixa adivinhar uma lógica de trabalho de conjunto e uma maior articulação entre as diversas Direções-Gerais da Comissão - que idealmente se deverá estender a outros dossiers em que o turismo seja parte interveniente.

A Comunicação retoma, por outro lado, a ligação da indústria turística à agenda de crescimento e de emprego da União Europeia, com referências expressas às prioridades da Estratégia Europa 2020 e aos seus projectos emblemáticos, nomeadamente e com maior evidência, à Política Industrial na Era da Globalização. Como se pode ler na própria Comunicação, o Turismo contribui fortemente para as outras Agendas da Estratégia 2020, nomeadamente a da "União da Inovação" e da "Agenda Digital para a Europa", no quadro da prioridade do Crescimento Inteligente.

## **2. O NOVO QUADRO ESTRATÉGICO COMUM 2014-2020. CONDICIONALIDADES E DESAFIOS**

O quadro concetual que enquadrará a aplicação da Política de Coesão 2014-2020 encontra-se já definido - quer ao nível das respetivas orientações

estratégicas e dos princípios gerais de investimento, traduzidos no QEC<sup>13</sup>, quer no que toca aos regulamentos dos diversos fundos estruturais, alinhados numa única disposição<sup>14</sup>, que contém os objectivos temáticos - tudo isto sob o enquadramento da proposta do Quadro Financeiro Plurianual, ou seja o orçamento da União Europeia.

Em termos resumidos, a Política de Coesão 2014-2020 é fortemente moldada pelas seguintes dimensões i) ligação às prioridades da Estratégia Europa 2020 e concentração nas respetivas metas; ii) concentração temática para maximizar o impacto do financiamento e gerar o chamado “valor acrescentado Europeu”; iii) apoio à programação integrada; iv) reforço da dimensão da coesão territorial; v) subordinação a um conjunto de condicionalidades de diversa ordem, de pendor *ex-ante*, quer as ligadas à governação económica da União (quarta prioridade, acrescentada às primeiras três da Estratégia Europa 2020), quer as atinentes à *performance* dos resultados e à aplicação das estratégias de inovação nacionais/regionais para a especialização inteligente.

Ainda que todas as dimensões atrás referidas representem alterações significativas no figurino da Política de Coesão e coloquem desafios de monta às autoridades nacionais e regionais - com repercussões no *design*, estrutura e sistema de governação dos próximos Programa Operacionais - é de destacar duas, a saber a da concentração temática e da aplicação das estratégias regionais de especialização inteligente.

A concentração temática obrigará em primeiro lugar a que se tomem opções em função dos temas/objectivos prioritários - dentro de um menu de políticas "servido" diretamente a partir da Estratégia Europa 2020 - alocando-se os recursos financeiros às áreas que sejam consideradas críticas para o desenvolvimento do Estado Membro e de cada região. Este racional de investimento deve garantir o modo como será feita a implementação dos Fundos Europeus Estruturais, de acordo com os objectivos e metas do QEC e será vertido no Contrato de Parceria, documento estruturante que terá ainda de assegurar a coordenação entre os diferentes níveis territoriais e fontes de financiamento.

Note-se que este exercício de alocação de recursos financeiros a temas/objectivos prioritários não é novo - a Estratégia de Lisboa tinha já inaugurado esse caminho através do *earmarking*, aplicado a períodos de programação anteriores. No entanto, os designados mecanismos de *ringfencing*, que ditam os níveis de alocação de verbas por objectivo temático

---

<sup>13</sup> O Quadro Estratégico Comum tem como objectivos i) garantir a coerência de políticas e investimentos no contexto da Estratégia Europa 2020; ii) garantir a coerência e a sinergia entre objetivos e ações; iii) estabelecer a coordenação/integração dos fundos e iv) assegurar a coordenação dos fundos com outras políticas e instrumentos da União Europeia. Oferece ainda a indicação dos principais desafios territoriais - zonas urbanas, rurais, zonas costeiras.

<sup>14</sup> Um Regulamento com disposições comuns aos 5 Fundos da União (FEDER, FSE, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural - FEADER e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas - FEAMP). O pacote legislativo tornado público em 6 de Outubro de 2011 contém ainda 5 Regulamentos Específicos para o FEDER, FSE, Fundo de Coesão, Cooperação Territorial Europeia e Agrupamentos Europeus de Cooperação Transfronteiriça.

às três categorias de regiões<sup>15</sup>, poderão trazer dificuldades acrescidas na operacionalização dos programas, atendendo ao facto de se querer combinar virtuosamente concentração temática com abordagens territoriais integradas, nas quais as autoridades regionais e locais terão oportunidade de promover estratégias *bottom-up*.

A segunda dimensão que gostaríamos de sublinhar tem a ver com a aplicação das estratégias regionais de especialização inteligente<sup>16</sup>. A metodologia já tinha entrado no léxico da política europeia através da Estratégia Europa 2020, estando no centro da iniciativa emblemática "União da Inovação" (Comissão, 2010) e no novo paradigma das regiões inteligentes ou aprendentes.

Assumidamente experimentalista (McCann e Ortega-Argilés, 2011), a especialização inteligente é considerada parte essencial da reforma da Política de Coesão, como apoio à concentração temática e ao reforço da programação estratégica, projectando-se agora nos territórios. Trata-se de uma outra condicionalidade *ex-ante*, requisito obrigatoriamente a preencher para se garantir o acesso aos Fundos Estruturais do QEC. As regiões terão que criar, através de processos de descoberta empresarial, ambientes eficazes, propícios ao investimento, pressuposto que deve estar no centro da estratégia de suporte aos programas operacionais. Sublinhe-se que o financiamento para boa parte dos projetos que venham a ser incluídos naqueles, dependerá precisamente da validação das estratégias de especialização pela Comissão Europeia.

A próxima política regional far-se-á a partir do "elemento da prova" e da abordagem ao "local", entendendo-se este como a escala mais adequada de implementação dos programas da Política da Coesão. Esta imprecisão na definição da escala do "local", deixada em aberto no Relatório Barca<sup>17</sup>, deu azo a uma maior liberdade na sua configuração espacial, abrindo portas à entrada em cena da abordagem Leader, agora também extensível às áreas urbanas, através do instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), cuja regulamentação ainda não é conhecida.

Não se prevê que a especialização inteligente, a qual cresceu nos laboratórios das políticas de inovação regional da UE, facilite. Não haverá espaço para sobreposições e deverá evitar-se a todo o custo o *overbooking* dos programas e o desalinhamento estratégico entre as partes envolvidas no processo de desenvolvimento regional. Os programas e projetos a integrar na estratégia de especialização deverão ser aqueles para os quais, efectivamente, as regiões demonstrem capacidade de execução e que tenham correspondência com aquilo que são os seus recursos, as prioridades

---

<sup>15</sup> As categorias são: regiões menos desenvolvidas, transição (nova categoria) e mais desenvolvidas. O Norte, Centro, Alentejo e Açores incluem-se na primeira, o Algarve na segunda, e Madeira e Lisboa na terceira.

<sup>16</sup> Foi construído um guia específico para apoiar os Estados-Membros e as Regiões na construção destas estratégias, a saber o *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, disponível em <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3platform.cfm>

<sup>17</sup> BARCA, Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, relatório independente preparado para a Comissária da Política Regional, Abril, s/ local; igualmente acessível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)

conjuntas e o contexto local, através da mobilização do potencial de inovação existente. Em resumo, as regiões deverão escolher as áreas em que possam de facto ser excelentes e não reiterar apostas falhadas no passado, numa perspetiva de diversificação estratégica (McCann e Ortega-Argilés, 2011).

Por exemplo, um bom planeamento na fase inicial de elaboração da estratégia pode desde logo suscitar uma lista de programas e projetos emblemáticos, com os quais toda a região esteja de acordo e se reveja na sua execução futura. Neste processo de descoberta empresarial, a participação dos protagonistas regionais deve ser alargada (entenda-se, indo além da Administração Pública e de outros atores habituais, envolvendo as entidades de intermediação dos interesses privados, as universidades, as associações de desenvolvimento com intervenção em áreas setoriais e horizontais), mas consequente, eficaz e produtiva.

Neste contexto de novas exigências, parece evidente que a metodologia de construção da estratégia regional terá de ser bastante diferente. Tão importante como saber aquilo que é adequado fazer, no quadro da especialização inteligente das opções para o território, será retermos aquilo que não devemos fazer, ou seja, tudo o que não inove nem traga valor acrescentado à base económica regional. Impõe-se, assim, uma metodologia de construção dos programas operacionais, que tanto privilegie o que são propostas consistentes com a massa crítica existente nos territórios, como invalide aquilo que são as opções e as apostas erradas. Por outras palavras, será fundamental exprimir princípios de programação negativos para que fique claro aquilo que não se deseja para determinada região.

## **2.1. Política de Coesão 2014-2020. Uma oportunidade para relançar a territorialização das políticas de turismo em Portugal? Contributos para a Governação**

### **2.1.1. A dificuldade em "territorializar"**

É sabido que a "territorialização" do atual PENT falhou em toda a linha, com os programas de dimensão mais territorial a não saírem do papel. Também o Pólo de Competitividade e Tecnologia Turismo 2015, que adaptou a execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) ao setor turístico<sup>18</sup> - e com exceção da dimensão de orientação aos investimentos privados aplicada nos Avisos de Concurso dos Sistemas de Incentivos - não chegou às regiões, sendo praticamente nula a ligação entre a cúpula da autoridade turística nacional e as estruturas de gestão dos Programas Operacionais de cada NUT II.

---

<sup>18</sup> Que ficou conhecido como o "QREN para o turismo". A ideia foi boa, mas os resultados terão ainda que ser avaliados. Entretanto e já no quadro do novo ciclo de programação comunitária prepara-se uma nova experiência, agora designada de Turismo 2020, cujas linhas mestras são ainda pouco conhecidas.

O caso da política de Inovação aplicada ao Turismo em Portugal é, neste particular, paradigmático. A Agenda de Investigação e Desenvolvimento em Turismo, e mais concretamente o projecto da Rede de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico para o Turismo, dinamizado precisamente no âmbito do Pólo referido, tem revelado uma total incapacidade em responder às necessidades específicas do setor nas regiões, nos diversos domínios que congrega: (i) Tecnologias de Informação e de Comunicação; (ii) Arquitectura, Planeamento, Tecnologias e Materiais de Construção e (iii) Gestão de Recursos de Água e de Energia.

Deste modo, a territorialização das políticas públicas de turismo tem-se feito, mais através da ação das entidades regionais e locais - com o impulso financeiro dos instrumentos enquadrados na Política de Coesão ao nível regional - do que através de um processo organizado de transposição e adaptação das políticas setoriais nacionais às regiões, mormente daquelas enquadradas no PENT.

Ainda ao nível do trabalho regional, a abundância e dispersão de estratégias locais e sub-regionais com incorporação turística, despoletadas pelo próprio QREN, provocou uma considerável perda de eficiência e eficácia na organização da política regional. Foi o que aconteceu no âmbito dos programas PROVERE, Redes Urbanas e Parcerias para a Regeneração Urbana, a partir dos quais emergiram dezenas de projetos de criação de produto turístico totalmente desarticulados e sem qualquer intervenção das entidades regionais de turismo.

### 2.1.2. Propostas e contributos

O QEC e a sua aplicação às regiões portuguesas, poderá constituir uma boa oportunidade para colocar em prática o novo PENT, nomeadamente no que se refere aos programas com necessidades de uma maior tradução temática ao nível regional.

As questões de partida que nos parecem cruciais analisar são:

- Como territorializar a política pública PENT? Qual o plano de racionalidade que deve ser encontrado à escala regional?

-Qual o melhor e mais eficiente quadro institucional/modelo de governação para o pôr em prática?

- Como garantir um adequado envolvimento do Turismo no Contrato de Parceria Nacional e nos Programas Operacionais Regionais?

A organização do Contrato de Parceria poderá constituir o centro de racionalidade da organização da política do turismo para o ciclo da Política de Coesão 2014-2020, partindo-se do PENT, mas adaptando os seus programas às especificidades dos destinos regionais.

Do ponto de vista operacional, o QEC apresenta um conjunto de ferramentas muito interessantes, propícias à adaptação das orientações do PENT às regiões, nomeadamente através dos Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e dos instrumentos do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). Qualquer um destes dois instrumentos pode combinar Fundos Estruturais distintos, o que significa dizer que o financiamento para as diversas operações territoriais pode vir de diferentes eixos prioritários de um ou mais Programas Operacionais.

A percepção política da transversalidade do Turismo será posta à prova na implementação do Contrato de Parceria, bastando para tal aferir se a possibilidade de criação de programas plurifinanciados no quadro dos Investimentos Territoriais Integrados foi concretizada.

A projeção das orientações setoriais do PENT no Contrato de Parceria Nacional e nos programas operacionais regionais terá que atender sempre aos objetivos de natureza horizontal que se encontram definidos no Regulamento de Disposições Comuns do QEC. Aqueles funcionarão como pontos de correspondência que permitirão ao Turismo chegar aos programas operacionais e abrir as oportunidades de financiamento para as principais estratégias territoriais nas quais se poderá envolver, destacando-se no âmbito no QEC as seguintes i) desenvolvimento urbano, que adquire grande importância no contexto da Política de Coesão, ii) as áreas rurais, iii) as zonas costeiras.

A título exploratório cruzámos os objetivos temáticos definidos no Regulamento com Disposições Comuns do QEC, com o Turismo, no sentido de identificar possíveis correspondências. Este exercício ganha um redobrado interesse, visto não ter sido criado um programa específico para o Turismo no quadro das perspectivas financeiras para o período 2014-2020, ainda que tal tivesse sido proposto pelo Parlamento Europeu, não merecendo no entanto a aprovação do Conselho.

Utilizou-se para o efeito a seguinte chave: +++ Correspondência Forte: ++ Correspondência Média: + Correspondência Fraca.

#### **Quadro 1- Objectivos Temáticos do Regulamento com Disposições Comuns do QEC**

<b>Itens</b>	<b>Relação com o Turismo</b>
1. Investigação, desenvolvimento tecnológico, inovação	+++
2. Tecnologias de informação e de comunicação	+++
3. PME, agricultura, pescas	+++
4. Economia de baixo carbon	++
5. Alterações Climáticas, riscos	++
6. Ambiente, recursos	+++
7. Transportes e acessibilidades	+++

8. Emprego e mobilidade do trabalho	++
9. Inclusão social e pobreza	+
10. Educação, competências, aprendizagem ao longo da vida	+++
11. Capacitação institucional e administração pública	++

Fonte: Elaborada pelo autor

O resultado permite-nos evidenciar o grau de correlação fortíssimo entre o Turismo e a larga maioria dos objectivos temáticos, que, recorde-se, estão ligados às prioridades da Estratégia Europa 2020.

Para que a participação do Turismo se reflecta de modo equilibrado nos objectivos temáticos com os quais estabelece uma maior relação, é preciso ter em consideração a rigidez do *earmarking* que pode provocar danos à "agenda territorialista" que claramente marca a filosofia da renovada Política de Coesão.

### 3. CONCLUSÃO

Passamos em revista de forma concisa as principais etapas que marcaram a ascensão da política de turismo na União Europeia, dedicando nesse exercício especial atenção às conexões estabelecidas em cada momento com os Fundos Estruturais, a Política de Coesão e as estratégias de crescimento e de emprego, primeiro a Estratégia de Lisboa e depois a Europa 2020.

Vimos que a apropriação do Turismo pela dinâmica política da União evoluiu bastante a partir de 2010, para um quadro de ação completo e mais integrado, que começa de modo gradual a intensificar relações com outras políticas de dimensão territorial - como a regional e a dos assuntos marítimos, e no caso desta última, com a estruturação de uma estratégia para o turismo marítimo e costeiro. Em definitivo, o Turismo não está mais confinado à sua afeção inicial, exclusivamente ligada à política de empresa.

Também a "super-política" da União Europeia para os próximos anos, a Estratégia Europa 2020, fornece especial amparo e é capaz de impulsionar um vasto campo de intervenção ao Turismo, setor que consegue o pleno das correspondências com as prioridades daquela agenda, que vimos serem o Crescimento Inteligente, Crescimento Sustentável e o Crescimento Inclusivo. Tal singularidade favorecerá também o entendimento com a Política de Coesão para o período 2014-2020, que opera a transposição das orientações da Estratégia Europa 2020 para as regiões, processo no qual a Agenda Territorial

2020<sup>19</sup> pode desempenhar um papel importante, fornecendo as devidas "lentes" para o processo.

Neste quadro parecem estar reunidas as condições para que se possa garantir um apoio ao Turismo no âmbito do ciclo de política regional 2014-2020, o que é especialmente importante para Portugal, país que se encontra envolvido à data num processo de revisão do seu plano setorial de turismo (PENT), cujo antecessor (e ainda em vigor) nunca chegou aos "territórios". Será no entanto importante neste ponto assegurar a consistência das atuações estratégicas, entre a autoridade nacional de turismo, as organizações regionais e as estruturas de gestão dos Programas Operacionais, identificando territórios projeto ou regiões-funcionais, em que se procure a coerência das intervenções sob o lema (evitando os erros do QREN): uma ideia, uma estratégia, um projecto. O novo PENT, cujo horizonte temporal revisto deverá acompanhar tanto quanto possível o período do novo ciclo de ajuda comunitária, poderá afirmar-se como um elemento determinante dessa nova direção estratégica.

Neste particular vimos que o figurino do QEC, ao primar pela flexibilidade, exigirá uma abordagem matricial na construção das intervenções territoriais (em sentido amplo), o que colocará grandes e novos desafios, quer na fase de operacionalização do próprio Contrato de Parceria (vamos precisar de uma espécie de "empreendedorismo público", tal é o grau de iniciativa que será solicitado à Administração do Território para a produção da extensa legislação secundária e regulamentação de suporte), quer na fase de implementação e animação dos programas operacionais. Dentro de uma geometria variável (vai ser necessário estabelecer alguns padrões), existirá a possibilidade de integrar fundos distintos em projetos integrados. A lógica do "local" definiu uma dinâmica nova para a Política de Coesão: os Investimentos Territoriais vão aos Programas Operacionais multi-fundos e multi-categorias e "servem-se" de acordo com as necessidades específicas das suas estratégias.

Este novo quadro suscitará certamente novas abordagens e recordará problemas crónicos da política regional em Portugal (esta só faz a sua auto-reflexão e se procura (re) organizar administrativamente nas vésperas da chegada dos pacotes de apoio financeiro da União Europeia), tais como a necessidade de construção de verdadeiras parcerias e o aumento da eficácia dos sistemas de governação das estruturas de gestão, que deverão evoluir para formas mais competitivas e menos administrativas. Em consequência, as exigências ao nível da capacitação institucional serão enormes, por isso também se pedirá decisores qualificados à altura dos novos desafios colocados pela Política de Coesão.

Cada região vai também ter necessidade de demonstrar à Comissão Europeia que foi capaz de desenhar uma política de investimento eficaz para o período 2014-2020, suficiente para induzir transformações nas bases económicas locais, através do lançamento de estratégias regionais de especialização inteligente. O que se pede é que cada região faça a escolha correta dos setores em que pode vir a ser excelente.

---

<sup>19</sup> Agenda of the European Union 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011. Trata-se do documento que traduz espacialmente as orientações da Estratégia Europa 2020.

O Turismo pode aproveitar esta agenda de exigência e retirar daí o respetivo partido, nomeadamente indo à boleia da Política de Coesão para chegar de forma organizada aos territórios, explicando ainda em que medida os resultados que se pretendem adquirir contribuirão para os macro-objetivos da Estratégia Europa 2020.

Como procurámos demonstrar na primeira parte do nosso trabalho, o setor turístico adquiriu uma importância significativa na agenda política da União Europeia, bem como no próprio contexto da agenda de crescimento e emprego, o que lhe merecerá certamente o devido protagonismo no novo ciclo de ajuda comunitária que agora começa.

#### **4. BIBLIOGRAFIA**

COMISSÃO EUROPEIA, (1995), **O papel da União no Turismo - Livro Verde da Comissão**

COMISSÃO EUROPEIA (2001), **Trabalhando em conjunto para o futuro do Turismo Europeu**

COMISSÃO EUROPEIA, (2003), **Orientações básicas para a Sustentabilidade do Turismo europeu**

COMISSÃO EUROPEIA (2006), **Uma política de turismo europeia renovada: Rumo a uma parceria reforçada para o turismo na Europa**

COMISSÃO EUROPEIA (2007), **Agenda para a Sustentabilidade e Competitividade do Turismo Europeu**

COMISSÃO EUROPEIA (2010), **Europa, primeiro destino turístico do mundo - novo quadro político para o turismo europeu**

COMISSÃO EUROPEIA, (2010), **Iniciativa emblemática no quadro da estratégia "Europa 2020" - "União da Inovação"**

*McCann, ORTEGA-ARGILÉS, (2011), Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy, Economic Geography working paper, Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen*

Propostas legislativas da Comissão Europeia para o Quadro Estratégico Comum (QEC)

Proposta legislativa da Comissão Europeia do Regulamento com Disposições Comuns