

ORDENA  
MENTO  
TERRITORIAL E  
DESENVOLVIMENTO

PAULO CARVALHO

IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA

COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

(Página deixada propositadamente em branco)



E N S I N O

**EDIÇÃO**

Imprensa da Universidade de Coimbra  
Email: [imprensauc@ci.uc.pt](mailto:imprensauc@ci.uc.pt)  
URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)  
Vendas online <http://www.livrariadaimprensa.com>

**CONCEPÇÃO GRÁFICA**

António Barros

**INFOGRAFIA DA CAPA**

Carlos Costa

**INFOGRAFIA**

Mickael Silva

**EXECUÇÃO GRÁFICA**

[www.artipol.net](http://www.artipol.net)

**ISBN**

978-989-26-0115-1

**ISBN Digital**

978-989-26-0316-2

**DOI**

<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0316-2>

**DEPÓSITO LEGAL**

341360/12

OBRA PUBLICADA COM O APOIO DE:

**CEGOT**  
Universidades de Coimbra,  
Porto e Minho

**FCT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR Portugal



ORDENA  
MENTO  
**TERRITORIAL E**  
DESEN  
VOLVI  
MENTO

PAULO CARVALHO

IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

(Página deixada propositadamente em branco)

## SUMÁRIO

Autor .....	7
Prefácio .....	9
O planeamento urbano como instrumento da política de desenvolvimento sustentável: para uma nova visão do binómio território/sociedade .....	13
Cidades e valorização paisagística de frentes aquáticas .....	37
Trajelórias e perspectivas de desenvolvimento das áreas de montanha na Europa e em Portugal .....	51
União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural .....	73
Instrumentos de gestão territorial, inovação e cultura: a Carta Municipal do Património .....	95
Planeamento, turismo e património em territórios de baixa densidade .....	107
Turismo e desenvolvimento em contexto rural pós-productivista. O exemplo do Piódão (Aldeias Históricas de Portugal) .....	129

(Página deixada propositadamente em branco)



## AUTOR

**Paulo Carvalho**

Geógrafo, Professor Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, no Departamento de Geografia, e Investigador do Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) das Universidades de Coimbra, Porto e Braga.

A atividade docente abrange diversas unidades curriculares de licenciatura (Geografia; Turismo, Lazer e Património; Estudos Europeus), mestrado (Geografia. Ordenamento do Território e Desenvolvimento; Lazer, Património e Desenvolvimento) e doutoramento (Turismo, Lazer e Cultura; Geografia). Orienta diversas dissertações de mestrado e doutoramento nas áreas da Geografia, Turismo, Lazer e Património, e estágios profissionalizantes e curriculares.

Participa de forma assídua em reuniões científicas nacionais e internacionais, nomeadamente no âmbito da IGU (*International Geographical Union*), Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) e Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais (SPER), com apresentação de comunicações (que enfatizam temáticas como o planeamento regional e urbano; o desenvolvimento regional e local; o ordenamento do território; o desenvolvimento rural; o lazer e turismo; o património, entre outras) e tem proferido intervenções (moderação de debates, palestras e conferências) em instituições académicas (ensino básico, secundário e superior), instituições administrativas e políticas, coletividades culturais e organizações cívicas. Além destas tem colaborado na imprensa regional e local e em vários projetos de investigação.

É membro de diversas organizações científicas nacionais e internacionais e autor (ou coautor) de uma centena de trabalhos (e outros tantos textos em forma de resumos, notas e notícias), publicados em Portugal e no estrangeiro (Espanha, Itália, Israel, Inglaterra, Irlanda, África do Sul, Brasil e Cabo Verde), com destaque para: *A Vila da Lousã. Contributo para um estudo de Geografia Urbana*, 1999; *Landscape and heritage as strategic resources for the rural development*, 2002; *Ordenamento do território e desenvolvimento sustentável: problemas e desafios*, 2003; *Turismo cultural, património e políticas públicas em contextos rurais de baixa densidade*, 2006; *Conservation, development and the environment: a conflictual relationship or a different view for new geographies?*, 2007 (em colaboração); *Património cultural e estratégias de desenvolvimento em Portugal: balanço e novas perspetivas*, 2008; *Cidades e valorização paisagística de frentes aquáticas*, 2008; *Património construído e desenvolvimento em áreas de montanha. O exemplo da Serra da Lousã*, 2009; *Planeamento, redes territoriais e novos produtos turísticos ecoculturais*, 2009; *União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural*, 2009; *The municipal charter for heritage as an innovative tool in urban planning in Portugal: from conceptualisation to operationalisation?*, 2009; *Walking, footpaths and heritage in Portugal: between enjoyment and preservation*, 2010; *Turismo e sustentabilidade do desenvolvimento no contexto das Aldeias Históricas de Portugal: o exemplo do Piódão (Serra do Açor)*, 2010 (em colaboração); *Pedestrianismo e percursos pedestres em Portugal*, 2011 (em colaboração).

## PREFÁCIO

O ordenamento do território visa promover o desenvolvimento social e económico, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do ambiente, e a utilização racional do território, conforme refere a Carta Europeia do Ordenamento do Território (1983). A realização destes objetivos é essencialmente uma questão política, que deve passar pela integração e coordenação entre as autoridades públicas envolvidas, e ainda com os numerosos organismos privados que contribuem, pelas suas ações, para (re)desenhar a ocupação e a organização do espaço.

Apesar da amplitude conceptual, balizada entre as ações de regulação do uso do solo (instrumentos de planeamento) e as iniciativas para a promoção do desenvolvimento dos territórios e das populações (instrumentos de desenvolvimento), o ordenamento do território configura uma ferramenta incontornável da política de desenvolvimento sustentável (que, por sua vez, implica territorializar as decisões), um instrumento nuclear para a atuação dos poderes públicos, e uma temática (complexa e transversal) de grande visibilidade e preocupação científica e social no mundo contemporâneo.

Nos últimos anos, reconheceu-se a importância da dimensão territorial como perspetiva para investigar, interpretar e ajudar a conduzir o desenvolvimento (na ótica de processo participado). A reflexão sobre o uso e a gestão prudente do território (considerado um recurso valioso, complexo e frágil, isto é um recurso de dimensões múltiplas que reflete as interdependências entre fatores ambientais, económicos, sociais e culturais), enfatiza cada vez mais a necessidade de encontrar as bases para uma nova cultura territorial, cultura de relações e interdependências, que oriente o debate social, a legislação e

a prática política, tal como se assinala nas conclusões do V Congresso Internacional de Ordenamento do Território (Málaga, outubro de 2007).

A centralidade e o protagonismo do território são particularmente relevantes na União Europeia, como demonstram o processo de construção política, as políticas públicas de desenvolvimento e os princípios/orientações para o (novo) modelo de desenvolvimento europeu.

Afirma-se uma nova visão/cultura territorial e uma valorização do território como entidade de referência na definição de políticas de desenvolvimento, abrindo caminho a novas formas de participação e coordenação dos diversos atores na definição de objetivos, elaboração de estratégias e governação do território. Reconhecendo a especificidade de cada território e de cada contexto, pretende-se reduzir as desigualdades entre as unidades territoriais, em particular as disparidades em oportunidades de desenvolvimento.

Se a ideia relativa ao tipo do desenvolvimento territorial parece evidente, também a perspetiva de como atuar para alcançar essa finalidade, se perfila com bastante clareza. As novas orientações da forma de administrar o território e de implementar as políticas, com especial ênfase para a distribuição de funções e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e os processos subjacentes de negociação e criação de consenso, começam a sensibilizar os responsáveis políticos, qualquer que seja o âmbito territorial ou de competência.

A geografia, através da sua capacidade para compreender a integração que se produz no território e prefigurar um conhecimento que permita concretizar estratégias territoriais sustentáveis, é uma das ciências que tem contribuído para a reflexão e a definição de experiências e instrumentos para melhorar a qualidade do território e para orientar a ação de todos os que participam na construção social do território em busca da excelência territorial. De igual modo, aparece comprometida no domínio da formação e na aproximação aos atores territoriais de modo a contribuir para melhorar a condução política dos processos de desenvolvimento por parte de diversas organizações e instituições.

Como geógrafo, o ordenamento, o planeamento e o desenvolvimento territorial corresponde a uma parte significativa das unidades curriculares que asseguramos na Faculdade de Letras de Coimbra, e ao interesse da

nossa investigação mais recente, como demonstra o número de trabalhos publicados, em diferentes contextos e suportes, e as dissertações de mestrado e doutoramento que orientamos.

Os cursos de Geografia, Turismo, Lazer e Património, Estudos Europeus, e História, refletem, na estruturação dos seus planos curriculares, em diversos ciclos, a importância estratégica destas temáticas.

Este contexto motivou a organização da presente proposta de reflexão, que pretende propiciar, de forma sintética (mas sólida e atualizada), uma abordagem científica com preocupações pedagógicas aos temas em análise, destinada em particular aos estudantes do ensino superior, mas também a todos aqueles que pretendem informação neste domínio.

Partindo de trabalhos inéditos e publicados entre 2006 e 2010<sup>1</sup>, em suportes de diferente visibilidade, que foram sujeitos a um processo global de revisão e harmonização para cumprirem os objetivos de produzirem um manual coeso e atualizado, percorremos alguns dos principais eixos estruturantes do ordenamento do território, designadamente o planeamento urbano, as políticas para as cidades, o mundo rural e as áreas de montanha, os instrumentos de gestão territorial vinculados ao património, e o planeamento do turismo, através de uma análise integradora de escalas e dimensões geográficas, capaz de contextualizar e explicitar as orientações, as políticas e as intervenções mais relevantes que marcam os últimos anos.

A estrutura e os conteúdos deste manual, na amplitude das configurações matriciais do ordenamento do território, em particular entre as questões do planeamento e do desenvolvimento (políticas, instrumentos e intervenções), pretendem também sensibilizar a sociedade para a necessidade de fomentar uma nova cultura do território.

---

<sup>1</sup> De acordo com a organização adotada, a origem dos trabalhos é a seguinte: *Anais do 2º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável* (Universidade do Minho, Braga, 2006, 13 pp.); *Biblos* (Faculdade de Letras, Coimbra, 2008, vol. VI, pp. 327-338); *Globalização e Marginalidade* (org. Márcio Valença, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008, pp. 935-946); *Cadernos de Geografia* (Faculdade de Letras, Coimbra, n.º 26/27, 2009, pp. 67-76); *Proceedings 5th International Congress for Spatial Planning* (FUNDICOT, Madrid, 2009, pp. 1340-1342); *1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde/2º Congresso Lusófono de Ciência Regional/15º Congresso da APDR* (Universidade Jean Piaget, Cidade da Praia, 2009, 19 pp.) e *Biblos* (Faculdade de Letras, Coimbra, vol. VII, 2009, pp. 485-506); *Comunicações do VIII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais* (Universidade da Extremadura, Cáceres, 18 pp.).

À guisa de remate, é pertinente recordar uma frase do universo de pensamento do saudoso Professor Pereira de Oliveira (2006: 158): “O ordenamento do território, impõe sempre, portanto, um quadro normativo, correto e adequado, que reflita e que vá ao encontro dos valores maiores da existência dos grupos humanos, tanto nos conhecimentos adquiridos pelas vivências dos homens como na pertinência das conquistas éticas e dos conhecimentos técnicos cientificamente alcançados”.

Coimbra, 8 de fevereiro de 2012.



Professor Doutor Paulo Manuel de Carvalho Tomás  
CEGOT e Departamento de Geografia  
Faculdade de Letras - Universidade de Coimbra

O PLANEAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO  
DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:  
PARA UMA NOVA VISÃO DO BINÓMIO  
TERRITÓRIO/SOCIEDADE<sup>2</sup>

**Resumo**

Na União Europeia, o território destaca-se como agente dinâmico dos processos de desenvolvimento e como conceito vertebrador das políticas de desenvolvimento, da coesão dos territórios e dos processos de construção social, económica e política. Ao mesmo tempo, emergem novas orientações da forma de administrar o território e de implementar as políticas, com especial ênfase para a distribuição de funções e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e os processos subjacentes de negociação e criação de consenso. O planeamento urbano, como ferramenta nuclear da política de desenvolvimento sustentável, prefigura um excelente laboratório de análise para questionar modelos de desenvolvimento e refletir sobre os mecanismos de envolvimento e participação pública dos cidadãos. A partir de um estudo de caso, centrado na área metropolitana de Coimbra (Centro de Portugal), exemplificamos as dificuldades operacionais deste quadro conceptual.

---

<sup>2</sup> Este texto retoma e aprofunda a comunicação com o mesmo título publicada nos *Anais do 2º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável* (Universidade do Minho, Braga, 2006, 13 pp.).

## 1. Introdução

14

Nos últimos anos reconheceu-se a importância da dimensão territorial como perspectiva para investigar, interpretar e ajudar a conduzir o desenvolvimento. Esta abordagem territorial é dotada de utilidade, de carácter imediatamente prático para a população, e, segundo o interesse geral, considera o desenvolvimento como um processo participativo em que o território é um espaço de valores (liberdade, autonomia, segurança) (Gutiérrez, 2002). Se a ideia relativa ao tipo do desenvolvimento territorial parece evidente, também o modo de como atuar para alcançar esse objetivo, se perfila com bastante clareza. As novas orientações da forma de administrar o território e de implementar as políticas, começam a sensibilizar os responsáveis políticos, qualquer que seja o âmbito territorial ou de competência.

O planeamento urbano constitui um domínio privilegiado de análise das orientações e tendências recentes que, em matéria de desenvolvimento, marcam a contemporaneidade. Neste quadro conceptual amplamente marcado pela questão da sustentabilidade, é pertinente questionar os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os instrumentos de planeamento de âmbito municipal, através de dois eixos de análise: a eficácia do planeamento na resolução dos grandes problemas urbanos atuais, e os mecanismos de envolvimento e participação pública dos cidadãos em matéria de instrumentos de gestão territorial. Uma terceira preocupação (não abordada neste texto), a salvaguarda e a valorização de valores culturais e ambientais, completa as dimensões fundamentais do conceito de sustentabilidade que transparecem nos objetivos intrínsecos do planeamento territorial.

A metodologia utilizada na investigação tem como suporte a análise interpretativa dos grandes documentos normativos e orientadores do planeamento territorial e do desenvolvimento, assim como decorre da realização de inquéritos por questionário dirigidos à população residente de um centro urbano da área metropolitana de Coimbra, muito marcado nos últimos anos por trajetórias de elevado crescimento urbano e por uma acentuada renovação social, económica e cultural.



## 2. Novos contextos e prioridades das políticas de desenvolvimento

Na União Europeia, com os seus instrumentos específicos de política regional, introduziu-se uma nova abordagem dos territórios, por via do desenho de uma nova paisagem institucional, com novos agentes e formas de intervenção territorial que procuram conduzir uma ação eficaz e integrada sobre os territórios. A revalorização da cultura e do capital social dos territórios, como fator de competitividade e coesão, foi acompanhada de novas formas de relação entre os cidadãos e os governos, num contexto de processos mais democráticos de organização da ação coletiva e o início de uma nova etapa de desenho, aplicação e avaliação das políticas públicas. Com efeito, o processo de construção política, as políticas públicas de desenvolvimento e os princípios/orientações para o (novo) modelo de desenvolvimento europeu refletem a centralidade e o protagonismo do território e da cidadania.

No primeiro caso, está em discussão a definição do futuro político da Europa (teoricamente desenhado entre soluções como a Europa dos Estados, a Europa Federal ou a Europa das Regiões e Cidades), no seio de um debate sobre a forma e a função do território europeu (em que as regiões têm ganho amplo protagonismo); a maior distribuição espacial do poder de decisão, decorrente do impulso descentralizador dos últimos anos; a segmentação e a pluralidade de atores e esferas de decisão, e a multiplicidade de instâncias entre as quais se produzem diversas e múltiplas interdependências nas funções de governação territorial. Por outro lado, a coesão converteu-se (pelo menos desde o Ato Único) em objetivo fundamental do processo de integração europeia. O eixo de atuação centrado em medidas económicas e sociais dirigidas às regiões com maiores dificuldades estruturais integra nos últimos anos preocupações acentuadamente territoriais. A coesão territorial e a incorporação do território como variável fundamental pressupõem mecanismos de articulação social, económica e física do território (Gutiérrez *et al*, 2003) com vista a alcançar um desenvolvimento territorial europeu equilibrado.

O segundo item reflete novas formas e métodos de governação do território, enfatiza os critérios de sustentabilidade ambiental e coesão social e a necessidade de uma visão integrada e transversal das diferentes políticas sectoriais que atuam sobre o mesmo território. A ênfase atribuída

ao território como intuito de iniciativa por parte da política comunitária, pode servir de referência para a formulação de políticas comuns e de instrumentos precisos de articulação social do território e de orientação do seu desenvolvimento.

Por outro lado, o território aparece como centro de um projeto ou modelo de orientação estratégica do desenvolvimento territorial europeu para os próximos anos, segundo uma perspectiva de ordenamento e um esquema de desenvolvimento que (embora não vinculativos) comprometem politicamente os Estados-membros que ratificaram a Estratégia Territorial Europeia (1999). Esta nova orientação territorial da política da União Europeia, relacionada com o objetivo da coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a vinculação da política regional com o ordenamento e o desenvolvimento, será influenciada pelo avanço da integração económica e o correspondente aumento da cooperação entre os Estados-membros, pelo papel cada vez relevante das autoridades regionais e locais, e pelo alargamento da União Europeia e a evolução das relações com as novas fronteiras que se desenham (Faludi, 2005). Os pilares deste projeto e esquema de desenvolvimento territorial europeu, que correspondem também a objetivos fundamentais da política comunitária, são a coesão económica e social, a competitividade mais equilibrada do território europeu e a salvaguarda dos recursos naturais e do património cultural. O desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e mais equilibrado, e o reforço da relação/colaboração entre os territórios rurais e urbanos; o incremento de estratégias integradas de transporte e comunicação; a gestão e o desenvolvimento sustentável do património natural e cultural representam os três eixos estruturantes (grandes diretrizes orientadoras) da Estratégia Territorial Europeia.

O desenvolvimento das cidades e as relações entre elas é mesmo considerado (segundo o referido documento) o fator mais importante que afeta o equilíbrio territorial europeu. Esta tendência aparece alinhada com outros documentos orientadores, preparados pela Comissão Europeia e pela ONU, em especial nos últimos anos, que manifestam preocupações no que concerne às cidades e ao ambiente urbano, na perspectiva da sustentabilidade. Por sua vez, o processo de gestão urbana sustentável requer uma série de instrumentos orientados para as dimensões ecológica, social e económica

com vista a alcançar a integração, neste caso horizontal, mas também vertical (entre todos os níveis da União: Estados-membros, poderes regionais e locais), mediante a combinação do princípio da subsidiariedade com o conceito mais vasto da responsabilidade partilhada.

A evolução recente da União Europeia, com o texto (não aprovado) do Tratado Constitucional (2004), a Agenda Territorial (2007), o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (2008), o Tratado de Lisboa (em vigor desde o dia 1 de dezembro de 2009) e a Agenda Territorial 2020 (adotada em maio de 2011), entre outros documentos orientadores e normativos, revela a necessidade da dimensão territorial desempenhar um papel mais significativo na atual e futura política de coesão no sentido de promover o desenvolvimento económico e social.

Os sistemas de ordenamento do território, considerados essenciais para a execução das políticas urbanas de desenvolvimento sustentável (Lobo, 1999; Roseta, 1999), deverão ser consolidados, encorajando abordagens de inspiração ecológica e o abandono de sistemas rígidos na afetação do solo (Comissão Europeia, 1990; Partidário, 1999; Wallace *et al*, 2000). A utilização de metas e indicadores, o melhoramento dos sistemas de participação pública no planeamento e a ligação potencial entre o ordenamento do território e os processos da Agenda 21 (Fidélis, 2001; Auvergne *et al*, 2002), marcam uma nova etapa nos processos de ordenamento e gestão do território (Comissão Europeia, 1998). A troca de informações e experiências no quadro desta nova forma de abordar a sustentabilidade urbana (Vasconcelos, 2003) foi incentivada através da “Campanha Europeia sobre Cidades e Vilas Sustentáveis”, com início nos anos 90 do século passado, e que teve como suporte a “Carta de Aalborg” (1994). Este documento define um conjunto de princípios no sentido de promover o desenvolvimento sustentável em contexto urbano e incentiva a implementação da Agenda 21 Local. Posteriormente foram aprovados mais dois documentos orientadores: o “Plano de Ação de Lisboa: da Carta à Ação” (1996) e a “Declaração de Hannover” (2000), esta última assinada por 250 presidentes de municípios de 36 países europeus e regiões vizinhas. Na década seguinte os princípios de sustentabilidade (e os compromissos políticos no que diz respeito aos objetivos do desenvolvimento sustentável em áreas urbanas) foram explicitados na

“Declaração de Joanesburgo” (2002) e na “Conferência Inspirando o Futuro<sup>3</sup>: Aalborg+10” (2004).

Em síntese, afirma-se uma nova visão/cultura territorial e uma valorização do território como entidade de referência na definição de políticas de desenvolvimento, abrindo caminho a novas formas de participação e coordenação dos diversos agentes na definição de objetivos, elaboração de estratégias e governação do território (Faludi, 2005; Carvalho, 2006; Romero e Farinós, 2011).

### 3. A estrutura e o processo de planeamento urbano: desafios e mudanças no contexto internacional

As alterações que o conceito de desenvolvimento sofreu ao longo do tempo, tiveram reflexos mais ou menos diretos, na forma de encarar o planeamento e de conceber os seus instrumentos (Pujadas *et al*, 1998; Vaz *et al*, 2000).

O final dos anos 60 e o início da década de 70 do século passado são marcados por alterações na conceção e na prática do planeamento associadas a importantes transformações nas formas de intervenção dos Estados (descentralização, novos níveis de planeamento sectoriais e espaciais, criados para enquadrar diferentes formas de governo local e regional), e ao problema decorrente da crise financeira do Estado que se refletiu em novas prioridades nas despesas públicas (DGOTDU, 1996).

A emergência do planeamento estratégico é o resultado da necessidade de intervir globalmente sobre o quadro social e económico do desenvolvimento (urbano) e de melhorar a eficácia dessas intervenções, garantindo a articulação e cooperação entre os atores desse desenvolvimento (Borja *et al*, 2000; González, 2011). O objetivo é ultrapassar as insuficiências e as

---

<sup>3</sup> Desta última resultaram os “Compromissos de Aalborg”, para alcançar o desenvolvimento local sustentável (através de metas e ações estratégicas e coordenadas), a saber: 1. Governância; 2. Gestão local para a sustentabilidade; 3. Bens comuns naturais; 4. Consumo responsável e opções de estilo de vida; 5. Planeamento e desenho urbano; 6. Melhor mobilidade, menos tráfego; 7. Ação local para a saúde; 8. Economia local dinâmica e sustentável; 9. Equidade e justiça social; 10. Do local para o global.

dificuldades dos sistemas de planificação tradicional (resultantes do crescimento urbano do pós-guerra), uma vez que estas regulamentam muito mais que estimulam; concentram o papel de motor e o poder de decisão mais do que repartem a responsabilidade na iniciativa e no consenso; privilegiam a alteração das estruturas edificadas; e não são plataformas dinamizadoras de ações a empreender de forma conjunta (DGOTDU, *op cit*). Nesta nova abordagem do sistema de planeamento, importa entender e agir sobre as condições sociais e económicas do desenvolvimento e não apenas sobre as suas consequências, bem como criar condições para promover o desenvolvimento segundo princípios de cultura de transformação urbana e de desenvolvimento sustentável.

O planeamento estratégico apresenta uma forte ligação ao quadro urbano, nomeadamente ao universo das cidades de média e de grande dimensão, uma vez que as cidades configuram atores sociais complexos e multidimensionais, que exercem um papel de articulação entre instituições públicas e sociedade civil, através da ação coletiva e conjunta. O protagonismo (político) da cidade no mundo contemporâneo, impulsionado por importantes movimentos de descentralização do Estado e de democratização política, leva Borja *et al* (*op cit*) a referir a necessidade de um projeto de cidade (o plano estratégico), capaz de as tornar competitivas face aos espaços económicos globais, e de assegurar à sua população condições de bem-estar para que a convivência democrática possa consolidar-se. A construção desse projeto, de grandes implicações na imagem e na transformação urbana, pode apoiar-se em diversos elementos. Podemos referir, entre muitos exemplos, o efeito da realização de grandes eventos internacionais, de cariz desportivo ou cultural, como os Jogos Olímpicos de 1992, em Barcelona, ou a Exposição Universal de 1998 realizada em Lisboa, que neste caso impulsionou um importante processo de requalificação urbana do setor oriental ribeirinho da cidade e de dinamização social e económica.

Desta forma, um plano estratégico é a definição de um projeto de cidade (ou de região) que unifica diagnósticos, combina e concretiza iniciativas públicas e privadas e estabelece um quadro de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. Trata-se, então, fundamentalmente, de um instrumento de apoio à tomada de decisões e ao mesmo

tempo, uma proposta de responsabilidade partilhada que coloca grandes desafios para a modernização do território e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. As propostas de ação, na sequência de uma análise de oportunidades, representam uma base de trabalho para o diálogo e a contratualização.

Em síntese, podemos dizer que o planeamento estratégico aplicado ao domínio do urbanismo é um instrumento orientador do desenvolvimento dos espaços urbanos e regionais e das atuações municipais. Diferencia-se do planeamento territorial clássico, por via de, pelo menos, dois elementos nucleares: é muito menos normativo e territorializador das propostas que avança, e orienta-se mais para as ações de natureza económica e social, que não se esgotam na problemática do uso do solo e que fazem apelo direto à articulação entre entidades públicas e agentes promotores do desenvolvimento territorial (CML, 1992). De igual modo, parece evidente que a transição dos sistemas de planeamento tradicional, com carácter fortemente regulador para métodos de grande integração de componentes críticas do planeamento é, ainda, uma transição pouco consolidada (DGOTU, *op cit*), como acontece, também, em Portugal.

#### 4. O quadro normativo e a prática do planeamento urbanístico em Portugal

##### 4.1 Bases estruturais e instrumentos da política nacional de ordenamento do território e de urbanismo

Na União Europeia, a política de ordenamento do território e de urbanismo tem sido considerada uma questão essencialmente nacional que diz respeito aos Estados-membros e que em alguns casos se trata de uma competência exclusiva das regiões (como acontece, por exemplo, em Espanha).

O ordenamento do território é referido na Constituição Portuguesa nos artigos 9.º (dedicado às tarefas fundamentais do Estado), 65.º e 66.º (dedicados aos direitos e deveres fundamentais). A lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto)

e o respetivo desenvolvimento regulamentar<sup>4</sup>, publicado desde o final dos anos 90, visam reestruturar e consolidar o quadro normativo nacional, sistema caracterizado por acentuada dispersão e desarticulação de diplomas, crescentes conflitos de uso do solo e expansão urbana desregrada<sup>5</sup>. Como refere Oliveira (2004), os principais pilares da reforma em curso são o planeamento territorial e o controlo público das operações urbanísticas.

A política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, visando assegurar “uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável, do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos” (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto). Os alicerces da política de ordenamento do território e de urbanismo assentam no sistema de gestão territorial, organizado num quadro de interação que envolve os âmbitos nacional, regional e municipal, e a sua concretização envolve instrumentos de gestão territorial de natureza diversa, de acordo com as funções diferenciadas que desempenham: estratégica, programação ou concretização das diversas políticas, e regulamentar<sup>6</sup>.

Assim, o âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- O programa nacional da política de ordenamento do território;
- Os planos sectoriais com incidência territorial;
- Os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla

---

<sup>4</sup> É o caso do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, e do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, que define o regime jurídico da urbanização e edificação.

<sup>5</sup> A respeito da evolução do quadro normativo e das iniciativas de planeamento e desenvolvimento regional e urbano em Portugal veja-se, entre outros, os textos de Gaspar e Simões (2006), Simões (2006), e Barroso (2006).

<sup>6</sup> Para uma informação mais detalhada sobre os instrumentos de gestão territorial em Portugal pode consultar o portal do ordenamento do território e do urbanismo ([www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt)), em particular o sistema nacional de informação territorial.

costeira, os planos de ordenamento de parques arqueológicos, e os planos de ordenamento dos estuários.

22

Por sua vez o âmbito regional é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território.

No que diz respeito ao âmbito municipal, a sua concretização envolve os seguintes instrumentos: os planos intermunicipais de ordenamento do território e os planos municipais de ordenamento do território. Estes últimos compreendem os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor.

Na perspetiva do alcance em matéria de ordenamento do território e da relação com o processo de desenvolvimento, é oportuno sistematizar o essencial em relação a cada uma destas figuras.

O programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), de acordo com a Lei n.º 58/2007, estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais Estados-membros para a organização do território da União Europeia.

Naquilo que diz respeito às orientações no âmbito da estruturação do território nacional, o PNPOT pretende: alcançar uma visão supranacional que respeite os princípios de desenvolvimento equilibrado e sustentável; implementar um modelo de crescimento policêntrico, alicerçado em políticas de cidades, políticas para o “mundo rural” e estratégias de relacionamento entre centros urbanos e áreas rurais; definir e aplicar medidas de discriminação positiva, no quadro das políticas de desenvolvimento regional e local; influenciar a distribuição territorial das principais infraestruturas e das redes estruturantes da organização das atividades económicas.

Em relação aos planos sectoriais, trata-se de instrumentos de programação ou concretização das diversas políticas com incidência na organização do território, abrangendo diversos domínios: transportes, comunicações, energia, recursos geológicos, educação e formação, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, comércio, indústria, florestas e ambiente. Estabelecem, nomeadamente: as opções sectoriais e os objetivos a alcançar no quadro



das diretrizes nacionais aplicáveis; as ações de concretização dos objetivos sectoriais estabelecidos; a expressão territorial da política sectorial definida e a articulação da política sectorial com a disciplina consagrada nos demais instrumentos de gestão aplicáveis (Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro).

Por sua vez os planos especiais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, elaborados pela administração central, que pretendem estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurar a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território. Está em causa salvaguardar objetivos de interesse nacional com incidência territorial delimitada, bem como a tutela de princípios fundamentais consagrados no PNPO não assegurados pelos planos municipais de ordenamento do território (PMOT).

No âmbito regional, os planos regionais de ordenamento do território definem a estratégia regional de desenvolvimento, integram as opções estabelecidas no plano nacional e consideram as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos PMOT. Traduzir, em termos espaciais, os objetivos do desenvolvimento económico e social formulados no PDR; equacionar as medidas tendentes a atenuar as assimetrias de desenvolvimento intrarregionais; servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento do território e de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território, configuram os seus objetivos centrais (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro).

No âmbito municipal, o plano intermunicipal de ordenamento do território (que é de elaboração facultativa) é o instrumento de desenvolvimento que assegura a articulação entre o plano regional e os planos municipais de ordenamento do território. No essencial visa articular estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos, designadamente nos seguintes domínios: proteção da natureza e garantia da qualidade ambiental; coordenação dos projetos de redes, equipamentos, infraestruturas e distribuição de atividades industriais; definição de objetivos em matéria de acesso a equipamentos e serviços públicos (*idem*).

Por outro lado, os planos municipais de ordenamento do território são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios, que

estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental.

O plano diretor municipal (PDM) tem como objetivo estabelecer o modelo de estrutura espacial do território municipal<sup>7</sup>, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção<sup>8</sup>.

Por sua vez, o plano de urbanização (PU) define a organização espacial de parte determinada do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exige uma intervenção integrada de planeamento. Segundo o quadro jurídico, o plano de urbanização<sup>9</sup> prossegue o equilíbrio da composição urbanística, como por exemplo identificando os valores culturais e naturais a proteger, estabelecendo a conceção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo ou definindo o “zonamento” para localização das diversas funções urbanas, designadamente habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços e industriais.

Por último, o plano de pormenor (PP) desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a conceção da forma de ocupação e servindo de base aos projetos de execução das infraestruturas, da arquitetura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos

---

<sup>7</sup> O modelo de estrutura espacial do território municipal assenta na classificação do solo (destino básico dos solos, segundo a diferenciação fundamental entre solo rural e solo urbano) e desenvolve-se através da qualificação do mesmo (aproveitamento em função da utilização dominante), como, por exemplo, solos urbanos, urbanizáveis e solos afetos à estrutura ecológica (isto no caso da qualificação do solo urbano).

<sup>8</sup> O PDM é constituído por regulamento, planta de ordenamento que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal, bem como as unidades operativas de planeamento e gestão definidas, e planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento. É acompanhado por estudos de caracterização do território municipal, relatório fundamentando as soluções adotadas e programa contendo disposições indicativas da execução das intervenções municipais previstas, bem como dos meios de financiamento das mesmas.

<sup>9</sup> Este instrumento é constituído por regulamento, planta de zonamento que representa a organização urbana adotada, e planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro).

programas de execução constantes do PDM e do PU. Prefigura-se como instrumento<sup>10</sup> para desenvolver e concretizar programas de ação territorial (Carvalho, 2009). A título de exemplo, com base em desenvolvimentos legislativos recentes, podemos referir os planos de pormenor de salvaguarda, na sequência do Decreto-Lei n.º 309/2009 (que estabelece o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, bem como o regime jurídico das zonas de proteção e desta modalidade de plano de pormenor), e ainda os planos de pormenor de reabilitação urbana (Lei n.º 95-A/2009 e Decreto-Lei n.º 307/2009).

Em resumo, de acordo com as funções diferenciadas que desempenham, os instrumentos de gestão territorial integram:

- Instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, que traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território (PNPOT; PROT; PIMOT);
- Instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo (PDM, PU, PP);
- Instrumentos de política sectorial, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial (planos sectoriais);
- Instrumentos de natureza especial, que estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo apto à prossecução de objetivos de interesse nacional (POAP, POAAP, POOC, POPA, POE).

O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, ao desenvolver as bases desta política, definiu o regime de coordenação dos “níveis” do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Ao mesmo tempo, estabeleceu as responsabilidades dos vários agentes pú-

---

<sup>10</sup> O PP pode ainda, por deliberação da câmara municipal, adotar uma das seguintes modalidades simplificadas: projeto de intervenção em espaço rural; plano de edificação em área dotada de rede viária; plano de conservação, recuperação ou renovação do edificado; plano de alinhamento e cerca, definindo a implantação da fachada face à via pública; projeto urbano, definindo a forma e o conteúdo, estabelecendo a relação com o espaço envolvente (idem).

blicos e privados, assim como o direito de participação de todos os cidadãos nas vertentes de intervenção e divulgação, alarga o dever de publicitação do processo, assume a necessidade de assegurar a harmonização dos vários interesses públicos com expressão territorial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território. São também os instrumentos de gestão territorial que identificam os recursos territoriais: as áreas afetas à defesa nacional, segurança e proteção civil; os recursos e valores naturais; as áreas agrícolas e florestais; a estrutura ecológica; o património arquitetónico e arqueológico; as redes de acessibilidades; as redes de infraestruturas e equipamentos coletivos; o sistema urbano; a localização e a distribuição das atividades económicas.

Em matéria de recursos naturais e estrutura ecológica, o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de agosto, que define o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, instituiu uma rede fundamental de conservação da natureza<sup>11</sup>, a qual é composta pelo sistema nacional de áreas classificadas (que integra a rede nacional de áreas protegidas, a rede natura 2000 e demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português) e pelas áreas de continuidade (reserva agrícola nacional, reserva ecológica nacional e domínio público hídrico).

---

<sup>11</sup> A respeito das restrições de utilidade pública (como a reserva ecológica nacional e a reserva agrícola nacional, entre outras) e das áreas protegidas em Portugal (contexto evolutivo, tipologias e sua repartição espacial), veja-se o (já referido) portal do ordenamento do território e do urbanismo. No primeiro caso, trata-se de figuras fundamentais que foram criadas no início dos anos 80 do século xx (1983 e 1982, respetivamente) e que conheceram alterações normativas recentes (2006-2009). A revisão do regime jurídico da reserva ecológica nacional (REN), de acordo com o Decreto-Lei n.º 180/2006, pretendeu preservar o seu âmbito nacional e introduzir incentivos para a gestão flexível mas coerente com o interesse nacional; na sequência do Decreto-Lei n.º 166/2008, foi introduzida uma clarificação conceptual (tipologias de áreas REN – áreas de proteção do litoral, áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre, e áreas de prevenção de riscos naturais; critérios para a sua delimitação; funções e usos compatíveis) e simplificação de procedimentos que se traduziu, entre outros, no maior envolvimento dos municípios no processo de delimitação das áreas de REN. Em relação à reserva agrícola nacional (RAN), constituída pelos solos com maior aptidão para a atividade agrícola, o novo regime jurídico (Decreto-Lei n.º 73/2009), introduziu a cartografia digital, um novo conceito de classificação (critério internacional utilizado pela FAO), clarificou a utilização de áreas RAN para outros fins, e pretendeu incentivar uma gestão mais eficaz.

Podemos afirmar que este quadro normativo acompanha as grandes tendências europeias: de simplificação legislativa e de codificação do ordenamento do território e do urbanismo, segundo a expressão de Oliveira (*op cit*). Por outro lado, reflete o reforço da descentralização administrativa nesta matéria, com o reconhecimento do papel do poder municipal, e a tentativa de alargar, com a elaboração de um instrumento orientador e impulsionador de transformações sociais e económicas e que ambiciona proporcionar um quadro de referência para a política de ordenamento do território e do urbanismo, a intervenção territorial do Estado, acrescentando a perspetiva global e horizontal (que considera o território nacional na sua totalidade) às intervenções sectoriais.

Todavia, os maiores problemas estão relacionados com o atraso e/ou insuficiência de elementos legislativos complementares, a operacionalização das orientações e normativas (imposições) e a coordenação de intervenções de diversas entidades públicas com responsabilidade sobre o território. A ausência de decisões e/ou a deficiente aplicação dos suportes normativos por parte das entidades públicas significa que a atuação prática das entidades públicas é outro campo que deve merecer maior atenção.

#### 4.2 (Des)conhecimentos e presenças expressivamente ausentes em matéria de planeamento urbano: notas a partir de um caso de estudo na Região Centro de Portugal

A vila da Lousã, principal lugar (com quase 7000 habitantes, em 2001) e de maior dinamismo urbano nas sub-regiões do Pinhal Interior Norte e Sul, posiciona-se no contexto de proximidade e relação, por um lado, com a cidade de Coimbra e, por outro lado, com as serranias da Cordilheira Central. Tal como aconteceu em grande parte do espaço de influência da cidade de Coimbra, a dinâmica de urbanização, fortemente impulsionada desde o início dos anos 90, (século xx), de cariz espontâneo, com loteamentos urbanos, edificação em altura e propriedade horizontal, não foi enquadrada segundo políticas e instrumentos de gestão territorial verdadeiramente

estruturantes, territorialmente adequados e em compasso com os processos de mudança (Carvalho, *op cit*).

A metodologia utilizada na investigação centrou-se em inquéritos (por questionário) dirigidos aos residentes na vila da Lousã, segundo áreas pré-definidas que correspondem aos modernos setores residenciais. Dos inquéritos remetidos pelos residentes, 255, foi possível validar 244, número que corresponde a 23,1% do total distribuído.

A amostra é constituída por uma população relativamente jovem (quase 50% dos inquiridos apresentam menos de 35 anos e apenas 16% têm mais de 50 anos), com elevado nível de escolaridade (o ensino superior é assinalado em 43% das respostas), e uma acentuada dispersão geográfica em relação ao local de naturalidade (a Lousã, com 21.9%, é um dos cinquenta municípios assinalados pelos inquiridos) – quadro 1.

Os inquiridos revelam um elevado padrão de mobilidade: apenas 35% dos inquiridos têm o seu local de trabalho na Lousã, deslocando-se os restantes 65% para quase duas dezenas de municípios (Coimbra é o mais importante, com 45% do total de respostas). A utilização do automóvel particular (assinalada em mais de 70% das respostas) prevalece de forma clara em relação aos transportes públicos (quadro 1). O inquérito permitiu, ainda, apurar que 45% das deslocações para a Lousã ocorreram no período de 2000-2003. O período de 1997 até 1999 é também importante na medida em que é responsável pela chegada de mais de 17% dos residentes, e ao mesmo tempo marca o arranque do período mais expressivo em termos de entrada de população oriunda de outros concelhos, segundo as respostas apresentadas pelos inquiridos. O município e sobretudo a cidade de Coimbra fazem parte do percurso de vida dos inquiridos, uma vez que são assinalados como anterior local de residência em 52.3% das respostas obtidas (quadro 1).

Itens		Principais resultados
<b>ORIGEM</b>	<b>Naturalidade</b>	Portugal (88.8%); Coimbra (32.2%); Lousã (21.9%); Lisboa (6.2%); Angola (5.4%); Moçambique (3.3%); Brasil (1,7%).
<b>PERFIL</b>	<b>Habilitações literárias</b>	Ensino superior (43%): licenciatura (28.7%); bacharelato (7%); mestrado (2.5%). Ensino secundário (46.3%); Ensino básico (10.7%).
	<b>Estrutura sócio-profissional</b>	Trabalhadores por conta de outrem (excepto funcionários públicos) (31.2%); Funcionários públicos (27.5%) - docentes (15.4%); Reformados (7.9%); Quadros superiores e profissionais liberais (6.2%); Empresários e trabalhadores por conta própria (4.6%).
	<b>Estrutura etária</b>	25-34 anos (48.5%); 35-49 anos (30.7%); 50 e mais anos (16%).
	<b>Sexo</b>	Homens (48.4%); Mulheres (51.6%).
	<b>Agregados familiares</b>	595 indivíduos; 2.44 indivíduos/família; Crianças até 10 anos (15%).
<b>TRAJETÓRIAS</b>	<b>Local de trabalho</b>	Coimbra (44.8%); Lousã (35.4%); Vila Nova de Poiares (3.8%); Lisboa (3.3%).
	<b>Meio de transporte</b>	Automóvel (70%); automotora (10%).
	<b>Tempo de residência na Lousã</b>	Até quatro anos (45.1%); Até seis anos (62.7%); Até nove anos (68.9%).
	<b>Local de residência anterior</b>	192 inquiridos não residiam na Lousã (78.7% do total); Coimbra (52.6%) - Olivais (18.5%); Miranda do Corvo (5.7%); Lisboa (5.2%).
<b>MOTIVAÇÕES</b>	<b>Fatores que prevaleceram na escolha da Lousã</b>	Preço da habitação (32.8%); Preço da habitação, qualidade de vida, património, paisagem (17.9%); Qualidade de vida, património, paisagem (9.5%); Famíliares (12.9%); Profissionais (11.4%).

Quadro 1. Caracterização geral dos inquiridos

Fonte: Carvalho (2006)

Por outro lado, importa conhecer o(s) motivo(s) que levaram os inquiridos a escolher a vila da Lousã para residir. O preço da habitação é o fator preponderante na escolha realizada: 32.8% do total apurado. A qualidade de vida, o património e a paisagem influenciaram cerca de 9.5% dos inquiridos, e associados ao custo da habitação estiveram na origem de quase 18% das opções relativamente ao local escolhido para fixar a residência principal. Razões de ordem familiar (12.9%), motivos profissionais (11.4%) e “outros/várias combinações” encontram-se também entre as opções assinaladas pelos inquiridos (quadro 1).

Em relação a estes últimos fatores, a preferência da vila da Lousã traduz a perceção da dimensão positiva dos símbolos e das imagens mais marcantes da vila e do concelho, ancorados na Serra (assinalada como a principal imagem territorial da Lousã), que se avista praticamente de qualquer nesga da vila, e também nas casas solarengas. No entanto, é referida pelos inquiridos a falta de espaços públicos, ajardinados e com equipamento e mobiliário urbano, bem dimensionados, nos setores mais densamente ocupados e transformados nos últimos anos (Carvalho, *op cit*).

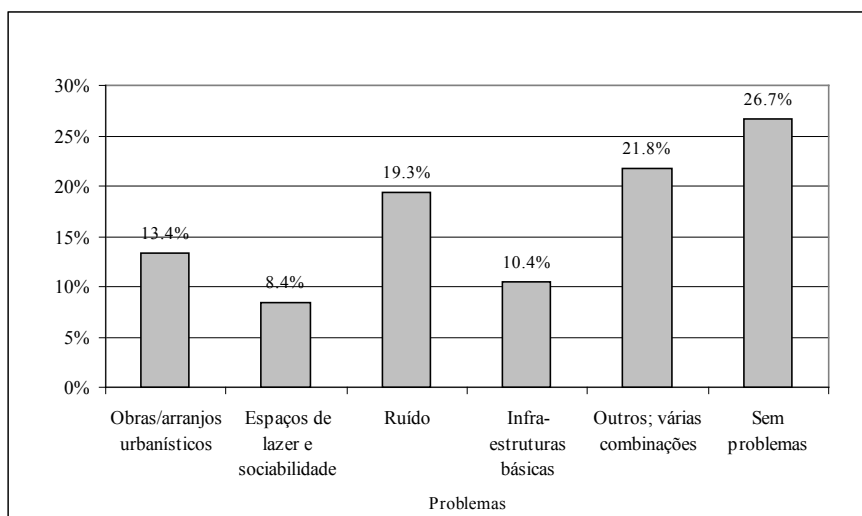


Figura 1. Principais problemas da área de residência dos inquiridos

Fonte: Carvalho (2006)



A partir da opinião dos inquiridos pretendemos também interpretar a qualidade de vida nos territórios das novas urbanizações e, assim, identificar as principais dificuldades relacionadas com o crescimento urbano.

No que concerne aos principais problemas da área de residência, os inquiridos assinalaram: o ruído (19.3%); as obras de urbanização e os arranjos urbanísticos (13.4%); as infraestruturas básicas (10.4%); os espaços de lazer e sociabilidade (8.4%). Outros problemas e várias combinações foram apontados como primeira preocupação por 21.8% dos inquiridos. Contudo devemos referir também que 26.7% das respostas revela a inexistência de qualquer problema, pelo menos a esta escala de análise (figura 1).

Em relação aos problemas da Lousã, a acessibilidade viária foi referida por quase 30% dos inquiridos como o problema mais importante da vila da Lousã, e mais 12% assinalaram a acessibilidade em conjunto com o ordenamento do território (identificado, de forma individual, em 10% das respostas). As dificuldades relativas ao ordenamento do território, transparecem em expressões utilizadas pelos inquiridos, como “caos urbanístico”, “desordem territorial”, “ausência de sustentabilidade”, “crescimento acelerado e desordenado”.

Pretendemos, ainda, averiguar se os (novos) residentes conhecem os instrumentos de gestão territorial da Lousã e se participaram na sua discussão/apresentação pública, ou se de alguma maneira manifestaram a sua opinião ou fizeram valer os seus direitos de participação pública. A participação pública em ordenamento do território, isto é, a participação dos interessados por via de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, assim como a intervenção na fase de discussão pública que antecede obrigatoriamente a aprovação dos instrumentos de planeamento territorial, está consagrada no artigo 21.º da Lei n.º 48/98 de 11 de agosto e nos artigos 5º e 6.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro, como forma de aproximar e envolver os cidadãos na gestão do território.

Importa contextualizar a questão para uma melhor leitura dos resultados. No caso da Lousã, os instrumentos de ordenamento do território resumem-se ao Plano Diretor Municipal (1993) e ao Plano de Pormenor da Avenida Dr. José Cardoso/Rua Dr. Pedro de Lemos (1997). Em meados da década passada, decorreu mais uma tentativa para elaborar o Plano de Urbanização

da Vila, objetivo retomado através de novos trabalhos no final da década, e ainda em execução. Foi nessa atmosfera que tiveram lugar reuniões para apresentação pública da versão preliminar do documento, tal como aconteceu em relação aos planos de urbanização das outras sedes de freguesia (Serpins, Vilarinho, Foz de Arouce e Casal de Ermio).

Com o contributo de 232 indivíduos (95.1% da amostra), foi possível observar que a percentagem de respostas relativas ao conhecimento dos referidos instrumentos é inferior a 20% (exatamente 18.5%). Portanto, um pouco mais de 80% da amostra desconhece este tipo de instrumentos.

Dos 43 inquiridos que responderam de forma afirmativa à questão anterior, cerca de 36 indicam a natureza ou o tipo de instrumento em causa. A figura de Plano Diretor Municipal domina largamente as respostas, com mais de 80% do total apurado, apenas de forma individual, pois aparece também assinalada em conjunto com as outras figuras dos Planos Municipais de Ordenamento do Território: Plano de Urbanização (embora no caso da Lousã, sem eficácia) e Plano de Pormenor.

A participação na discussão ou apresentação pública dos instrumentos de gestão territorial é muito reduzida: somente doze indivíduos declaram ter participado no processo, portanto cerca de 5% do total apurado (figura 2). Desses, apenas nove conseguem especificar o tipo de documento em questão: PDM (três respostas), Plano de Urbanização (cinco respostas) e Carta Escolar (uma resposta), sendo que entre as fases de discussão dos dois primeiros documentos decorre quase uma década.

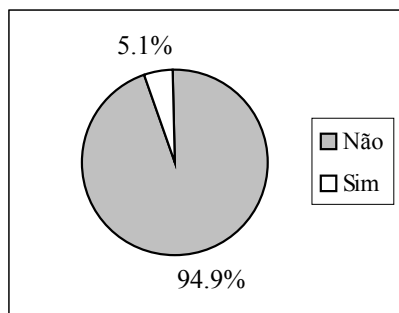


Figura 2. Participação dos inquiridos na discussão ou apresentação pública dos instrumentos de gestão territorial

Desta forma, a participação pública no ordenamento do território praticamente não tem expressão quantitativa entre os inquiridos residentes na vila da Lousã. Sobre as causas do afastamento dos cidadãos em relação aos instrumentos e aos mecanismos inerentes, é importante ponderar acerca dos incentivos e dos meios de divulgação utilizados pelo poder público, e refletir sobre o entendimento do processo de participação como etapa essencial de influência na estruturação dos instrumentos de gestão territorial.

## 5. À guisa de conclusão

Os principais documentos normativos e orientadores do planeamento territorial e do desenvolvimento, destacam a importância do território na estruturação das políticas, a necessidade de integrar perspetivas e instrumentos sectoriais, e a pertinência da participação ativa dos cidadãos.

Se o desenvolvimento se faz pela qualidade de vida das populações e esta depende também da qualidade e sustentabilidade do espaço geográfico (Carvalho, *op cit*), então o desafio do desenvolvimento sustentável, para além da tentativa de conciliar diferentes interesses (económicos, sociais, culturais e ambientais) é também a oportunidade de participação dos cidadãos nas decisões (Roseta, *op cit*) e de melhoria qualitativa das relações institucionais. A aposta recai numa permanente continuidade e flexibilização dos instrumentos que possibilitem a gestão cuidada do território e a elevada qualidade das paisagens.

As tendências recentes em matéria (conceptual) de desenvolvimento sustentável apontam de forma clara a valorização do território e a participação dos cidadãos como condições essenciais para a definição de políticas, o desenho de instrumentos e sua aplicação.

A prática do planeamento urbano, com as suas diferentes fases, representa um excelente laboratório de análise da influência destes quadros orientadores e normativos, e dos seus resultados territoriais. Nesta perspetiva, justifica-se inquirir os cidadãos sobre o seu conhecimento em relação aos

instrumentos e mecanismos de gestão territorial e a participação pública nas diversas fases do processo de planeamento.

O caso de estudo que apresentamos, tendo merecido interesse no âmbito da nossa dissertação de doutoramento em geografia (vertente de ordenamento do território e desenvolvimento), é um exemplo muito interessante das dificuldades operativas (e conceptuais) na elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão do território, bem como reflete as fragilidades relacionadas com o exercício da cidadania ativa no capítulo da (in)formação e da participação pública em matéria de planeamento urbano.

Apesar da recente valorização da escala local e da descentralização administrativa, persiste um certo desconhecimento e afastamento por parte dos cidadãos em relação aos processos e instrumentos de gestão territorial. A juventude da nossa democracia e a importância tardia atribuída aos mecanismos de acesso à informação e de participação dos particulares nesta matéria (seja no âmbito do planeamento, seja no domínio das operações urbanísticas), explica, em parte, os problemas assinalados.

Uma vez que o envolvimento e a participação ativa dos cidadãos serve os objetivos de um planeamento tendencialmente estratégico, importa valorizar e renovar os mecanismos destinados a cativar os cidadãos e as suas organizações para a gestão do território e, ao mesmo tempo, partilhar responsabilidade no exercício dessas tarefas.

Um exercício simples mas muito relevante consiste em promover sessões de esclarecimento, em contexto institucional e junto dos cidadãos, no sentido de informar e explicitar (através de vocabulário e meios mais acessíveis) a linguagem técnica e científica (por vezes demasiado fechada) que, através de textos, figuras, tabelas e mapas, está na base das opções de fundo em matéria de políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios e melhoria da qualidade de vida das populações.

É este imperativo de promover o esclarecimento (que deve ser mais exigente em matéria de documentos/estudos comparativos capazes de permitir explicar certas tomadas de decisão por parte dos poderes públicos) e o envolvimento efetivo dos cidadãos, uma das condições fundamentais para promover uma democracia que se pretende mais ativa e participativa.

## Referências bibliográficas

- Alvergne, C. e Taulelle, F. 2002, *Du Local à l'Europe. Les Nouvelles Politiques d'Aménagement du Territoire*, PUF, Paris.
- Barroso, S. 2006, "O ordenamento à escala municipal", in *Geografia de Portugal. Planeamento e Ordenamento do Território* (vol. 4), coord. J. Gaspar e J. M. Simões, Círculo de Leitores, Lisboa, pp. 307-343.
- Borja, J. e Castells, M. 2000, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Taurus, Madrid.
- Câmara Municipal de Lisboa 1992, *Plano Estratégico de Lisboa*, CML/Direção de Projeto de Planeamento Estratégico, Lisboa.
- Carvalho, P. 2006, "O planeamento urbano como instrumento da política de desenvolvimento sustentável: para uma nova visão do binómio Território/Sociedade", *Anais do 2º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*, Braga, 13 pp.
- Carvalho, P. 2009, *Património Construído e Desenvolvimento em Áreas de Montanha. O exemplo da Serra da Lousã*, Câmara Municipal da Lousã, Lousã.
- Comissão Europeia 1990, *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Comissão Europeia 1998, *Cidades Europeias Sustentáveis*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Dasí, J. F. 2008, "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la AGE* (Asociación de Geógrafos Españoles), nº 46, pp. 11-32.
- DGOTDU et al. 2002, *Try It This Way. Desenvolvimento Sustentável ao Nível Local* (Guia do Conselho Europeu de Urbanistas), Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- DGOTDU 2009, *Governância e Participação na Gestão Territorial*. Série Política de Cidades – 5, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- DGOTDU 1996, *Guia para Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias*, Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- Faludi, A. 2005, "La política de cohesión territorial de la Unión Europea", *Boletín de la AGE* (Asociación de Geógrafos Españoles), 39, pp. 11-30.
- Fidélis, T. 2001, *Planeamento Territorial e Ambiente. O Caso da Envolveinte à Ria de Aveiro*, Principia, Cascais.
- Gaspar, J. e Simões, J. M. 2006, "O planeamento de âmbito regional", in *Geografia de Portugal. Planeamento e Ordenamento do Território* (vol. 4), coord. J. Gaspar e J. M. Simões, Círculo de Leitores, Lisboa, pp. 207-242.
- González, M. J. G. 2011, "El pensamiento estratégico como motor de la gestión de cambio en el territorio", *Boletín de la AGE* (Asociación de Geógrafos Españoles), nº 56, pp. 211-230.
- Gutiérrez, F. R. 2002, "Grupo de trabajo sobre desarrollo local de la A.G.E." ([www.age.ieg.csic.es/deslocal/justification.html](http://www.age.ieg.csic.es/deslocal/justification.html), último acesso em 21.03.2006).
- Gutiérrez, J. I. P., González, J. R. e Dasí, J. F. 2003, "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa", *Eria*, 61, pp. 227-249.
- Lobo, M. C. 1999, *Planeamento Regional e Urbano*, Universidade Aberta, Lisboa.
- Oliveira, J. M. Pereira de 2006, "Notas de extensão universitária", *Cadernos de Geografia*, nº 21/23 (2002-2004), pp. 143-164.

- Oliveira, F. P. 2004, "Leis, decretos e afins urbanísticos no contexto Europeu", *Sociedade e Território*, n.º 37/38, pp. 148-155.
- Partidário, M. R. 1999, *Introdução ao Ordenamento do Território*, Universidade Aberta, Lisboa.
- Pereira, M. e Carranca, M. A. 2011, "Coesão territorial e governança: abordagem multiescalar", in *Trunfos de Uma Geografia Activa (Desenvolvimento Local, Ambiente, Ordenamento e Tecnologia)*, coord. N. Santos e L. Cunha, Imprensa da Universidade, Coimbra, pp. 421-428.
- Pujadas, R. & Font, J. 1998, *Ordenación y Planificación Territorial*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Roseta, H. 1999, "A cidade insustentável ou as quatro condições da sustentabilidade urbana", *Urbanismo*, 3, pp. 12-22.
- Romero, J. e Farinós, J. 2011, "Redescubriendo a la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", *Boletín de la AGE* (Asociación de Geógrafos Españoles), n.º 56, pp. 295-319.
- Simões, J. M. 2006, "O planeamento de âmbito municipal", in *Geografia de Portugal. Planeamento e Ordenamento do Território* (vol. 4), coord. J. Gaspar e J. M. Simões, Círculo de Leitores, Lisboa, pp. 243-254.
- Vasconcelos, L. 2003, "O território em contextos expandidos de participação – o desenvolvimento sustentável local", in *Território, do Global ao Local e Trajectórias de Desenvolvimento*, dir. L. Caetano, Centro de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 277-289.
- Vaz, L. e Sacadura, F. 2000, "Ideias e cultura dos planos: que influência no processo de planeamento", in *Pensar o Ordenamento do Território: ideias, planos, estratégias*, coord. M. J. Ferreira, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Wallace, H. e Wallace, W. 2000, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

## CIDADES E VALORIZAÇÃO PAISAGÍSTICA DE FRENTES AQUÁTICAS<sup>12</sup>

### Resumo

Na União Europeia um novo ciclo de intervenção urbana (com medidas inovadoras de financiamento e modelos adequados de gestão e de governação territorial) representa a expressão mais visível de uma estratégia que pretende contribuir para a afirmação das cidades como espaços privilegiados de produção de riqueza, de exercício da cidadania plena, de melhoria da qualidade de vida e de inserção internacional competitiva dos países na nova ordem internacional. A valorização paisagística de frentes de água (marítimas ou ribeirinhas) configura um dos eixos de maior relevância e visibilidade das intervenções de requalificação urbana na cidade contemporânea. O Programa Polis (Programa de Requalificação Urbana e Ambiental) serve de pretexto para aprofundar este quadro de reflexão e lançar um olhar prospetivo em relação ao novo período de programação das políticas públicas (2007-2013).

### 1. Cidades e políticas urbanas: preocupações, orientações e tendências recentes

#### 1.1 Cidade, ambiente e desenvolvimento urbano

De acordo com o relatório *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge* (2006) divulgado pela Agência Europeia do Ambiente, a Europa é um dos

---

<sup>12</sup> O presente texto resulta da reflexão publicada na revista *Biblos* (Faculdade de Letras, Coimbra, 2008, vol. VI, pp. 327-338).

“continentes” mais urbanizados do mundo, já que cerca de 75% da população vive em áreas urbanas. Em 2020, cerca de 80% dos europeus viverá em áreas urbanas. A expansão urbana, relacionada com o aumento da população urbana e com uma diversidade de fatores que têm origem em novos estilos de vida e padrões de consumo, é considerada como um dos mais importantes desafios comuns que a Europa tem de enfrentar. A pertinência da temática em análise sugere a necessidade de uma política europeia de coordenação e de integração em matéria de desenvolvimento urbano.

Na União Europeia, as preocupações com as cidades e o ambiente urbano assumem grande visibilidade a partir da segunda metade dos anos 80, na atmosfera dos novos paradigmas de desenvolvimento. Segundo o Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (1990), elaborado por um grupo de peritos (com o apoio da Comissão Europeia), o sistema urbano, como quadro geral onde têm lugar as relações de causa-efeito que influenciam o desenvolvimento urbano, é um todo complexo e inter-relacionado. Os problemas ambientais urbanos (como a poluição: ar, água, ruído, solo e resíduos, o espaço construído e os espaços verdes, entre os mais relevantes) e a sua complexidade constituem então vetores essenciais de um campo de forças, onde o económico, o político e o social desequilibram, a cada instante, esse espaço real e concreto, traçando mudanças mais ou menos profundas que se refletem na vida e na cultura das cidades.

A partir de outros documentos orientadores (como, por exemplo, o relatório Cidades Europeias Sustentáveis, editado em 1998 pela Comissão Europeia), no alinhamento das grandes tendências internacionais em matéria de cidade e ambiente urbano, podemos concluir que na União Europeia os últimos anos revelam a redescoberta do valor da vida urbana e uma apreciação cada vez maior da importância da qualidade de vida nas cidades europeias. Na base deste fenómeno parece estar o fracasso da periferia: a ausência de vida pública, a pobreza da vida cultural, a monotonia visual, as perdas de tempo no transporte para o trabalho. Em contrapartida, a cidade oferece uma combinação eficiente e económica, em tempo e energia, variedade das funções económicas e sociais e a oportunidade de reutilizar e valorizar a riqueza arquitetónica herdada do passado (CE, 1990).



Contudo, a sedimentação e o aprofundamento desta tendência, para que a cidade europeia comece a ser entendida como um projeto para um novo estilo de vida, pressupõe atenuar ou resolver problemas como o ruído, melhorar a qualidade do ar, conciliar a salvaguarda e valorização do património edificado com as operações de renovação e reabilitação urbana, proteger e ampliar os espaços verdes, requalificar e revitalizar espaços abandonados e degradados, como antigas instalações industriais, troços ferroviários desativados, setores urbanos devolutos e insalubres, entre outros. Portanto, é necessário considerar uma visão integral do desenvolvimento urbano.

Nesta perspetiva é importante referir a Nova Carta de Atenas 2003, ou seja, a visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do século XXI. Este documento de orientação estratégica, centrado nos habitantes e nos utilizadores da cidade e nas suas necessidades no mundo em grandes mudanças, preconiza a construção de uma rede de cidades e a transformação das cidades europeias em cidades coerentes. De forma complementar, os urbanistas europeus enfatizam as principais questões e desafios que afetam as cidades no início do século XXI, segundo quatro grandes domínios: alterações sociais e políticas; alterações económicas e tecnológicas; alterações ambientais e alterações urbanas. “A necessidade crescente de um ambiente urbano que ofereça qualidade de vida, mas também a proteção da saúde e a segurança pública, lançam às cidades o importante desafio de desenvolver um futuro no qual os aspetos de sustentabilidade social, económica e ambiental sejam equilibrados” (Correia e Lobo, 2003).

## 1.2 Políticas urbanas e planeamento estratégico

A política urbana acompanhou e internalizou as preocupações em matéria de cidade e ambiente urbano, e as tendências decorrentes das novas exigências em matéria de desenvolvimento e inserção dos lugares na nova ordem global, de tal forma que configura uma plataforma dinâmica de preocupações em matéria de qualidade de vida, competitividade e governação. Apesar do crescente protagonismo dos governos locais para implementar políticas urbanas promotoras e não apenas gestoras (Borja e Castells, 1997),

não podemos esquecer o papel decisivo dos governos nacionais e de entidades supranacionais (como é o caso da União Europeia) em particular no domínio normativo e financeiro, respetivamente. Embora a União Europeia não tenha competência ao nível das questões urbanas, os fundos estruturais e o fundo de coesão financiam ações relativas ao desenvolvimento urbano, de forma direta (programa URBAN) ou indireta (investimentos em transportes e recursos humanos). As orientações mais recentes das políticas públicas revelam a importância da cooperação e das parcerias como ferramentas de trabalho no âmbito do desenvolvimento territorial.

Deste modo, resulta muito importante a definição de uma política integrada de desenvolvimento urbano, capaz de articular as políticas mais relevantes da União Europeia e envolver os atores na amplitude dos diferentes níveis de intervenção: local, regional, nacional e comunitário. O ano de 2007 ficou marcado por importantes avanços no domínio do desenvolvimento territorial e urbano da União Europeia, com a aprovação, em maio, de dois relevantes documentos políticos e programáticos: a Carta de Leipzig para as Cidades Europeias Sustentáveis e a Agenda Territorial da União Europeia. Como reconhece Campos (2007), estes documentos “surgem no momento que a coesão territorial é incluída no novo Tratado da União, passando a constituir o terceiro pilar da coesão, a par com os pilares económico e social” e “as questões urbanas ganham interesse acrescido, na sequência da comunicação da Comissão sobre a contribuição das cidades para o crescimento e emprego”.

A Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis, assinada no dia 24 de maio de 2007 pelos ministros europeus responsáveis pelo ordenamento do território e urbanismo, numa reunião informal sobre desenvolvimento urbano e coesão territorial organizada pela presidência alemã da União Europeia, define as bases de uma nova política urbana europeia centrada na resolução dos problemas de exclusão social, envelhecimento, alterações climáticas e mobilidade, no sentido de fortalecer o centro das cidades, apoiar os bairros mais carenciados e reforçar o financiamento destinado às cidades. Trata-se de um conjunto de linhas orientadoras para a estruturação e implementação de políticas integradas de desenvolvimento urbano, incluindo promover um ambiente urbano com qualidade (uma das prioridades da renovada Estratégia de Lisboa).

A Agenda Territorial da União Europeia representa um novo impulso e quadro de referência para a ação política no sentido de promover o desenvolvimento económico, social e ambiental, e a criação de emprego, em apoio à implementação das Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo e no alinhamento da Estratégia Territorial Europeia (1999) – orientação territorial da política da União Europeia, relacionada com o objetivo da coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a ligação da política regional com o ordenamento e o desenvolvimento, embora sem carácter vinculativo (Faludi, 2005). As prioridades territoriais para o desenvolvimento da União Europeia, na perspetiva da Agenda Territorial, são o desenvolvimento policêntrico e promoção da inovação através da criação de redes de cidades e de cidades-região; as novas formas de parceria e governância territorial entre áreas urbanas e rurais; o desenvolvimento de *clusters* regionais de competitividade e inovação na Europa; o reforço e alargamento das redes transeuropeias (transportes, energia, TIC); a gestão de riscos de base transeuropeia e o reforço das estruturas ecológicas e dos recursos culturais como potencial de desenvolvimento.

A revisão deste documento, ou o ajuste às mudanças relacionadas com a nova conjuntura económica e social, e com o contexto do Tratado de Lisboa, conduziu a União Europeia a adotar, em 19 de maio de 2011, a designada Agenda Territorial 2020, que definiu seis prioridades territoriais para o desenvolvimento, a saber: promover o desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; estimular o desenvolvimento integrado nas cidades, no meio rural e em áreas específicas; integrar no plano territorial as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; assegurar a competitividade global das regiões baseada em economias locais fortes; melhorar a conectividade territorial para os indivíduos, comunidades e empresas; gerir e interligar os valores ecológicos, paisagísticos e culturais das regiões.

Deste modo, a Agenda Territorial 2020 configura o principal instrumento orientador da política territorial da União Europeia, no sentido de promover a coesão territorial, impulsionar a coordenação entre as componentes territoriais das políticas setoriais, valorizar as características específicas de cada lugar, e incentivar abordagens experimentais na implementação das políticas.

As grandes linhas estruturantes e orientadoras do desenvolvimento urbano, como a melhor articulação das políticas sectoriais com incidência urbana, a

integração das dimensões económica, social e ambiental nas políticas urbanas, o desenvolvimento da cooperação e de um novo sentido de responsabilidade na gestão de políticas urbanas, configuram temáticas cada vez mais relevantes para os processos de planeamento estratégico. As mudanças da forma de pensar a cidade, a par da competição dos investimentos entre diferentes cidades, conduziram a novas práticas de gestão (acompanhadas de um estilo empresarial e de resultados de carácter financeiro quase sempre projetados a curto prazo) e também o desenvolvimento de processos inovadores de participação pública e partilha de responsabilidade. Com efeito, as mudanças significativas no planeamento territorial, em contexto urbano, refletem a tentativa de responder aos principais problemas do modelo de planeamento tradicional designadamente as dificuldades operativas e o desfasamento temporal face a uma realidade urbana em permanente mutação. No sentido de ultrapassar os referidos inconvenientes os novos planos caracterizam-se pela implementação de componentes estratégicas e flexíveis, de tal forma que o processo de planeamento enfatiza a eficiência e a participação como principais inovações no âmbito da sua implementação (incluindo o acompanhamento e a revisão). Por outro lado, a incorporação de contributos inovadores do planeamento estratégico como, por exemplo, a participação alargada dos atores sociais e a utilização (mais) eficiente dos recursos, contribui também para a recuperação de uma certa confiança nos instrumentos de gestão territorial. Portanto, o planeamento estratégico do território e as políticas urbanas são indispensáveis para garantir um desenvolvimento sustentável e a resolução das principais questões e desafios que afetam as cidades no início do século XXI.

## 2. Requalificação urbana de frentes de água: ações inovadoras para o desenvolvimento urbano

### 2.1 Frentes de água e cidades: um (re)encontro inevitável

A requalificação urbana destaca-se como uma das temáticas de maior visibilidade no contexto das políticas do desenvolvimento urbano na Europa.

Como dimensão relevante da intervenção urbana, com especial incidência em espaços intraurbanos específicos, a requalificação urbana visa a melhoria da qualidade de ambiente e de vida nas cidades, e envolve a articulação e integração de diversas componentes como, por exemplo, a habitação, a cultura, a coesão social e a mobilidade.

As estratégias para a requalificação urbana, em sintonia com as principais orientações e tendências evolutivas contemporâneas em matéria de desenvolvimento e planeamento urbano, revelam a primazia da reutilização de infraestruturas e equipamentos existentes em detrimento da construção nova e a reutilização/reconversão de espaços urbanos (devolutos, abandonados ou degradados, em particular) com o objetivo de melhorar as suas condições de uso e fruição. Esta última perspetiva configura a designada renovação urbana, ou seja, o “conjunto de operações urbanísticas que visam a reconstrução de áreas urbanas subocupadas ou degradadas, às quais não se reconhece valor como património arquitetónico ou conjunto urbano a preservar, com deficientes condições de habitabilidade, de salubridade, de estética ou de segurança, implicando geralmente a substituição dos edifícios existentes” (DGOTDU, 2005: 325). Assim emerge uma nova visão de cidade, em que a qualificação e a integração dos distintos espaços de cada cidade contribui de forma decisiva para uma dinâmica funcional urbana mais inclusiva, coerente e sustentável.

De entre as ações mais inovadoras de requalificação urbana, à escala europeia e mundial, sobressaem as intervenções nas frentes de água (marítimas ou ribeirinhas). Com efeito, as frentes de água destacam-se como áreas prioritárias de intervenção em matéria de requalificação urbana e ambiental, e como eixos de enorme visibilidade do planeamento urbano estratégico. O processo de renovação urbana de frentes de água remonta, pelo menos, ao início dos anos 60 (século XX), como aconteceu em Boston e Baltimore. Processos de desindustrialização, mudanças das rotas marítimas mundiais, alterações específicas do transporte naval e da atividade portuária, estão entre os fatores mais relevantes que explicam o resgate de extensas áreas de interface terra-água (e a necessidade de as reconverter). Na década seguinte, o início da renovação urbana das *Docklands* de Liverpool simboliza a difusão do processo pela Europa e serve de referência às intervenções

que vão marcar a maioria dos países do velho mundo. Cidades como Helsínquia, Amesterdão, Barcelona, Génova, Antuérpia e Lisboa (figura 1), entre muitas outras, abraçaram e concretizaram projetos de renovação de frentes de água, cada qual com traços específicos (como, por exemplo, o contexto da operação, as características físicas da área de intervenção, as entidades envolvidas e o modelo de gestão adotado). Hoje é inegável a influência deste fenómeno global na transformação das cidades.

De modo recorrente as operações de renovação de frentes de água correspondem a uma intenção de eliminar barreiras (como determinadas infraestruturas ferroviárias, rodoviárias, portuárias e militares) entre a cidade e o plano de água (mar ou rio) e incentivar uma relação mais estreita entre os cidadãos e as paisagens aquáticas. Característica comum a diversas intervenções em frentes de água é o dimensionamento generoso e a qualidade e inovação arquitetónica do seu espaço público, constituindo intervenções com um carácter de exceção e de exemplaridade. Devido à sua localização especial, central e sobre a água, o novo espaço público urbano é frequentemente uma prioridade estratégica, justificando investimentos excepcionais e a procura de soluções de desenho de qualidade superior à média (Marshall, 2001). Outro paradigma que acompanha (como parte integrante de) várias operações de renovação de frentes de água é a disponibilização (através da criação ou valorização) de novos espaços verdes para a cidade.

A renovação de frentes de água, como ação estratégica de planeamento da cidade, pretende criar novas centralidades e uma nova imagem para a cidade. A primeira dimensão urbana resulta da criação de melhores acessibilidades, novos equipamentos (culturais e de lazer) de dimensão municipal e nacional, e novos espaços construídos (para alojamento, comércio e serviços). Para a criação de uma nova imagem urbana é importante o investimento no desenho urbano (em especial os espaços públicos) e a qualidade da equipa técnica interveniente (arquitetos, urbanistas e gestores do território). Outra tendência muito marcante das operações de renovação de frentes de água é a indução de novas funções relacionadas com a cultura, o lazer e o turismo, assim como a oportunidade de salvaguardar e valorizar patrimónios abandonados, nomeadamente o património industrial, por via da sua integração ou adaptação funcional.



Figura 1. Espaço urbano requalificado, no contexto da Expo 98, em Lisboa (2011)

Foto: Paulo Carvalho

## 2.2 (Re)descoberta das frentes de água em Portugal: das políticas às intervenções

Em Portugal a (re)descoberta das frentes de contacto com a água como paisagens de valorização urbana tem como grande referência a realização da Exposição Universal de 1998 e o Parque das Nações, em Lisboa. A partir dos resultados positivos de intervenções urbanas em frentes de água em diversos países, e perante o desafio de realizar um evento cultural de escala e projecção mundial, Portugal assumiu o desafio de requalificar uma área degradada e semiabandonada, a oriente da cidade de Lisboa, que servia de apoio logístico a atividades industriais. A viabilidade da renovação urbana do setor oriental de Lisboa induziu a estruturação de novas acessibilidades, designadamente a extensão da linha de metropolitano, e a construção de uma estação central (a gare do oriente). O sucesso da intervenção, com a criação de uma nova centralidade urbana, decorre de fatores como o elevado investimento no espaço público urbano, a criação de boas acessibilidades e a fixação de usos urbanos como equipamentos culturais e lúdicos de escala nacional (o Oceanário, o Pavilhão Multiusos e as novas instalações da Feira Internacional de Lisboa são disso exemplo), e vai constituir uma referência

para as intervenções no âmbito do novo período de programação das políticas públicas (2000-2006), com o apoio da União Europeia, como é o caso do Programa Polis (criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de maio).

O principal objetivo do Programa Polis (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, e deste modo melhorar a atratividade e competitividade de polos urbanos que desempenham um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Programa pretende desenvolver um conjunto de intervenções urbanísticas exemplares, com base em parcerias, especialmente entre as Câmaras Municipais e o Governo (Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente), que possam servir de referência para outras a desenvolver pelas autarquias locais, e visa a prossecução dos seguintes objetivos específicos:

- Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- Desenvolver ações que contribuam para a requalificação e revitalização das cidades e que promovam a sua multifuncionalidade;
- Apoiar outras ações de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes tais como frentes de rio ou de costa;
- Apoiar iniciativas que visem aumentar as áreas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel nas cidades.

A estruturação do Programa Polis desenvolve-se em quatro componentes, cada uma com diversas linhas de intervenção. A Componente 1, orientada para operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental, segundo duas linhas de ação, apoiou diversas iniciativas em quase três dezenas de cidades portuguesas (18 cidades no lançamento do Programa e 10 cidades selecionadas por concurso). A Componente 2 visou realizar intervenções em cidades com áreas classificadas como Património Mundial (Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra). A Componente 3 pretendeu a valoriza-



ção urbanística e ambiental em áreas de realojamento, envolvendo projetos avulsos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. A Componente 4 caracterizou-se pela aplicação de medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades, e teve aplicação em 7 cidades. Portanto, trata-se de grandes operações integradas de requalificação urbana em 28 cidades e outras intervenções de menor dimensão em 12 cidades.

O financiamento global do Polis, segundo estimativas de 2000, apontava para 800 milhões de euros, sendo a principal fonte os fundos comunitários (cerca de 58%). Autarquias (16%), administração central (16%) e empresas públicas e privadas (10%) configuravam as outras fontes previstas. Os níveis de comparticipação revelam um maior apoio dos fundos comunitários às Componentes 1, 2 e 3 (de 50 a 75%) e o maior impulso das autarquias e do governo (de 25 a 50, e de 0 a 50%, respetivamente) na Componente 4. No que diz respeito aos instrumentos de gestão do Programa, destacam-se os instrumentos de intervenção urbanística (Planos Estratégicos, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor) e os instrumentos que concretizam o modelo institucional, com novas formas de articulação e parcerias entre o Estado e as Autarquias Locais, através da constituição de sociedades anónimas de capital público.

As frentes de água (marítimas ou ribeirinhas) marcam a paisagem da maioria das cidades integradas na Componente 1 e também as intervenções de valorização paisagística previstas no âmbito do Polis.

### 3. Notas finais

O desenvolvimento urbano está na génese de programas europeus (como o URBAN, por exemplo) e nacionais (como o Polis, em Portugal) em que um novo ciclo de intervenção urbana (com medidas inovadoras de financiamento e modelos adequados de gestão e de governação territorial) representa a expressão mais visível de uma estratégia que pretende contribuir para a afirmação das cidades como espaços privilegiados de produção de riqueza, de exercício da cidadania plena, de melhoria da qualidade de vida e de inserção internacional competitiva dos países na nova ordem internacional.

As paisagens de interface terra/água assumem uma crescente importância económica, social e cultural e ganham uma posição central nas políticas para as cidades marítimas e ribeirinhas. Com efeito, a requalificação urbana de frentes de água é um dos eixos de maior relevância e visibilidade das intervenções urbanísticas contemporâneas. Uma vez que em Portugal as intervenções de requalificação urbana em frentes de água, marítimas ou ribeirinhas, são recentes, mostra-se pertinente analisar algumas experiências nacionais, em particular as que aparecem relacionadas com o Programa Polis (2000-2006), no sentido de contextualizar os paradigmas dominantes, identificar as linhas orientadoras das intervenções e explicar os seus efeitos em matéria de valorização paisagística e revitalização do tecido económico e social das áreas de intervenção.

A título de exemplo, podemos referir a intervenção Polis na cidade de Coimbra (figura 2) e os seus efeitos positivos para a requalificação urbanística e a revalorização paisagística da frente ribeirinha polarizada pelo rio Mondego (Carvalho, 2007). Apesar da taxa de execução do programa revelar atrasos em relação ao calendário inicialmente previsto (como acontece em outras cidades integradas no Polis), relacionados com a complexidade técnica das propostas, as dificuldades em aprovar instrumentos de gestão territorial vertebradores das intervenções (designadamente os Planos de Pormenor) e alguns problemas de financiamento e articulação dos atores, os resultados alcançados são, em geral, muito positivos e constituem uma referência para futuras intervenções.

A concluir, deixamos uma derradeira nota de reflexão que pretende fazer uma ponte para o novo período de programação das políticas públicas em Portugal (2007-2013), consubstanciado no Quadro de Referência Estratégico Nacional e nos seus Programas Operacionais. As intervenções em contexto urbano têm como suporte fundamental a Política de Cidades POLIS XXI. A Política de Cidades, pretendendo abrir um novo ciclo de intervenção urbana, concretiza-se através do apoio a projetos selecionados em três grandes domínios de intervenção (designados instrumentos de política): parcerias para a regeneração urbana; redes urbanas para a competitividade e inovação; ações inovadoras para o desenvolvimento urbano. O primeiro e o terceiro instrumentos de política para a implementação do

Polis XXI são os mais relevantes em matéria de requalificação integrada de espaços urbanos. Como metas, até 2015, foram definidas 60 operações de regeneração urbana, 31 cidades envolvidas em redes e 75 projetos inovadores de desenvolvimento urbano. “Os contratos de parceria serão o principal mecanismo de implementação da Política de Cidades POLIS XXI e de acesso aos respetivos programas de financiamento” (DGOTDU, 2008).



Figura 2. Frente ribeirinha requalificada, no âmbito do Polis, em Coimbra (2011)

Foto: Paulo Carvalho

Portanto, pretende-se que as cidades configurem espaços ativos de competitividade, cidadania e qualidade de vida, e ao mesmo tempo procura-se estimular a transição de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede. Como maiores inovações, para além deste último aspeto, devemos destacar a opção por uma abordagem descentralizada, isto é a “concretização da Política de Cidades depende de propostas locais, não havendo qualquer predefinição das cidades a apoiar em concreto no âmbito de cada um dos instrumentos de política” (DGOTDU, 2008), que será complementada por uma abordagem desconcentrada (cabendo às comissões de coordenação regional um papel fundamental tanto na definição de instrumentos de planeamento de âmbito regional com incidência na Política de Cidades como na gestão dos instrumentos de política financiados por programas operacionais regionais).

## Referências bibliográficas

50

- Borja, J. & Castells, M. 2000, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Taurus, Madrid.
- Campos, V. 2007, “Competitividade Territorial e Inovação na Política de Cidades POLIS XXI”, in *Proceedings Creative Urban Places for Competitiveness*, University of Algarve, Portugal, 18-19 October 2007.
- Carvalho, P. 2007, “Património(s), políticas públicas e promoção do desenvolvimento local em Portugal: da requalificação urbana aos novos territórios e produtos turísticos”, in *Actas do 13º Congresso da APDR*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra.
- Carvalho, P. 2008, “Cidades e Valorização Paisagística de Frentes Aquáticas”, *Biblos*, vol. VI, pp. 327-338.
- Comissão Europeia 1990, *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Comissão Europeia 1998, *Cidades Europeias Sustentáveis*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- Commission Européenne 2008, *La Dimension Urbaine des Politiques Communautaires pour le Période 2007-2013*, Commission Européenne, Bruxelles.
- Correia, P. V. D. e Lobo, I. C. 2003, *A Nova Carta de Atenas 2003*, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.
- Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 2008, *Política de Cidades Polis XXI* ([www.dgotdu.pt/politicacidades](http://www.dgotdu.pt/politicacidades), último acesso em 21.03.2008).
- European Environment Agency 2006, *Urban Sprawl in Europe – the Ignored Challenge*, Report N° 10, European Environment Agency, Copenhagen.
- Faludi, A. 2005, *La Política de Cobesión Territorial de la Unión Europea*, *Boletín de la A.G.E.*, 39, pp. 11-30.
- Hall, P. 1996, *Ciudades del Mañana*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Marshall, R. 2001, *Waterfronts in Postindustrial Cities*, Spon Press, London.
- Órdovás, M. J. 2000, *Políticas y Estrategias Urbanas*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- Saraiva, M. G. 1999, *O Rio como Paisagem*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Silva, A. M. R. 2011, *Requalificação Urbana. O exemplo da Intervenção Polis em Leiria*, Dissertação de Mestrado em Geografia Humana (Ordenamento do Território e Desenvolvimento), Faculdade de Letras, Coimbra.
- Talesnik, D. e Gutiérrez, A. 2002, “Transformaciones de frentes de agua: la forma urbana como producto estándar”, *EURE* (Santiago), 28(84), pp. 39-50.

## TRAJETÓRIAS E PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO DAS ÁREAS DE MONTANHA NA EUROPA E EM PORTUGAL<sup>13</sup>

### Resumo

Os territórios montanhosos, devido às fragilidades estruturais, desequilíbrios e situações de marginalidade, suscitam preocupações prioritárias de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a sua reconversão e reorientação funcionais são indissociáveis da emergência de um novo sistema social de valores e de práticas turísticas e recreativas.

A nossa proposta de reflexão sobre as trajetórias e as perspetivas de desenvolvimento destes territórios, centrada no contexto da União Europeia e em Portugal, é orientada segundo três eixos de análise: a ligação da montanha à problemática do ordenamento/desenvolvimento territorial; as políticas, os instrumentos e as iniciativas de promoção do desenvolvimento para os territórios montanhosos; as dinâmicas territoriais recentes e a (re)construção da imagem da montanha.

### 1. Desafios e oportunidades para os territórios montanhosos

A problemática do desenvolvimento dos territórios de montanha é hoje alvo de uma atenção múltipla e cruzada. A diversidade de recur-

---

<sup>13</sup> Este texto decorre da comunicação apresentada na *IGU Meeting The Global Challenge and Marginalization* (Basil, 2005) e publicada no livro *Globalização e Marginalidade* (org. Márcio Valença, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008, pp. 935-946).

sos e bens estratégicos fundamentais (como, por exemplo, o ar, a água, a fauna, a flora, o ambiente natural e cultural), assim como a importância das atividades desenvolvidas pelo homem (no amplo espectro da agricultura, pastorícia, silvicultura, exploração mineira, produção de energia elétrica – matriz hídrica e eólica, portanto, energias limpas e renováveis –, atividades turísticas e de lazer), tornam recorrente a questão da promoção do desenvolvimento sustentável das montanhas e das comunidades que aí vivem.

No contexto planetário calcula-se que cerca de 1/10 da população mundial vive em áreas de montanha e que mais de dois mil milhões de pessoas dependem das montanhas para a obtenção de diversos recursos (Graça, 2003).

A montanha cobre aproximadamente 35% da superfície da União Europeia, por onde se repartem mais de 30 milhões de habitantes, parte esta que se acentua desde o recente alargamento (maio de 2004).

No caso de Portugal, podemos dizer que os espaços geográficos de montanha ocupam cerca de 18% do território nacional (Cunha, 2003), embora marcados por acentuado contraste em latitude. De facto as grandes massas montanhosas estão situadas nas regiões norte e centro do país, em particular no interior. Por outro lado, o mosaico serrano português apresenta uma acentuada diversidade paisagística, sobretudo em resultado de fatores estruturais (particularmente fatores tectónicos) e litológicos.

O abandono e o despovoamento; o envelhecimento da população; a erosão dos solos; a urbanização desordenada (em especial relacionada com o fenómeno turístico); a gestão deficiente dos recursos florestais; o abandono, o desordenamento e a alteração da composição florística do espaço florestal (com a introdução de espécies exóticas e o regime de monocultivo); a crescente ação destruidora dos fogos (geralmente ocasionados por ações criminosas ou negligentes), a atividade turística desregulada, constituem problemas muito preocupantes que “só é possível prevenir através de um ordenamento e gestão participados dos territórios e uma visão prospetiva que tenha como principal preocupação a sustentabilidade económica, social e ecológica” (Cavaco, 2005: 2).

## 2. A emergência da montanha nas estratégias de desenvolvimento europeias

A leitura retrospectiva do quadro normativo e dos resultados das políticas da União Europeia, com incidência na montanha, permite sublinhar uma certa evolução, embora muito dependente da Política Agrícola Comum (PAC). Desde meados da década de 70, quando se aplicou a primeira diretiva comunitária (75/268/CEE) sobre agricultura de montanha com a intenção de compensar o rendimento dos agricultores e dos criadores de gado com base nas dificuldades e limitações físicas para o exercício das suas atividades produtivas, até ao processo de reforma da PAC de 1992, que condicionou as ajudas comunitárias ao cumprimento de compromissos agroambientais, e sobretudo com a aplicação da Agenda 2000, resulta evidente a vinculação das ajudas aos territórios montanhosos com o segundo pilar da PAC (Ariza Seguí, 2005). O objetivo fundamental é assegurar a continuidade da atividade agrícola, mediante práticas mais respeitadoras do ambiente, para manter níveis mínimos de população residente e conservar os recursos naturais.

A referida normativa comunitária, embora introduzindo fatores como a altitude, o declive e o clima para qualificar os obstáculos que limitam de forma considerável as possibilidades de utilizar as terras agrícolas, deixou ao critério dos Estados-membros a fixação de parâmetros para estabelecer a indemnização para os agricultores e criadores de gado que vivem na montanha, situação que se mantém na atualidade. As circunstâncias referidas geram situações de desigualdade comparativa entre os possíveis beneficiários das medidas comunitárias, razão pela qual parece necessário harmonizar os critérios para todos os territórios de montanha da União Europeia segundo um certo grau de subsidiariedade, para evitar o paradoxo de que lugares análogos sejam considerados em um Estado territórios de montanha e em outro, não.

Ao mesmo tempo, as áreas de montanha têm beneficiado da aplicação da política regional e dos fundos estruturais. Estes, baseados no desempenho económico dos territórios, aferido para o conjunto da Europa comunitária, abrangem uma grande parte dos territórios montanhosos. Embora relativamente distanciada de medidas e ações específicas para os desafios e as oportunidades da montanha, é possível identificar resultados positivos da

política regional (nestas três décadas de intervenção) em diversos domínios, particularmente no campo das infraestruturas de transporte e comunicação. Não podemos esquecer que o isolamento constitui uma das debilidades mais vincadas das áreas montanhosas que impedem o desenvolvimento e limitam a competitividade.

De igual modo relevante é a legislação comunitária para a conservação dos habitats e espécies silvestres consideradas de importância comunitária para a manutenção da biodiversidade, que levou os Estados membros a classificar como Zonas de Proteção Especial (ZPE) os territórios mais adequados para a conservação de determinadas espécies de aves (Diretiva 79/409/CEE), e a elaborar uma lista nacional de sítios, com habitats naturais e de espécies de fauna e de flora considerados ameaçados ou significativos no espaço da União Europeia, segundo a Diretiva Habitats (92/43/CEE). Esta lista é a base para selecionar os sítios de importância comunitária (SIC) e para definir as Zonas Especiais de Conservação (ZEC). A Rede Natura 2000, configurada a partir desses territórios classificados, pressupõe a elaboração de um plano de gestão territorial segundo a ideia de que todas as atividades económicas estão sujeitas a limitações estabelecidas para a conservação dos habitats e espécies consideradas de interesse comunitário para a manutenção da biodiversidade. Neste domínio importa ainda acrescentar que a maioria dos municípios de montanha têm o seu território dentro de áreas protegidas declaradas pelos Estados-membros (em diversos níveis administrativos), como acontece em Portugal, com as categorias de Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Natural e Área de Paisagem Protegida, na base da configuração da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Por outro lado, a promoção do desenvolvimento das áreas de montanha é considerada, em alguns países europeus, como domínio específico de intervenção do Estado (ou das regiões) e uma esfera de ação prioritária. Espanha, França, Itália e Suíça são exemplos muito pertinentes, dado o caráter pioneiro e inovador das políticas, e a qualidade dos resultados obtidos. No caso espanhol, as políticas e os instrumentos orientados para o desenvolvimento dos territórios montanhosos, na jurisdição do Estado e das comunidades autónomas, repartem-se entre as medidas dirigidas à agricultura de montanha e as medidas destinadas ao desenvolvimento



integral da montanha, que por sua vez podem apoiar-se em instrumentos de diversa ordem (Pujadas e Font, 2002). A política de apoio ao setor agrícola configura o primeiro domínio consagrado às áreas de montanha, tal como sucedeu no quadro da Europa comunitária. Como a concentração sectorial (no âmbito da política agrícola) não permitiu responder a tantas outras dificuldades que afetam as montanhas, nos últimos anos foram lançadas diversas iniciativas planificadas (por vezes aproveitando outros instrumentos de planificação territorial, através da delimitação territorial de áreas de planeamento coincidentes com as áreas de montanha), dirigidas ao desenvolvimento e preservação das áreas de montanha. No plano regional, em resultado do processo de descentralização político-administrativa que permitiu às Comunidades Autónomas a gestão do território, podemos referir o exemplo da Catalunha no âmbito da aprovação e aplicação de legislação específica sobre política de montanha. A “Lei de Alta Montanha da Catalunha”, aprovada em 1983, define os territórios e estabelece as instituições e os instrumentos de aplicação da política de montanha. Por sua vez, o Conselho Plenário da Comunidade de Trabalho dos Pirinéus é uma entidade interadministrativa de cooperação transfronteiriça, com o território dividido entre três Estados (Espanha, França e Andorra), em 7 entidades subestatais, 3 regiões de França e 4 comunidades autónomas de Espanha, agrupando cerca de 1700 municípios. O principal objetivo da macro-região pirenaica é alcançar consolidação política e jurídica de forma a converter-se num interlocutor privilegiado ante os Estados e as instituições da União Europeia.

Deste modo percebe-se que é urgente a aplicação de políticas específicas de desenvolvimento sustentável para as áreas de montanha, objetivo que, nos últimos anos, aparece relacionado com a emergência de uma nova perspectiva do desenvolvimento europeu.

A leitura das orientações políticas mais recentes das instituições europeias permite identificar duas grandes tendências: a crescente dimensão territorial das políticas europeias e o fomento da cooperação como método de trabalho para o desenvolvimento do território (Burguete, 2005).

As diferenças de nível de desenvolvimento existentes entre os países da União e no seio destes, e inclusivamente as ilhas de “subdesenvolvimento” encravadas no interior de regiões desenvolvidas, são um evidente paradigma

do que sucede nas áreas de montanha, devido, entre outras considerações, aos efeitos do modelo de desenvolvimento definido pelas relações centro-periferia. A Estratégia Territorial Europeia (ETE), aprovada em Potsdam (1999), assume de forma pioneira e inequívoca o território como nova dimensão da política europeia. Reconhece-se que é necessário programar um desenvolvimento policêntrico e em rede, equilibrado, harmonioso e sustentável, impulsionando a cooperação interterritorial e transnacional. A União Europeia, depois de considerar que as políticas comunitárias de coesão económica e social constituem um dos objetivos fundamentais da União (Artigo 2º do Tratado da União Europeia) reconheceu, finalmente, que a coesão territorial deve ser um eixo prioritário da política regional, como transparece no Tratado que pretendeu estabelecer uma Constituição para a Europa: «A União empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado (...), e num elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente. (...) A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros» (União Europeia, 2004). A diminuição das disparidades do nível de desenvolvimento, pessoal, social e territorial, configura uma aspiração central da União e o princípio estruturante da nova política europeia.

De modo análogo, as declarações de Lisboa e Gotemburgo, na génese da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (EEDS), refletem estas preocupações e finalidades estruturantes da União Europeia. O ponto de partida e a base da reflexão estratégica sobre o futuro do território é identificar qual o seu “capital territorial”, isto é, o que distingue um território dos outros, em que aspetos residem as suas vantagens comparativas, que ações são mais vantajosas em função das suas características próprias. Como nota Burguete (*op. cit.*, 3), as ideias de capital territorial e coesão territorial aparecem intimamente ligadas entre si, uma vez que o desafio que se deduz de todos os documentos políticos recentemente elaborados é o de reforçar a coesão mediante o melhor aproveitamento das possibilidades específicas das regiões e mediante uma integração territorial transeuropeia mais eficaz.

Se a ideia relativa ao tipo do desenvolvimento territorial parece evidente, também a perspetiva de como atuar para alcançar esse objetivo, se perfila com bastante clareza. A reflexão sobre a governação do território faz parte

das estratégias europeias que temos vindo a referir. As novas orientações da forma de administrar o território e de implementar as políticas, com especial ênfase para a distribuição de funções e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e os processos subjacentes de negociação e criação de consenso, começam a sensibilizar os responsáveis políticos, qualquer que seja o âmbito territorial ou de competência. As relações de cooperação e a articulação de projetos coletivos, assim como o trabalho em rede, emergem também como condições basilares para o êxito dos processos territorializados, de carácter social, económico e cultural. Como refere a ETE, a resolução dos problemas de desenvolvimento territorial da União Europeia depende da cooperação entre os diferentes níveis de governo e administração e a colaboração ativa das políticas sectoriais. Este fator, em conjunto com a crescente importância das autoridades regionais e locais, revela-se essencial para as tendências de desenvolvimento territorial a longo prazo. O desenho de políticas ou o envolvimento em projetos passou a contar com um suporte referencial a partir da ETE, uma vez que esta definiu modalidades de cooperação (horizontal e vertical) em matéria de desenvolvimento territorial (figura 1).

Ao mesmo tempo, parece cada vez mais evidente a intenção por parte das instituições europeias de vincular as suas políticas estruturais e sectoriais às estratégias mais gerais adotadas pela União, nomeadamente a ETE e a EEDS. As propostas da Comissão Europeia para a reforma dos fundos estruturais para o período 2007-2013 indicam que a dimensão territorial é estruturante do desenho e execução das políticas. Entre as importantes inovações que demonstram essa tendência, podemos destacar: o estabelecimento de três objetivos únicos (convergência, competitividade e cooperação territorial europeia), que focalizam as grandes orientações que temos referido; a provável delegação de maiores responsabilidades na gestão dos fundos aos Estados membros e às regiões; a intenção de reconhecer as “zonas” com desvantagens naturais e reforçar o seu financiamento, assim como consagrar maior atenção à dimensão urbana; a afirmação de uma abordagem de programação mais estratégica, orientada para a coesão.

Assim, começam a perfilar-se condições objetivas para a definição de uma política específica para os territórios de montanha, capaz de responder

às suas necessidades e singularidades. A coesão territorial (suporte basilar para alcançar a coesão económica e social) deve constituir objetivo prioritário das políticas comunitárias específicas para as áreas de montanha, como já o são as de insularidade e despovoamento. Para a execução de políticas regionais de desenvolvimento policêntrico é necessário estabelecer um quadro territorial de referência que contemple as especificidades dos territórios de montanha e permita uma coordenação adequada entre as instituições públicas comunitárias, estatais, regionais e locais para a execução descentralizada das atuações sobre o território, tal como é fundamental a preparação de planos estratégicos, orientados de acordo com os referidos objetivos da União, como plataforma de acesso aos programas e instrumentos comunitários.

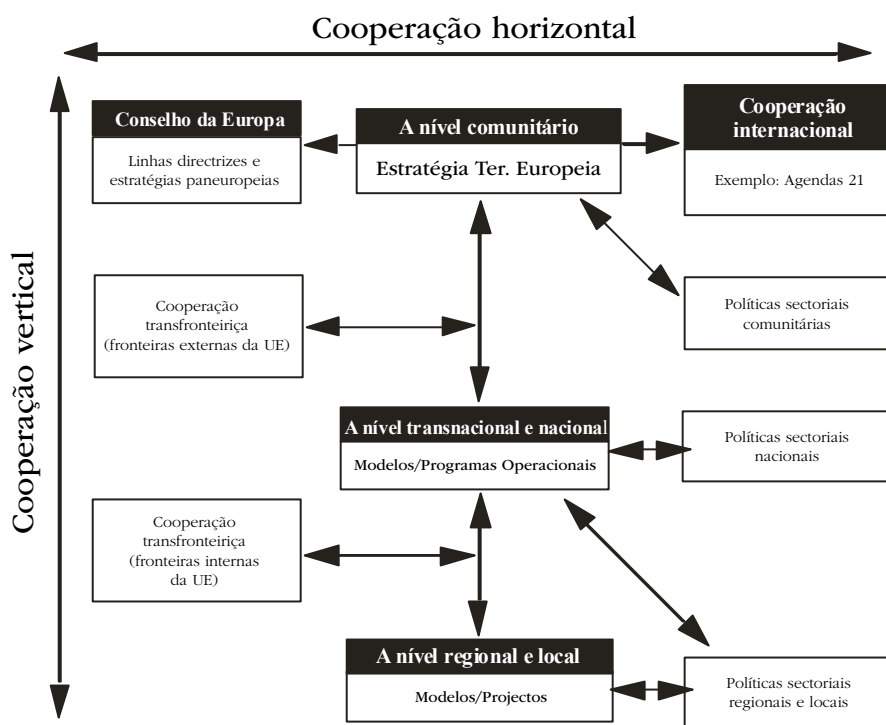


Figura 1. Modalidades de cooperação em matéria de desenvolvimento territorial

Fonte: Carvalho (2006)

A atividade política e/ou de divulgação realizada por diversas organizações internacionais e europeias é outro contributo relevante nesta matéria. As Nações Unidas, preocupadas com a grave situação ambiental e social da maior parte das áreas de montanha, declararam o ano de 2002 como Ano Internacional das Montanhas. Com esta Resolução exortava-se os governos, as organizações nacionais e internacionais, as organizações não governamentais e o setor privado a prestar apoio ao Ano Internacional das Montanhas e a difundir a importância do desenvolvimento sustentável da montanha. A referida Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas dava, assim, em parte, impulso ao Capítulo 13 da Agenda 21 aprovada, em 1992, na Cimeira do Rio de Janeiro, onde se fixaram os princípios de atuação em matéria de desenvolvimento sustentável das montanhas, e cuja implementação deu lugar, sob a liderança da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), ao estabelecimento do denominado Programa para as Zonas de Montanha (1994) e do Fórum das Zonas de Montanha (1995), rede de organizações e instituições com interesse comum no desenvolvimento sustentável dessas áreas (Fernández Arroyo *et al.*, 2005). Como parte das atividades que, a nível mundial, marcou o ano de 2002, destaca-se a criação da Aliança Internacional para o Desenvolvimento Sustentável em Regiões de Montanha, como resultado da Reunião Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002).

No quadro europeu, merece referência a atividade desenvolvida pelo Conselho da Europa, nomeadamente a aprovação, em abril de 2003, da Carta Europeia de Montanha, que visa definir uma política europeia para as regiões de montanha, a partir do reconhecimento dessas regiões e da sua especificidade. Este documento recomenda aos Estados membros adaptar a sua legislação e as suas práticas tanto no âmbito nacional como no seio da União Europeia, de acordo com o texto da Carta; promover a cooperação entre coletividades territoriais nas áreas de montanha; informar o Conselho da Europa das consequências resultantes a nível nacional das disposições da referida Recomendação.

A União Europeia, em diversas ocasiões, através dos seus órgãos próprios, nomeadamente o Comité Económico e Social, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, manifestaram interesse pelas regiões de montanha e

reconheceram as suas especificidades e problemas, bem como a necessidade de formular uma política transversal ajustada às referidas dimensões. A título de exemplo podemos mencionar uma proposta de iniciativa sobre “O futuro das zonas de montanha da União Europeia”, lançada pelo Conselho Económico e Social da União Europeia, em julho de 2002. A proposta, decorrente da avaliação da ação comunitária a favor das áreas de montanha, é uma espécie de programa indicativo da direção a seguir pela União, segundo dois pilares: a integração dos territórios de montanha na futura política dos Fundos Estruturais, e a elaboração de uma política de montanha capaz de servir de modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo (Fernández Arroyo *et al.*, *op. cit.*).

Por outro lado, a sociedade civil promoveu sessões de debate e apresentou propostas concretas para o desenvolvimento sustentável das áreas de montanha europeias. O trabalho das organizações não governamentais europeias tem como referência o Conselho Internacional Associativo para a Proteção dos Pirinéus e a Associação Euromontana (que inclui organizações de agricultores e criadores de gado, comunidades locais, institutos de investigação, agências de desenvolvimento, associações de montanha, entre outras, com interesses comuns no desenvolvimento sustentável das áreas rurais de montanha).

No caso de Portugal a referida Resolução das Nações Unidas, assim como as iniciativas comunitárias citadas, tiveram pouca expressão. Apesar de a montanha representar um pouco menos de 20% do território nacional, é pertinente refletir sobre a sua evolução, de maneira a diagnosticar as dinâmicas territoriais e formular, de modo participado, estratégias para o desenvolvimento sustentável dos territórios montanhosos, a partir dos princípios, diretrizes e recomendações de diversas instâncias internacionais, regionais e locais, e assim, adotar objetivos estratégicos para ajustar as políticas sectoriais às exigências desses princípios.

### 3. A montanha portuguesa: luzes e sombras

As dinâmicas de uma grande parte dos territórios montanhosos portugueses podem resumir-se, de modo simplificado, a três fases principais

(figura 2) que aparecem relacionadas com os grandes ciclos de ocupação e organização do território nacional (Carvalho, 2005). As alterações da base produtiva e as transformações dos elementos de estruturação/articulação do território emergem como importantes eixos de análise das trajetórias de desenvolvimento e da renovação da imagem dos territórios montanhosos.

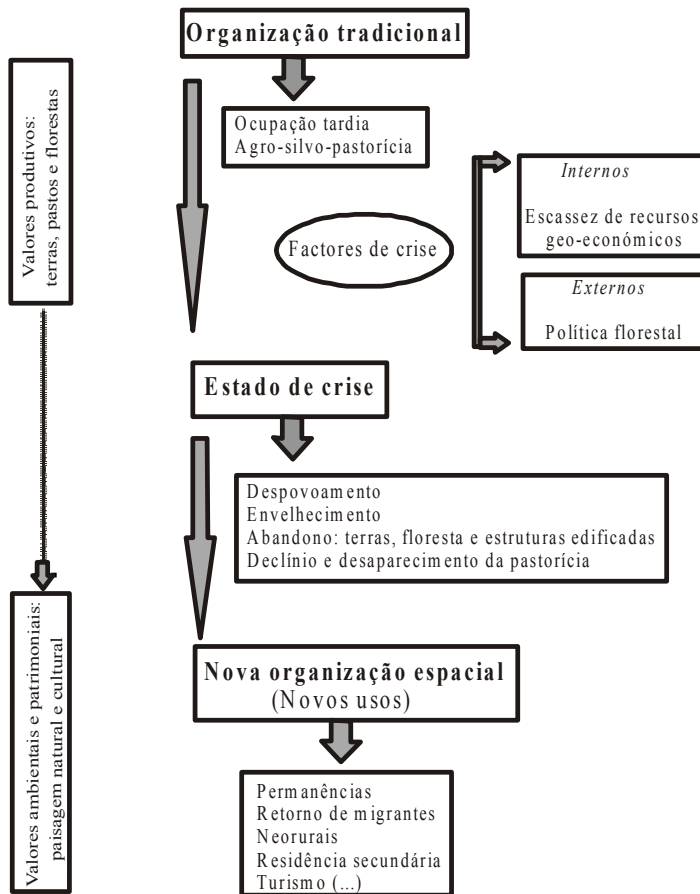


Figura 2. Esquema simplificado da dinâmica territorial das montanhas portuguesas

Fonte: Carvalho (2005)

A primeira fase, que corresponde ao ciclo mais longo, configura a ocupação e a organização espacial tradicional. A base de sustentação foi a agricultura, a pastorícia e a exploração florestal. Este modelo de organização territorial foi impulsionado desde meados do século XVI a partir da difusão

de espécies alimentares provenientes do Novo Mundo. A análise de diversas fontes pré-censitárias, isto é, reportadas ao período que antecede a institucionalização da moderna estatística em Portugal (meados do século XIX), perseguindo objetivos administrativos, militares e religiosos, entre outros, permite comprovar esse efeito multiplicador (população e povoamento).

Nos séculos XVIII e XIX podemos situar alguns exemplos de dinâmicas industriais ou pré-industriais ligadas a recursos endógenos, como a indústria têxtil e a indústria papelreira. Mais tarde, a exploração mineira e a produção/distribuição de energia hidroelétrica geraram algum emprego e explicam a urbanização e o dinamismo de pequenos retalhos da montanha ou da sua bordadura.

Nesta fase (e pelo menos até meados do século XX) a montanha é sinónimo de espaço isolado, inóspito e repulsivo, aproveitável para a extração de recursos baratos e abundantes. Esta situação é, ao mesmo tempo, resultado do papel secundário (marginal) que se atribuiu às regiões montanhosas nas políticas territoriais (Carvalho, *op. cit.*).

A segunda fase reflete a crise das atividades tradicionais (que durante séculos sustentaram a economia da montanha) e o intenso êxodo rural (interno e externo) que afetou a maioria da população, com particular intensidade entre 1940 e 1980. As montanhas transformam-se em espaços fragilizados (na ótica funcional e demográfica), despovoados, vazios, “apagados” e envelhecidos.

O declínio das montanhas acompanha a crise do sistema rural (que se generaliza no país), que por sua vez se manifesta no desaparecimento de modos de vida seculares e de formas de organização do território, através das quais se expressavam as relações harmoniosas mantidas entre a sociedade e o território, ao longo do tempo. Fatores externos como o processo de florestação estatal dos baldios serranos (terrenos municipais utilizados de forma livre pela população) e a construção de aproveitamentos hidroelétricos contribuíram também para alterar esse equilíbrio ecológico. Nesse tempo, de regime político ditatorial, com o país “amordaçado”, não se discutiam, de forma livre e democrática, as políticas, os instrumentos e os meios para configurar as iniciativas. A título de exemplo, recuperamos dois extratos literários (do Diário) do escritor Miguel Torga (pseudónimo



literário do médico Adolfo Correia da Rocha, 1907-1995), que expressam o seu estado de alma relativamente aos efeitos antagónicos de algumas dessas medidas, na montanha do Centro de Portugal:

– “Vidual de Baixo... de água, 9 de maio de 1943 – (Para datar com propriedade esta página, escrita sobre as últimas vigas de uma povoação que a técnica alagou com a chuva do céu, o caudal da Ribeira de Unhais e as lágrimas de trezentas almas.)

Escrevo ao lado de um cego e, como ele, olho sem ver o tamanho físico da desgraça. O mar inexorável cresce de minuto a minuto, engole as casas, afugenta os santos das igrejas, mas o meu espírito recusa-se a abranger a grandeza material da avalanche! E não são as expropriações baratas, o esquecimento de que havia reparações morais a considerar, nem outras coisas assim que se inibem. É a catástrofe em si, o fenómeno, o aparecimento insólito e demoníaco de um lago num sítio que desde o quaternário foi sempre de courelas, soitos e penedias” (Torga, 1960: 171).

– “Serra da Lousã, 18 de fevereiro de 1949 – O homem do passado via estes montes cobertos de carvalhos, e o do futuro há de vê-los cobertos de pinheiros. Dantes, a natureza na sua espontaneidade; amanhã, a natureza disciplinada e utilizada. Por isso, quero gozar este último e fugidio momento de vê-la gasta e delapidada (...). Serras nuas, esqueléticas e ossudas, mas de uma beleza que nem o passado viu, nem o futuro há de adivinhar” (Torga, 1973: 166).

Noutro sentido, as operações de repovoamento florestal e a construção de barragens exerceram algum dinamismo no mercado laboral, embora de modo efémero e sem constituírem uma alternativa duradoura, para além de terem introduzido desequilíbrios e fatores de instabilidade que aumentaram certos riscos (como os incêndios, relacionados com a utilização maciça de espécies resinosas, nomeadamente o pinheiro bravo, em regime monocultural, que contribuíram para a construção de uma outra imagem marcante da montanha). Com perspetivas de trabalho praticamente inexistentes, a montanha transforma-se numa importante fonte de recursos humanos que alimentaram os setores de atividade mais pujantes e os territórios mais dinâmicos como a região de Lisboa, mas também o Brasil e os Estados Unidos da América, por via das migrações transoceânicas, até meados do século passado, quando o apelo de reconstrução da Europa

Ocidental marcou os novos destinos da emigração portuguesa – a França e a Alemanha destacam-se como principais destinos, até aos anos 70.

O efeito mais preocupante deste fenómeno é o seu carácter seletivo, já que afeta, principalmente, os grupos de população mais jovem, os de maior capacidade produtiva e reprodutiva (Araque Jiménez e Plaza Gutiérrez, 2004). Contudo, as dimensões locais do processo de abandono são diferenciadas: atingem de forma mais severa os lugares com menos população, muitos dos quais perdem a totalidade dos seus habitantes. Trata-se de lugares onde as condições de vida são muito difíceis e que só permaneceram habitados até então devido à falta de outro tipo de horizontes. O avanço dos matagais e a degradação das estruturas edificadas estão entre os sinais mais evidentes do abandono da montanha (terras, floresta e estruturas edificadas), com traços já visíveis em meados do século passado, embora tornando-se mais pronunciados desde os anos 60.

Por outro lado, a montanha permanece à margem das políticas de desenvolvimento que começam a implantar-se no país. Com efeito, os grandes investimentos (públicos e privados) foram encaminhados para o litoral, segundo o modelo de pólos de crescimento (que supostamente seriam o garante do desenvolvimento regional) e uma política de crescimento urbano-industrial, descendente e ditatorial, que foi completamente cega em relação aos problemas e às especificidades de um Portugal rural que, na ausência de políticas e instrumentos territorializados, estava condenado a desaparecer.

A terceira fase, que podemos situar desde a segunda metade da década de 70, está relacionada com o interesse crescente dos territórios montanhosos por parte da população urbana. O título “da montanha produtiva à montanha recreativa” enquadra o que de mais importante marca a evolução do perfil territorial e a renovação da imagem da montanha, sendo que estes são indissociáveis da emergência de um novo sistema social de valores e de práticas turísticas e recreativas. Os recursos da montanha mais valorizados socialmente afastam-se dos valores produtivos (ligados às terras, pastos e florestas), embora se reconheça o papel desse espectro para a manutenção da paisagem e a importância estratégica dos recursos florestais, minerais, hídricos e eólicos.

A apropriação da montanha é comandada do exterior e a população urbana procura a montanha para (re)criar refúgios (Moreno, 1999), que ocupa

de forma permanente (neo-rurais), ou utiliza no âmbito dos tempos livres (residência secundária ou alojamento em unidades de turismo). Uma outra imagem, consolidada neste período, é a dos incêndios florestais, problema que afeta igualmente perímetros urbanos e áreas peri-urbanas na “fronteira” entre o espaço florestal (semiabandonado e desordenado) e as estruturas edificadas.

É certo que a montanha não altera completamente a base/função produtiva, mantendo-se atividades como a silvicultura, a extração de pedra e minério (geralmente acompanhadas de alterações paisagísticas e ambientais preocupantes), bem como algumas atividades agrícolas, relacionadas com cultivos integrados e adaptados aos mercados (como, por exemplo, os olivais, os soutos e alguns pomares), consideradas de grande valor para o seu relançamento social e económico. A renovação de práticas tradicionais, como acontece com a agricultura biológica, os produtos certificados (carne, queijo, enchidos, frutas, mel, entre outros) e certas especialidades gastronómicas, define qualidades produtivas que contribuem para realçar a imagem do território que as acolhe e que são uma estratégia (por via da consolidação de um sistema diferencial de preços destes produtos de qualidade) para contrariar as suas tradicionais dificuldades produtivas (Carvalho, *op. cit.*).

As transformações no plano dos elementos de estruturação/articulação do território permitem anotar o reforço dos lugares mais dinâmicos, a renovação e a expansão das estruturas edificadas (relacionadas com a aplicação de capitais provenientes da emigração, o fenómeno da residência secundária ou o turismo). Além destas alterações introduzidas no povoamento e na urbanização da montanha, importa sublinhar também as alterações nas infraestruturas e equipamentos, quer do ponto de vista externo, com a melhoria da acessibilidade e a articulação dos territórios serranos decorrentes do lançamento de novos eixos rodoviários estruturantes (apoiados pela política regional da União Europeia), quer no plano interno, com a adaptação para usos recreativos e ecoturísticos de antigos caminhos rurais, trilhos do contrabando, levadas e até vias férreas desativadas.

Ao mesmo tempo, registam-se algumas mudanças nas figuras de estruturação social, funcional e administrativa do território, bem como a constituição de associações/grupos de ação local vinculados a iniciativas de desenvolvimento/promoção do potencial regional/local. Com efeito, nos

últimos anos verificamos o envolvimento de entidades de natureza associativa (com atores públicos e privados) na génese de parcerias de nível local, com o estímulo e o apoio financeiro da União Europeia, sobretudo a partir do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural).

As estratégias de desenvolvimento endógeno afirmam-se e multiplicam-se também em resultado do alargamento da experiência LEADER, através de dois programas de índole nacional: os “Centros Rurais” e as “Aldeias Históricas”, iniciativas lançadas no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999). Embora de forma localizada, foi possível melhorar as condições de permanência ou fruição dos territórios, mediante investimentos em infraestruturas básicas, requalificação paisagística/ambiental e apoio às atividades económicas.

Por sua vez, as ações integradas de base territorial (algumas com incidência em áreas de montanha, como acontece no Pinhal Interior – Região Centro de Portugal), no âmbito da gestão regional do Quadro Comunitário de Apoio III, são outro contributo muito positivo neste domínio. Deste modo, a Ação Integrada de Base Territorial do Pinhal Interior configura uma iniciativa pública que visa desenvolver uma sub-região crítica da Cordilheira Central Portuguesa, através de duas linhas de ação prioritárias: a floresta e o turismo. Neste contexto, destaca-se o “Programa das Aldeias do Xisto”, iniciativa centrada em micro-territórios periféricos muito marcados por trajetórias de abandono e progressiva desvitalização económica e social, que pretende conciliar objetivos patrimoniais, económicos e sociais. Trata-se de requalificar um conjunto de lugares serranos (recuperação de coberturas e fachadas, requalificação de espaços sociais, instalação de mobiliário urbano, recuperação de pavimentos de ruas e calçadas, infraestruturização com redes básicas) que sustente uma rede de sítios de interesse turístico (CCRC, 2001). A avaliação independente deste tipo de ações é uma tarefa fundamental para analisar os resultados alcançados e retirar as ilações que devem ser utilizadas para estruturar as próximas intervenções (2007-2013).

Apesar das iniciativas recentes, relacionadas com a (nova) política de desenvolvimento rural e regional da União Europeia, a montanha carece de intervenções especializadas, integradas e territorialmente ajustadas

às dimensões dos seus principais problemas e potencialidades. De igual modo, notamos a ausência de articulação – ao nível da programação, execução e avaliação – entre as entidades que fazem a gestão e o acompanhamento dos diversos programas, situação incompreensível uma vez que essas instituições partilham objetivos semelhantes, e em certos casos o mesmo quadro territorial. Os referidos exemplos de políticas e instrumentos de desenvolvimento rural, sendo em geral boas (e inovadoras) práticas, devem ser utilizados como referência para o ordenamento e o desenvolvimento das paisagens de montanha.

Em jeito de síntese, sublinhamos que as trajetórias de desenvolvimento dos territórios montanhosos portugueses estão repartidas entre crise e revitalização.

Os sinais de crise são evidentes: aldeias desabitadas; abandonadas; núcleos de resistência muito envelhecidos; desequilíbrio das dinâmicas paisagísticas e territoriais; perda de património cultural (no amplo espectro das dimensões material e imaterial).

As dinâmicas territoriais positivas e os indicadores de recuperação decorrem do repovoamento de alguns núcleos rurais (regresso de população e neo-rurais), ou da ocupação sazonal (residência secundária); recuperação de atividades e diversificação produtiva; recuperação de tradições (iniciativas didáticas e turísticas de carácter demonstrativo); reconstrução e reutilização do património arquitetónico (sobretudo reorientação funcional).

Todas estas mudanças contribuíram para a modificação da imagem dos territórios de montanha, para a valorização de certas produções e recursos locais, bem como para a sedimentação do atrativo paisagístico/patrimonial e com fins recreativos (induzido pela sociedade urbana). Contudo, permanecem parte dos seus problemas estruturais, relacionados com estrangulamentos tão agudos como, por exemplo, os que decorrem do despovoamento e envelhecimento que definem a sua demografia, afirmando-se como fatores de bloqueio dos processos de desenvolvimento.

#### 4. Conclusão

A terminar este artigo gostaríamos de salientar algumas notas conclusivas.

Os territórios de montanha, com especificidades que acentuam as características mais marcadas dos espaços rurais (Cavaco, *op. cit.*), desempenham diferentes funções de interesse coletivo relacionadas com a utilização dos seus diversos recursos.

O risco e a vulnerabilidade que está associado às áreas de montanha, “quer devido às alterações climáticas, quer devido às mudanças sociais e económicas do tempo presente” (Serafim, *op. cit.*, 3), a modificação dos tipos e padrões de uso da montanha e a sua paisagem, exige a definição e articulação de políticas e instrumentos orientados para o uso diversificado e para a participação comprometida dos habitantes e atores locais.

As orientações políticas da União Europeia, procuraram, sobretudo, compensar as dificuldades naturais (por via da política agrícola) e valorizar um número reduzido de recursos/atividades (como, por exemplo, o turismo “branco”). Nos últimos anos, com a crescente valorização política da componente territorial e dos mecanismos de cooperação e trabalho em rede, verificamos um incremento do número de propostas conceituais e de ações de reconhecimento da especificidade dos territórios montanhosos.

A preocupação de integrar as montanhas nas políticas comunitárias e sobretudo a necessidade de uma política europeia de montanha, alargando a política de coesão e aprofundando a política regional a favor dos territórios específicos da União Europeia, nos quais se incluem as montanhas, assume grande significado na conjuntura atual da União Europeia, marcada por acontecimentos muito relevantes como o maior alargamento da sua história, a incerteza no que diz respeito ao futuro da União, e a preparação do próximo período de programação das políticas para o desenvolvimento da União Europeia.

No caso de Portugal, ao contrário do que sucede em outros países europeus, não existe uma política específica para a montanha. Se podemos identificar algumas intervenções sectoriais, em especial desde o início dos anos 90, relacionadas com as políticas agrícola e regional da União Europeia, então é também inevitável reconhecer as suas fragilidades e desarticulações. As maiores preocupações e as tarefas mais urgentes referem-se às paisagens em rápida transformação, como são as áreas de maior abandono, ou aquelas

onde a atividade recreativa e turística, dispersa e descontrolada ameaça alterar radicalmente as funções desses espaços, e com eles, a paisagem. De igual modo relevante é a necessidade de elaborar Planos Estratégicos de Desenvolvimento, participados pelos principais agentes territoriais, capaz de promover uma imagem de qualidade e orientar as ações futuras. E que tenha efeitos positivos na referida desarticulação entre diferentes políticas e ações com incidência territorial. Neste contexto, as prioridades para os lugares de montanha não podem deixar de incluir: os incentivos à residência permanente; a melhoria das condições de acessibilidade viária e de comunicação; a (re)organização das células locais de associativismo; a dinamização de ações de divulgação e de animação; o apoio aos serviços de proximidade; a reintegração e a valorização de componentes progressivamente disfuncionais (campos de cultivo e floresta) da paisagem cultural.

### Referências bibliográficas

- Araque Jiménez, E. & Plaza Gutiérrez, J. I. 2005, *La Imagen de la Montaña. Principales Manifestaciones de Cambio y Argumentos Explicativos* (Disponível em: <http://www.age.es/montañasespañolas.htm>. Acesso em: 18, julho, 2005).
- Ariza Seguí, M. 2005, *Las Zonas de Montaña y las Políticas Europeas* (Disponível em: <http://www.age.es/cpt.htm>. Acesso em: 16, outubro, 2005).
- Burguete, J. 2005, *Los Pirineos en las Estrategias Territoriales Europeas. Una visión desde Navarra* (Disponível em: <http://www.age.es/cpt.htm>. Acesso em: 16, outubro, 2005).
- Caeiro, J. e Carvalho, P. 2011, “Políticas territorializadas para o desenvolvimento em ambientes de montanha. O exemplo da Acção Integrada de Base Territorial da Serra da Estrela”, *Cadernos de Geografia*, nº 28/29 (2009/2010), pp. 107-116.
- Carvalho, P. 2005, *Património Cultural e Trajectórias de Desenvolvimento em Áreas de Montanha: o exemplo da Serra da Lousã*. Dissertação de Doutoramento em Geografia, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Carvalho, P. 2008, “Questionando as trajectórias e as perspectivas de desenvolvimento das áreas de montanha em Portugal – entre marginalização e integração territorial”, in *Globalização e Marginalidade. Desenvolvimento, na Teoria e na Prática*, coord. M. Valença, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, pp. 935-946.
- Cavaco, C. 2005, “Especificidade da montanha exige maior comprometimento”, *Pessoas e Lugares* (Jornal de Animação da Rede Portuguesa LEADER+). II série, 28.
- Comissão de Coordenação da Região Centro 2001, *Programa Operacional da Região Centro (2000-2006)*, CCRC, Coimbra.
- Cunha, L. 2003, “A montanha do centro português: espaço de refúgio, território marginal e recurso para o desenvolvimento local”, in *Território, Ambiente e Trajectórias de Desenvolvimento*, coord. L. Caetano, Centro de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 185-198.

- Fernández Arroyo, R. et al. 2005, *La carta española de las montañas. Perspectiva y desarrollo de los trabajos realizados* (Disponível em: <http://www.age.es/cpt.htm>. Acesso em: 15, outubro, 2005).
- Fernandes, G. P. 2011, “Políticas de montanha e coesão territorial. Da dimensão europeia ao caso português”, in *Trunfos de Uma Geografia Activa (Desenvolvimento Local, Ambiente, Ordenamento e Tecnologia)*, coord. N. Santos e L. Cunha, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 85-92.
- Graça, L. 2003, “Montanha: prioridades e políticas”, in *Portugal Chão*, coord. J. Portela e J. C. Caldas, Celta Editora, Lisboa.
- Moreno, L. 1999, “A serra do Açor e o Piódão: refúgios de uma ruralidade recriada”, in *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, coord. C. Cavaco, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 395-413.
- Pujadas, R. e Font, J. 1998, *Ordenación y Planificación Territorial*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Price, M. 2007, *Mountain Area Research and Management. Integrated Approaches*, Earthscan, London, pp. 1-23.
- Serafim, M. R. 2005, “Contributo do LEADER+ para as áreas de montanha”, *Pessoas e Lugares* (Jornal de Animação da Rede Portuguesa LEADER+), II série, 28, 2005.
- Torga, M. 1960, *Diário: vol. II*. 3ª edição. Coimbra.
- Torga, M. 1973, *Diário: vol. IV*. 3ª edição. Coimbra.
- União Europeia 2005, *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (Disponível em: <http://www.europe.eu.int/tratadoconstitucional.htm>. Acesso em: 17, julho, 2005).

### Outra bibliografia (de referência) consultada:

- Associação Europeia dos Eleitos de Montanha 2004, *Declaração relativa à integração das regiões de montanha nas políticas comunitárias e uma política europeia da montanha*. Disponível em: <http://www.aem.com.htm>. Acesso em: 23, janeiro, 2004.
- Comissão Europeia. *Las acciones estructurales en beneficio de la ordenación del territorio*. Disponível em: [http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/themes/spatial\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regionalpolicy/themes/spatial_es.htm). Acesso em: 12, setembro, 2001).
- Diry, J. P. 2000, “La montagne française entre crise et renouveau”, *Historiens & Géographes*, 370, pp. 353-359.
- European Union, *Final Conclusions issued by the German Presidency at the close of Informal Council of the EU Ministers responsible for Spatial Planning held in Potsdam on 10-11 May 1999* (Disponível em: <http://europe.int/comm/regional/policy/sources.htm>. Acesso em: 27, junho, 2001).
- Laborie, J. P. 1989, “El marco institucional de las políticas de montaña en Francia”, *Estudios Territoriales*, 29, 159-174, 1989.
- Messner, R. 2001, *El decálogo de las montañas*. (Disponível em: <http://ww.desnivel.com.htm>. Acesso em: 03, junho, 2001).
- União Europeia, *Parecer do Comité das Regiões sobre a “Carta Europeia das Regiões de Montanha (Cdr 59/1995)”*. (Disponível em: <http://www.europe.eu.int/montanhas.htm>. Acesso em: 23, janeiro, 2004.).
- União Europeia, *Relatório do Comité das Regiões sobre “A política comunitária para as zonas de montanha”(2003/C128/05)*. (Disponível em: <http://www.europe.eu.int/montanhas.htm>. Acesso em: 23, janeiro, 2004.)



União Europeia, *Parecer do Comité Económico e Social sobre "O futuro das regiões de montanha na União Europeia" (2003/C61/19)*. (Disponível em: <http://www.europe.eu.int/montanhas.htm>. Acesso em: 23, janeiro, 2004.)

União Europeia, *Conclusões da 2ª Conferência Europeia sobre o Desenvolvimento Rural (Salzburgo, 12-14 de novembro de 2003)*. (Disponível em: <http://www.europe.eu.int/agriculture/events/salzburg.htm>. Acesso em: 30, março, 2004.)

(Página deixada propositadamente em branco)

## UNIÃO EUROPEIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL<sup>14</sup>

### Resumo

As políticas da União Europeia para o mundo rural refletem a transição de uma perspetiva agrícola, centrada no apoio e estímulo direto às produções e aos agricultores, para uma conceção pós-agrícola, alicerçada na multifuncionalidade e orientada para o território e para o conjunto da população rural.

A redefinição do papel da agricultura e a diversificação económica do mosaico rural europeu, tendo por base orientações ambientalistas, territorialistas e patrimonialistas, a crescente procura e valorização do espaço rural por parte da população urbana, e as reformas estruturais da União Europeia, conduziram a uma política integrada de desenvolvimento rural.

Neste contexto, as novas orientações e os instrumentos ao seu serviço devem fixar como prioridades a articulação das diferentes políticas que interferem no seu desenvolvimento, e a convergência dos eixos estruturantes da sua sustentabilidade: territórios para trabalhar, viver, visitar e fruir.

### 1. O mosaico rural europeu e a sua diversidade

A realidade rural<sup>15</sup> da Europa configura um mosaico complexo e heterogéneo. A utilização do solo, as múltiplas atividades, os diversos atores, as

---

<sup>14</sup> O presente texto tem como base a reflexão com o mesmo título publicada na revista *Cadernos de Geografia* (Faculdade de Letras, Coimbra, n.º 26/27, 2009, pp. 67-76).

<sup>15</sup> A ambiguidade científica de conceitos como rural, ruralidade, desenvolvimento, sustentabili-

condições naturais de produção, o perfil dos agricultores (designadamente a idade e o nível de formação), a dimensão das explorações, a especialização e os métodos de produção, estão entre os fatores explicativos mais relevantes a propósito desta realidade.

A agricultura e a silvicultura ocupam uma vasta superfície do território europeu e desempenham funções de interesse coletivo nos domínios da economia, da sociedade e do ambiente, sem esquecer que a Europa é, simultaneamente, um importante exportador (2º lugar em 2006) e o maior importador de produtos agrícolas do mundo, sobretudo originários de países em (vias de) desenvolvimento (CE, 2007).

Na União Europeia (UE) a agricultura absorve mais de 55 mil milhões de euros por ano do orçamento total e continua a receber mais de 40% dos fundos disponíveis<sup>16</sup> (CE, 2008), entre despesas de mercado e ajudas diretas (31.7%), e desenvolvimento rural, ambiente e pescas (11%). Contudo, importa sublinhar que o orçamento da União Europeia substitui as despesas e as políticas nacionais neste domínio. “Ao contrário de outros setores, como a educação, a defesa, os transportes, a saúde ou a segurança social, cujos custos são suportados pelos governos nacionais, os Estados-Membros concordaram que as decisões sobre a política agrícola da UE seriam tomadas a nível comunitário e que seria previsto um orçamento adequado para alcançar esse objetivo” (CE, 2008: 11).

Na Europa dos 25 (em 2005), o peso da agricultura no produto interno bruto cifrava-se em 1.3%, com diferenças nacionais significativas segundo o intervalo de variação definido pelos valores de 0.3% (Luxemburgo) e de

---

dade, na amplitude de múltiplas interpretações e perspetivas metodológicas, é indissociável da posição ideológica do investigador, da escala da investigação e das ferramentas e técnicas disponíveis, como demonstram as conclusões da última reunião científica da *International Geographical Union Commission on the Sustainability of Rural Systems*, realizada em Espanha (agosto de 2008), em torno das novas ruralidades e do desenvolvimento sustentável do território.

<sup>16</sup> No orçamento de 2008, fixado em 132 mil milhões de euros de dotações de autorização, as maiores parcelas (crescimento sustentável, com 44.9%, e preservação e gestão dos recursos naturais, com 42.6%), destinam-se, respetivamente, às medidas que visam acelerar o crescimento económico e a coesão da União Europeia (destacando-se a coesão para o crescimento e o emprego, com 35.5% de todas as despesas), e apoiar de forma estável a agricultura, sendo que nesta última as despesas de mercado e os pagamentos diretos absorvem 35% do total orçamentado (CE, 2008).

4.7% (Grécia). Em Portugal, no mesmo período de referência, a agricultura era responsável por 1.7% do PIB (CE, 2008).

A expressão do setor primário no quadro geral da força de trabalho apresenta uma tendência para diminuir, fixando-se em 5% da população empregada para o conjunto da União Europeia (2007). Em Portugal, de acordo com os últimos dados estatísticos<sup>17</sup> (publicados, em 2008, nos “Indicadores Sociais”), o setor primário absorvia cerca de 11.6% da população empregada, e os setores secundário e terciário eram responsáveis por 30.5% e 57.8% do emprego, respetivamente.

Segundo o *Eurostat*, considerando os últimos alargamentos da Europa Comunitária (1 de maio de 2004 e 1 de janeiro de 2007), a mão de obra agrícola (12.713.560) representava cerca de 2.6% da população total da União Europeia (estimada em 493 milhões de habitantes). No caso de Portugal, o referido indicador estava 1% acima da média comunitária.

Variáveis como a repartição espacial do uso do solo (figura 1) e a distribuição da população da União Europeia<sup>18</sup> permitem afirmar que o solo rural (na amplitude de diferentes utilizações como, por exemplo, agricultura, floresta, exploração mineira, atividade agroindustrial) abrange mais de 80% do território europeu, e a população residente em lugares urbanos representa cerca de 70% da população total, embora com diferenças nacionais e regionais significativas.

---

<sup>17</sup> O “Programa de Desenvolvimento Rural do Continente” (segundo a versão de novembro de 2007), no âmbito dos indicadores do quadro comum de acompanhamento e avaliação (anexo II, página 357) designadamente os indicadores relacionados com a situação inicial e respeitantes ao contexto, apresenta o seguinte cenário (relativo a 2002): emprego no setor primário, 9.6%; emprego no setor secundário, 30.1%; emprego no setor terciário, 60.3%.

<sup>18</sup> A plasticidade dos conceitos e a diversidade dos critérios utilizados para aferir estas dimensões explicam a amplitude dos registos. Dois exemplos significativos: no contexto das intervenções LEADER+ (2000-2006), segundo a União Europeia “o peso da população das zonas rurais na população da Europa é superior a 45%, e o peso da área das zonas rurais no total da Europa ultrapassa os 85%” (UE, 2002); a partir da ideia de ruralidade desenhada no âmbito das novas políticas para o desenvolvimento rural (2007-2013), uma publicação oficial da mesma entidade refere que “(...) quase 60% da população dos 27 Estados-Membros da União Europeia vive em zonas rurais que abrangem 90% do território” (CE, 2007: 16).



Figura 1. Dialogo rural-urbano na ocupação do solo (Santana/Madeira, 2011)

Foto: Paulo Carvalho

Apesar da percepção e da intervenção tardia da União Europeia neste domínio, em parte explicável pelo facto de o ordenamento do território não ser até hoje uma competência da entidade supranacional, notamos alguns sinais de mudança no sentido de conduzir a uma ideia de modelo de desenvolvimento ou a um projeto comum para o espaço comunitário. A coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a vinculação da política regional com o ordenamento e o desenvolvimento, conduziram a União Europeia a delinear um projeto e esquema de desenvolvimento territorial europeu, embora não vinculativo, em que os pilares são a coesão económica e social, a competitividade mais equilibrada do território europeu, e a salvaguarda dos recursos naturais e do património cultural. O desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e mais equilibrado, e o reforço da relação/colaboração entre os territórios rurais e urbanos; o incremento de estratégias integradas de transporte e comunicação; a gestão e o desenvolvimento sustentável do património natural e cultural configuram os três eixos estruturantes (grandes diretrizes orientadoras) da Estratégia Territorial Europeia. De tal maneira que, na sequência dos últimos acontecimentos, no plano político a dimensão territorial foi assumida como o terceiro pilar da coesão, a par com os pilares económico e social.

Portanto, em matéria de modelo territorial, as relações urbano-rural são identificadas em diversos documentos orientadores das políticas da União Europeia, como eixo vertebrador do desenvolvimento e da coesão. Mesmo considerando que as cidades são os principais espaços de desenvolvimento e de internacionalização, a integração dos espaços rurais nas escalas espaciais mais alargadas (nacional, europeia e mundial) exige uma atitude de organização e planeamento de modo a que possam cumprir as funções que deles se espera, evitando perspetivas, quadros normativos e práticas difusas, fragmentadas e até contraditórias de ordenamento territorial.

Em síntese, a contribuição da agricultura para a sustentabilidade económica das áreas rurais permanece muito relevante, assim como o seu papel para as comunidades rurais, através de funções diversificadas como a produção de bens alimentares e não alimentares, a gestão da paisagem natural/cultural, a conservação da natureza<sup>19</sup>, e as atividades de lazer e turismo, justificam a intervenção da União Europeia (e dos Estados-membros) no sentido de garantir as condições de continuidade do mundo rural, enquanto realidade espacial para residir, trabalhar, visitar e fruir.

## 2. O desenvolvimento do mundo rural no contexto das políticas europeias

### 2.1 Centralidade do setor agrícola e orientações produtivistas

O desenvolvimento do mundo rural faz parte das preocupações da União Europeia desde a sua génese. Na perspetiva do Tratado de Roma (1957), a Comunidade Económica Europeia tem como missão, “através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária e da aplicação de políticas ou ações comuns”, promover o desenvolvimento harmonioso do seu conjunto pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas, incluindo as áreas rurais.

---

<sup>19</sup> A Rede Natura 2000, com elevada participação das terras agrícolas e silvícolas, representa 21% do total do território da União Europeia (CE, 2007).

A agricultura e a política agrícola, temáticas incontornáveis do projeto europeu, são (até hoje) a expressão mais visível da intervenção da Comunidade no mundo rural, e desempenharam durante muito tempo um papel de pioneiras no processo de unificação europeia. Aliás, a política agrícola foi uma das primeiras áreas em que os Estados-membros transferiram uma parte da sua soberania a favor da Comunidade.

O artigo 39º do Tratado de Roma descreve os principais objetivos da Política Agrícola Comum (PAC), ou seja, incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados e garantir a segurança do abastecimento a preços razoáveis para o consumidor. Uma vez que a Comunidade assumiu a obrigação de afetar os meios necessários ao funcionamento da PAC, a criação de um fundo comum destinado ao financiamento da política agrícola foi também prevista no Tratado de Roma. Desde o início da sua existência (1962), este Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola<sup>20</sup> (FEOGA) representa a maior verba unitária do orçamento comunitário (CE, 1989).

A necessidade de uma intervenção reguladora da autoridade comunitária decorre do reconhecimento de que a agricultura desempenha, a favor da sociedade em geral, uma diversidade de funções, e encontra ampla justificação em argumentos como a garantia de abastecimento alimentar, a estabilidade de preços para agricultores e consumidores, as especificidades e as dificuldades do setor, e as relações estreitas com as restantes áreas da economia.

Após a Conferência de Stresa sobre agricultura (1958), onde se definiu as primeiras linhas diretrizes para a futura PAC, o Conselho de Ministros adotou, em dezembro de 1960, os princípios para a criação da “Europa Verde”. Como instrumento central salientava-se a política de preços e mercados, isto é, uma gestão de mercado única no interior e regras comuns nas fronteiras da Comunidade com o exterior. De forma gradual, foram sendo desenvolvi-

---

<sup>20</sup> O FEOGA abrange dois domínios. A Secção Garantia financia as despesas comunitárias originadas pela política de preços e de mercados, enquanto a Secção Orientação disponibiliza meios financeiros para a política comum das estruturas agrícolas. Na sua grande maioria, a ação do FEOGA incide sobre as despesas de garantia agrícola.



das e instituídas organizações comuns de mercado para os vários setores da produção (CE, 1989). Numa primeira fase, essas organizações abrangiam pelo menos metade da produção agrícola dos seis Estados-membros da CEE. A organização de mercado dos cereais apareceu em 1962 como uma das primeiras regulamentações já definidas. Em 1970, já 87% da produção agrícola estava abrangida por organizações comuns de mercado e, em 1986, essa percentagem situava-se em 91% (CE, 1989).

Não foi preciso muito tempo para a Comunidade constatar que a gestão/organização comum de mercado (política comum de preços e de mercados) era apenas uma parte da solução para resolver os problemas da agricultura europeia. A política comum das estruturas agrícolas emerge como elemento decisivo neste domínio (as suas primeiras diretrizes foram definidas em abril de 1972). Esta nova dimensão da PAC enfatiza a modernização e o rejuvenescimento das explorações e a formação dos agricultores. Através de diretivas específicas a Comunidade pretendia redimensionar as explorações (aumentar a superfície agrícola utilizada por exploração) no sentido da sua integração (viabilidade económica) nos métodos modernos da agricultura industrial (de elevada base tecnológica) e, deste modo, incentivar acréscimos de rendimento e produtividade, mas também procurava intervir ao nível dos ativos agrícolas nomeadamente através de medidas relacionadas com a formação de agricultores (elevando o seu empreendedorismo), a reconversão profissional (de agricultores mais jovens que pretendessem dedicar-se a uma atividade fora do setor agrícola) e a concessão de reformas antecipadas (aos agricultores com mais de 55 anos, desde que as superfícies libertadas fossem afetadas a outras empresas que pretendessem expandir-se). Em síntese, “as diretivas deveriam incentivar os agricultores que pretendessem retirar-se da atividade e ceder as suas explorações, libertando assim terras tão necessárias à expansão de outras empresas, e apoiar estas no seu desenvolvimento” (CE, 1989: 29).

Por outro lado, a Comunidade reconhecendo que as dificuldades estruturais confinadas a determinados contextos/locais, ou específicas, como as regiões de montanha e outras áreas desfavorecidas, não podiam ser resolvidas pelas diretivas, definiu apoios complementares (programas regionais especiais e intervenções adaptadas aos problemas específicos). O reforço da

participação financeira da Comunidade aconteceu logo em 1975, quando o Conselho adotou um programa especial de incentivo, com a introdução de uma indemnização compensatória especial (uma espécie de ajuda direta ao rendimento) que indemniza os agricultores pelas dificuldades/desvantagens naturais permanentes (em particular as limitações produtivas dos solos, as condições climáticas e as características do relevo), e ajudas ao investimento através da concessão de condições preferenciais às explorações situadas em regiões de montanha e “zonas desfavorecidas”. No mesmo sentido, a Comunidade adotou medidas especiais nas áreas rurais de especial fragilidade económica, através de ajudas regionais suplementares, em particular no âmbito da melhoria das infraestruturas agrícolas e da criação de condições de melhor escoamento e comercialização dos produtos, através da participação financeira na construção de sistemas de irrigação e drenagem, na construção de redes de caminhos rurais e construção de armazéns e instalações de transformação.

A aplicação da PAC foi acompanhada de importantes mutações, designadamente a redução significativa do número de ativos agrícolas. Em 1960, na então Comunidade dos Seis, 15.2 milhões de pessoas trabalhavam ainda na agricultura. Em 1987, esse número tinha já diminuído de cerca de dois terços, cifrando-se em 5.2 milhões (CE, 1989: 6). No final dos anos 80, 8% da população ativa da Comunidade trabalhava ainda na agricultura europeia, embora com grandes assimetrias entre os Estados-membros. Os cidadãos europeus ativos afetos ao setor agrícola<sup>21</sup> representavam cerca de 30% na Grécia e menos de 5% em países como a República Federal Alemã, o Luxemburgo, a Bélgica, o Reino Unido ou os Países Baixos.

“Paralelamente à saída de trabalhadores do setor agrícola, verificou-se uma acentuada diminuição do número de explorações agrícolas. Dos cerca de 6.4 milhões de explorações existentes na Europa dos Seis de 1960 passou-se a 4.8 milhões vinte anos mais tarde. A superfície média da exploração aumentou, entre 1960 e 1986, de 12 hectares para perto de 20 hectares” (CE, 1989: 6). Em 1986, na Europa dos Doze, a superfície média das explorações

---

<sup>21</sup> Duas décadas depois, como já se referiu, o número de ativos agrícolas representa menos de 3% da força de trabalho da União Europeia.

agrícolas<sup>22</sup> era de apenas 8.9 hectares, devido às enormes diferenças entre os Estados-membros. Enquanto que os agricultores da Grécia e de Portugal dispunham de menos de 5 hectares (4.3 ha), as explorações agrícolas do Reino Unido atingiam uma dimensão média de 65 hectares.

## 2.2 Adaptações e perspectivas reformadoras

Os resultados contraditórios da PAC, entre os sucessos indiscutíveis como a modernização da agricultura e o aumento da produção (que assegurou o abastecimento alimentar da Comunidade), os problemas/insucessos como a incapacidade em melhorar ou pelo menos estabilizar os rendimentos reais dos agricultores, a desvitalização das pequenas explorações e das regiões onde estas dominam, os custos elevados do crescimento dos excedentes agrícolas<sup>23</sup> (face ao menor crescimento da procura mundial de produtos agrícolas) conduziram a Europa Comunitária, em meados dos anos 80, a empreender um conjunto de adaptações e a lançar as bases de uma profunda reforma da Política Agrícola Comum.

As alterações do contexto de génese da PAC, na amplitude de fatores externos (como a progressiva abertura do mercado internacional; o aumento das tensões e incertezas nos mercados agrícolas mundiais; os efeitos negativos da crise económica global nomeadamente a incidência do progressivo distanciamento da oferta e procura de produtos agrícolas nos setores mais

---

<sup>22</sup> Segundo o PRODER (2007), em 2003, a dimensão média das explorações agrícolas era de 10.8 hectares em Portugal, e de 20.4 hectares na União Europeia. Entretanto, o Anuário Estatístico de Portugal (INE, 2008) refere que, em Portugal, no ano de 2007, a superfície agrícola utilizada por exploração era de 12.6 hectares.

<sup>23</sup> A acumulação de excedentes agrícolas, como o trigo, a manteiga, o leite em pó e a carne de bovino que excedia, em meados dos anos 80, em quase 30%, 34%, 28% e 10%, respetivamente, o consumo comunitário, na ausência de condições de escoamento no mercado mundial, explica a intervenção pública através de garantias de preços e retiradas ilimitadas, e seus efeitos negativos em matéria orçamental.

Como refere a Comissão Europeia (1989), de 1975 a 1988, as despesas do FEOGA-Garantia aumentaram seis vezes. As despesas de garantia cresceram mais de 160%, enquanto o produto interno bruto da Comunidade apenas cresceu 32% e o volume da produção agrícola cerca de 25%. Dois terços do orçamento global foram drenados regularmente para os apoios ao setor agrícola, em detrimento de outras políticas comunitárias que, dado a sua situação orçamental crítica, tiveram de ser relegadas para segundo plano.

protegidos como o dos cereais, leite e carne de bovino) e internos (em especial o alargamento da Comunidade, que em década e meia integrou seis novos países, aprofundando as diferenças estruturais no quadro da agricultura europeia e ampliando as dificuldades de adaptação às mudanças globais), entre outros fatores<sup>24</sup>, justificavam uma reflexão profunda da Comunidade sobre o futuro do mundo rural. Com efeito, os instrumentos de política, alinhados segundo preocupações de preços e mercados, a que se juntaram nos anos 70 medidas concretas em matéria de estruturas agrícolas (da coordenação das políticas nacionais a uma política comum das estruturas agrícolas), estavam desajustados face às mudanças e aos novos desafios do mundo rural.

Uma das tarefas mais prioritárias da Comunidade era a de utilizar de forma mais eficiente os meios financeiros disponíveis, no sentido de resolver os grandes desequilíbrios do setor (despesas agrícolas crescentes, diminuição dos rendimentos dos produtores, excedentes agrícolas) de modo a não sobrecarregarem a PAC e o orçamento comunitário, sem perder de vista a necessidade de manter um nível mínimo de emprego, por motivos económicos e ambientais. Ao mesmo tempo mostrava-se essencial encontrar novas vias de desenvolvimento económico integrado do espaço rural capazes de criar novas perspectivas para a população rural para além da agricultura.

O documento de reflexão sobre as “Perspetivas da Política Agrícola Comum” (1985), também designado “Livro Verde”, da Comissão Europeia, impulsionou o debate em torno do futuro da agricultura europeia e o seu papel na sociedade, e permitiu fixar as orientações concretas para a prossecução da reforma da PAC. A Comissão, tendo em conta a necessidade de uma redução gradual dos excedentes (e da carga orçamental), optou por uma política de preços fortemente orientada para o mercado, acompanhada de medidas que apoiassem as explorações economicamente mais débeis e o equilíbrio rural (CE, 1989). As principais medidas foram direcionadas para a redução gradual dos preços de apoio nos setores excedentários, a corresponsabilização do produtor em todos os domínios, o aumento

---

<sup>24</sup> Como, por exemplo, o abrandamento do crescimento demográfico europeu. Enquanto que nos anos 60 a taxa de crescimento era de 0.8%, nos anos 80 a média situou-se apenas nos 0.2%. Apesar dos rendimentos aumentarem, o consumo interno de bens alimentares não cresceu mais de 0.5 a 1% por ano (CE, 1989).

da participação dos produtores nos custos incorridos com os excedentes, a introdução de limites às garantias de intervenção (por via de sanções automaticamente acionadas, o produtor é financeiramente implicado e, assim, assumirá maior responsabilidade face ao mercado) e a orientação para uma produção agrícola de qualidade (em resposta às exigências do mercado).

Como reconhece a Comissão Europeia (1989), apesar destas medidas terem produzido os seus resultados, mostraram ter as suas limitações no combate aos aumentos da produção e dos gastos. A queda do dólar e dos preços agrícolas mundiais contribuíram para que as despesas com a garantia agrícola aumentassem cerca de 40% de 1984 para 1987, de tal forma que foi criada mais uma grave crise orçamental, comprometendo também os grandes objetivos da Comunidade, tais como a realização do mercado interno e o desenvolvimento económico das regiões menos desenvolvidas.

O relançamento da reforma decorreu, no final dos anos 80, através de novas propostas relativas aos mercados agrícolas, segundo a perspectiva de uma limitação eficaz das despesas agrícolas, designadamente a orientação da política agrícola para as exigências de mercado (condição essencial para que, a longo prazo, esteja assegurada a viabilidade da agricultura). Com efeito, a Comunidade, com o duplo objetivo de facilitar as adaptações aos novos condicionalismos da política de preços e de mercados e de diminuir as desigualdades sociais, adotou uma série de medidas de acompanhamento (CE, 1989).

Por um lado, a Comunidade abriu novos caminhos para a política agrícola, através de medidas como a retirada de terras da sua função produtiva, a extensificação e a reconversão da produção. A primeira medida pretendia uma redução da área de cultivo (pelo menos 20% durante cinco anos) capaz de acompanhar os ganhos da produção, podendo deixar os terrenos por cultivar, arborizá-los ou utilizá-los para efeitos não agrícolas. Com a segunda medida, a Comunidade apoiou agricultores que se comprometeram a reduzir (em pelo menos 20%) a produção de bens excedentários (no prazo mínimo de cinco anos). A reconversão da produção decorre de ajudas relativas a nichos de mercado que ofereçam melhores perspectivas do que os produtos agrícolas “clássicos” (leite, carne e cereais) como, por exemplo, plantas e flores ornamentais, plantas medicinais, plantas aromáticas, frutos secos, assim como outras plantas utilizadas na indústria química ou têxtil.

Para além destas, a Comunidade tinha ao seu dispor um vasto leque de instrumentos que permitiram complementar a política de preços e de mercados, nomeadamente uma política para os pequenos produtores (embora a produção destes agricultores não seja significativa, a sua atividade revela-se frequentemente de grande importância para a manutenção do equilíbrio sócio-económico e do ambiente), através da modulação da política de mercados e de ajudas diretas ao rendimento de modo a tomar em linha de conta os problemas específicos das pequenas explorações (que constituem a maioria nas regiões com maiores dificuldades económicas da Europa Comunitária).

### 2.3 Diversificação da base económica do mundo rural e integração de políticas

Contudo, é necessário referir a reforma dos fundos estruturais, a reorientação dos restantes instrumentos financeiros da Comunidade, a interdependência e a coordenação entre os setores económicos, para explicar as novas orientações para a agricultura e o mundo rural europeu. Com a reforma da política estrutural (iniciada em 1988), tendo em vista uma maior integração das políticas comunitárias, foram definidos cinco objetivos prioritários para os três fundos estruturais (o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEOGA), nos quais deveriam ser concentradas todas as ações. No âmbito desta intervenção coordenada dos fundos social, agrícola e regional, foi atribuído especial relevo às regiões rurais onde os problemas são mais acentuados (percentagem relativamente elevada de população ativa na atividade agrícola; rendimento agrícola e nível de desenvolvimento económico e social situados a um nível inferior à média comunitária; baixa densidade populacional; desvantagens naturais, entre outros) por via dos objetivos prioritários nº 1 (regiões menos desenvolvidas) e nº 5 (compreendendo a adaptação das estruturas agrícolas e a promoção do desenvolvimento no espaço rural, com a designação 5a e 5b, respetivamente). A Comunidade, com um contexto rural cada vez mais diverso e complexo (em resultado da inclusão de países como, por exemplo, a República da Irlanda, a Grécia, a Espanha e Portugal) percebeu que nas regiões rurais mais ameaçadas

pela crise não bastava aplicar medidas de caráter agrícola. “Importava aqui revalorizar o potencial de desenvolvimento regional no seu conjunto, a fim de criar postos de trabalho estáveis e economicamente viáveis fora do setor agrícola” (CE, 1989: 86). O apoio comunitário às atividades fora dos setores tradicionais do mundo rural (agricultura, criação de gado e silvicultura) reflete a maior abrangência social dos programas e abriu novas perspectivas de desenvolvimento aos territórios, em particular aqueles que oferecem maior potencial de recursos e iniciativa.

A tentativa de diversificar a base económica do mundo rural, e a sua inclusão nas novas escolhas geográficas de fenómenos como o lazer e o turismo (figura 2), não pode ser dissociada das mudanças económicas, sociais e culturais ocorridas no espaço urbano. Ribeiro (2003), citada por Carvalho (2005: 167-168), assinala fatores como os “níveis crescentes de instrução da população, o aumento dos tempos livres e as novas tendências de gestão e usufruto dos mesmos – férias repartidas –, a melhoria das infraestruturas de acesso e das comunicações, e refere um movimento de revalorização do mundo rural, na génese da tentativa de encontrar contrapontos, antídotos e compensações, face à crescente artificialidade, insegurança, estandardização, impessoalidade, saturação, dos modos e contextos de vida urbanos”.



Figura 2. Novas funcionalidades no espaço rural (Góis, 2011)

Foto: Paulo Carvalho

No início dos anos 90, um novo e decisivo impulso reformador da PAC contribuiu para inserir a multifuncionalidade no quadro das orientações para o mundo rural, e ao mesmo tempo atacava “pela base a política cerealífera, que regula desde sempre o setor mais protegido da PAC” (Cunha, 2000: 29). Sem colocar em causa os três pilares da PAC (unicidade de mercado; preferência comunitária e solidariedade financeira), a Comissão Europeia, assumiu como bases do modelo de reforma um conjunto de princípios e objetivos, designadamente preservar a dimensão rural da Europa (o que pressupõe assegurar a ligação dos agricultores ao espaço de produção); modular os apoios (no plano das ajudas ao rendimento e dos mecanismos de controle direto da produção) em função de fatores como a dimensão, o nível de rendimento, ou a localização das explorações, de maneira a assegurar a sobrevivência das pequenas explorações e das regiões desfavorecidas”, e criar condições de maior igualdade de acesso dos agricultores aos apoios da PAC; introduzir ajudas diretas, “não apenas como forma de compensar a queda de rendimento decorrente da baixa de preços, mas também para desencorajar os agricultores de intensificarem os seus processos produtivos” e assegurar a “responsabilidade internacional da União Europeia enquanto primeiro importador e segundo exportador mundial de produtos agrícolas, o que implicaria desde logo uma participação durável no comércio internacional baseada na competitividade como dimensão fundamental da futura política” (Cunha, 2000: 30).

Assim, o novo documento regulador da PAC (o rosto da Reforma de 1992) integrou como eixos orientadores a combinação do sistema de preços (assumindo uma redução para os preços dos cereais, carne bovina e produtos lácteos) com as ajudas diretas ao rendimento (que passam a assegurar a função de sustentação dos rendimentos, anteriormente desempenhada pelos preços); o controlo direto da produção, em especial através do sistema de quotas (de produção, de superfície ou de direito a prémios); medidas de exceção para as pequenas explorações; medidas de acompanhamento, “com vocação estrutural, florestal e de proteção ambiental, respetivamente: a cessação antecipada da atividade agrícola<sup>25</sup>, a arborização de terras agrícolas e a preservação

---

<sup>25</sup> Segundo o citado autor, existiam, então, 2 milhões de agricultores com idades compreendidas entre os 55 e os 60 anos, metade dos quais não tendo sucessores, e 4.6 milhões com idade acima



dos sistemas agroecológicos mais débeis, bem como a prevenção ou proteção contra a poluição dos solos e das águas” (Cunha, 2000: 34).

#### 2.4 Sedimentação de um novo caminho: o desenvolvimento rural

A importância que a União Europeia atribui ao desenvolvimento do mundo rural, tendo como alicerce a integração das políticas e a prioridade de promover a diversificação da sua base económica, assumiu expressão ainda mais relevante a partir do final dos anos 90. Fatores externos (como a integração da agricultura europeia nas novas regras do comércio mundial e o alargamento da União para Leste) e fatores internos (em particular as dificuldades de resposta das medidas aprovadas em 1992 face aos problemas de fundo) explicam a erosão da PAC após a reforma de 1992 e abrem caminho a um novo quadro orientador (nova reforma). Como refere Cunha (2000: 85), “a desigualdade de tratamento entre os setores abrangidos pela PAC tem incidências consideráveis no plano regional. Apesar da maior capacidade redistributiva do novo modelo de política agrícola, das modulações regionais introduzidas e do lançamento de medidas de apoio ao desenvolvimento rural, quer através do programa LEADER<sup>26</sup>, quer dos Quadros Comunitários de Apoio, as zonas periféricas, ultraperiféricas e desfavorecidas continuam a não ter uma resposta nem enquadramento satisfatórios por parte da PAC”.

A evolução das políticas e o ajustamento às novas realidades envolvidas da agricultura e do mundo rural decorreu (mais uma vez) no contexto de uma profunda reforma estrutural da própria União Europeia, com vista a modernizar algumas políticas fundamentais e preparar a integração de novos países. A Cimeira de Berlim (1999), que aprovou a “Agenda 2000”,

---

de 55 anos, dois terços dos quais com explorações inferiores a 5 hectares. O objetivo deste tipo de incentivos era acelerar o ajustamento estrutural, face aos desafios de maior competitividade futura, tendo em vista cederem a exploração das suas terras para efeitos de reestruturação agrícola (ou para fins não agrícolas).

<sup>26</sup> LEADER significa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural. Este Programa de Iniciativa Comunitária, lançado em 1991, foi aprofundado e alargado em 1994-1999 e 2000-2006, através de um significativo reforço financeiro e de uma maior participação dos territórios e das populações rurais.

fixou as orientações e as linhas de ação da União Europeia para os primeiros anos do novo milénio (2000-2006), em torno de um desafio tripartido: modernizar o modelo agrícola europeu; reduzir as assimetrias regionais em termos de riqueza e de perspectivas económicas; controlar as despesas (aumentos orçamentais moderados até 2006).

A Comissão Europeia, na linha de rumo das conclusões mais válidas fixadas na Conferência de Cork (1ª Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural), realizada em novembro de 1996, assumiu como prioritárias as preocupações em relação à modernização do modelo agrícola, segundo a tese de que o modelo agrícola europeu se destina a cumprir diversas funções, incluindo a promoção do desenvolvimento económico e ambiental, tendo em vista preservar os modos de vida rurais e as paisagens agrícolas. Estes pressupostos levaram a União Europeia a adotar novas disposições que apontam para um modelo agrícola mais ecológico e economizador de recursos, com garantias de qualidade e segurança dos alimentos para os consumidores (Carvalho e Silva, 2008).

Ao mesmo tempo, a reforma da política regional pretendia garantir maior concentração geográfica e temática da ajuda estrutural e melhorar a gestão dos fundos sem perder de vista o objetivo da coesão económica e social numa União cada vez mais heterogénea. A título de exemplo, aponta-se a redução do número de objetivos prioritários de sete para três e o encaminhamento de quase 70% das despesas totais para as regiões menos desenvolvidas (objetivo n.º 1), isto é, as regiões em que o produto interno bruto (PIB) *per capita* é inferior a 75% da média comunitária. A redução das iniciativas comunitárias de 13 para 4 (URBAN, EQUAL, INTERREG e LEADER) e a consolidação da iniciativa comunitária para as áreas rurais (LEADER) revelam o objetivo de envolver a população local, tendo em vista alcançar resultados na criação de postos de trabalho e consolidar uma rede de intercâmbio de ideias e saber-fazer sobre questões de desenvolvimento rural (CE, 2000).

Como resultado da “Agenda 2000”, o Conselho adotou o Regulamento (CE) 1.257/1999, de 17 de maio, sobre a ajuda ao desenvolvimento rural a cargo do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que passou a integrar todas as medidas de desenvolvimento rural, de aplicação

no período 2000-2006. O referido Regulamento marcou um ponto de viragem na perspetiva da União Europeia sobre o desenvolvimento rural, contribuiu para a simplificação da política rural (na realidade constituiu o único documento normativo base para a programação do período 2000-2006) e aumentou a margem de manobra dos Estados-membros e das regiões na aplicação das diferentes medidas (subsidiariedade). De entre as suas dimensões mais inovadoras, importa salientar o conceito de diversificação da atividade económica do meio rural, que desempenha um papel decisivo na revitalização dos espaços rurais. Sem abandonar a função tradicional de produzir alimentos e outras matérias-primas, a agricultura deve cumprir também outras funções cada vez mais relevantes para a sociedade (Puente Fernández, 2002; López Iglésias, 2004; Martínez Arroyo, 2006), nomeadamente a função ambiental (contribuir para a conservação da paisagem e do suporte físico) e social-territorial (contribuir para a diversidade das áreas rurais e para o desenvolvimento territorial equilibrado). A agricultura e os recursos rurais designadamente o “património paisagístico, histórico, construído e cultural, incluindo edifícios e saberes-fazer tradicionais” (Cavaco, 1999: 138), configuram âncoras fundamentais para atividades como o turismo em espaço rural<sup>27</sup>.

Deste modo, o desenvolvimento rural emerge como segundo pilar da PAC, mediante o objetivo de estabelecer um quadro coerente e sustentável para o futuro das áreas rurais. Trata-se de complementar as reformas dos mercados – centradas na redução dos preços garantidos nos setores das culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e vitivinícolas – com outras ações que promovam uma atividade agrícola mais competitiva e multifuncional. Os grandes objetivos do pacote de medidas desta nova abordagem dos desafios colocados às economias rurais são

---

<sup>27</sup> Esta designação recobre um conjunto diversificado de atividades turísticas (alojamento, animação e diversão) e apresenta como características principais a utilização de recursos endógenos (naturais e culturais), a preocupação de conservar e valorizar o património, a pequena dimensão da unidade de exploração, a atitude participativa e o tratamento personalizado dos turistas.

Contudo, é uma atividade muito seletiva e apenas alguns territórios apresentam potencial para serem, progressivamente, incorporados na categoria de espaços de turismo. Prefigura um dos caminhos para o desenvolvimento, que deve ser integrado numa estratégia territorial sustentável (Carvalho, 2007).

criar um setor agrícola e silvícola mais forte, melhorar a competitividade das áreas rurais e preservar o ambiente e o património rural da Europa (Carvalho e Silva, 2008).

Pouco tempo depois, no âmbito da 2<sup>a</sup> Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural (2003), realizada em Salzburgo, com o propósito de avaliar a execução da política de desenvolvimento rural da União Europeia, desde a “Agenda 2000”, e analisar as necessidades futuras, reafirma-se que o “desenvolvimento das áreas rurais já não pode assentar exclusivamente na agricultura, e que a diversificação, quer dentro do setor agrícola, quer para além dele, é indispensável para a promoção de comunidades rurais viáveis e sustentáveis”.

De forma gradual a União Europeia preparou e adotou as bases de uma política integrada de desenvolvimento rural. A aprovação do Regulamento (CE) 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), é um marco decisivo neste domínio. Com o objetivo de cumprir as prioridades relativas à melhoria da competitividade e ao fomento do crescimento económico e do emprego que se estabeleceram no Conselho Europeu de Lisboa em 2001, e as prioridades relativas ao desenvolvimento sustentável e à integração dos aspetos ambientais nas políticas comunitárias, estabelecidas também no ano de 2001, no Conselho Europeu de Gotemburgo (Martínez Arroyo, 2006), o Regulamento propõe três eixos temáticos de atuação/objetivos fundamentais: o aumento da competitividade da agricultura e silvicultura; a melhoria do ambiente e da paisagem rural; a promoção da qualidade de vida nas áreas rurais e a diversificação da atividade económica no conjunto dos espaços rurais. Ao mesmo tempo, o FEADER criou um eixo transversal, não temático, de aplicação nos outros três eixos, inspirado na metodologia da iniciativa comunitária LEADER, com o objetivo de implementar estratégias locais para o desenvolvimento rural através de parcerias público-privadas a nível local (CEADR, 2008). Determina, ainda, a obrigatoriedade de cada Estado-membro estabelecer um Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural (que indique as suas prioridades temáticas e territoriais, tendo em conta as diretrizes estratégicas da União Europeia), e um Programa Nacional ou um conjunto de Programas Regionais

de Desenvolvimento Rural<sup>28</sup> (neste caso o Plano Estratégico Nacional deve constituir um quadro de referência, que permita estabelecer uma coordenação horizontal compatível com os programas regionais).

Em síntese, o novo Regulamento, que define as prioridades da União Europeia em matéria de desenvolvimento rural para o período 2007-2013 em resposta aos grandes objetivos políticos dos Conselhos Europeus de Lisboa e Gotemburgo, corresponde a um esforço para simplificar a normativa de desenvolvimento rural, estabelece a integração de todas as medidas de desenvolvimento rural no âmbito de um instrumento único, e concede uma importante margem de manobra aos Estados-membros para gerir esta política.

Portanto, a política europeia de desenvolvimento para os espaços rurais reconhece a especificidade dos territórios e do seu potencial de recursos, e reflete orientações e objetivos diferenciados, através de medidas de apoio direcionadas para os setores agrícola e florestal (tendo presente as preocupações de competitividade e eficiência produtiva, e as exigências ambientais), para a diversificação da base económica e para a revitalização social. A aplicação desta política diferenciada nas suas iniciativas e destinatários deverá sedimentar uma ruralidade com mais dignidade e qualidade de vida, e contribuir para salvaguardar e/ou valorizar os recursos estratégicos do mundo rural.

### 3. Conclusão

As orientações estratégicas e as políticas da União Europeia para o mundo rural, no decurso destas cinco décadas de projeto comunitário, revelam duas tendências principais: da génese da política agrícola comum até meados dos anos 80, é evidente a preponderância da agricultura e a primazia das orientações produtivistas; desde então, mas sobretudo na última década, emerge e consolida-se uma nova perspetiva, na atmosfera

---

<sup>28</sup> No caso de Portugal, foram aprovados os programas de desenvolvimento rural para o Continente (PRODER), a Madeira (PRODERAM) e os Açores (PRORURAL), e ainda o programa da Rede Rural Nacional (com o intuito de reforçar o intercâmbio entre os agentes dos territórios rurais).

de diversificação da base económica e de integração das políticas, ancorada ao desenvolvimento rural.

As perspetivas e as intervenções da União Europeia no âmbito do mundo rural refletem a transição de uma conceção agrícola, centrada na agricultura e direcionada para os agricultores e suas organizações, que coincide com um período de acentuado enfraquecimento e desvitalização económica, social e demográfica de uma parte significativa do mundo rural, para uma conceção pós-agrícola alicerçada na valorização de novas atividades como suporte essencial da renovação e viabilidade do mundo rural, que por sua vez acompanha o maior interesse dos territórios rurais por parte da população urbana. Esta última, de cariz territorial, norteada para o território e para o conjunto da população rural, considera que a política agrícola deve ser integrada no quadro de uma política de desenvolvimento rural que impulse a diversificação de atividades e dote os territórios rurais de infraestruturas e equipamentos suficientes para que a população se mantenha nos espaços rurais em condições de qualidade (Moyano Estrada, 2006) e, ao mesmo tempo, responda às exigências da sociedade do lazer.

Reconhecendo a importância estratégica do mundo rural e a sua crescente complexidade e diversidade (relacionada com o alargamento da União Europeia), as novas políticas têm como eixos estruturantes o reconhecimento da especificidade dos territórios e do seu potencial de recursos, e a prioridade atribuída aos conceitos de sustentabilidade, subsidiariedade e parceria.

O mundo rural deve continuar a constituir uma plataforma renovada de interesses e valores, ancorados aos princípios estruturantes da sua sustentabilidade, como espaço para trabalhar, viver, visitar e fruir.

## Referências Bibliográficas

- Amarillo Doblado, F. 2006, "El futuro y perspectivas del desarrollo rural en España o el desarrollo rural en España", *Norba*, vol. XI, pp. 7-10.
- Avillez, F. et al. 1997, *Seminário Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal*. Coleção Estudos e Análises n.º 1, Direção Geral de Desenvolvimento Rural, Lisboa.
- Baptista, F. O. 2006, "O rural depois da agricultura", in *Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, coord. M. L. Fonseca, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 85-105.

- Baptista, P. e Figueiredo, E. 2011, "Caminhos possíveis do rural em Portugal: as prioridades do novo programa de desenvolvimento rural", *O Rural Plural - olhar o presente, imaginar o futuro*. Coleção Territórios em Mudança, coords. E. Figueiredo *et al.*, Editora 100LUZ, Castro Verde, pp. 275-290.
- Bowler, I. *et al.* (eds.) 1999, *Progress in Research on Sustainable Rural Systems*, IGU Commission on "The Sustainability of Rural Systems"/Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, série estudos nº 2, Lisboa, pp. 223-224.
- Brunet Estarellas, P. *et al.* 2005, "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible", *Boletín de la A.G.E.*, 39, pp. 423-446.
- Carvalho, P. 2005, *Património Cultural e Trajectórias de Desenvolvimento em Áreas de Montanha. O exemplo da Serra da Lousã*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Carvalho, P. 2007, "O turismo nas estratégias de desenvolvimento do mundo rural português: complemento ou alternativa?", in *Actas do IV Congresso Internacional de Investigação e Desenvolvimento Sócio-Cultural*, org. F. Cruz, AGIR (Associação para a Investigação e Desenvolvimento Sócio-cultural), Póvoa de Varzim, pp. 1745-1768.
- Carvalho, P. & Silva, S. 2008, "Os programas LEADER e o desenvolvimento rural em ambientes de montanha", in *Actas do 14º Congresso da APDR* (e 2º Congresso de Gestão e Conservação da Natureza), Instituto Politécnico de Tomar e Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), 30 pp.
- Carvalho, P. 2009, "União Europeia, políticas públicas e desenvolvimento rural", *Cadernos de Geografia*, 26/27 (2007/2008), pp. 67-76.
- Cavaco, C. 1999, "O mundo rural português: desafios e futuros?", in *Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia*, coord. C. Cavaco, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 135-148.
- Cavaco, C. 2003, "Ambiente e usos do território: reflexões incómodas", in *Portugal Chão*, org. J. Portela e J. C. Caldas, Celta Editora, Lisboa, pp. 189-198.
- Cavaco, C. 2009, "Os espaços rurais como espaços de vida: mobilidades residenciais e novas formas de habitar", in *Os Territórios de Baixa Densidade em Tempo de Mudança*, Baptista, eds. F. *et al.*, CMPA e CCFV, Proença-a-Nova, pp. 39-72.
- Chant, S. & Mcilwaine, C. 2009, *Geographies of Development in the 21st Century*, Edward Elger Publishing, Cheltenham and Northampton, pp. 6-24.
- CE 1989, *Uma Política Agrícola Comum para os anos noventa*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 3ª edição.
- CE 2000, *Agenda 2000: desafios para a Europa*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1ª edição.
- CE 2007, *A Política Agrícola Comum*. Serviço de Publicações, 25 pp. (in [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_pt.htm); consulta em 22.12.2008).
- Cheshire, L. 2006, *Governing Rural Development*, Ashgate, Aldershot.
- Covas, A. 2006, "A ruralidade do nosso tempo: decálogo para uma 2ª modernidade", in *Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, coord. M. L. Fonseca, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 107-126.
- Covas, A. 2011, "Futuros do mundo rural português: de espaço produtor a espaço produzido: mercadorias emergentes e neo-rurais", in *O Rural Plural - olhar o presente, imaginar o futuro*, coords. E. Figueiredo *et al.*, Editora 100LUZ, Castro Verde, pp. 59-70.
- Cunha, A. 2000, *A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural*, Plátano Edições Técnicas, Lisboa.
- Donadieu, P. 1999, "Campagnes urbaines: de la réalité aux symboles", in *Le paysage: territoire d'intentions*, Idir. Ph. Gonidec-Poullaouex *et al.*, L'Harmattan, Paris, pp. 79-92.

- Esparcia Paniagua, J. 2006, "Políticas públicas, sustentabilidad y geografía rural: una agenda de estudio", *Boletín de la A.G.E.*, 41, pp. 3-10.
- García Pascual, F. 2006, "Políticas públicas y sustentabilidad en las zonas desfavorecidas y de montaña en España", *Boletín de la A.G.E.*, 41, pp. 151-182.
- Gold, J.; Thorpe, R. & Mumford, A. Alan (eds.) 2008, *Gower Handbook of Leadership and Management Development*. Ashgate, Aldershot.
- González, M. e Gómez-Limón, M. 2008, "Sociedad y desarrollo rural en Castilla y León: un estudio de opinión pública", *Boletín de la A.G.E.*, 48, pp. 199-223.
- Hadjimichalis, C. 2002, "Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy", in *Desenvolvimento e Ruralidades no Espaço Europeu* (Actas do VII Encontro Nacional da APDR), APDR, Coimbra, vol. I, pp. 37-48.
- Hopkins, J. 1998, "Commodifying the countryside: marketing myths of rurality", in *Tourism and recreation in rural areas*, ed. R. Butler *et al.*, John Wiley & Sons, Chichester.
- INE 2008, *Anuário Estatístico de Portugal 2007*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INE 2008, *Indicadores Sociais 2007*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- López Iglésias, E. 2004, "El proceso de ajuste estructural en la agricultura española durante la década de los 90: implicaciones para el modelo de agricultura", in *Actas do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, SPER/ESAB/AEEA, Bragança, 20 pp. (edição em cd-rom).
- MADRP 2008, *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Lisboa.
- Marín-Yaseli, M. e Martínéz, T. 2007, "Balance de las políticas públicas en el desarrollo rural del pirineo aragonés", *Boletín de la A.G.E.*, 43, pp. 29-49.
- Martínéz Arroyo, F. 2006, "El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea", *Norba*, XI, pp. 11-20.
- Masot, A. e Gascón, J. 2008, "Las políticas rurales europeas y su impacto en Extremadura", *Boletín de la A.G.E.*, 48, pp. 225-246.
- Moreno, L. 2002, *Desenvolvimento Local em Meio Rural: Caminhos e Caminhantes*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Moreno, L. 2009, "Empreendedorismo e promoção territorial das áreas rurais", *Os Territórios de Baixa Densidade em Tempo de Mudança*, eds. F. O. Baptista *et al.*, CMPA e CCVF, Proença-a-Nova, pp. 121-132.
- Moyano Estrada, E. 2006, "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del Nuevo Reglamento de Desarrollo Rural", in *Actas del VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, 21 pp.
- Plaza Gutiérrez, J. I. 2006: "Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales", *Boletín de la A.G.E.*, 41, pp. 69-95.
- Puente Fernández, L. 2002, "El paisaje agrario en el discurso territorial de la PAC y en la ordenación de los espacios rurales", in *Actas del XI Coloquio de Geografía Rural. Los Espacios Rurales entre el Hoy y el Mañana*, Universidad de Cantabria (Servicio de Publicaciones), Santander, pp. 234-242.
- Veiga, J. F. 2007, "Que actores para o desenvolvimento rural?", in *Periferias e Espaços Rurais*, coord. T. Dentinho e O. Rodrigues, Príncipea, Estoril, pp. 351-362.
- Viladomiu, L. e Rosell, J. 2009, "Los Programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea y sus enfoques alternativos", in L. Moreno *et al.*, *Cultura, Inovação e Território. O Agroalimentar e o Rural*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa, pp. 51-62.
- Woods, M. 2007, *Rural Geography. Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*, SAGE Publications, London.



## INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL, INOVAÇÃO E CULTURA: A CARTA MUNICIPAL DO PATRIMÓNIO<sup>29</sup>

### Resumo

A revalorização da paisagem e dos seus elementos estruturantes, no contexto de uma gestão territorial mais exigente, rigorosa e participada, é acompanhada da valorização do património como recurso territorial relevante para o desenvolvimento.

Um contributo decisivo, na perspetiva de promover instrumentos dinâmicos das políticas culturais e patrimoniais, está relacionado com a ideia de instituir a carta municipal do património na prática do planeamento urbano municipal em Portugal, como já acontece com as cartas educativas, as cartas de equipamentos desportivos, as cartas de saúde, entre outras.

A inclusão deste instrumento inovador configura uma oportunidade no contexto vigente de revisão dos planos diretores municipais (PDM), quando se pretende encontrar soluções consistentes e duradouras para resolver problemas como o sentido estático e redutor atribuído ao património cultural nos instrumentos de gestão territorial de escala municipal.

---

<sup>29</sup> Este texto retoma e aprofunda a comunicação com o mesmo título publicada em *Proceedings 5th International Congress for Spatial Planning* (FUNDICOT, Madrid, 2009, pp. 1340-1342).

## 1. Ordenamento e desenvolvimento territorial: cooperação, sustentabilidade e coesão

96

No contexto da Europa, a década de 80 do século XX marca o início de um período muito importante no plano da afirmação política e social das preocupações relativas ao ordenamento e ao desenvolvimento do território. A “Carta Europeia do Ordenamento do Território”, assinada em maio de 1983, no âmbito da conferência europeia dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território (do Conselho da Europa), é um dos primeiros documentos orientadores nesta matéria.

De acordo com o preâmbulo da Carta, o ordenamento do território é considerado uma ferramenta nuclear para reduzir as disparidades regionais, melhorar o uso e a organização espacial (considerando, de forma adequada, os aspetos económicos, sociais, culturais e ambientais), proteger o ambiente e melhorar a qualidade de vida, num contexto de profundas modificações nas estruturas económicas e sociais dos países europeus e nas suas relações internacionais. Ao mesmo tempo é reconhecida a importância da participação dos cidadãos e a necessidade de intensificar a cooperação internacional neste domínio.

Assumindo o ordenamento do território como a “tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade”, a Carta também reconhece como características do ordenamento do território o carácter democrático (de forma a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos), integrado (deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global), funcional (deve ter em conta a existência de especificidades regionais, assim como a organização administrativa dos diferentes países) e prospetivo (deve analisar e considerar as tendências de desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais).

Em relação aos objetivos fundamentais o ordenamento do território procura, simultaneamente, o desenvolvimento social e económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, e a utilização racional do território. A realização destes objetivos é essencialmente uma questão política, que deve passar pela integração e coordenação entre as autoridades

públicas envolvidas, e ainda com os numerosos organismos privados que contribuem, pelas suas ações, para (re)desenhar a organização do espaço.

A especificidade do documento, isto é, o seu carácter orientador e não vinculativo (no plano jurídico), significa que os ministros se comprometem a recomendar aos respetivos governos que os princípios e objetivos apresentados sejam considerados e que seja promovida a cooperação internacional com vista a um verdadeiro ordenamento do território europeu. Mesmo assim, prevalece a intenção de estabelecer um conceito europeu de ordenamento do território e de intensificar a cooperação e a iniciativa com as diversas organizações europeias, utilizando como plataforma o Conselho da Europa.

As questões estruturantes em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território assumem um novo impulso e uma nova dimensão, a partir da segunda metade dos anos 80, em resultado de preocupações e compromissos de escala global. O “Relatório Brundtland” (1987), ao reconhecer a limitação na capacidade de utilização de recursos e a relevância da solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território, e a “Cimeira da Terra” (Rio de Janeiro, 1992), através de compromissos de natureza política e a definição de um quadro de ação em matéria de desenvolvimento sustentável, refletem uma nova abordagem do desenvolvimento (estribada na convergência das componentes económica, social e ambiental) que influenciou de forma decisiva a evolução conceptual e operativa do ordenamento do território. De tal maneira que o ordenamento do território, na sua amplitude temática – da regulação do uso do solo (planeamento urbano) às políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento (económico, social, cultural, ambiental e territorial) –, aparece cada vez mais vinculado ao conceito de desenvolvimento, e por isso pretende assegurar uma adequada organização e utilização do território, na ótica da sua valorização, não perdendo de vista o seu desenvolvimento económico, social e ambiental/cultural, de modo integrado, coordenado, harmonioso e sustentável.

Esta atmosfera de mudança de paradigmas e os novos compromissos internacionais influenciaram também as políticas e as intervenções da União Europeia. As cinco décadas de construção europeia revelam importantes iniciativas no sentido de concretizar os objetivos definidos na génese da Comunidade Económica Europeia, ou seja, promover o desenvolvimento

harmonioso do seu conjunto pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas, através da criação de um mercado comum, de uma união económica e monetária, e da aplicação de políticas ou ações comuns. Considerando a política regional, as políticas sectoriais e os programas de iniciativa comunitária (em particular a favor das regiões de fronteira e do desenvolvimento rural), e tendo presente que qualquer intervenção política tem efeitos territoriais, podemos concluir que a União Europeia, de forma indireta, tem manifestado preocupação e induzido ação em matéria de ordenamento do território.

Aliás, o ordenamento do território e a dimensão territorial emergem como temáticas cada vez mais relevantes, no âmbito do processo de construção europeia (e das reformas estruturais em curso), em particular desde a década de 90, e a cooperação entre os Estados-membros é reconhecida como ferramenta/alavanca da nova matriz política. Com efeito, o território aparece como centro de um projeto ou modelo de orientação estratégica do desenvolvimento territorial europeu segundo uma perspetiva de ordenamento e um esquema de desenvolvimento relacionados com o objetivo da coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a vinculação da política regional com o ordenamento e o desenvolvimento. Os pilares deste projeto e esquema de desenvolvimento territorial europeu, adotado em 1999, embora não vinculativo, são a coesão económica e social, a competitividade mais equilibrada do território europeu e a salvaguarda dos recursos naturais e do património cultural. O desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e mais equilibrado, e o reforço da relação entre os territórios rurais e urbanos; o incremento de estratégias integradas de transporte e comunicação; a gestão e o desenvolvimento sustentável do património natural e cultural representam os três eixos estruturantes (grandes diretrizes orientadoras) do EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) / ETE (Estratégia Territorial Europeia). A importância desta orientação é de tal forma relevante que o texto do Tratado de Lisboa incluiu o território como área de competência partilhada entre a União e os Estados-membros (como já aconteceu com o Tratado Constitucional), quando até agora ele tinha sido considerado uma questão essencialmente nacional. Portanto, no plano político, a dimensão territorial passa a constituir

o terceiro pilar da coesão, a par da coesão económica e da coesão social. Como reconhece um texto recente da Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Portugal), o reforço da cooperação territorial, no âmbito do programa INTERREG, e a criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território (ESPO) são exemplos de medidas de implementação das propostas do EDEC pela Comissão Europeia.

O processo de cooperação entre os Estados-membros em matéria de coesão territorial da Europa prosseguiu em 2004, conduzindo à adoção da Agenda Territorial da União Europeia, em Leipzig (em maio de 2007), durante a presidência Alemã, e subsequentemente do Primeiro Programa de Ação para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, preparado pela presidência Portuguesa em colaboração com os Estados-Membros e adotado na sessão sobre coesão territorial da reunião informal dos ministros do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, realizada em Ponta Delgada, em novembro de 2007 (DGOTDU, 2008).

Uma vez que no decurso deste processo foi suscitada, através dos Estados-membros e do Parlamento Europeu, a necessidade de clarificar a noção de coesão territorial e de obter uma melhor compreensão do conceito e das suas implicações políticas, a Comissão Europeia, através da Direção Geral para o Desenvolvimento Regional, lançou em 2007 um processo tendente a promover esse esclarecimento. A adoção do “Livro Verde sobre a Coesão Territorial” (com o subtítulo “Tirar partido da diversidade territorial”), no passado dia 6 de outubro de 2008, e a abertura do período de consulta pública (que decorreu até 28 de fevereiro de 2009), insere-se na prossecução dos referidos objetivos.

## **2. Património cultural e planeamento urbano municipal: da inventariação para salvaguarda aos processos inovadores de valorização**

Como já referimos, a propósito do EDEC (1999), o património (natural e cultural) faz parte das preocupações mais recentes da União Europeia. A “Rede Natura 2000”, como estratégia e ação conjunta da União Europeia no âmbito da proteção do património natural e da biodiversidade, consti-

tui um caso paradigmático/excepcional neste domínio. Porém, a tendência principal nesta matéria é, ainda, a preponderância da jurisdição nacional.

A inclusão do património cultural na agenda do planeamento e do desenvolvimento territorial é indissociável de um conjunto significativo de documentos orientadores e normativos (relacionados, em particular, com a UNESCO e o Conselho da Europa) que ilustram as preocupações contemporâneas no âmbito da sua proteção e valorização. A terminologia hoje utilizada reflete o alargamento e a diversidade dos bens a patrimonializar, onde se incluem as dimensões intangíveis (música, festividades, tradições orais, saber-fazer, entre outras) e os novos desafios como, por exemplo, os conjuntos arquitetónicos rurais e urbanos, os imóveis e os equipamentos industriais, as arquiteturas de veraneio, as termas, as infraestruturas de transporte e os aspetos geológicos e naturais.

Em Portugal, as preocupações em matéria de património cultural, na perspetiva de um quadro normativo específico (Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro), aparecem alinhadas com as grandes tendências internacionais e os compromissos assumidos pelo país nesta matéria, designadamente: a valorização do enquadramento paisagístico (o quadro relacional influencia de forma estática ou dinâmica o modo como ele é percebido); a definição de áreas de proteção; a elaboração de um plano de pormenor e de salvaguarda para os novos imóveis classificados; a valorização da participação pública dos cidadãos; a atribuição de responsabilidade crescente aos municípios, que podem e devem desempenhar um papel relevante, especialmente no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território.

No contexto da gestão territorial, segundo a lei de bases política de ordenamento do território e de urbanismo, a salvaguarda e a valorização do património cultural decorre, no essencial, quer dos instrumentos de desenvolvimento territorial, quer dos instrumentos de planeamento territorial. Os primeiros, no âmbito de diretrizes de natureza estratégica, revelam-se através de políticas e ações sectoriais, como o Programa Operacional da Cultura, e de forma indireta ou complementar por via de diversos programas de desenvolvimento como, por exemplo, os Programas Operacionais Regionais, o LEADER (desenvolvimento rural), o POLIS (requalificação urbana) e o INTERREG (desenvolvimento transfronteiriço). Os segundos, no campo de

ação de orientações de natureza regulamentar, incidem sobretudo em matérias relacionadas com a regulação do uso do solo e têm como matriz de maior visibilidade os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), em articulação com os demais instrumentos de gestão territorial relevantes.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, o património arquitetónico e arqueológico é reconhecido com um recurso territorial. O mesmo diploma determina que as medidas indispensáveis à proteção e valorização deste património (definido como “os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e identidade das comunidades”) decorram do programa nacional da política de ordenamento do território, dos planos regionais, dos planos intermunicipais de ordenamento do território, e dos planos sectoriais relevantes, tendo em vista acautelar o uso dos espaços envolventes, e reserva aos PMOT o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis e a delimitação de áreas de proteção.

O Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, reconheceu que é “tarefa fundamental do Estado proteger e valorizar o património cultural como instrumento primacial de realização de dignidade da pessoa humana, objeto de direitos fundamentais, meio ao serviço da democratização da cultura e esteio da independência e identidades nacionais”, e, ainda mais relevante, contribuiu para definir o procedimento de classificações de bens culturais imóveis, o regime das zonas de proteção e o estabelecimento das regras para a elaboração do plano de pormenor de salvaguarda. Este “estabelece as orientações estratégicas de atuação e as regras de uso e ocupação do solo e edifícios necessárias à preservação e valorização do património cultural existente na sua área de intervenção, desenvolvendo as restrições e os efeitos estabelecidos pela classificação do bem imóvel e pela zona especial de proteção<sup>30</sup>” (Decreto-Lei n.º 309/2009).

---

<sup>30</sup> Esta, obrigatória para os bens imóveis classificados, “tem a extensão e impõe restrições adequadas em função da proteção e valorização do bem imóvel classificado”, podendo incluir zonas *non aedificandi*. Importa referir que os bens imóveis em vias de classificação beneficiam de uma zona geral de proteção (ou em alternativa, de uma zona especial de proteção provisória). “A zona geral de proteção tem 50 metros contados dos limites externos do bem imóvel e

A proteção e valorização do património construído na esfera de ação dos PMOT envolve a identificação (obrigatória) dos bens classificados (no contexto das “servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento”) e também pode incluir a identificação de espaços de elevado valor patrimonial para os quais são definidos regulamentos especiais de gestão urbanística, tudo justificado e apoiado nos estudos de caracterização do território municipal e nos relatórios que explicitam os objetivos estratégicos/opções do plano e a respetiva fundamentação técnica (suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução). Considerando, de igual modo, as dificuldades dos municípios em definir o programa de execução das intervenções previstas e respetivo plano de financiamento, é fácil concluir que os PMOT, através de uma conceção prática redutora em matéria de património cultural, são mais instrumentos de catalogação de bens imóveis classificados do que ferramentas de uma estratégia de ação tendo em vista valorizar o referido património.

Um contributo decisivo nesta matéria está relacionado com a ideia de instituir a carta municipal do património na prática do planeamento urbano municipal em Portugal, como já acontece com as cartas educativas, as cartas de equipamentos desportivos, as cartas de saúde, entre outras. A realidade nacional dá conta de algumas iniciativas neste domínio como acontece, por exemplo, em Lisboa. A “Carta Municipal do Património”, com base no inventário do património do Plano Diretor Municipal de 1994 (entretanto reavaliado e atualizado), identifica os objetos singulares, imóveis, conjuntos edificados, espaços públicos (como os jardins) com interesse histórico, cultural, arquitetónico, paisagístico e/ou ambiental, e áreas de valor arqueológico. Trata-se de uma relação exaustiva de bens relevantes (fixados nas componentes patrimoniais urbanas), do ponto de vista formal, para a cidade e os cidadãos, e que devem, por isso, ser salvaguardados e valorizados. Segundo dados estatísticos da Câmara Municipal

---

vigora a partir da data da decisão de abertura do procedimento de classificação” (Decreto-Lei n.º 309/2009).



de Lisboa, o número de elementos patrimoniais e de conjuntos edificados identificados conheceu uma evolução bastante positiva no período de 1994 a 2005: 18% e 76%, fixando-se em 2028 e 542, respetivamente. Deste modo, estão reunidas as condições fundamentais para um conhecimento detalhado das condições sócio-urbanísticas e das condições do património edificado, mediante um sistema de monitorização urbana a uma escala detalhada de unidades de análise de pequena dimensão (quarteirão e edifício), suportado por poderosas ferramentas de gestão de informação urbana georeferenciada, que permitirá apresentar uma proposta de PDM de nova geração.

Contudo, a base metodológica mais consistente e inovadora para a prossecução do objetivo de integração e valorização patrimonial decorre de uma proposta integrada nas conclusões do seminário “A Carta Municipal do Património e os Planos Diretores Municipais de 2.<sup>a</sup> Geração”, organizado pelo Instituto Português do Património Arquitetónico e pela Ordem dos Arquitetos/Delegação do Distrito de Castelo Branco, em maio de 2005. A “Carta Municipal do Património” é definida com um “Documento-Processo que visa objetivos estratégicos para a salvaguarda e valorização do Património enquanto valor cultural, identitário, recurso económico e social, no âmbito do Território Cultural” (Afonso, 2006). Este último conceito designa um “espaço identitário dinâmico de produção e consumo cultural, composto de monumentos, conjuntos e sítios, que são marcas de uma paisagem antropizada, e por museus, centros de interpretação, itinerários sinalizados...” que deve ter “uma estrutura organizativa, capaz de liderar um processo de desenvolvimento sustentável, encarregue da gestão de uso do património em rede e dedicada à aplicação de uma estratégia interpretativa desse território cuja elaboração deve ser o aspeto metodológico central de qualquer projeto de valorização do património” (Afonso, 2006). Pode ser de grande interesse na perspetiva de difundir a ideia de “Marca-Território” em diferentes mercados (cultura, lazer, turismo, entre outros), ao permitir otimizar o conjunto de serviços e produtos oferecidos pelo território, possibilitar uma maior competitividade dos agentes económicos ligados a estes mercados e definir prioridades em relação ao tipo de investimentos a realizar. “Para que isto seja pos-

sível, devemos caminhar para um modelo de apresentação do território relacionado com uma ideia integral de paisagem e que em relação a si próprio, conte com os testemunhos originais (tangíveis ou intangíveis), que utilize as construções existentes, isto é, os lugares da memória” (Afonso, 2006).

Portanto, no quadro de uma nova geração de Planos Diretores Municipais, a temática do património deverá constituir, enquanto documento-processo, sectorial e complementar, a “Carta Municipal do Património”. Esta proposta enfatiza um conceito de património à escala da paisagem, ultrapassa os objetivos clássicos do cadastro/inventário de bens (ao introduzir o objetivo da permanente atualização, com a localização georeferenciada da cada bem), incide na definição de estratégias de património enquanto recurso relevante para o desenvolvimento sustentável, e configura um instrumento sectorial de apoio ao planeamento integrado, à programação, ao controle e gestão de ações nos domínios do património e do território cultural, às escalas do ordenamento, do urbanismo e da arquitetura. Considera, ainda, essencial a elaboração das “Cartas de Risco do Património” às escalas que acabámos de referir, com incidência na caracterização da situação de risco, suas causas e definição de políticas, meios e soluções de prevenção e combate, e preconiza a sua articulação com a “Carta Municipal do Património”.

Em síntese, é de inegável relevância que a “Carta Municipal do Património” seja formalmente instituída como instrumento indispensável das políticas de salvaguarda e valorização do património. As questões do património não podem continuar a ser tratadas de forma estática e restritiva como nos PDM de 1ª geração, resumindo-se a uma listagem de inventário e sua cartografia, mas “deverão contemplar não apenas regras de controlo administrativo e policial, como essencialmente questões de estratégia (programação, faseamento e prioridades de investimento) para o desenvolvimento sustentável e definição de componentes específicas da política do património cultural”. Só assim o PDM “deixará de ser um instrumento final, para ser um instrumento estratégico, dinâmico, flexível, assente na articulação e integração de diferentes categorias de Cartas Municipais” (Afonso, 2006).

## Referências bibliográficas

- Afonso, J. C. 2006, *A Carta Municipal do Património e os Planos Directores Municipais de 2ª Geração*, 5 pp. (policopiado).
- Alvergne, C. e Taulelle, F. 2002, *Du Local à l'Europe. Les Nouvelles Politiques d' Aménagement du Territoire*, PUF, Paris.
- Carvalho, P. 2008, "The municipal charter for heritage as an innovative tool in urban planning in Portugal: from conceptualisation to operationalisation?", in *Proceedings of 5<sup>th</sup> International Congress for Spatial Planning*, FUNDICOT, Madrid, 3 pp.
- Carvalho, P. 2009, "Instrumentos de gestão territorial, inovação e cultura: a Carta Municipal do Património", *Cadernos de Geografia*, nº 26/27 (2007/2008), pp. 131-135.
- CE 2007, *1º Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia*. (tradução e reprodução da versão inglesa do documento original realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 23 pp.).
- CE 2007, *Agenda Territorial da União Europeia*. (tradução e reprodução da versão inglesa do documento original realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 12 pp.).
- CE 2008, *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial* (reprodução em *fac símile* do documento em língua portuguesa realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 13 pp.).
- DGOT 1988, *Carta Europeia do Ordenamento do Território*, DGOT, Lisboa, 19 pp.
- DGOTDU 2008, "Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia" ([www.dgotdu.pt/livroverde/documentos.html](http://www.dgotdu.pt/livroverde/documentos.html); acesso em 29.01.2009).
- Craveiro, M. T. 1999, "Desenvolvimento do plano integrado de qualidade ambiental de Lisboa – Agenda Local 21", *Urbanismo*, 3, pp. 24-29.
- Dasí, J. F. 2008, "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 11-32.
- Estarellas, P. B. *et al.* 2005, "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible", *Boletín de la A.G.E.*, 39, pp. 423-446.
- Faludi, A. 2005, "La política de cohesión territorial de la Unión Europea", *Boletín de la A.G.E.*, 39, pp. 11-30.
- Fidélis, T. 2001, *Planeamento Territorial e Ambiente. O Caso da Envolvente à Ria de Aveiro*, Principia, Cascais.
- Gold, J. *et al.* (eds.) 2008, *Gower Handbook of Leadership and Management Development*. Ashgate, Aldershot.
- Gonçalves, R. T. 2011, "Reflexões sobre a salvaguarda do património paisagístico", in *Património Estudos*, IGESPAR, nº 11, pp. 42-47.
- Gutiérrez, J. I. P. *et al.* 2003, "Nueva Cultura y Gobierno del Territorio en Europa", *Ería*, 61, pp. 227-249.
- Henriques, E. B. 2010, "Itinerários turísticos temáticos e património: questões críticas para um turismo responsável e humanista", in *Turismo Cultural, Territórios e Identidades*, org. M.G. Santos, IPL e Edições Afrontamento, Porto, pp. 221-234.
- Magalhães, I. R. 2011, "O património e a sua sobrevivência: riscos e prevenção", in *Património Estudos*, IGESPAR, nº 11, pp. 48-54.
- Partidário, M. R. 1999, *Introdução ao Ordenamento do Território*, Universidade Aberta, Lisboa, nº 177.
- Puente Fernández, L. 2011, "El valor patrimonial del paisaje: cultura, medioambiente y democracia", in *Proceedings of 6<sup>th</sup> International Congress for Spatial Planning*, FUNDICOT, Madrid, pp. 211-225 ([www.ciot/6ciot+atas+at4\\_5.pdf](http://www.ciot/6ciot+atas+at4_5.pdf)).

(Página deixada propositadamente em branco)

## PLANEAMENTO, TURISMO E PATRIMÓNIO EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE<sup>31</sup>

### Resumo

O planeamento do turismo é uma ferramenta estruturante da política de desenvolvimento sustentável e por isso ocupa um lugar decisivo no processo de conceção e implementação de estratégias de desenvolvimento. No contexto das novas escolhas geográficas do turismo e do lazer, o património natural e cultural é cada vez mais utilizado no âmbito de estratégias de requalificação territorial, revitalização do tecido económico e social, e criação de novos produtos turísticos. A escala e a organização (em rede) da oferta turística, a promoção integrada e a gestão participada são algumas das suas dimensões mais inovadoras.

As “Aldeias do Xisto” (Pinhal Interior/Região Centro de Portugal), exemplo utilizado para aprofundar este quadro conceptual, configuram um projeto inovador que permitiu criar uma rede integrada de entidades públicas e privadas, tendo em vista a afirmação de uma marca diferenciadora no contexto turístico nacional.

---

<sup>31</sup> O presente texto, com alterações e atualizações, decorre de versões anteriores que foram publicadas no âmbito das Atas do *1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde/2º Congresso Lusófono de Ciência Regional/15º Congresso da APDR* (Universidade Jean Piaget, Cidade da Praia, 2009, 19 pp.) e da revista *Biblos* (Faculdade de Letras, Coimbra, vol. VII, 2009, pp. 485-506).

## 1. Planeamento, turismo e sustentabilidade

108

A importância crescente da dimensão territorial no quadro das políticas públicas e o seu reconhecimento como eixo vertebrador do desenvolvimento sustentável contribuíram para repensar o valor estratégico do planeamento em diversas atividades alicerçadas na utilização de recursos finitos e, em alguns casos, não renováveis, como é o caso do turismo. A dimensão espacial do turismo e em particular as suas externalidades negativas conduziram ao reconhecimento da necessidade de repensar a atividade turística segundo uma ótica alicerçada na relação qualidade/continuidade. O forte crescimento do número de turistas (nacionais e internacionais) e a expressão urbanística do lazer e do turismo são outros argumentos de peso que justificam as preocupações atuais em matéria de sustentabilidade e planeamento da atividade turística. Assumindo o planeamento como uma ferramenta indispensável das políticas de promoção do desenvolvimento sustentável, podemos afirmar que a transposição dos seus princípios nucleares para o campo do turismo pretende, no essencial, salvaguardar recursos, criar e distribuir benefícios, e envolver as populações locais. Planear o turismo é uma condição necessária para a organização, a viabilidade e a sustentabilidade da própria atividade, e a sua evolução em harmonia com os pilares do desenvolvimento sustentável designadamente as vertentes económica, social, cultural e ambiental (Carvalho, 2009).

A evolução do conceito de desenvolvimento influenciou de forma decisiva o caminho do processo de planeamento e a sua aplicação no âmbito do turismo. O final dos anos 60 e o início da década de 70 do século passado são marcados por alterações na conceção e na prática do planeamento associadas a importantes transformações nas formas de intervenção dos Estados (descentralização, novos níveis de planeamento sectoriais e espaciais, criados para enquadrar diferentes formas de governo local e regional), e ao problema decorrente da crise financeira do Estado que se refletiu em novas prioridades nas despesas públicas (DGOTDU, 1996).

Nessa fase, em que o planeamento regional e urbano é o rosto de maior visibilidade das políticas públicas, dominam as preocupações de natureza económica e as orientações ambientais primam ainda pela ausência.

O crescimento do turismo e a crescente capacidade de gerar lucros justificam a importância do planejamento turístico, domínio que assumirá “ênfase fundamentalmente a partir da década de 80” (Henriques, 2003).

Ao mesmo tempo, emerge o planejamento estratégico, como resultado da necessidade de intervir globalmente sobre o quadro social e econômico do desenvolvimento (urbano) e de melhorar a eficácia dessas intervenções, garantindo a articulação e cooperação entre os atores desse desenvolvimento. O objetivo é ultrapassar as insuficiências e as dificuldades dos sistemas de planificação tradicional (resultantes do crescimento urbano do pós-guerra), uma vez que estas regulamentam muito mais que estimulam; concentram o papel de motor e o poder de decisão mais do que repartem a responsabilidade na iniciativa e no consenso; privilegiam a alteração das estruturas edificadas; não são plataformas dinamizadoras de ações a empreender de forma conjunta (Borja & Castells, 2000), e não configuram o planejamento como um processo dinâmico, “que define os objetivos e o caminho para os alcançar, num contexto de constante avaliação, que permite reagir, atempadamente, às mudanças internas e externas” (Brito & Silva, 2005). Nesta nova abordagem do sistema de planejamento, importa entender e atuar sobre as condições sociais e econômicas do desenvolvimento e não apenas sobre as suas consequências, bem como criar condições para promover o desenvolvimento segundo princípios de cultura de transformação urbana e de desenvolvimento sustentável.

Assim, um plano estratégico é a definição de um projeto de incidência espacial que unifica diagnósticos, combina e concretiza ações públicas e privadas e estabelece um quadro de mobilização e de cooperação dos atores sociais. Trata-se, fundamentalmente, de um instrumento de apoio à tomada de decisões e ao mesmo tempo, uma proposta de responsabilidade partilhada que coloca grandes desafios para a modernização do território e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. As propostas de ação, na sequência de uma análise de oportunidades, representam uma base de trabalho para o diálogo e a contratualização.

É reconhecido pela comunidade científica que os sistemas de ordenamento do território, considerados essenciais para a execução das políticas de desenvolvimento sustentável, deverão ser consolidados, encorajando abordagens

de inspiração ecológica e o abandono de sistemas rígidos na afetação do solo. Ao mesmo tempo, importa que os modelos de planeamento *top down* tradicionais incorporem os interesses da comunidade local no processo de decisão e de planeamento e se constituam como *bottom-up* (Henriques, *op. cit.*). A utilização de metas e indicadores, o melhoramento dos sistemas de participação pública no planeamento e a ligação potencial entre o ordenamento do território e os processos da Agenda XXI, marcam uma nova etapa nos processos de ordenamento e gestão do território (Carvalho, 2006).

Face ao exposto, as novas orientações teóricas e metodológicas do planeamento aplicadas ao turismo enfatizam o desenvolvimento sustentável da atividade turística. A Organização Mundial do Turismo (WTO, 1993), inspirada no relatório *Our Common Future*, também conhecido como “relatório Brundtland”, elaborado pela Comissão Mundial Sobre Ambiente e Desenvolvimento e apresentado em 1987 (WCED, 1987), e em outros contributos afins, define turismo sustentável como uma prática responsável, que visa satisfazer a procura turística (os interesses dos visitantes), capaz de conciliar a preocupação com a salvaguarda e a valorização dos recursos turísticos (fundamentos da oferta turística), e aumentar os benefícios destes recursos para a população local. Cláudia Henriques (*op. cit.*), a respeito da consolidação do turismo sustentável, como uma ferramenta básica de gestão dos recursos turísticos, sublinha a importância da aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável ao turismo, nomeadamente a equidade, a preocupação com o longo prazo, a capacidade de carga, a conservação e as parcerias.

Apesar do descompasso entre as dinâmicas territoriais do turismo e as preocupações efetivas/ações concretas em matéria de planeamento desta atividade, não restam dúvidas de que o planeamento do turismo sustentável deve contribuir para promover “um turismo *soft*, qualitativo, alternativo e responsável, que pressupõe uma visão administrativa moderna, com uma rendibilidade moderada, mas contínua no tempo, e com uma postura responsável face à envolvente social, ambiental e cultural”, assim como “deverá constituir uma plataforma de entendimento e de harmonização entre os objetivos e as necessidades de todos os interventores no processo (...), num contexto de desenvolvimento sustentável” (Brito & Silva, *op. cit.*).



A articulação entre o planeamento e o desenvolvimento turístico (ou do turismo) sustentável, tendo em vista satisfazer as necessidades económicas, sociais e estéticas sem colocar em causa a continuidade dos recursos turísticos (designadamente culturais e ecológicos), remete para a relevância do próprio processo de planeamento (definição de objetivos, análise e diagnóstico; formulação de propostas; decisão; monitorização; avaliação). Como refere Brito (2009: 3), “a operacionalização do conceito de turismo sustentável começa na fase de planeamento, não só nos resultados deste processo, mas também na forma como ele próprio se desenrola. Neste campo, a inovação tem-se feito sentir, porque a própria necessidade de garantir a competitividade dos destinos tem aberto as portas à criatividade e à vontade de implementar modelos de planeamento que conduzam à continuidade numa perspetiva de qualidade”.

Inskeep (1991), Hall (2000), Page & Hall (2003), Burns (2004), entre outras referências, a respeito de planear o turismo e definir modelos de planeamento turístico, recomendam mudanças no processo de planeamento, desde logo por via da decisão inequívoca de planificar (visão política), assim como enfatizam o relacionamento institucional, a interação entre os atores, o envolvimento das comunidades locais, e as componentes de monitorização e avaliação da sustentabilidade dos destinos turísticos – estas últimas referidas, também, por Partidário (2006), Baumgartner (2006) e Careto (2006). O reconhecimento da validade das boas práticas em planeamento e desenvolvimento turístico, ou seja exemplos de experiências positivas para os destinos turísticos e para as comunidades locais, é mais um contributo inovador e uma ferramenta válida neste domínio.

Em síntese, a visão atual do planeamento turístico configura uma plataforma de geometria variável, uma vez que o planeamento da atividade turística “ocorre sob uma variedade de formas (desenvolvimento, infraestruturas, uso do solo e dos recursos, organização, recursos humanos, promoção e marketing), estruturas (diferentes governos, organizações quase e não governamentais), escalas (internacional, transnacional, regional, local, de lugar) e em diferentes tempos (para desenvolvimento, implementação, avaliação, e o atingir satisfatório dos objetivos de planeamento” (Henriques, *op. cit.*).

## 2. Planeamento e desenvolvimento de novos produtos turísticos associados ao património natural e cultural, em territórios de baixa densidade

112

As tendências atuais em matéria de oferta e procura turística demonstram a relevância de produtos que configuram novas escolhas geográficas como, por exemplo, o campo, os planos de água e a montanha. No caso de Portugal, estas escolhas geográficas (alternativas) representam cerca de 20% das respostas sobre o ambiente de gozo de férias, de acordo com as estatísticas sobre as Férias dos Portugueses, da Direção Geral do Turismo (2007). Esta situação decorre, entre outros fatores, das mudanças qualitativas que marcam o (novo) comportamento dos turistas. De facto, neste início de milénio os turistas são mais ativos e participativos; têm interesses mais diversificados e segmentados (WTO, 2003); são mais exigentes e menos influenciados pelas perspectivas da oferta massificada (Barros, 2004); estão mais esclarecidos e informados (Mcgettigan, 2005).

A ação pública nacional em matéria de política e instrumentos de promoção do desenvolvimento, considerando o referido contexto geográfico (territórios de baixa densidade) e a política regional europeia, apresenta como principais dimensões inovadoras a valorização dos contextos territoriais e dos recursos endógenos, a definição de escalas e a formatação de espaços de planeamento e intervenção, e a construção de redes territoriais, apesar das insuficiências reconhecidas no âmbito da articulação das políticas sectoriais e da divulgação e utilização adequada das ferramentas/resultados dos processos de acompanhamento e avaliação das iniciativas.

O espectro das intervenções em Portugal, com especial incidência no período correspondente ao 3º Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), permite fixar exemplos em diversas regiões, como as Aldeias Vinhateiras do Douro (Norte), as Aldeias Históricas de Portugal (Centro), as Aldeias do Xisto (Centro), as Aldeias de Água (Alentejo), as Aldeias com Castelo e Património (Alentejo), as Aldeias de Mina (Alentejo), as Aldeias do Algarve (Algarve), entre outras. Duas particularidades podem ser identificadas como traços comuns a (quase todas) estas iniciativas: a sua inclusão em ações integradas de base territorial (no caso das Aldeias Históricas, a referida ação integrada configura uma segunda fase de intervenção, uma vez que a iniciativa começou no anterior período de programação das políticas públicas,

ou seja, em 1994-1999) e o propósito de transformar programas de requalificação e revitalização (desenvolvimento) em redes territoriais (funcionais).

### 2.1 Aldeias do Xisto: requalificar/revitalizar microterritórios e induzir novas centralidades no âmbito do lazer e da oferta turística

O Programa das Aldeias do Xisto (PAX) é uma iniciativa pública de desenvolvimento suportada pela Ação Integrada de Base Territorial (AIBT) do Pinhal Interior (Componente FEDER), do Eixo II (Ações Integradas de Base Territorial) do Programa Operacional da Região Centro (2000-2006), que pretendeu requalificar “um conjunto de aldeias serranas (recuperação de coberturas e fachadas, requalificação de espaços sociais, instalação de mobiliário urbano, recuperação de pavimentos de ruas e calçadas, infraestruturização com redes básicas)” e constituir “uma rede de sítios de interesse turístico” (CCRC, 2001).

A estruturação e a implementação da AIBT do Pinhal Interior, a partir da análise dos seus principais domínios de intervenção e investimentos realizados, refletem dois eixos prioritários: o turismo (cultural e ecológico) e o património (cultural e natural) (Carvalho, 2008). Segundo elementos relativos a janeiro de 2006, o investimento total aprovado aproximava-se de 25 milhões de euros, destacando-se o PAX (com 10.63 milhões de euros e 44.8% do investimento) e as iniciativas de valorização do património natural e cultural (entre as mais importantes neste domínio), com 52% do investimento aprovado (12.36 milhões de euros). Os projetos aprovados neste último contexto cobrem diversas áreas como, por exemplo, as praias fluviais e os museus (Carvalho, 2006). A título de comparação, podemos referir que as Aldeias Históricas de Portugal, no período de 1994 até 2002 (primeiro, em 1994-1999, como Programa Nacional, abrangendo dez lugares, e depois, em 2000-2006, como AIBT do Programa Operacional da Região Centro, integrando mais dois lugares), apoiaram investimentos (concretizados) de cerca de 35 milhões de euros (montante que, entretanto, ultrapassou os 40 milhões de euros). Por outro lado, é importante referir outras linhas de ação concretizadas, como a reabilitação social, em que foram realizadas diversas ações de formação dirigidas às populações das Aldeias do Xisto no sentido de dotá-las com

as competências básicas em diversas áreas, designadamente atendimento turístico, pedreiros do xisto e gastronomia (A. Carvalho, 2006), e o apoio às atividades económicas relacionadas com o turismo, nomeadamente alojamento, animação, restauração/cafetaria e comércio de produtos endógenos.

### 2.1.1 Planos de Aldeia e requalificação territorial

No âmbito do PAX, a seleção dos lugares teve como suporte a avaliação das candidaturas apresentadas pelos municípios (através de um Plano de Aldeia, para cada lugar). O Plano de Aldeia configura um instrumento de gestão territorial (com semelhanças em relação aos planos de pormenor) tendo em vista definir propostas/linhas de ações em matéria de intervenção física (figura 1), na sequência de uma análise e diagnóstico de cada lugar. Este processo permitiu fixar um conjunto de microterritórios que têm em comum traços inequívocos resultantes de trajetórias de abandono e progressiva desvitalização demográfica, económica e social, não obstante as especificidades territoriais que decorrem de indicadores como os estatutos de proteção das paisagens, as características demográficas, económicas e sociais, e as estruturas edificadas, designadamente o número de imóveis, o estado de conservação, as características arquitetónicas, e a tipologia de ocupação (Carvalho, *op. cit.*).



Figura 1. Imóveis particulares recuperados e espaços públicos requalificados no âmbito do PAX, em Gondramaz (Miranda do Corvo, 2008)

Foto: Paulo Carvalho

A elaboração dos Planos de Aldeia e a sua implementação territorial decorreu no contexto dos GAT (Gabinetes de Apoio Técnico), dos GTL (Gabinetes Técnicos Locais) e contou com a colaboração de algumas empresas particulares de prestação de serviços na área do planeamento (em casos pontuais).

Os vinte e quatro lugares selecionados para o PAX (23, selecionados até 2003, e mais um, integrado na fase final do Programa) encontram-se repartidos por catorze municípios das sub-regiões do Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Beira Interior Sul e Cova da Beira. A geografia do PAX é marcada por dois subconjuntos principais: o agrupamento de lugares da Serra da Lousã e da sua bordadura sudoeste (que perfazem mais de 50% do Programa), e o alinhamento de aldeias na proximidade do Médio Zêzere, cuja articulação com a região e o país decorre da utilização de três portas de acesso principais: a Serra da Lousã (por via das estradas nacionais nº 2, 17-1, 236, 342, e do itinerário complementar nº 3), o itinerário complementar nº 8 (IC8) e a autoestrada nº 23 (A23).



Figura 2. Imóvel particular recuperado, com apoio do PAX, destinado a alojamento turístico, em janeiro de Cima (Fundão, 2006)

Foto: Paulo Carvalho

A análise da distribuição do investimento aprovado no âmbito do PAX, segundo as categorias de intervenção e os territórios envolvidos, com base em resultados publicados no âmbito das nossas investigações (Carvalho, *op. cit.*), permitiu fixar as seguintes conclusões:

- De modo individual, destacam-se os imóveis particulares (37.5% do investimento aprovado), os espaços públicos (19.7%), as infraestruturas (10.9%) e estas duas últimas componentes de forma agrupada (13.2%); a intervenção nos espaços públicos foi responsável por 10.2% do investimento aprovado.
- As câmaras municipais são o maior investidor do PAX; esta evidência é reforçada pelo facto de o esforço de investimento das autarquias ser mais elevado, em face da menor taxa de compartição do Estado e da União Europeia para os domínios de intervenção em causa (espaços públicos e infraestruturas básicas).
- A distribuição do investimento aprovado é desigual segundo os lugares, repartindo-se no intervalo de variação de 152 mil (Casal de São Simão) a 1.2 milhões de euros (Janeiro de Cima). De igual modo, as diferenças de investimento aprovado no plano municipal são muito marcadas: entre 152 mil euros (Figueiró dos Vinhos) e 1.7 milhões de euros (Fundão).

No início de 2006 estavam aprovadas 424 intervenções em imóveis particulares, 34 intervenções em imóveis públicos, 47 ações em espaços públicos e cerca de 30 ações relacionadas com infraestruturas (Carvalho, *op. cit.*).

### 2.1.2 Criar um novo destino/produto turístico, inventar uma marca e promover um território

A implementação dos Planos de Aldeia, por via da requalificação territorial dos lugares serranos, contribuiu para melhorar a qualidade de vida das populações locais e assegurou um conjunto de condições fundamentais que permitiram lançar as bases de um produto turístico vocacionado para os segmentos da procura turística relacionados com o turismo cultural, o turismo de natureza, o turismo de aldeia e o turismo ativo. A integração das Aldeias do Xisto na geografia dos destinos turísticos e do lazer deve ser entendida de acordo com a amplitude das novas motivações turísticas e de lazer, nomeadamente a aquisição de habitação secundária, o retorno às origens, a aquisição de produtos endógenos, a procura de paisagens de elevada qualidade estética

e ambiental, a valorização do património natural e cultural, o desejo de viver novas experiências e a prática de atividades ao ar livre.

A prossecução deste objetivo, ainda na vigência da AIBT do Pinhal Interior, decorreu no contexto de duas iniciativas muito relevantes.

Por um lado, a criação de um Sistema de Incentivos Específicos para o Pinhal Interior (SIEPI), responsável por 3.2% do total de investimento elegível aprovado no âmbito da referida AIBT (Carvalho, *op. cit.*), apoiou a instalação ou o reforço de iniciativas de investimento empresarial nas áreas do alojamento turístico (em unidades de turismo em espaço rural – figura 2), animação turística, restauração, comércio e divulgação de produtos locais (em particular o artesanato). De forma complementar, a capacidade de alojamento turístico do contexto geográfico (escala municipal) das Aldeias do Xisto<sup>32</sup>, foi ampliada, diversificada e qualificada, através da concretização de importantes projetos, com o apoio de outros programas como, por exemplo, o LEADER+ (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) e o PRIME (Programa de Incentivos à Modernização da Economia) – este último através do SIVITUR (Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica) e do SIPIE (Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais).

Por outro lado, a elaboração do Plano Global de Desenvolvimento Sustentado das Aldeias do Xisto, preparado e promovido pela Pinus Verde (Associação de Desenvolvimento, com sede no Fundão), através de uma parceria com diversos municípios, entidades institucionais e agentes económicos e culturais da região, com o apoio da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. Este instrumento orientador definiu como prioritários os seguintes eixos de intervenção:

---

<sup>32</sup> A Pousada das Amoras (integrada nas Pousadas de Portugal), em Proença-a-Nova, e o Mélia Palácio da Lousã, no centro histórico da Lousã, são dois exemplos emblemáticos de alojamento de qualidade, a partir da recuperação de imóveis de grande valor patrimonial, cuja concretização envolveu a participação ativa dos respetivos municípios. A primeira, inaugurada em dezembro de 2003, oferece 32 quartos e uma suite, e dispõe ainda de restaurante, bar, piscina no exterior, estacionamento, loja de artesanato, sala de reuniões, tenda de eventos e SPA. O segundo, inaugurado em abril de 2005, de quatro estrelas, oferece quase cinco dezenas de quartos, repartidos por duas alas (nova e antiga) do edifício. Esta unidade hoteleira, o primeiro Mélia Boutique Hotel a abrir em Portugal, oferece ainda serviços de bar e restauração, abertos a toda a população, e dispõe de parque infantil, estacionamento e um auditório (para eventos culturais e científicos).

- Imagem e marketing territorial (conceber e promover uma imagem/marca que identifique e promova o território);
- Comunicação e informação aos visitantes (editar uma revista de divulgação<sup>33</sup>; colocar placares informativos das aldeias e da rede em cada aldeia, e inserir sinalética direcional na rede viária);
- Novas funcionalidades económicas, designadamente estabelecer uma rede de lojas (Lojas Aldeias do Xisto) em regime de *franchising*, tendo em vista comercializar produtos das Aldeias do Xisto como, por exemplo, peças artísticas em porcelana e em madeira (figura 3), bijutaria, joalharia, artigos em pasta de papel, linho, bordados, brinquedos, doces, licores, ervas aromáticas e chás de produção biológica, recomendados com um selo que pretende reconhecer a sua qualidade. De igual modo, está em expansão a criação de produtos de marca, “que vai desde o *merchandising* de loja às *t-shirts* serigrafadas à mão e de edição limitada, aos blocos de encadernação manual, a cosmética e porcelanas, sempre com motivos inspirados no dia a dia das aldeias, tal como ele é vívido hoje” (Revista Aldeias do Xisto, 2009: 51). A primeira loja abriu em Lisboa, em agosto de 2006, e no presente estão em funcionamento lojas em Aigra Nova (Góis), Barroca (Fundão), Benfeita (Arganil), Candal (Lousã), Costa do Castelo (Lisboa), Martim Branco (Castelo Branco), Fajão (Pampilhosa da Serra), Figueira (Proença-a-Nova), Casal de São Simão (Figueiró dos Vinhos), vila de Pampilhosa da Serra e cidade de Barcelona (*Barrio de Gracia*). Dez dos catorze municípios envolvidos no PAX têm lojas Aldeias do Xisto abertas ao público.

---

<sup>33</sup> A revista “Aldeias do Xisto” é marcada por duas fases editoriais distintas. A primeira edição, de distribuição gratuita, foi lançada pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (através da AIBT do Pinhal Interior), entre 2003 e 2004, para dar conta do PAX e das suas realizações (configurando um instrumento de acompanhamento do PAX). A segunda edição, desde os finais de 2005, com a chancela da Pinus Verde, pretende constituir (mais) um meio de atrair visitantes às Aldeias do Xisto. Esta nova edição, com objetivos comerciais, definiu com metas a frequência de publicação quadrimestral, uma tiragem de 6000 exemplares, a distribuição por todos os postos de turismo dos municípios abrangidos, bem como nos postos de turismo de Coimbra e Tomar, a entrega a todos os agentes económicos (alojamento, restauração e animação turística) para assim chegar aos seus clientes, e a distribuição por *direct mail* para uma lista de cerca de mil *opinion makers*, entidades públicas e comunicação social, conforme informação divulgada através da página WEB das Aldeias do Xisto.



- Gestão e promoção das Aldeias do Xisto e dos produtos (turísticos) associados, através da criação de uma Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto;
- Elaboração e implementação de um Plano de Animação Turística das Aldeias do Xisto.



Figura 3. Escultura em madeira, de Kerstin Thomas (Cerdeira, 2008)

Fonte: Paulo Carvalho

### 2.1.3 A ADXTUR e a Rede das Aldeias do Xisto

Para concretizar este último desígnio, afirmar as Aldeias do Xisto como um produto turístico destinado a captar um segmento de mercado muito exigente (ao nível qualidade do serviço, da oferta cultural, da informação disponível e prestada, entre outros) e potenciar paisagens que oferecem inúmeras possibilidades de lazer, revelou-se fundamental a criação da Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto (ADXTUR).

A ADXTUR (entidade privada sem fins lucrativos), através de uma parceria com 21 municípios e mais de 70 operadores privados que atuam no território, constitui uma plataforma de cooperação muito relevante no percurso de afirmação das Aldeias do Xisto e sua articulação<sup>34</sup> (constituição de uma

---

<sup>34</sup> A Rede das Aldeias do Xisto integra as 24 aldeias que foram intervencionadas no âmbito do PAX e ainda, a partir de meados de 2011, as aldeias de Sobral de S. Miguel (Covilhã), Vila Cova do Alva (Arganil) e Aldeia das Dez (Oliveira do Hospital).

rede de lugares). A oferta de serviços e produtos turísticos dos seus associados (alojamento, restauração, animação turística e comércio tradicional), articulada com o calendário de animação das Aldeias do Xisto, é uma das faces de maior visibilidade da ação inovadora deste órgão colegial, tendo em vista gerir e promover a marca Aldeias do Xisto, articular entidades públicas e agentes privados, induzir dinâmicas locais de desenvolvimento sustentável (através da diversificação e dinamização das atividades económicas, especialmente na área do turismo), valorizar recursos endógenos e contribuir para a integração do Pinhal Interior (na versão da AIBT) nas dinâmicas emergentes do mercado turístico.

O modelo de gestão da ADXTUR está alicerçado em grupos de trabalho sectoriais, tais como: praias fluviais (Rede de Praias Fluviais Aldeias do Xisto); ambiente, caça e pesca; ordenamento do território e regulamentos urbanos; produtos turísticos; Rede de Lojas Aldeias do Xisto; formação e qualidade – certificação; comunicação e marketing; projetos de desenvolvimento e cooperação estratégica, que correspondem aos eixos estratégicos de ação da Agência.

A presença das Aldeias do Xisto em diversos eventos nacionais (como, por exemplo, a Bolsa de Turismo de Lisboa, desde 2006) e internacionais (como aconteceu na Feira Internacional de Turismo de Berlim, entre 10 e 15 de março de 2009) demonstra também a sua integração nas estratégias de promoção turística das marcas Centro de Portugal e Portugal.



Figura 4. Sinalização (placa indicativa/informativa) no contexto do Caminho do Xisto (PR1) de Gondramaz (2009)

Foto: Paulo Carvalho

No plano interno, importa salientar o calendário de animação das Aldeias do Xisto, ou seja, um programa permanente de atividades e eventos idealizados em conjunto com os parceiros locais. O número de iniciativas cifra-se em largas dezenas, de forma continuada e com forte incorporação de inovação, em áreas como a gastronomia, o artesanato, a observação de fauna e de flora, a educação patrimonial, o desporto de natureza e de aventura<sup>35</sup>, a recriação de acontecimentos que compõem o ciclo etnográfico do mundo rural, entre outros.



Figura 5. Centro de BTT da Lousã (2009)

Foto: Paulo Carvalho

As preocupações no que diz respeito ao desporto de natureza, designadamente os percursos pedestres e o BTT, revelam-se em iniciativas como os Caminhos do Xisto e os Centros de BTT. Os Caminhos do Xisto são percursos pedestres (figura 4) em fase de registo e homologação pela Federação

<sup>35</sup> As características naturais e culturais dos territórios das Aldeias do Xisto configuram cenários paisagísticos de eleição para a realização de provas como o “I Raid Aldeias do Xisto” (uma atividade competitiva de multidesportos de aventura entre equipas, integrada na Taça de Portugal de Corridas de Aventura), o “I Geo Raid Aldeias do Xisto” (uma prova de resistência em BTT, por algumas das mais emblemáticas Aldeias do Xisto) e o “AX Trail” (uma prova de corrida de montanha de distância reduzida que decorreu em Casal de São Simão e Ferraria de São João). A “Avalanche” (uma prova de *down-bill*, em 15 quilómetros de descida e mais de 1000 metros de desnível, desde o Altar do Trevim até à vila da Lousã), com a participação de 550 atletas na última edição (outubro de 2011), e o “Extreme Riders” (uma prova que decorre em moldes semelhantes em relação à Avalanche), são mais dois exemplos relevantes neste domínio.

de Campismo e Montanhismo de Portugal, de escala local (pequena rota), como acontece em Água Formosa, Benfeita, Gondramaz (com a particularidade de incluir um percurso acessível que permite a sua utilização por cidadãos portadores de incapacidade e com mobilidade condicionada), Fajão, Foz do Cobreão, Góis (Aigra Nova, Aigra Velha, Pena e Comareira), Martim Branco e Lousã (com dois percursos que permitem a ligação entre a vila e o castelo/ermidas, e o castelo/ermidas e a aldeia do Talasnal, respetivamente), ou de escala regional, como acontece com os caminhos da Grande Rota das Aldeias do Xisto (de que é exemplo o troço Ferraria de São João – Casal de São Simão). Ao todo estão disponíveis (em 2011) 21 percursos, repartidos por 160 km, ligados a 20 das 27 aldeias que constituem a Rede de Aldeias do Xisto. Os Centros de BTT das Aldeias do Xisto (uma iniciativa inovadora em Portugal), apresentam um conjunto de equipamentos para os praticantes desta modalidade (estacionamento, balneários, estação de serviço para bicicletas em regime de *self-service* – figura 5), associados aos trilhos de BTT (sinalizados e disponíveis ao longo de todo o ano, com diferentes níveis de dificuldade) por entre paisagens de montanha de rara beleza, como acontece na Serra da Lousã (Gondramaz, Ferraria de São João e Lousã).

#### 2.1.4 Desafios e oportunidades no contexto da nova fase de programação e execução das políticas públicas

O atual período de programação e execução das políticas públicas (2007-2013) configura novos desafios e abre novas janelas de oportunidade para as Aldeias do Xisto, num cenário de maior exigência em matéria de cooperação, articulação e integração.

O PROVERE (Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos), no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, é um instrumento desenvolvido pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional que pretende estimular iniciativas de melhoria da competitividade territorial dos territórios de baixa densidade, através de um consórcio formado por entidades públicas e privadas, a partir de recursos singulares como o património natural e o património cultural.

A iniciativa “BuY NATURE – Turismo Sustentável em Áreas Classificadas” é uma das oito candidaturas aprovadas pelo Programa Operacional da Região Centro (2007-2013) para as ações preparatórias do PROVERE. Esta iniciativa, coordenada pelo Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (com base numa rede de parceiros públicos e privados dos territórios envolvidos, entre os quais se encontram a Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto, a Associação das Aldeias Históricas de Portugal e a Naturtejo), pretende potenciar os recursos endógenos do património natural das áreas classificadas de montanha da Região Centro – complementados pelo respetivo património cultural – através da implementação de uma estratégia de base territorial alicerçada no turismo de natureza, no desporto de natureza e no turismo ativo, que se afirme como uma iniciativa que reforce a competitividade do território, com características inovadoras e sustentável.

Ainda neste contexto, segundo a página WEB das Aldeias do Xisto, a própria ADXTUR, em Janeiro de 2009, apresentou uma candidatura ao PROVERE através de uma parceria com mais de 160 entidades territoriais (de 24 municípios). Esta proposta, para o período 2009-2012, representa um investimento de quase 150 milhões de euros (cerca de 70% do qual corresponde aos agentes privados), e apresenta como eixos de ação, a regeneração urbana das aldeias e revitalização do património rural construído; a valorização turística (infraestruturas e serviços); a animação turística (serviços e infraestruturas nas Aldeias e noutros contextos geográficos promocionais; o *marketing* e a comunicação territorial (para afirmar a marca Aldeias do Xisto, enquanto destino turístico de qualidade, no mercado turístico nacional e internacional); a criação de um centro de valorização e de inovação (recursos humanos, empresas e novos produtos); a consolidação da Rede de Lojas Aldeias do Xisto; a gestão e a promoção integrada da Rede de Praias Fluviais Aldeias do Xisto; a valorização ambiental dos recursos naturais; a requalificação do tecido urbano das vilas sede de concelho das Aldeias do Xisto, e o reforço do sistema de mobilidade (meios de transporte) do Pinhal Interior.

No âmbito do PRODOR (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente), o seu eixo 3 pretende dinamizar as áreas rurais, através de duas medidas.

A medida 3.1 (“diversificação da economia e criação de emprego”) será concretizada através de ações como a diversificação de atividades na exploração agrícola (mediante atividades económicas de natureza não agrícola, em áreas como o turismo em espaço rural, o turismo de natureza, atividades associadas à caça e pesca em águas interiores, entre outras), a criação e o desenvolvimento de microempresas (tendo em vista a densificação do tecido económico e a criação de emprego e, deste modo, contribuir para a revitalização económica e social do mundo rural), e o desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer (nas componentes de produtos turísticos, nomeadamente ecoturismo, enoturismo, turismo associado a atividades de caça e pesca, turismo equestre, turismo religioso, turismo de saúde, turismo cultural; alojamento turístico de pequena escala nas modalidades de turismo em espaço rural e turismo de natureza; e infraestruturas de pequena escala, tais como, centros de observação da paisagem, rotas/percursos, animação turística).

A medida 3.2 (“melhoria da qualidade de vida”) incluirá ações em dois domínios: a conservação e valorização do património rural (preservação, refuncionalização e valorização da cultura local), e os serviços básicos para a população rural, designadamente os serviços de apoio à infância, o acompanhamento domiciliário a idosos e deficientes, serviços itinerantes de apoio social, e serviços de animação cultural e recreativa de base local.

A implementação deste eixo, segundo a metodologia LEADER, conduzirá, na sequência da aprovação dos Planos de Desenvolvimento Local, elaborados pelos agentes locais organizados em Grupos de Ação Local, a novas oportunidades para os territórios e as populações/atores rurais (agricultores ou membros do seu agregado familiar, microempresas, pessoas singulares ou coletivas de direito privado, autarquias, parcerias privadas, parcerias entre entidades públicas e privadas cuja componente pública não seja maioritária, instituições particulares de solidariedade social e organizações não governamentais), através de apoios concedidos sob a forma de incentivo não reembolsável até uma despesa elegível de 200.000 euros (por projeto). O nível de apoio aos projetos de investimento no quadro da medida 3.1 é variável, de 30 a 60%, de acordo com o montante do investimento total e a criação de postos de trabalho, e no âmbito da medida 3.2 está balizado entre 60% e 70% do montante de despesa elegível (sem outro condicionamento).

### 3. Conclusão

O planeamento, reconhecido como ferramenta estruturante do desenvolvimento sustentável e eixo vertebrador dos instrumentos de gestão territorial, assumiu novas dimensões e preocupações, através da integração de componentes ativas (como a avaliação e a monitorização) e mudanças de atitude no sentido de constituir cada vez mais uma plataforma de convergência de interesses, mediante processos de cooperação, parceria e participação esclarecida de todos os atores e interessados.

No caso da atividade turística, atendendo aos seus efeitos espaciais e ao tipo de recursos envolvidos, as práticas de planeamento e gestão sustentável do turismo são fatores de vital importância para a sustentabilidade dos lugares e a viabilidade do turismo.

A maioria dos documentos sobre planeamento e desenvolvimento sustentável do turismo, elaborados nos últimos anos, reconhecem o património natural e cultural como recurso turístico suscetível de traduzir vantagens competitivas para os territórios.

Para aprofundar a reflexão sobre o planeamento e o desenvolvimento de novos produtos turísticos ancorados ao património natural e cultural, em territórios de baixa densidade, no contexto das novas escolhas geográficas da oferta/procura turística, das mudanças que marcam o comportamento dos turistas e das tendências evolutivas dos instrumentos relativos à intervenção espacial, utilizámos como referência as Aldeias do Xisto (Pinhal Interior – Centro de Portugal).

Esta intervenção integrada, na amplitude das fases de conceção e implementação (que envolveu dois domínios operativos distintos mas complementares, orientados para as tarefas de infraestruturização e requalificação dos lugares, e de animação e promoção, respetivamente), apresenta como principais dimensões inovadoras, a valorização dos contextos territoriais e dos recursos endógenos; a criação de uma marca diferenciadora e de um produto turístico original; a construção de uma rede de territórios requalificados e revitalizados; a criação de uma rede de lojas destinadas a comercializar produtos genuínos de qualidade selecionada; a animação turística e cultural através de uma agenda continuada (oferta ao longo

de todo o ano) e diversificada de eventos e atividades de grande qualidade (que decorrem todas as semanas); a comunicação e a difusão de informação, designadamente a revista “Aldeias do Xisto” (em duas fases editoriais distintas) e a plataforma *internet* (aldeiasdoxisto.pt); a criação de uma rede de caminhos pedestres e centros de BTT; e, finalmente, a gestão e a promoção turística, por via da institucionalização de uma agência para o desenvolvimento turístico das Aldeias do Xisto.

Na atualidade, a oferta turística e de lazer das Aldeias do Xisto reflete a importância de quatro dimensões estruturantes: alojamento, restauração, artesanato e animação turística; animação; caminhos pedestres e centros de BTT.

As novas janelas de oportunidade para as Aldeias do Xisto, no quadro do novo período de programação e execução das políticas públicas, por sinal mais exigente em matéria de integração, cooperação, parcerias e gestão, como acontece com o PROVERE, fazem da ADXTUR um eixo incontornável em matéria de consolidação e aprofundamento da Rede das Aldeias do Xisto.

## Referências bibliográficas

- ADXTUR, 2009, Revista *Aldeias do Xisto*, 4, série II, Fundação.
- Barros, J. C. 2004, *A Projecção do Quotidiano no Turismo e no Lazer*, ISCSP/UTL, Lisboa.
- Baumgartner, C. 2006, “A avaliação da sustentabilidade dos destinos turísticos”, in *Turismo e Desenvolvimento Sustentável – 1*, coords. H. Careto e S. Lima (coords.), GEOTA, pp. 81-91.
- Borja, J. & Castells, M. 2000, *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Taurus, Madrid.
- Brito, M. & Silva, C. 2005, “Turismo e Planeamento: A Continuidade ou a Auto-Destruição”, *Revista Turismo & Desenvolvimento*, II (2), pp. 11-24.
- Brito, M. 2009, *Planear para o Turismo Sustentável: prova(s) da sua exequibilidade*, Coimbra, (inédito).
- Burns, P. M. 2004, “Tourism Planning – A Third Way?”, *Annals of Tourism Research*, 30(1), pp. 24-43.
- Careto, H. 2006, “O diagnóstico, a avaliação e os indicadores ambientais”, in *Turismo e Desenvolvimento Sustentável – 1*, coords. H. Careto e S. Lima (coords.), GEOTA, pp. 75-80.
- Carvalho, A. 2006, “Programa das Aldeias do Xisto: caminhos para o Turismo de Natureza”, *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 6, pp. 27-30.
- Carvalho, P. 2006, “Turismo cultural, património e políticas públicas em contextos rurais de baixa densidade”, *Actas do Congresso de Turismo Cultural, Território e Identidades*, eds. G. Santos *et al.*, Instituto Politécnico de Leiria, Leiria.
- Carvalho, P. 2008, “Património cultural, ordenamento e desenvolvimento: uma nova visão e valorização do território”, *Cadernos de Geografia*, 24/25, pp. 209-226.



- Carvalho, P. 2009, "Planeamento, redes territoriais e novos produtos turísticos eco-culturais", *Atas do 2º Congresso Regional de Ciência Regional/1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde*, Universidade Jean Piaget, 19 pp.
- Carvalho, P. 2009, "Planeamento, Turismo e Património em Territórios de Baixa Densidade", *Biblos*, Vol. VII (2ª série), pp. 485-506.
- Comissão de Coordenação da Região Centro 2001, *Programa Operacional da Região Centro: 2000-2006*, CCRC, Coimbra.
- Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 1996, *Guia para Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias*, DGOTDU, Lisboa.
- Direção Geral do Turismo 2007, *Férias dos Portugueses: março 2006*, DGT, Lisboa.
- Hall, C. 2000, *Tourism Planning. Policies, Process and Relationships*, Prentice Hall, Harlow.
- Henriques, C. 2003, *Turismo, Cidade e Cultura. Planeamento e Gestão Sustentável*, Edições Sílabo, Lisboa.
- Inskip, E. 1991, *Tourism Planning. An integrated and Sustainable Development Approach*, Van Nostrand Reinhold, New York.
- Marujo, N. e Carvalho, P. 2010, "Turismo, Planeamento e Desenvolvimento Sustentável", *Revista Turismo e Sociedade* (Revista Eletrónica da Universidade do Paraná – Brasil), vol. 3, nº 2, pp. 147-161 – disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/turismo>.
- Mcgettigan, F. 2005, "Uma Análise do Turismo Cultural e a sua relação com Lugares de Peregrinação", in *Novos Consumos. Novos Produtos Encontro Técnico 2003. Livro de Actas*, Instituto de Turismo de Portugal, Lisboa, pp.127-146.
- Page, S. & Hall, C. 2003, *Managing Urban Tourism*, Prentice Hall, London.
- Partidário, M. R. 2006, "O ambiente como factor de competitividade no turismo", in *Turismo e Desenvolvimento Sustentável – 1*, coords. H. Careto e S. Lima (coords.), GEOTA, Lisboa, pp. 71-74.
- Pires, A. 2011, "O Xisto. As Aldeias. As Gentes", in *Recursos e Território. Uma Geografia da Esperança*, aut. A. Pires, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Coimbra, pp. 68-83.
- Timothy, D. & Nyaupane, 2009: *Cultural Heritage and Tourism in Developing World. A Regional Perspective*, Routledge, London and New York, pp. 42-70.
- Tovar, Z. 2010, *Pedestrianismo, Percursos Pedestres e Turismo de Passeio Pedestre em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Turismo (Gestão Estratégica de Destinos Turísticos, Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, pp. 83-107.
- World Tourism Organization (WTO) 1993, *Tourism Development and the Responsibility of the State. Seminary on Tourism Development and the Responsibility of the State*, World Tourism Organization, Budapest.
- World Commission on Environment and Development (WCED) 1987, *Brundtland Report*, WCED.

(Página deixada propositadamente em branco)

TURISMO E DESENVOLVIMENTO EM CONTEXTO  
RURAL PÓS-PRODUTIVISTA  
O EXEMPLO DO PIÓDÃO (ALDEIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL)<sup>36</sup>

**Resumo**

Num contexto dominado pela multifuncionalidade e valorização da especificidade e potencial dos recursos do mundo rural, em que assumem prioridade os conceitos de sustentabilidade, subsidiariedade e parceria, o turismo e em particular os novos produtos destinados a captar segmentos específicos da procura turística emergem como oportunidade para revitalizar os territórios de matriz rural, melhorar o nível e a qualidade de vida das populações, e valorizar os seus recursos mais relevantes.

A matriz empírica da nossa investigação está relacionada com a implementação de programas de turistificação e patrimonialização como as Aldeias Históricas de Portugal (1994-2006), designadamente através de um caso de estudo (Piódão), no sentido de explicitar os resultados das intervenções e o modo como contribuíram para a revitalização do tecido económico e social, a requalificação territorial, a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes e o reforço da capacidade local de atração de visitantes.

---

<sup>36</sup> Este texto resulta da comunicação, em parceria com Juliana Correia, preparada para o *VIII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais* e disponibilizada aos participantes deste evento em suporte digital (Universidade da Extremadura, Cáceres, 2010, 18 pp.).

## 1. Introdução

130

A política da União Europeia para o mundo rural reflete a transição de uma conceção agrícola, centrada no apoio e estímulo direto às produções e aos agricultores, que coincide com um período de acentuado enfraquecimento e desvitalização económica, social e demográfica do espaço rural, para uma conceção pós-agrícola alicerçada na valorização de novas atividades (como, por exemplo, os lazeres turísticos) como suporte essencial da renovação e viabilidade do mundo rural (Holloway e Kneafsey, 2004; Estrada, 2006; Woods, 2007), que por sua vez acompanha o maior interesse dos territórios e das paisagens rurais por parte da população urbana (Lane, 1994; Donadieu, 1999; Cavaco, 2005).

Sem abandonar a função tradicional de produzir alimentos e outras matérias-primas, a agricultura deve cumprir também outras funções cada vez mais relevantes para a sociedade (Fernández, 2002; Iglésias, 2004; Arroyo, 2006), nomeadamente a função ambiental (contribuir para a conservação da paisagem e do suporte físico) e social-territorial (contribuir para a diversidade das áreas rurais e para o desenvolvimento territorial equilibrado). A agricultura e os recursos rurais designadamente o “património paisagístico, histórico, construído e cultural, incluindo edifícios e saberes-fazer tradicionais” (Cavaco, 1999-a: 138), configuram âncoras fundamentais para atividades como o turismo em espaço rural.

Esta transição para um modelo de desenvolvimento centrado na sociedade rural e na estruturação das suas paisagens (Redelif, Haan e Kasinis, 1997; Akroid, 2003), privilegiando a dimensão territorial, ambiental e patrimonial destes territórios de baixa densidade, tem como pilar a multifuncionalidade da agricultura e do mundo rural e reconhece a singularidade e especificidade destes territórios que concentram um potencial de recursos que merece ser valorizado e preservado, e que são cada vez mais apreciados pela sociedade urbana (Cavaco e Moreno, 2006). O objetivo central é conciliar a prática agrícola com as preocupações ambientais, paisagísticas e com a preservação e valorização do património cultural e natural, onde os conceitos de sustentabilidade, subsidiariedade e parceria comandam as principais orientações para o desenvolvimento das áreas rurais e a melhoria da qualidade de vida das suas populações (Vergunst, Árnason e Shucksmith, 2009).

O turismo e em particular os novos produtos destinados a captar segmentos específicos da procura turística e vinculados a uma maior exigência em matéria de planeamento e sustentabilidade da atividade turística, emergem como oportunidade para revitalizar territórios de matriz rural, melhorar a qualidade de vida das populações, e valorizar os seus recursos mais relevantes como o património natural, cultural e paisagístico (Butler, Hall e Jenkins, 1998; Hall, Roberts e Mitchell, 2003; Carvalho, 2009).

As Aldeias Históricas de Portugal são um exemplo relevante para analisar a implementação e os resultados de intervenções recentes neste domínio. Após uma contextualização geral dos objetivos e instrumentos de gestão que suportam as iniciativas promovidas em 1994-2006, aprofundamos a análise sobre esta temática a partir de um caso de estudo: a aldeia do Piódão (Serra do Açor – Cordilheira Central), no sentido de explicitar a importância do turismo e das Aldeias Históricas para a evolução recente deste microterritório de montanha, e analisar a perceção dos residentes e dos visitantes em relação aos efeitos (*in situ*) dos processos de turistificação e patrimonialização (Carvalho e Correia, 2010).

## 2. O turismo no contexto das novas oportunidades para o desenvolvimento do mundo rural

### 2.1 O turismo e os turistas: principais tendências evolutivas

É sobretudo a partir dos anos 70 do séc. XX, que emerge a procura de novas atividades e de novos espaços, face aos problemas que se começaram a verificar nos locais tradicionais de turismo de massas e face à “inadecuación de los productos turísticos propuestos y las necesidades, siempre en evolución de las clientelas turísticas” (Torres, 1998: 148).

“Desenham-se novas tendências, a partir da diversificação e segmentação dos interesses dos turistas” (Carvalho, 2006: 5), e surge o designado “turismo alternativo” ou complementar, que na opinião de Sirgado (2001: 77), citando autores como Pearce (1989) e Smith e Eadington (1992), se traduz “na afirmação

de um novo paradigma, que podemos formular como um turismo ambiental e humanamente responsável, orientado por um imaginário de simbiose turista-ambiente-comunidade de acolhimento”. Na opinião de Torres (op. cit., 150), o turismo alternativo configura “toda aquella oferta turística diferente a la existente (sol y playa) sin limitación espacial, pues todos los espacios pueden ser considerados potencialmente turísticos, ni temporal ya que tampoco tiene una duración específica, puede demandarse para un sólo día, incluso sin pernociación, para una semana o incluso para la totalidad de las vacaciones anuales”.

A afirmação deste novo turismo, por oposição a um turismo vinculado a férias padronizadas, dirigidas a uma clientela indiferenciada e massificada (Poon, 1993), decorre da crescente liberalização aérea, reestruturação económica, preocupação ambiental e flexibilização das férias, e não pode ser dissociada das mudanças de comportamento dos turistas (Correia, 2009).

Com efeito, em relação às novas atitudes dos turistas, um estudo da Organização Mundial do Turismo (publicado em 2003), citado por Barros (2004: 88), considera que “os turistas são hoje mais ativos do que no passado. Para além disso, os interesses vão-se diversificando e segmentando, a saber: o maior interesse na recreação, nos desportos, na aventura, no conhecimento da história e da cultura, na natureza e na vida selvagem das áreas visitadas”. Por outro lado, os turistas são cada vez mais participativos e exigentes, mais preocupados com a sustentabilidade dos territórios e a preservação dos bens patrimoniais, e menos influenciados pelas perspetivas da oferta turística massificada (Carvalho, op. cit.). Entre outros autores, também Neto (1998) afirma que o turista será cada vez mais exigente e culto, que procurará orientar as suas escolhas em função da qualidade, que sentirá uma necessidade absoluta de informação, que procurará a originalidade, a diferença e que quererá desenvolver férias ativas, deslocando-se preferencialmente, para locais aprazíveis e com pouca densidade turística.

A Direção Geral do Turismo (2002), também apresenta algumas características do turista do futuro, e que vão assentar nos seguintes vetores determinantes: necessidades de informação; exigência de qualidade; necessidade de férias ativas/desportivas; uso crescente da segunda residência ou apartamento de férias; recurso mais forte a férias individuais; recurso mais frequente a pequenas “pausas” e a férias secundárias fora da época alta,

além da redução da duração das férias principais; sofisticação dos padrões de consumo dos potenciais turistas; interesse pela vivência de experiências de índole cultural; e por fim, a consciência e exigência do “value for money”.

Em síntese, como refere Cavaco (1996: 11), “estamos a assistir a uma maior atenção a novas formas de turismo, perspectivadas numa lógica de equilíbrio e de respeito nas vertentes natural, social e psicológica”, e assim, como assinala Mcgettigan (2005), emergem novos produtos/tipologias em resposta ao facto de os consumidores serem cada vez mais especializados, exigentes, esclarecidos e predispostos a participar nas atividades turísticas.

Portugal não foi alheio a este fenómeno, e a partir da década de 80 (século XX) consolida-se como destino turístico, vindo progressivamente a encontrar novos caminhos para a sua oferta (Cravidão, 2006).

Na atualidade é inquestionável a importância do turismo para a sociedade e economia portuguesa, colocando o país, segundo a OMT, entre os 15 maiores recetores de turistas a nível europeu e os 25 maiores a nível mundial, ocupando em 2006, a 12<sup>a</sup> posição no ranking europeu (quota de 2,47%) e o 19<sup>o</sup> lugar em termos mundiais (quota de 1,34%), (ICEP, 2008: 53).

Segundo dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística, no mesmo ano, entraram em Portugal 11,3 milhões de turistas estrangeiros, ou seja, mais 6,3% do que no ano anterior. O número de dormidas na hotelaria global ascendeu a 25,2 milhões (um acréscimo de 5,6% em relação ao ano 2005), e as receitas turísticas também mantiveram uma tendência crescente (+ 7,3% em 2006) (ICEP, op. cit.).

As tendências recentes do turismo influenciaram as orientações nacionais para este setor. Não esquecendo documentos de grande relevância como é o exemplo do Plano Nacional de Turismo (1986), importa referir o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) – aprovado em 2007 (Resolução do Conselho de Ministros n.º. 53/2007). Este instrumento orientador do desenvolvimento para o setor do turismo nos próximos anos, pretende contribuir para a criação de uma nova imagem de Portugal e das suas regiões enquanto destinos turísticos, no sentido de divulgar algo mais que o “sol e a praia”.

A visão para o turismo de Portugal é sedimentada em pilares como o crescimento de forma sustentada do país como destino turístico (acima da média europeia, particularmente em termos de receitas); o aumento da contribuição

do turismo para o PIB nacional e para o emprego qualificado e a dinâmica do turismo interno; e a articulação do turismo com outras áreas, nomeadamente o ordenamento do território, o ambiente, o desenvolvimento rural, o património cultural, a saúde, o desporto, as infraestruturas e o transporte aéreo.

Para responder aos desafios, o PENT definiu cinco eixos de intervenção (território, destinos e produtos; marcas e mercados; qualificação de recursos; distribuição e comercialização; e inovação e conhecimento), cuja concretização requer a implementação de 11 projetos, a vários níveis e englobando diversas entidades (administração central, regional e local; associações sectoriais, empresariais e regionais; e empresas direta ou indiretamente relacionadas com a atividade turística),

No que diz respeito à estratégia de produtos, o PENT<sup>37</sup> define a consolidação e o desenvolvimento de dez produtos turísticos que abrangessem todas as regiões (Norte e Porto; Centro; Lisboa; Alentejo; Algarve; Açores; e Madeira), embora com o propósito de desenvolver ofertas diferenciadas, capitalizando na vocação natural de cada região e desenvolvendo fatores de qualificação. De igual modo, é considerado estratégico desenvolver seis novos pólos turísticos (para além do pólo região Açores): Douro, Serra da Estrela, Oeste, Alqueva, Litoral Alentejano e Porto Santo.

A título de exemplo, podemos referir, segundo o PENT, que os “produtos chave para o crescimento da Região Centro de Portugal são o circuito turístico (touring) cultural e paisagístico (rotas arqueológicas e de património arquitetónico e artístico) e o turismo de natureza, completados por quatro produtos – conjuntos turísticos (resorts) integrados e turismo residencial, golfe, saúde e bem-estar, e gastronomia e vinhos. (...) Das ações necessárias para o desenvolvimento da região, destaca-se a criação de rotas temáticas para o circuito turístico (touring)”.

---

<sup>37</sup> Em meados de 2011, no contexto do processo de revisão intercalar do PENT, o Turismo de Portugal disponibilizou para consulta (no site [http://www.turismodeportugal.pt/Português/turismo-deportugal/Documents/PENT\\_Revisão.pdf](http://www.turismodeportugal.pt/Português/turismo-deportugal/Documents/PENT_Revisão.pdf)www.turismo), o documento intitulado “Plano Estratégico Nacional do Turismo. Propostas para Revisão no Horizonte 2015 – versão 2.0”. Já no início de 2012, foram publicadas notícias, com fonte no Governo, que apontam para a reorganização do turismo em Portugal, com a extinção das regiões e polos de turismo, e a criação de novas entidades, com base nas NUT II.



A tentativa de alterar a imagem turística, através da diversificação e diferenciação dos produtos turísticos, em conformidade com as características e as potencialidades de cada uma das regiões, parece estar em linha com as alterações nos hábitos de férias dos Portugueses, entre outros indicadores. O aumento do nível de vida e do rendimento, a democratização das viagens, a melhoria das vias de comunicação, a crescente urbanização do país e o aumento da taxa de motorização dos portugueses, foram fatores decisivos para que, do lado da procura, se gerassem condições para o crescimento da atividade turística fora dos destinos tradicionais, localizados no litoral (Cavaco, 1999-b; Cravidão, *op. cit.*; Novais, 2006).

Em trabalho recente, a respeito das férias dos Portugueses por tipo de ambiente, reconhecemos o potencial do turismo na arquitetura de destinos alternativos. Embora com valores reduzidos, começa a evidenciar-se um crescimento da procura de novos tipos de ambientes, como é o exemplo das Montanhas (5.3%), das Termas (2.5%) e das Cidades (12.1%) (Carvalho e Correia, 2009). O Campo, apesar de um ligeiro decréscimo entre 2005 e 2006 (de 13.6% para 12.2%), permanece como a primeira opção no âmbito dos ambientes de férias alternativos (DGT, 2006). Contudo, a Praia continua a ser o destino preferencial dos turistas para gozo das suas férias, mantendo inalteráveis os valores comparativamente ao ano de 2005, de quase 67% (DGT, 2007).

Em relação ao ambiente preferido para os residentes no Continente, com 15 ou mais anos, que não gozaram férias no referido ano, a Praia continua a ser o alvo preferencial da sua escolha (51,7%), seguido do ambiente do Campo (22,9%) e das Termas (12,7%) – (DGT, *op. cit.*).

Segundo dados oficiais da Direção Geral do Turismo (2007), esta desigualdade nos diferentes tipos de ambiente, reflete verdadeiramente, os principais destinos de férias dos Portugueses no seu próprio país. Deste modo, no ano de 2006, destacam-se como áreas preferenciais de férias pelos Portugueses, em primeiro lugar, a região do Algarve (28,7%), seguindo-se a região Norte (17,2%) e, por fim, a região Centro com 8,6%. Os arquipélagos da Madeira e dos Açores também se encontram no quadro de destinos preferidos pelos Portugueses, de cerca de 7,8% e 8,3%, respetivamente (Carvalho e Correia, *op. cit.*).

A importância do espaço rural como destino e produto turístico merece uma análise mais detalhada, com o propósito de explicar a sua evolução recente.

## 2.2 O rural como destino e produto turístico

136

Apesar das diferentes perspetivas sobre o turismo em espaço rural (TER), é possível identificar um conjunto de características comuns (transversais) que as várias definições abordam, nomeadamente a utilização de recursos naturais e culturais que são próprios dos territórios e das paisagens; a preocupação de conservar e valorizar diversos patrimónios; a reduzida dimensão da unidade de exploração e dos equipamentos/infraestruturas associados; a participação dos turistas nas atividades e nos costumes locais; o tratamento personalizado dos utentes (Carvalho, 2009).

É reconhecido que a oferta turística em espaço rural, em particular o número de estabelecimentos e a capacidade de alojamento, conheceu nas últimas duas décadas um crescimento muito significativo por todo o país e muito em especial na região Norte.

No ano de 2007, estavam em funcionamento em Portugal 1023 unidades de turismo no espaço rural, com um total de 11327 camas (as modalidades de turismo rural e turismo de habitação concentravam quase 60% das camas disponíveis) e 664500 dormidas. Os residentes em Portugal foram responsáveis por 55% e os residentes no estrangeiro asseguraram 45% das dormidas estimadas para o país – a Alemanha com uma quota de 25% do total das dormidas, liderou o ranking dos mercados estrangeiros. Em relação a 2006, foram contabilizadas mais 461 camas (4,2%), mais 11 unidades (1,1%) de TER e mais 165000 dormidas (33%).

Em 2008, de acordo com os dados disponíveis (Turismo de Portugal), foram contabilizadas 1047 unidades de turismo de habitação e turismo no espaço rural, com um total de 11692 camas (o que corresponde a um acréscimo de 3,2% em relação a 2007). O número de dormidas (523500) decresceu 21,2% face a 2007 (a que corresponde uma diminuição efetiva de 145000). A procura é mais intensa no Alentejo, Norte e Centro (com 75% das dormidas, ou seja, mais 3% em relação a 2007) e os residentes em Portugal foram responsáveis por 56% das dormidas estimadas.

A construção da oferta de turismo em espaço rural é tributária de um conjunto de alterações sociais e também de importantes apoios e incentivos financeiros públicos no âmbito de novas orientações políticas (como já se referiu).

Em relação às primeiras, Ribeiro (2003) assinala fatores como os “níveis crescentes de instrução da população, o aumento dos tempos livres e as novas tendências de gestão e usufruto dos mesmos – férias repartidas –, a melhoria das infraestruturas de acesso e das comunicações, e refere um movimento de revalorização do mundo rural, na génese da tentativa de encontrar contrapontos, antídotos e compensações, face à crescente artificialidade, insegurança, standardização, impessoalidade, saturação, dos modos e contextos de vida urbanos”.

Ao mesmo tempo, as atividades de turismo rural beneficiaram, desde meados dos anos 70 (século XX), de importantes apoios financeiros e do interesse político nacional e comunitário, que em sucessivos quadros normativos estruturaram a sua evolução (no sentido de consignar novas modalidades, ganhar novos espaços geográficos, e alargar a sua esfera de ação a outras atividades e serviços complementares, nomeadamente a animação turística) e consagraram ao TER destaque entre as opções de desenvolvimento rural (Cavaco, 1999-b; 1999-c; 2005; Joaquim, 1999; Ribeiro, 2003; Carvalho, 2007).

Atualmente, segundo a legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março), os empreendimentos de turismo no espaço rural são descritos como os “estabelecimentos que se destinam a prestar, em espaços rurais, serviços de alojamento a turistas, dispondo para o seu funcionamento de um adequado conjunto de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural”.

Uma das principais alterações que este diploma introduziu face à anterior legislação do setor (Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de março), “consiste na redução do número de empreendimentos turísticos nos espaços rurais, nomeadamente do turismo de habitação, que (agora) tanto pode ocorrer em espaços rurais, como em espaços urbanos, desde que as unidades estejam instaladas em edifícios particulares que, pelo seu valor arquitetónico, histórico ou artístico, sejam representativos de uma determinada época” (Fonseca e Ramos, 2008: 6). Com efeito, o citado decreto-lei (que consagra o novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos) classifica os empreendimentos de turismo no espaço rural nas seguintes categorias: casas de campo (que podem usar a designação de turismo de aldeia, quando cinco ou mais destas casas

situadas na mesma aldeia ou freguesia, ou em aldeias ou freguesias contíguas sejam exploradas de uma forma integrada por uma única entidade), agroturismo e hotéis rurais (Correia, 2009).

Como referimos, o alargamento do conceito de TER ao domínio da animação está relacionado com a necessidade de criar e desenvolver ofertas complementares ao alojamento, ou seja, proporcionar aos turistas das áreas rurais uma oferta completa e diversificada, que inclua para além do alojamento, atividades de animação e diversão turística.

Este complemento, na ótica de diversos autores, pretende aumentar a permanência média dos turistas (que continua a mostrar uma grande resistência em prolongar a sua estada além dos dois/três dias) (Ribeiro, 2003); promover mais consumo e, principalmente, constituir uma forma de fidelizar clientes para novos períodos de férias (Ferreira, 2004); rendibilizar o investimento, o trabalho e a perda de independência, face a taxas médias de ocupação baixas e curtas (principalmente durante os meses de outono e inverno) (Cavaco, 1999-c); e atingir outros objetivos, como se depreende do facto das atividades de animação ou diversão dos turistas contribuírem para a divulgação das características, produtos e tradições das regiões, designadamente o seu património natural, paisagístico e cultural, os itinerários temáticos, a gastronomia, o artesanato, o folclore, a caça, a pesca, os jogos e os transportes tradicionais (Cavaco, op. cit.).

A importância das atividades de animação turística em contexto rural é também abordada num recente estudo de Jesus et al. (2008: 5), centrado na região de Dão-Lafões. Estas autoras afirmam que se “as motivações inerentes às deslocações para áreas rurais apelam frequentemente ao descanso entre a natureza e a tranquilidade, o sucesso do turismo no espaço rural não pode resignar-se a proporcionar estadas passivas nos meios de acolhimento”.

A par de outros elementos, tais como “o alojamento, a restauração, os transportes e serviços diversos, a animação é um elemento fundamental de qualquer destino turístico, podendo concorrer decisivamente para a diferenciação de um destino e, assim, garantir-lhe uma vantagem competitiva face a destinos alternativos” (Vieira, 2005: 3). No caso dos destinos rurais, em que os produtos disponibilizados se encontram, por vezes, limitados à oferta de alojamento e pouco mais, o défice de animação poderá efetivamente representar um forte constrangimento ao desenvolvimento turístico

dessas áreas, e estar na base da menor aceitação destes destinos pelos grupos urbanos mais jovens (Vieira, op. cit.).

Deste modo, é importante proporcionar atividades que se adaptem às especificidades dos territórios e à tipologia do público-alvo (juvenil, adulto e sénior), e que para além das conhecidas e muito valorizadas dimensões como o “conforto, a proximidade da natureza, e o ambiente familiar”, o certo é que muitos dos turistas (os mais ativos, conscientes e participativos), “solicitam uma oferta de animação mais diversificada, e que podem variar desde os passeios pelo campo, os desportos radicais aos passeios culturais” (idem, ibidem).

Por outro lado importa também ter presente que em destinos rurais o turista procura, principalmente, “atividades de animação com elevado grau de autenticidade, integradas nas particularidades da vida local” (Jesus et al., op. cit.). Ou seja, o mais importante reside no “espírito do lugar”, e as áreas rurais são detentoras de elementos que as tornam em lugares únicos e singulares, designadamente o património natural, cultural e paisagístico.

### 3. Novos produtos turísticos em Portugal

#### 3.1 O exemplo das Aldeias Históricas

Nesta atmosfera de valorização dos recursos ecológicos, culturais e paisagísticos, e sua articulação com as novas utilizações e funções dos territórios rurais, em particular as atividades e as práticas turísticas, destacam-se diversas iniciativas que pretenderam integrar objetivos patrimoniais, económicos e sociais numa estratégia de desenvolvimento que visou, igualmente, objetivos turísticos, como é o caso das Aldeias Históricas de Portugal (Região Centro).

Esta iniciativa, lançada no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio II (através do Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, com uma dimensão nacional), e com continuidade no Quadro Comunitário de Apoio III (através do Programa Operacional da Região Centro, nomeadamente a Ação Integrada de Base Territorial “Ações Inovadoras de Dinamização das Aldeias”), abrangeu de forma seletiva uma dezena de lugares (Almeida, Castelo

Mendo, Castelo Novo, Castelo Rodrigo, Idanha-a-Velha, Linhares da Beira, Marialva, Monsanto, Piódão e Sortelha), em 1994-1999, a que se juntaram mais dois lugares (Belmonte e Trancoso), em 2000-2006 (Carvalho e Correia, 2008) – figura 1, e envolveu um investimento superior a 40 milhões de euros.

As linhas de ação foram direcionadas para as infraestruturas básicas, a salvaguardar e valorização do património (através de intervenções ao nível das fachadas e coberturas das estruturas edificadas), a promoção e divulgação do território e a animação das economias locais (CCRC, 2002). Pretendia-se com as estratégias definidas atingir os seguintes objetivos gerais: o desenvolvimento social e económico; a preservação da memória através da valorização do legado histórico; a dinamização do potencial turístico-cultural; e a participação dos atores locais públicos e privados em parceria com os diferentes níveis da Administração, com vista à integração e articulação de recursos territorialmente dispersos, e assim, criar um circuito de promoção turística designado “Aldeias Históricas de Portugal”, como uma estratégia de divulgação dos recursos ecoculturais (dispersos) destas aldeias, e uma mais-valia para o desenvolvimento destes territórios com dificuldades estruturais, decorrentes do progressivo abandono demográfico e da desvitalização económica e social.



Figura 1. Enquadramento das Aldeias Históricas na Região Centro de Portugal

Fonte: Carvalho e Correia (2009)

O quadro 1 permite visualizar a tipologia de projetos que constituíram as grandes linhas de atuação das Aldeias Históricas, assumindo a valorização do património a maior parcela de investimento financeiro (cerca de 12 milhões de euros), seguido pelas intervenções ao nível das infraestruturas básicas (7 milhões de euros), a recuperação de fachadas (4,6 milhões de euros) e a construção de equipamentos turísticos (4,2 milhões de euros). A criação de microempresas foi a linha de ação onde se investiu menos, registando um apoio financeiro no total de 150 mil euros. Por outro lado, importa destacar o investimento em ações de animação e promoção (no mercado nacional e internacional), e em publicações (como, por exemplo, a “Carta do Lazer das Aldeias Históricas”, editada em 2000), que perfazia (em 2002) quase 3 milhões de euros.

Em relação à tipologia de promotores, até 2002, destacam-se as Câmaras Municipais como os principais responsáveis por quase 65% do investimento total e 63% dos projetos realizados. Em simultâneo, embora com menor representatividade destacam-se outras entidades que protagonizaram importantes investimentos, nomeadamente o Instituto de Gestão do Património Arquitetónico (IPPAR), o INATEL, as Associações de Desenvolvimento Local e alguns empresários locais.

Quadro 1. Tipologia de projetos financiados para as Aldeias Históricas de Portugal, em 1995-2002

Tipologia de Projetos	QCA II (1995-1999)	QCA III (2000-2002)	Total (Euros)
Infraestruturas Básicas	5.972.413	844.235	6.816.649
Valorização do Património	6.682.784	5.251.531	11.934.315
Arranjos Urbanísticos	1.488.999	1.353.542	2.842.541
Fachadas Recuperadas	3.985.937	690.360	4.676.297
Equipamentos Turísticos	4.241.764	-	4.241.764
Casas de Campo	770.384	-	770.384
Microempresas	151.697	-	151.697
Ações de Animação e Promoção	826.202	691.258	1.517.460
Publicações Editadas	1.467.576	20.000	1.487.576
Estudos e Apoio Técnico	865.713	86.372	952.085
Total	26.453.471	8.937.297	35.390.768

Fonte: Elaboração própria com base em CCRC (2002)

A distribuição geográfica do investimento é também muito desigual entre as aldeias nos dois momentos de apoio (QCA II e III), repartindo-se segundo o intervalo de variação de 1,4 milhões de euros (Castelo Mendo) a 8 milhões de euros (Linhares da Beira).

#### 4. Piódão (Serra do Açor): das intervenções às perspetivas dos residentes e dos visitantes

Centrando a análise na aldeia do Piódão (figuras 1 e 2), importa evidenciar, de forma prévia, a dimensão histórica dos principais problemas estruturais que marcam a evolução deste micro-território de montanha, nomeadamente o isolamento, a escassez de recursos, o afastamento e o desinteresse dos poderes públicos, o despovoamento (entre 1960 e 2001, o Piódão perdeu quase 80% da população residente, fixando-se em cerca de 60 habitantes), o envelhecimento (44% da população residente na freguesia do Piódão apresentavam 65 ou mais anos e apenas 10% eram jovens), o baixo nível de escolaridade e o abandono da paisagem rural (como consequência do declínio acentuado das atividades económicas tradicionais).



Figura 2. Aldeia do Piódão (Arganil, Serra do Açor), em 2010

Foto: Paulo Carvalho

Contudo, estamos em sintonia com Moreno (1999: 407), quando refere que o PAH “constituiu uma oportunidade estratégica de promoção do



desenvolvimento e projeção do Piódão, e um eixo incontornável em matéria de análise explicativa das mudanças que, desde então, marcam esta aldeia”.

Neste contexto, é relevante enfatizar o plano de candidatura do Piódão (Plano de Aldeia) ao Programa das Aldeias Históricas, em particular as linhas de intervenção definidas para o seu desenvolvimento. A informação publicada pela Comissão de Coordenação da Região Centro (CCRC) relativa aos Planos de Aldeia, apesar de resumida, permite compreender o essencial do Programa de Intervenção definido para o Piódão. Quanto às principais linhas de intervenção, verificamos que a atuação pública aparece segmentada em cinco grandes domínios:

- As infraestruturas (com a melhoria das condições de salubridade das redes de esgotos e de abastecimento de água, o enterramento das redes de eletricidade e de comunicação e a construção de três estações de tratamento de águas residuais);
- Os acessos viários (com o alargamento e retificação da estrada de acesso à aldeia, de traçado muito abrupto e sinuoso);
- A sinalização (através da implantação de sinalização nos acessos e no interior da aldeia de modo a torná-la mais “visível” e a facilitar a orientação dos visitantes);
- A aquisição e remodelação de um imóvel destinado a Posto de Turismo;
- A realização de pequenos trabalhos de recuperação e de beneficiação da Igreja Paroquial sob responsabilidade do (antigo) Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico (IPPAR).

Paralelamente, pretendia-se uma cooperação da autarquia com as populações e organismos locais, prestando apoio técnico e financeiro em obras de recuperação e de reposição da traça original dos imóveis (fachadas e telhados).

Quanto ao apoio concedido às economias locais, as ações a desenvolver foram no sentido do melhor acolhimento do visitante, ou seja, a promoção e o desenvolvimento do potencial turístico da aldeia. Pretendia-se intervir ao nível do alojamento com a construção de uma Pousada que respeitasse integralmente as características arquitetónicas da aldeia (a Estalagem do

Piódão), e na dinamização das artes e ofícios tradicionais com a criação de ateliers de artesanato e lojas de venda de produtos locais das freguesias vizinhas (trabalhos em madeira, aguardente de mel, mel, cestaria, doçaria, entre outros).

Quadro 2. Investimento e projetos concretizados na aldeia do Piódão (1995-2002)

Tipologia de Projetos	Intervenções (Nº)	Investimento Elegível	Comparticipação FEDER	%
Infraestruturas Básicas	7	1.319.158	981.970	23,9
Valorização do Património	1	32.921	24.690	0,6
Arranjos Urbanísticos	1	45.424	31.797	0,8
Fachadas Recuperadas	49	174.111	130.583	3,2
Equipamentos Turísticos	2	3.757.963	2.818.472	68,1
Casas de Campo	2	106.295	40.777	1,9
Microempresas	-	-	-	-
Ações de Animação e Promoção	7	31.326	23.038	0,6
Publicações Editadas	2	49.333	37.000	0,9
Estudos e Apoio Técnico	-	-	-	-
Total	71	5.516.532	4.088.328	100

Fonte: Elaboração própria com base em CCRC (2002).  
Unidade: Euros.

No caso do Piódão, o investimento total, segundo elementos publicados em 2002, foi de 5,5 milhões de euros, distribuído por 71 intervenções (quadro 2). Do conjunto de intervenções realizadas destacamos os equipamentos turísticos (o exemplo mais relevante é a Estalagem da Fundação INATEL, com 3,8 milhões de euros de investimento); as infraestruturas básicas (1,3 milhões de euros) e a recuperação de fachadas e coberturas (174 mil euros).

Como referimos em trabalho anterior, são visíveis os efeitos locais deste programa (e de outros complementares), principalmente no âmbito das novas atividades (comércio de artesanato; serviços de cafetaria, restauração e alojamento turístico) e equipamentos culturais (posto de turismo e museu).

Por outro lado, encontramos sinais evidentes dos efeitos positivos das intervenções de requalificação e revitalização (decorrentes das Aldeias Históricas) na evolução do número de visitantes em particular no período de 2001 até 2003, atingindo neste último ano o valor máximo de visitas (24175 visitantes) – o valor médio para o período em que existem dados disponíveis, ou seja 1999-2008, é de 16.726 visitantes/ano.

Importa recordar que os eixos estruturantes das intervenções no âmbito das Aldeias Históricas configuram objetivos económicos, sociais e patrimoniais, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos residentes (designadamente através da renovação e ampliação da rede de infraestruturas básicas), criar novas atividades económicas, em particular as relacionadas com o turismo, fomentar a oferta local de emprego e fixar população.

Na perspetiva da população residente, tendo como suporte inquéritos por questionário (realizados em meados de 2008), podemos afirmar que as principais vantagens decorrentes das intervenções estão relacionadas com a ampliação/reforço das redes de infraestruturas básicas (água, energia elétrica e saneamento), o turismo (número de turistas, nova imagem da aldeia e sua divulgação), a recuperação do património construído, a construção da piscina fluvial e o arranjo urbanístico do Largo Cónego Nogueira, por ordem decrescente de importância, respetivamente (Carvalho e Correia, 2009).

As maiores preocupações manifestadas pelos residentes no Piódão, no contexto das Aldeias Históricas, enfatizam o turismo e algumas atitudes e comportamentos dos turistas (nomeadamente os seus efeitos negativos em termos de estacionamento na Aldeia, e de privacidade, tranquilidade e segurança dos residentes), o funcionamento da ETAR (estação de tratamento de águas residuais domésticas) e o desinteresse em recuperar a piscina e o seu espaço envolvente (destruídos pela ação tempestuosa das águas, após o incêndio florestal de 2005). As respostas permitiram, ainda, perceber algumas críticas e incompreensão em relação às alterações arquitetónicas de alguns imóveis e no que diz respeito ao acesso (dos privados) aos apoios financeiros para intervenção nas estruturas edificadas. Prevalece, em geral, a ideia de que o esforço de investimento do Programa foi orientado no sentido de privilegiar (mais) os visitantes, relegando para segundo plano os quem vive diariamente na aldeia (Carvalho e Correia, *op. cit.*)

Em relação aos melhoramentos a concretizar no Piódão, as respostas sublinham a melhoria da assistência médica e do acesso aos cuidados de saúde, a reconstrução da piscina fluvial e sua envolvente, a melhoria dos acessos à aldeia e o aumento dos lugares de estacionamento. A construção de uma casa de convívio, a criação de mais postos de trabalho e a recuperação de imóveis configuram outras opiniões neste domínio (Carvalho e Correia, op. cit.).

No que diz respeito aos visitantes, com base em inquéritos por questionário realizados entre junho e setembro de 2008 (envolvendo 550 inquiridos com idade superior a 18 anos que se deslocaram em viatura própria ao Piódão, ou seja cerca de 3,3% dos visitantes/ano registados na última década), foi possível apurar um conjunto de informação (Carvalho e Correia, op. cit.) que agora destacamos de acordo com os objetivos da presente reflexão.

De forma prévia, é preciso explicar que a amostra é constituída por 67,5% de excursionistas (371 inquiridos) e 32,5% de turistas (179 inquiridos) e apresenta as seguintes características principais: 93% dos inquiridos residem em Portugal (repartidos mais de nove dezenas de municípios); 46% dos visitantes apresentam idades entre os 30 e os 49 anos; 44% dos turistas apresentam habilitações académicas de nível superior (valor semelhante tem o 1º ciclo do ensino básico nos excursionistas); a estrutura sócio-profissional é dominada pelos trabalhadores por conta de outrem (exceto funcionários públicos), com 31%, reformados (15%), e empresários e trabalhadores por conta própria (12%).

Em relação à experiência e dimensão da visita, os inquéritos revelaram que 73% dos turistas pernoitam na aldeia, preferencialmente, na Estalagem da Fundação Inatel e na Casa da Padaria (TER), com uma permanência média de 2,3 noites/turista. Os restantes 27% ficam alojados em outros locais (Arganil, Fornos de Algodres e Covilhã) e utilizam preferencialmente hotéis e unidades de TER, com uma permanência média de 3,8 noites/turista. Para 77% dos visitantes, o Piódão é o principal destino da visita e cerca de 55% dos visitantes manifestaram vontade de conhecer, no próprio dia ou no dia seguinte, outros locais próximos em especial a Fraga da Pena e a Mata da Margaraça (integrada na Rede Nacional de Áreas Protegidas, na Rede Natura 2000 e nas Reservas Biogenéticas do Conselho da Europa), e ainda a Serra da Estrela, a Aldeia das Dez e a Senhora das Preces. De igual modo é importante assinalar que 65% dos inquiridos ainda não conheciam o Piódão.

Quando questionados sobre o que mais gostaram da aldeia, os visitantes enfatizam o “conjunto” (77%), ou seja, a unidade arquitetónica da aldeia e a sua integração na paisagem, a paisagem natural (10%), e os imóveis recuperados (5%). Em sentido oposto, cerca de 74% dos visitantes referem dificuldades/problemas durante a visita, em particular os acessos viários (36%), as dissonâncias arquitetónicas (12%), os imóveis arruinados/abandonados (8%) e outros problemas (18%) como a falta de estacionamento, a abordagem por parte dos comerciantes/apelo à compra de produtos, e a sujidade de certos recantos da aldeia.

É este, também, o alinhamento principal de sugestões dos visitantes para melhorar as condições de acolhimento do Piódão. Com efeito, as suas respostas manifestam preocupação com o potencial turístico e cultural da aldeia e a necessidade de promover alternativas para melhorar a qualidade de vida da população local, nomeadamente: a melhoria dos acessos viários (52%), iniciativas de uniformização da aldeia (isto é, a eliminação de todas as dissonâncias arquitetónicas) e de recuperação dos imóveis que se encontram em estado de ruína ou abandono (12%), a reconstrução do parque de estacionamento e da praia fluvial referidas por 8% e 6% dos inquiridos, respetivamente. Como “outras sugestões” referidas pelos visitantes (11%), destacamos a instalação de um serviço de multibanco, a construção de um posto de abastecimento de combustível, a inviabilização de propostas para aumentar o setor comercial da aldeia, a promoção de uma maior oferta de restauração, a existência de painéis informativos sobre a aldeia direcionados para o visitante, a maior oferta de alojamento e o alargamento do horário de funcionamento do posto de turismo.

Ainda assim, quando questionados sobre a intenção de voltar ao Piódão, 91% dos inquiridos responderam de forma positiva.

## 5. Notas finais

Nas últimas três décadas, o quadro evolutivo das políticas europeias para o mundo rural reflete mudanças significativas. De facto, após um período de domínio das preocupações produtivistas e economicistas orientadas para

o setor agrícola (do início dos anos 60 ao final dos anos 80 do século xx), começa a evidenciar-se a transição para um modelo de desenvolvimento (pós-produtivista) centrado na sociedade rural e na estruturação das suas paisagens, privilegiando a dimensão territorial, ambiental e patrimonial destes territórios de baixa densidade.

Valoriza-se agora a multifuncionalidade da agricultura e do mundo rural e reconhece-se a singularidade e especificidade destes territórios que concentram um potencial de recursos que merece ser valorizado e preservado, e que são cada vez mais apreciados pela sociedade urbana. O objetivo central é conciliar a prática agrícola com as preocupações ambientais, paisagísticas e com a preservação e valorização do património cultural e natural, onde os conceitos de sustentabilidade, subsidiariedade e parceria comandam as principais orientações para o desenvolvimento das áreas rurais e a melhoria da qualidade de vida das suas populações.

Os espaços rurais de montanha pelas dificuldades (estruturais e funcionais) e situações de marginalidade que têm sofrido nas últimas décadas suscitam, de igual modo, preocupações prioritárias de ordenamento e desenvolvimento territorial. A (re)descoberta da montanha, a valorização dos seus recursos ecológicos e culturais, e a crescente utilização do tempo livre, são elementos decisivos que vêm conferir a estes territórios novas funcionalidades/atividades (residenciais, recreativas, turismo, desporto, entre outras).

Neste sentido, apesar da complexidade, diversidade e frequente desarticulação de políticas e intervenções, e reconhecendo a necessidade de integrar políticas dirigidas ao mundo rural de forma a incentivar e diversificar a sua base económica, importa avaliar e compreender os seus resultados económicos, sociais e territoriais, e assim influenciar a estruturação de novas políticas e instrumentos de desenvolvimento.

A matriz empírica da nossa investigação aplicada está relacionada com a implementação de programas de turistificação e patrimonialização, designadamente as Aldeias Históricas de Portugal (1994-1999; 2000-2006). De forma particular centramos a nossa análise na aldeia do Piódão (Serra do Açor – Cordilheira Central), no sentido de explicitar os resultados das intervenções (e de outras decorrentes de programas complementares) e o modo com contribuíram para a revitalização do tecido económico e social, a requali-

ficação territorial, a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, e o reforço da capacidade local de atração de visitantes.

Da parte dos residentes é evidente uma dualidade de opinião sobre o turismo. A bipolaridade deste fenómeno (com dimensões positivas e negativas) decorre da perceção de que o turismo não resolveu os problemas mais relevantes para uma população muito envelhecida, com baixo nível de escolarização, e que perdeu a sua privacidade com a abertura da Aldeia. Contudo, o turismo incentivou a criação de novas atividades económicas, nomeadamente restauração, cafetaria, comércio de artesanato e produtos endógenos, e alojamento (em especial no contexto do turismo em espaço rural).

Por outro lado, o turismo não conseguiu, até ao momento, alterar de forma substancial, a matriz da propriedade urbana do Piódão. Ao contrário de outros lugares de montanha, como é o caso de algumas aldeias da (vizinha) Serra da Lousã, como o Talasnal e o Casal Novo, onde desde meados dos anos 70 (século xx) a residência secundária impulsionou a patrimonialização das suas paisagens e a transição rápida da propriedade dos imóveis para os novos utilizadores (urbanos), a titularidade dos imóveis do Piódão (utilizados para habitação) revela uma presença esmagadora de proprietários com ligação familiar à aldeia (mais de 95%, de acordo com o nosso levantamento de campo realizado em dezembro de 2009).

O Piódão abriu-se ao país e ao mundo, que descobriu (e venera) o encanto da sua paisagem cultural, mas a aldeia permaneceu muito fechada em termos de titularidade da propriedade urbana e, sobretudo para os mais idosos (que são a matriz do espírito do lugar), é evidente a dificuldade de adaptação aos sinais mais impetuosos da modernidade. Dois mundos (os velhos serranos e os visitantes) que se cruzam a cada instante no mesmo lugar... que partilham espaços (outrora feudos da vida rural) entre memórias desvanecidas, silêncios e até vazios de mensagem!

Das estratégias para o desenvolvimento atual do Piódão (e das Aldeias Históricas de Portugal), no âmbito do atual período de execução das políticas públicas (2007-2013), destacamos as novas oportunidades que decorrem de programas como, por exemplo, o PROVERE (Programa de Valorização dos Recursos Endógenos), que pretende estimular iniciativas de melhoria da competitividade territorial de áreas de baixa densidade que visem dar

valor económico aos recursos endógenos e singulares destes territórios (como o património cultural e natural). Alicerçados numa perspetiva de integração programática inovadora, os PROVERE centram-se no estabelecimento de parcerias, envolvendo atores públicos e privados (empresas, associações empresariais, municípios, instituições de ensino e de I&D, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local, entre outras instituições relevantes), e congregam um conjunto de projetos subordinados à valorização económica de um recurso territorial emblemático.

A iniciativa Rede das Aldeias Históricas de Portugal é uma das oito candidaturas aprovadas pelo Programa Operacional da Região Centro (2007-2013) no âmbito das Ações Preparatórias do PROVERE. Este Plano apresentado pela Associação de Desenvolvimento Turístico das Aldeias Históricas pretende dar continuidade aos investimentos realizados nos últimos dois Quadros Comunitários de Apoio e consolidar a Rede das Aldeias Históricas como um produto turístico com potencial relevante no que diz respeito ao turismo cultural, turismo de natureza e turismo em espaço rural.

A definição de um novo modelo de gestão da marca “Aldeias Históricas de Portugal”, sob responsabilidade desta Associação, é ainda complementado no âmbito das Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC), por um recente programa de ação que apresenta como foco temático a Rede das Aldeias Históricas de Portugal e do Património Judaico. O PROVERE das Aldeias Históricas e do Património Judaico, centrado na Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira e Pinhal Interior Norte, é uma oportunidade para a geração de sinergias ao nível dos serviços turísticos oferecidos, tornando a associação de ambas as Redes (sem colocar em causa a identidade e especificidade de cada uma) num produto turístico mais atrativo, mais valorizado e reconhecido pelos mercados.

No contexto das candidaturas aprovadas no âmbito das Ações Preparatórias do PROVERE, e com particular interesse para o nosso caso de estudo, referimos também o programa de ação “BUY NATURE – Turismo Sustentável em Áreas Classificadas” coordenado pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, com base numa rede de parceiros públicos e privados que se repartem pelas NUT III da Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul e Serra



da Estrela, entre os quais se encontram a Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto, a Associação das Aldeias Históricas de Portugal e a Naturtejo.

Esta iniciativa pretende potenciar os recursos endógenos do património natural das áreas classificadas de montanha da Região Centro (complementados pelo respetivo património cultural), através da implementação de uma estratégia de base territorial alicerçada no turismo de natureza, no desporto de natureza e no turismo ativo, e procura afirmar-se como uma iniciativa que reforce a competitividade do território e promova uma abordagem sustentável no uso dos recursos endógenos assente num trabalho de parceria entre os agentes locais.

### Referências bibliográficas

- Akroid, D. 2003, *Agriculture and Rural Development Planing. A Process of Transition*, Ashgate, Aldershot.
- Arroyo, F. M. 2006, “El desarrollo rural en el contexto de la Unión Europea”, *Norba*, XI, pp. 11-20.
- Barros, J. 2004, *A Projecção do Quotidiano no Turismo e no Lazer*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Boura, I. (coord.) 2002, *Aldeias Históricas de Portugal. Um Património com Futuro*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra.
- Butler, R; Hall, C. M. & Jenkins, J. (eds.) 1998, *Tourism and Recreation in Rural Areas*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Carvalho, P. 2006, “Turismo cultural, património e políticas públicas em contextos rurais de baixa densidade”, In Santos, G.; Vieira, R. e Mendes, M. (eds.). *Actas do Congresso de Turismo Cultural, Território e Identidades*, Instituto Politécnico de Leiria, Leiria, 21 pp.
- Carvalho, P. 2007, “O turismo nas estratégias de desenvolvimento do mundo rural português: complemento ou alternativa?”, In Cruz, F. (org.). *Actas do IV Congresso Internacional de Investigação e Desenvolvimento Sócio-Cultural*, AGIR, Póvoa de Varzim, pp. 1745-1768.
- Carvalho, P. 2009, *Património Construído e Desenvolvimento em Áreas de Montanha. O exemplo da Serra da Lousã*, Câmara Municipal da Lousã, Lousã.
- Carvalho, P. e Correia, J. 2008, “Turistificação, patrimonialização e dinâmicas territoriais em contexto rural de montanha: o exemplo do Piódão”, *Actas do III Congresso de Estudos Rurais* (Faro, 2007), Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa, 15 pp.
- Carvalho, P. e Correia, J. 2009, “Turismo, património(s) e desenvolvimento rural: a percepção local da mudança”, In Moreno, L.; Sánchez, M. M. e Simões, O. (coord.). *Cultura, Inovação e Território: o Agroalimentar e o Rural*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa, pp. 187-196.
- Carvalho, P. e Correia, J. 2010, “Novos produtos turísticos e diversificação da economia rural em Portugal”, *Comunicações do VIII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais*. Associação Espanhola de Economia Agrária e Universidade da Extremadura, Cáceres, 18 pp.

- Cavaco, C. 1996, "Do despovoamento rural ao desenvolvimento local: desafio ou utopia", *Actas do Seminário Dinamismos sócio-económicos e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação produtiva*, Instituto de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 333-355.
- Cavaco, C. 1999-a, "O mundo rural português: desafios e futuros?", In Cavaco, C. (coord.). *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 135-148.
- Cavaco, C. 1999-b, "O turismo rural nas políticas de desenvolvimento do turismo em Portugal", In Cavaco, C. (coord.). *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 281-292.
- Cavaco, C. 1999-c, "Turismo rural e turismo de habitação em Portugal", In Cavaco, C. (coord.). *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos Lisboa, pp. 293-304.
- Cavaco, C. 2005, "Novas formas de habitar os espaços rurais", In Medeiros, C. A. (coord.). *Geografia de Portugal. Atividades Económicas e Espaço Geográfico* (vol. 3), Círculo de Leitores, Lisboa, pp. 78-91.
- Cavaco, C. e Moreno, L. 2006, "As ligações rural-urbano", *Revista Pessoas e Lugares*, nº 41, pp. 4-6.
- CCRC 2002, *Aldeias Históricas de Portugal. Um Património com Futuro*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra.
- Correia, J. 2009, *Turismo, Património e Desenvolvimento em Ambientes de Montanha: o caso do Piódão*. Dissertação de Mestrado em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, 185 pp.
- Cravidão, F. 2006, "Turismo e cultura: dos itinerários ao lugar dos lugares", In Fonseca, M. L. (coord.): *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 269-278.
- Cristóvão, A., Medeiros, V. e Melides, R. 2011, "Aldeias Vinhateiras, Aldeias Vivas?", In Figueiredo, E. et al. (coords.). *O Rural Plural - olhar o presente, imaginar o futuro*. Coleção Territórios em Mudança, Editora 100LUZ, Castro Verde, pp. 175-188.
- DGT 2002, O turismo em Portugal em 2001, Direção Geral do Turismo, Lisboa.
- DGT 2006, *Férias dos Portugueses: 2005*, Direção Geral do Turismo, Lisboa.
- DGT 2007, *Férias dos Portugueses: 2006*, Direção Geral do Turismo, Lisboa.
- Donadieu, P. 1999, "Campagnes urbaines: de la réalité aux symboles", In Gonidec-Poullaouex, Ph. et al. (dir.): *Le Paysage: territoire d'intentions*, L'Harmattan, Paris, pp. 79-92.
- Duarte, T. (coord.) 2007, *O Turismo no Espaço Rural 2006*, Direção de Serviços de Estudos e Estratégia Turísticos/Divisão de Recolha e Análise Estatística, Lisboa.
- Estrada, E. M. 2006, "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del Nuevo Regulamento de Desarrollo Rural", *Actas del VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, Huelva, UIA/AEEA.
- Falhas, S. 2010, *Aldeias Históricas de Portugal - Guia Turístico*, Olho de Turista, Mêda.
- Fernández, L. P. 2002, "El paisaje agrario en el discurso territorial de la PAC y en la ordenación de los espacios rurales", *Actas del XI Coloquio de Geografía Rural*, Universidad de Cantabria (Servicio de Publicaciones), Santander, pp. 234-242.
- Ferreira, A. 2004, *Turismo no Espaço Rural: formas de alojamento e impacto na sub-região Minho-Lima*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Universidade de Coimbra, Coimbra, 524 pp.
- Fonseca, F. e Ramos, R. 2008, "Dinâmicas do turismo em espaço rural em regiões de baixa densidade: o exemplo de Almeida", *Actas do III Congresso de Estudos Rurais*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa, 16 pp.

- Hall, D.; Roberts, L. & Mitchell, M. (eds.) 2003, *New Directions in Rural Tourism*, Aldershot, Ashgate.
- Holloway, L. & Kneafsey, M. (eds.) 2004, *Geography of Rural Cultures and Societies*, Ashgate, Aldershot.
- Iglésias, E. L. 2004, “El proceso de ajuste estructural en la agricultura española durante la década de los 90: implicaciones para el modelo de agricultura”, *Actas do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais/Instituto Politécnico de Bragança e Associação Espanhola de Economia Agrária, 20 pp.
- Jesus, L., Kastenholz, E., e Figueiredo, E., 2008, “A oferta do turismo no espaço rural. Estudo de caso da Região Dão-Lafões”, *Actas do VII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais*, Escola Superior Agrária de Coimbra e Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, Coimbra, 16 pp.
- Joaquim, G. 1999, “Turismo e mundo rural: que sustentabilidade?”, In Cavaco, C. (coord.). *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 305-312.
- Lane, B. 1994, “What is rural tourism?”, *The Journal of Sustainable Tourism*, 2 (182), pp. 7-21.
- Mcgettigan, F. 2005, “Uma análise do turismo cultural e a sua relação dos lugares de Peregrinação”, In ITP (ed.). *Novos Consumos. Novos Produtos*, Lisboa, Instituto de Turismo de Portugal, pp. 127-146.
- Moreno, L. 1999, “A Serra do Açor e o Piódão: refúgios de uma ruralidade recriada”, In Cavaco, C. (coord.). *Desenvolvimento Rural. Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 395- 413.
- Novais, C. 2006, “Diversificação e diferenciação dos produtos turísticos portugueses: uma forma de combater as assimetrias regionais”, *Comunicações do 12º Congresso da APDR*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional e Escola Superior de Tecnologia de Viseu, Viseu, 28 pp.
- PENT 2007, “Plano Estratégico Nacional do Turismo”, In *Diário da República*, 1ª Série, nº 46, 4.4.2007, pp. 2166-2174.
- Pires, A. 2011, “Nas Aldeias Históricas. Fronteiras Reais e Imaginadas”, in *Recursos e Território. Uma Geografia da Esperança*, aut. A. Pires, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Coimbra, pp. 26-39.
- Redelif, M.; Haan, H. & Kasinis, B. (eds.) 1997, *Sustainable Rural Development*, Ashgate, Aldershot.
- Ribeiro, M. 2003, “Espaços rurais como espaços turísticos: reflexões em torno da construção da oferta de turismo em espaço rural, em Portugal”, In Portela, J. e Caldas, J. C. (orgs.). *Portugal Chão*, Celta Editora, Oeiras, pp. 189-198.
- Sirgado, J. 1993, “Turismo nas regiões portuguesas – contributo para a modelação de um cenário de desenvolvimento e inovação para o final do século”, *Inforgo*, 6, pp. 71-82.
- Torres, M. 1998, “Un turismo alternativo: reutilización de molinos y almazarras”, *Cadernos de Turismo*, 2, pp. 147-158.
- Vergunst, J; Árnason, A. & Shucksmith, M. (eds.) 2009, *Comparing rural development. Continuity and change in the countryside of Western Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Vieira, C. 2005, “O papel da animação turística nos territórios rurais”, *Jornal de Animação da Rede Portuguesa Leader +*, nº 30, II série, p. 3.
- Woods, Michael 2007, *Rural Geography. Processes, responses and experiences in rural restructuring*, SAGE Publications, London.

SÉRIE ENSINO  
IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA UNIVERSITY PRESS  
2012

