

O Espaço Rural no âmbito das Políticas de Desenvolvimento – O Caso do Pinhal Interior

Carina Pais [pais@ua.pt]

(Mestranda em Planeamento Regional e Urbano na Universidade de Aveiro – SA CSJP)

Bruno Gomes [brunogomes_gt@iol.pt]

(Mestrando em Planeamento Regional e Urbano na Universidade de Aveiro – SA CSJP)



Colóquio Ibérico de Estudos Rurais
Cultura, Inovação e Território

Coloquio Ibérico de Estudios Rurales
Cultura, Innovación y Territorio

Coimbra, Portugal

Outubro / Octubre 23-25, 2008

Comunicação apresentada no VII CIER – Cultura, Inovação e Território

RESUMO

Para precisar o conceito de espaço rural parece essencial contrapor-lhe o conceito de espaço urbano. Tradicionalmente complementares, arriscamos afirmar que o rural e o urbano se encontram hoje em posição de confronto.

A evolução do conceito de rural conduziu à emergência de paradigmas baseados na valorização das valências de dois tipos de espaços: por um lado as áreas “não urbanizadas” na envolvência das cidades, onde há uma ocupação de carácter rurbano e, por outro lado, as áreas rurais profundas, onde ainda permanecem espaços pouco humanizados e genuínos do ponto de vista cultural, que são, por isso, “fetichizados” por uma população sobretudo urbana.

Estas são as duas grandes tendências de redescoberta do “rural”. Encontram ou não orientações e respostas nas políticas vigentes?

Palavras-chave: Espaço rural, rurbanização, políticas ambientais e de desenvolvimento rural

1. O ESPAÇO RURAL – EVOLUÇÃO E NOVOS PARADIGMAS

1.1 Como definir espaço rural?

Para precisar o conceito de espaço rural parece essencial contrapor-lhe o conceito de espaço urbano, porque historicamente têm vindo a ocupar uma posição fortemente relacional. Tradicionalmente complementares – na sua génese os espaços rurais e urbanos detêm características muito diferentes – arriscamos afirmar que hoje, porque se perderam parte dessas características, estão em posição de confronto.

Nesta linha de pensamento, Ferrão (2000) define quatro aspectos historicamente distintivos do mundo rural face ao urbano:

- função principal de produção de alimentos;
- actividade económica dominantemente agrícola;
- família camponesa como grupo social de referência;
- tipo de paisagem que reflecte equilíbrio entre os ecossistemas naturais e a actividade humana.

Todavia, hoje é clara a predominância de um rural não agrícola que conflitua com todos estes aspectos.

A transformação do espaço rural foi promovida em grande parte pela ocorrência progressiva, a partir da década de 60, de grandes «linhas de transformação»¹:

- alterações de mercado, uma vez que este já não se limita a pôr em conexão dois espaços produtivos, a cidade e o campo, envolvendo hoje todo o território (Baptista, 2001);
- alterações culturais, desde simples mudanças de hábitos alimentares até novos tipos de procura do rural como essência da natureza por parte dos habitantes urbanos;
- alterações na agricultura, nomeadamente o aparecimento de adubos, pesticidas e a motomecanização, engenhos que uniformizaram os padrões de trabalho (Baptista, 1993);
- e por último a difusão de um conjunto de inovações tecnológicas como a vulgarização do uso do automóvel, que vieram permitir um maior leque de opções de local de residência e fenómenos como o teletrabalho, frequentes em espaço rural (Alves, 2001).

Pelo que, contemporaneamente, é notória a ausência de um conceito inequívoco de rural. A definição de «zonas rurais» da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) é a única reconhecida internacionalmente (UE, 2006). Em Portugal muitos documentos de referência, nomeadamente os estudos publicados pelo Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) adoptam esta definição, que assenta na classificação das NUT III em «Predominantemente Urbanas» (menos de 15% da população reside em freguesias com densidade demográfica inferior a 150 hab/km²), «Significativamente Rurais» (onde 15 a 50% da população residente em freguesias com densidade demográfica inferior a 150 hab/km²) e «Predominantemente Rurais» (onde mais de 50% da população residente em freguesias com densidade demográfica inferior a 150 hab/km²).

Porém, esta definição não permite, por exemplo, ter em conta a população que vive em zonas rurais mais densamente povoadas, designadamente em zonas «peri-urbanas»² (UE, 2006). Face a esta dificuldade

¹ A expressão pertence a Baptista, F. O. (1993): “Agricultura, Espaço e Sociedade Rural”. Coimbra, Fora do Texto – Cooperativa Editorial de Coimbra, pág. 6.

os países da UE têm vindo a procurar definições apoiadas em parâmetros mais diversificados, muitas vezes cruzando os requisitos de carácter quantitativo como a densidade populacional, a dimensão dos lugares e do emprego agrícola, com a utilização dos solos e outros indicadores de natureza económica e social. Contudo, em muitos casos, de novo em atitude fortemente relacional, o rural é definido por oposição ao urbano, como aquele que possui características “não-urbanas”, sendo deste modo determinado pelo seu grau de subdesenvolvimento (Abramovay, 2000).

1.2 O caso português – breve evolução histórica

Até ao início do séc. XVIII – em Portugal até meados do séc. XIX – preexistiu globalmente uma concepção de espaço e sociedade rural inteiramente associados à agricultura.

O caso português é particular porque, relativamente à restante realidade europeia, manteve até mais tarde uma estreita relação com a actividade agrícola. Esta condição pode ter-se devido à existência de uma forte e precoce intervenção pública no sector. Todavia, apesar de historicamente ter existido uma forte aposta na agricultura, este nunca foi um sector de actividade com relevância na economia portuguesa, principalmente quando comparado com os sectores secundário e terciário³.

Em 1986 Portugal integrou a Comunidade Económica Europeia (CEE), tendo a agricultura portuguesa de se submeter à Política Agrícola Comum (PAC) que veio impor aos agricultores o abrandamento e reconversão de produções.

A partir dos anos 90, no contexto da Reforma da PAC (iniciada em 1992) e da emergência do paradigma do desenvolvimento sustentável⁴ (iniciado em 1987 com o Relatório Brundtland), o espaço rural começou a ser fortemente valorizado pela sua função ambiental. Segundo Valente, S. e E. Figueiredo (2003): “a questão ambiental, em termos sociais e institucionais, que apareceu tardiamente em Portugal, resultou em parte da pressão induzida pela integração na Comunidade e pelos problemas que decorreram de uma urbanização desenfreada e de um caótico ordenamento do território”.

O desenvolvimento sustentável em Portugal teve como génese documentos como: a Lei de Bases do Ambiente (Abril de 1987), apontando para um “desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável”, ou o Plano Nacional de Política de Ambiente (Abril de 1995) que, apesar de nunca ter sido implementado, definiu várias orientações estratégicas nas quais a educação ambiental foi encarada como tarefa primordial. Em Março de 2002 a Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2002 veio enquadrar a elaboração e a coordenação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)⁵.

Paralelamente ao avanço dos instrumentos e políticas foi-se ganhando a consciência de que do ponto de vista ambiental, a actividade agrícola também pode ter consequências directas na degradação dos recursos: pelo consumo excessivo de água, emissão pela pecuária de amoníaco e metano, utilização de

² Poderá definir-se peri-urbano como sendo “o desenvolvimento dos aglomerados urbanos, bem para além dos seus limites históricos, de forma pouco densa e com predomínio de habitação familiar” (Jacques Mayoux 1979).

³ De acordo com o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação, o sector “Agricultura, Silvicultura e Pescas” constituía, em 1995, 5,7% da estrutura do VAB, e em 2006 esta percentagem decresceu para os 2,8%. Fonte: INE – Contas Nacionais Trimestrais (Setembro de 2007)

⁴ Desenvolvimento que satisfaz as exigências do presente sem comprometer a capacidade de futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades. Fonte: WCED (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

⁵ O conteúdo do ENDS será apresentado no subcapítulo relativo à análise de políticas de escala nacional.

adubos e pesticidas que geram cheiros nauseabundos, poluição de águas superficiais e subterrâneas ou erosão do solo (Baptista, 2001:41). Todas estas preocupações levaram à criação de políticas específicas de desenvolvimento e de estratégias alternativas de dinamização dos espaços rurais que, anteriormente agrícolas, se viram subitamente desprovidos do seu maior significado.

1.3 Novos paradigmas – o espaço rural na sociedade contemporânea

No seguimento desta evolução ganha lugar a concepção da multifuncionalidade do espaço rural, e com ela a valorização de novas valências de dois tipos de rural: por um lado as áreas “não urbanizadas” na envolvente de cidades, onde observa uma ocupação nem rural, nem urbana, mas rurbana (Figueiredo, 2001); por outro lado, o rural profundo onde ainda permanecem espaços naturais e genuínos do ponto de vista da cultura dos lugares. Estas são as duas grandes tendências de redescoberta do rural que identificamos, cada um destes paradigmas pode encontrar respostas em dois tipos de políticas:

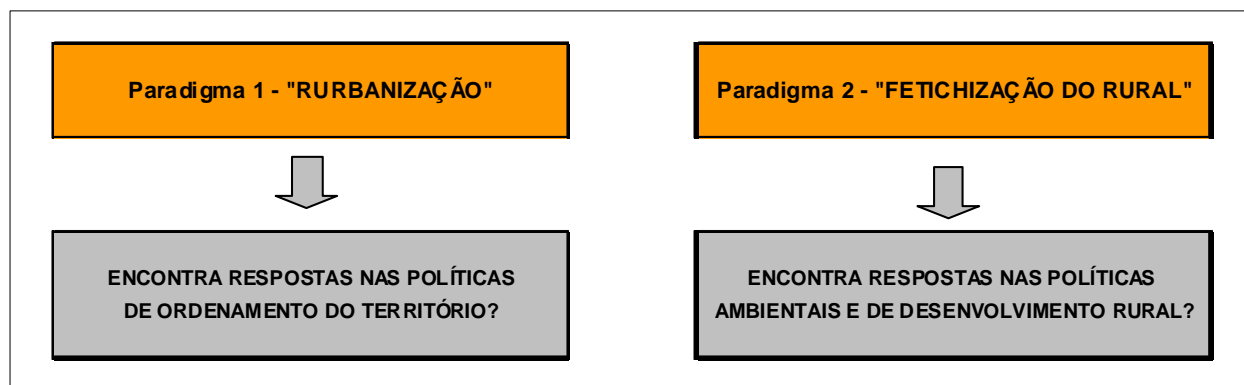


Figura 1 – Fonte própria

Contudo há que referir que ambas as tendências resultam de uma concepção urbana do mundo rural, podendo gerar interesses contraditórios.

Seguidamente fazemos uma breve descrição dos dois paradigmas identificados.

1.3.1 Paradigma 1 – A rurbanização

Na década de 40 (após a 2ª Guerra Mundial), com a industrialização da agricultura, a modernidade deixou de ser condição exclusiva do espaço urbano (Ferrão, 2000). Este entendimento esteve, como defende o mesmo autor, na génese da diferenciação dos graus de rural (central, periférico, marginal ou profundo) em função da sua proximidade a um centro urbano. Este posicionamento geográfico relacional foi gerador de novos fenómenos que permitiram que os movimentos pendulares casa-emprego se comesçassem a observar em territórios rurais cada vez mais vastos.

A este propósito Bauer, G. and J.-M.-Roux introduziram em 1976 o conceito de «rurbanização», para designar o fenómeno que resulta da disseminação da cidade pelo espaço, em que interpenetração do espaço rural e do espaço urbano se torna um dado permanente do quadro de vida. Na mesma linha de

pensamento, Berry (1976), surge com o conceito de «contra-urbanização», processo de desconcentração populacional do período pós-guerra que veio transformar as aldeias e lugares agrícolas em dormitórios.

O fenómeno de rurbanização não só comporta razões de política fundiária, como também sentimentos anti-urbanos por parte de uma população que procura viver no “campo”, sem abdicar de um estilo de vida urbano. Sobre este confronto, Choay (1965:17-8), referindo-se ao anti-urbanismo americano, defende que este já estava ideologicamente presente na obra de Thomas A. Jefferson no séc. XVIII, que continuou com R. Waldo Emerson, Thoreau, Henry Adam, Henry James e Louis Sullivan. A crítica ao urbano, feita por todos estes autores em nome de valores tão distintos como: a democracia, a metafísica da natureza ou a analítica das relações humanas, baseava-se na defesa de um «estado rural» no qual eram depositadas todas as esperanças de uma vida mais sã. A cidade era vista como o local da alienação, o *locus* primário da degeneração e corrupção humanas.

Este pensamento teve uma influência profunda no imaginário e no urbanismo americano, generalizando-se de forma global. Encontramo-lo nos extensivos bairros habitacionais que ocupam pontualizadamente áreas de carácter agrícola em territórios polarizados pela cidade-núcleo.

A defesa do rurbanismo baseia-se na possibilidade de uma coexistência harmoniosa do estilo de vida urbano num ambiente bucólico. Na verdade, devido às «linhas transformadoras» de carácter cultural e tecnológico é hoje possível viver num qualquer espaço rural profundo e trabalhar na “cidade global”, de fluxos e comunicações virtuais, ou eventualmente habitar um rural periférico e viajar diariamente ao centro da cidade para trabalhar.

Uma perspectiva crítica defenderá, por outro lado, que a ocupação rurbaria origina dinâmicas que induzem expectativas de ocupação insustentáveis do ponto de vista ambiental e de desenvolvimento rural, porque, sendo possíveis e mais rentáveis são frequentemente favorecidas, sobrepondo-se às restantes actividades. Pelo que em última análise conduzem à homogeneização e descaracterização dos espaços rurais «menos profundos» e a um desordenamento do território.

Daqui surge a seguinte questão: as políticas e os instrumentos de ordenamento do território têm novas respostas para este problema (que se tem vindo a acentuar desde a década de 70)? Quais?

1.3.2 Paradigma 2 – A fetichização do rural (como depositário dos valores ambientais)

Os primeiros indícios de uma consciência da fragilidade da natureza conhecerem-se desde o séc. XVIII, contudo, é no período Romântico (até meados do séc. XIX) que os problemas ambientais ganham algum destaque. É neste período que o termo «poluição» ganha o seu significado actual e datam também desta altura as primeiras considerações sobre a extinção de espécies (Hutchings, 2007).

Este enquadramento histórico serve-nos para demonstrar que a fetichização do rural tem profundas raízes e assenta numa valorização da natureza como objecto de desejo. Esta atitude romântica face ao rural evoluiu e hoje, na mesma linha de pensamento, Ferrão (2000) descreve três tendências:

- «Movimento de renaturalização», centrado na conservação dos valores naturais;
- «Procura de autenticidade» que conduz à valorização das identidades e memórias genuínas num mundo cada vez mais globalizado;
- «Mercantilização das paisagens» como resultado do aumento do tempo de lazer e consequente procura de espaços para turismo e recreio.

A estas três tendências, mais centradas na fruição do rural, juntamos outra a que decidimos chamar «noção de ameaça», e que pretende reflectir as atitudes de fetichização motivadas por um sentimento de medo que decorre da crescente consciencialização da população relativamente à escassez dos recursos e aos problemas ambientais (poluição do ar ou contaminação da água) na sua própria qualidade de vida. Lima (2006) denomina esta tendência como “o novo paradigma ecológico”.

Todas estas atitudes correspondem a uma reconceptualização do mundo rural por parte de “largos sectores da população urbana” (Baptista, 2001), um mundo que integra raras características ambientais e as memórias do passado. É de referir que estas tendências se verificam quase exclusivamente em países ocidentais onde as questões do desenvolvimento sustentável e ambiente têm vindo a ganhar grande destaque (Mormont, 1994)⁶.

Apesar de geralmente se ponderar positivamente esta reconceptualização – porque gera um novo mercado de actividades associadas ao rural: caça, turismo, venda de produtos agrícolas tradicionais, artesanato, lazer, desporto, visita e fruição das paisagens, (Baptista, 2001) – na verdade, ela equivale mais a uma valorização fetichizada dos aspectos do rural, orientada para o consumo, para a musealização ou sacralização dos espaços e actividades.

Desta forma não é de estranhar que haja visões descoincidentes, geradoras de conflitos entre os habitantes e os fruidores ocasionais. Em parte porque ambos valorizam características distintas de um mesmo rural, os primeiros, numa visão utilitarista, tendem a dar importância aos recursos como suporte da actividade humana, enquanto que os segundos assumem uma atitude conservadora face a esses mesmos recursos, muitas vezes procurando um rural puro, encenado, esvaziado do seu conteúdo social (Figueiredo, 2003).

A este propósito citamos Cavaco (2005): “Em determinados contextos, a agricultura é protegida e preservada não em função do valor económico da produção mas por motivos de natureza cultural ou simplesmente pelas amenidades que assegura, desde logo as paisagens, com seus significados estéticos, culturais e ambientais (...)”.

Desta reflexão conclui-se que olhar o mundo rural como «reserva ambiental» (Figueiredo, 2001) implica a ponderação de questões como: Qual a necessidade de ressarcir a população rural que, ao habitar áreas de utilização restrita, é impedida de praticar determinadas acções? Deverá ser compensada em função do papel ambiental que assegura? De que forma? As políticas em vigor contemplam estas questões?

2. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

2.1 Conceitos

É frequente a confusão entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento. Para uma distinção clara entre ambos, Nunes (1969:258) cita François Perroux (1963): “ (...) sendo o crescimento definido como o aumento sustentado, durante um ou mais períodos longos, de um indicador de dimensão económica, que é o produto global bruto ou líquido da Nação, em termos reais, e o desenvolvimento, como toda a

⁶ Mormont citado por Elizabete Figueiredo (2001:6).

combinação de transformações mentais e sociais de uma população que precisamente a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e duravelmente, digamos irreversivelmente, no longo prazo, o seu produto real.”

Todavia, o equívoco entre crescimento e desenvolvimento explica-se, em parte, pela História. O conceito de desenvolvimento, além de ser relativamente recente, ganhou o seu significado moderno durante e após a 2ª Guerra Mundial, como a ideia do «New Deal», expressão por que ficou conhecida a política interna americana do Presidente Roosevelt, desenhada para combater a recessão dos anos 30 (Moreira, 2001).

Durante as décadas de 50 e 60 a concepção de desenvolvimento evoluiu, mas sempre numa visão economicista, prevalecendo o entendimento de que um crescimento económico rápido traria níveis de desenvolvimento (social e cultural) mais elevados. No entanto a realidade veio demonstrar que embora o ritmo de crescimento económico mundial fosse rápido, se acentuava cada vez mais o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim, nos anos 70 surgem as primeiras críticas a esta concepção tradicional de desenvolvimento que, progressivamente, foi sendo alterada com a emergência de novos conceitos, sobretudo do conceito de desenvolvimento sustentável (WCED, 1987), que decorre da integração de aspectos ecológicos e demográficos dentro do próprio conceito de desenvolvimento (Almeida, et al., 1994).

Actualmente, a União Europeia (UE) é instituição capital na promoção do desenvolvimento, definindo as metas a atingir neste campo. Em Dezembro de 2005 foi assinada a nova declaração sobre a sua política de desenvolvimento, o «Consenso Europeu» (Jornal Oficial C 46 de 24.2.2006). No Ponto 7 deste documento consta que: “ (...) o desenvolvimento é em si mesmo um objectivo essencial; (...) o desenvolvimento sustentável engloba a boa governação e os direitos humanos, bem como vertentes políticas, económicas, sociais e ambientais.”

2.2 Políticas à escala europeia

Dados relativos a 2006 referem: “as regiões rurais representam 92% do território da União Europeia, 19% da população europeia habita em zonas predominantemente rurais e 37% em zonas com uma componente rural significativa. Estas regiões produzem 45% do valor acrescentado da UE e 53% do emprego. Apesar da grande diversidade de situações, apresentam em geral rendimentos *per capita* inferiores, em cerca de um terço, à média europeia, baixas taxas de actividade das mulheres e o sector dos serviços menos desenvolvido.”

Face a esta realidade, e uma vez que a políticas da UE visam o desenvolvimento equilibrado do território, a questão do desenvolvimento rural, ainda que numa perspectiva meramente agrícola, foi introduzida desde o início do projecto europeu, no final da década de 50, com a criação da Política Agrícola Comum (PAC). Na sua génese a PAC incorporava apenas respostas relativamente a problemas de organização e estabilização dos mercados e de fixação de preços razoáveis para os consumidores (Cavaco, 2005).

A primeira reforma da PAC, iniciada em 1992 – que teve entre os seus principais objectivos a integração de medidas de protecção do ambiente – representou uma viragem decisiva porque veio reconhecer ao agricultor o desempenho de outras funções fundamentais cumulativamente às da produção

agrícola, como funções de desenvolvimento rural, de ordenamento do território e de protecção ambiental⁷. Esta consciência de que a viabilidade dos espaços rurais não pode depender apenas da actividade agrícola marcou decisivamente a política agrícola comunitária e, com a reforma da PAC proposta no âmbito da Agenda 2000 (Berlim, 1999), precedida pela Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural (1996), estava iniciada a real política de desenvolvimento rural da UE (Factsheet - O Desenvolvimento Rural na União Europeia, 2004).

A Agenda 2000 veio impor uma orientação mais multifuncional, territorial e ambiental dos apoios e incentivos comunitários (Lourenço, F. M. D., 2001:7). Neste âmbito destaca-se a criação das figuras de «zonas desfavorecidas» – zonas de montanha, zonas ameaçadas de abandono, zonas afectadas por desvantagens específicas – e de «regiões com condicionantes ambientais», que podem ser coincidentes com as anteriores, e onde os agricultores têm a possibilidade de ser indemnizados⁸ para compensar as despesas ou perdas resultantes da aplicação de restrições à utilização do solo devido a imposições comunitárias de protecção ambiental como os sítios da Rede Natura 2000. (Factsheet - O Desenvolvimento Rural na União Europeia, 2004).

Relativamente aos instrumentos financeiros do desenvolvimento rural, o apoio da UE tem tido como base os fundos estruturais (UE, 2007a). Ao longo da construção europeia foram criados quatro tipos de fundos estruturais com os quais Portugal teve oportunidade de favorecer os seus espaços rurais: o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), o FSE (Fundo Social Europeu), o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) e o IFOP (Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca). Dos quatro, o FEOGA foi o principal instrumento de co-financeiro que suportou as políticas comunitárias de desenvolvimento rural, nomeadamente os pagamentos compensatórios a agricultores de «zonas desfavorecidas» e «regiões com condicionantes ambientais», bem como os projectos LEADER⁹ que, no quadro das quatro iniciativas comunitárias (INTERREG, EQUAL e URBAN), visam exclusivamente promover o desenvolvimento rural (UE, 2007a).

Assim, e após sucessivas reformas, a PAC assenta hoje em dois pilares: as políticas de mercados e as políticas de desenvolvimento rural. Para o período de 2007-2013 é dada particular atenção ao segundo pilar, pelo que no âmbito da nova política de desenvolvimento rural da UE¹⁰ foi criado, em Setembro de 2005, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) que concentra em si todo o apoio comunitário ao desenvolvimento rural.

Na conclusão deste subcapítulo relativo às políticas de escala europeia fica a ideia de que: acompanhando as alterações do conceito de rural e a emergência de novos paradigmas, as políticas comunitárias tenderam progressivamente a rejeitar a ideia da agricultura como base fundamental do espaço rural, para se centrarem em duas perspectivas: a valorização das potencialidades endógenas (sociais e físicas) dos lugares e, em simultâneo, a conservação e protecção ambiental desses mesmos lugares.

⁷ Em: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/envir/index_pt.htm, refere que a remuneração, é feita numa base contratual, pela prestação de serviços ambientais e pela utilização de práticas agrícolas compatíveis com o ambiente.

⁸ Em http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/envir/index_pt.htm: “Nas zonas desfavorecidas, onde as condições naturais difíceis resultam numa baixa produtividade agrícola, a União apoia directamente os agricultores através de indemnizações compensatórias e ajudas ao investimento em condições favoráveis.”

⁹ Os particularismos do programa LEADER, incluindo a sua aplicação em território português, serão abordados à frente, no âmbito das intervenções à escala local.

¹⁰ Regras e medidas a adoptar pelos Estados-Membros definidas no Regulamento (CE) n.º1698/2005 do Conselho.

Conjuntamente estas políticas integraram também preocupações de equidade relativamente ao papel do agricultor, contemplando medidas compensatórias para os habitantes rurais desfavorecidos devido à implementação das políticas comunitárias.

2.3 Políticas à escala nacional – Desenvolvimento rural e ambiente

As políticas ambientais e de desenvolvimento rural nacionais estão fortemente dependentes das políticas e financiamentos da União Europeia, pelo que considerámos que uma clarificação sistemática das políticas à escala nacional devia começar por se reportar ao documento macro: o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Nele definem-se as orientações fundamentais para a utilização nacional dos fundos comunitários com carácter estrutural no período 2007-2013. O QREN contempla a articulação com as entidades responsáveis por importantes instrumentos de concepção, de programação ou de financiamento de políticas públicas, de acordo com o seguinte esquema:

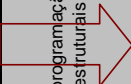
ÂMBITO NACIONAL				
Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)	 Instrumentos de concepção, programação e financiamento de política públicas - co-financiados pelos fundos estruturais FEDER + FC + FSE + FEP	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)	Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC)	
			Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)	Plano Tecnológico
				Estratégia Nacional para a Energia
				Plano Nacional de Emprego
				Plano Nacional para a Inclusão
				Plano Nacional para a Igualdade
				Plano de Desenvolvimento Cultural
				Plano Estratégico Nacional para o Turismo
			Programa Nacional da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT)	Planos de Ordenamento do Território
				Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade
				Estratégia Nacional para os Oceanos
				Estratégia Integrada da Zona Costeira Nacional
				Plano Nacional da Água
				Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas
	Plano Nacional de Resíduos			
	Plano Estratégico Nacional de desenvolvimento Rural (PEN)	Política de Cidades		
		Programa para a Rede Rural Nacional (PRRN)		
		Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER)		
	Programas Operacionais (PO) - co-financiados pelo FEDER + FC + FSE	Programa de Desenvolvimento Rural dos Açores (PRORURAL)		
		Programa de Desenvolvimento Rural da Madeira (PRODERAM)		
		Programa Operacional de Potencial Humano		
		Programa Operacional de Factores de Competitividade		
		Programa Operacional de Valorização do Território		
		Programa Operacional de Assistência Técnica		
		Programa Operacional de Cooperação Territorial		
		Programas Operacionais Regionais do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve)		
		Programas Operacionais Regionais das Regiões Autónomas		

Figura 2 – Fonte própria

O QREN concretiza-se através de programas operacionais (PO):

- Programas Operacionais Temáticos (Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território);

- Programas Operacionais de Assistência Técnica.
- Programas Operacionais de Cooperação Territorial e de Redes de Cooperação Inter-regional;
- Programas Operacionais Regionais do Continente e das Regiões Autónomas;

Por outro lado, o QREN define ainda linhas orientadoras para os restantes instrumentos de concepção, programação e financiamento de política públicas. No âmbito destes instrumentos encontra-se a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), e respectivo Plano de Implementação (PIENDS). A relevância da ENDS é enorme, sobretudo numa altura em que a adesão aos novos valores ecológicos está a crescer na sociedade portuguesa, Lima (2006), no texto “Portugueses e Ambiente” revela que: hoje, as pessoas tendem a defender essencialmente uma intervenção política e pública mais rigorosa em questões ambientais.

Resumidamente a ENDS recai sobre as três dimensões da sustentabilidade (económica, social e ambiental) e define linhas de actuação que assentam em seis objectivos, um dos quais uma “organização equilibrada do território que valorize Portugal no espaço europeu e proporcione qualidade de vida”.

Operativamente é um instrumento transversal, concretiza-se nos diversos programas das políticas públicas, com maior relevância para o PNPOT e o PEN.



Figura 3 – Fonte própria

Relativamente a respostas aos paradigmas identificados, a ENDS reconhece problemas de desenvolvimento rural com repercussão ambiental, sobretudo a desertificação dos núcleos rurais e consequente litoralização: “um dos grandes desafios ao qual se terá de responder será o das consequências do esvaziamento das áreas rurais que se verificou em simultâneo com a concentração no litoral; este esvaziamento teve ainda reflexos inegáveis no abandono de muitas paisagens rurais” (ENDS, 2004:59).

Outro dos problemas identificados pela ENDS vai mesmo ao encontro do fenómeno de «rurbanização» e suas consequências: “Portugal tem tido um crescimento urbano de tipo extensivo e um modo de funcionamento das cidades que tem múltiplos impactos ambientais perversos – contribuiu para a reafecção de solos de valia agrícola à edificação urbana; contribuiu para uma má qualidade da paisagem

urbana e da qualidade de vida nas cidades; desvalorizou a existência de espaços verdes e corredores ecológicos e de espaços públicos em favor de uma construção massificada. (...) Um dos maiores riscos para os solos agrícolas reside no facto de uma grande parte das áreas de maior produtividade, como é o caso do Ribatejo, Oeste e Algarve se encontrarem em zonas de forte pressão para a mudança no uso do solo, nomeadamente para a expansão urbana, e industrial, empreendimentos turísticos, procura de segunda habitação etc.” (ENDS, 2004:59).

Como foi referido anteriormente, a ENDS consubstancia-se em outros Programas, designadamente no PEN (Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural). Elaborado pelo MADRP no âmbito do FEADER, resulta do novo modelo de intervenção da UE em que todo o apoio comunitário ao desenvolvimento rural¹¹ se concentra apenas neste fundo. A programação FEADER para o período de 2007-2013 integra duas fases¹²:

- elaboração de planos estratégicos nacionais (PEN) elaborados pelos Estados membros, conjugando as orientações estratégicas comunitárias adoptadas pela Decisão n. 2006/144/CE, do Conselho, de 20 de Fevereiro, com as orientações de política nacional.
- elaboração (posterior) de programas de desenvolvimento rural (PDR) que concretizem o PEN e cuja definição de medidas e acções a aplicar é da responsabilidade de cada Estado membro. Em Portugal foram criados três programas deste tipo: o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER) e os Planos de Desenvolvimento Rural dos Açores e da Madeira (PRORURAL e PRODEAM respectivamente).

O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER) para o período de 2007-2013 define vários eixos de intervenção, no âmbito deste trabalho prestamos especial atenção ao Eixo 4 – Subprograma 3 – Abordagem LEADER, que engloba as seguintes medidas e respectivas acções:

- Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local
- Cooperação LEADER para o Desenvolvimento
- Funcionamento dos Grupos de Acção Local, Aquisição de Competências e Animação.

Assim, conclui-se que os PDR não respondem especificamente ao paradigma da “fetichização”, embora reforcem, no âmbito do LEADER, a importância das ADL e das intervenções que promovem um desenvolvimento rural ajustado à diversidade dos territórios.

Outro dos programas que integra obrigatoriamente os objectivos da ENDS é o PNPOT¹³ (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território), juntamente com ela constitui o quadro de referência estratégico para todas as intervenções de grande impacto territorial.

2.4 Políticas à escala nacional – ordenamento do território

No quadro jurídico do ordenamento do território os espaços rurais surgem definidos implicitamente no rol de objectivos contidos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98, de 11 de Agosto). Mais concretamente a LBOTU assume (na alínea a do art.15º) uma distinção clara que assenta na classificação do solo em: urbano ou rural. Esta classificação – estabelecida nos

¹¹ Regulamento (CE) Nº 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

¹² Segundo Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de Janeiro

¹³ As disposições mais relevantes do PNPOT serão abordadas no seguinte capítulo.

instrumentos de planeamento territorial de escala municipal (nomeadamente no PDM) – considera solo rural “aquele para o qual é reconhecida vocação para as actividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de protecção ou de lazer, ou que seja ocupado por infra-estruturas que não lhe confirmem o estatuto de solo urbano”. Neste sentido o rural é definido, ao menos em parte, ao arbítrio dos poderes públicos municipais, num contexto em que a pressão popular acaba frequentemente por se sobrepor aos aspectos territoriais (Abramovay, 2000:4).

O decreto-lei 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, indica quais os recursos territoriais que devem ser estudados no âmbito dos planos, nomeadamente os recursos e valores naturais, as áreas agrícolas e florestais, a estrutura ecológica e o património arquitectónico e arqueológico. Partindo desta base legal os instrumentos de gestão territorial estabelecem os objectivos e as medidas indispensáveis ao adequado ordenamento do território e organizam-se da seguinte forma:

Âmbito Nacional	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território	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.	
	Planos sectoriais	Instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas, definindo cenários de desenvolvimento respeitantes a sectores como a agricultura, florestas e ambiente.	
	Planos especiais	Constituem um meio supletivo de intervenção do Governo tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional. Estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.	
Âmbito Regional	Planos regionais	Definem as unidades de paisagem e identificam espaços agrícolas e florestais com relevância para a estratégia regional de desenvolvimento rural.	
Âmbito Municipal	Planos intermunicipais	Visam articular as estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos.	
	Planos municipais	Desenvolvem: à escala do PDM, estratégias para o espaço rural, identificam aptidões e potencialidades e fazem referência a usos e actividades a implantar na sua área de abrangência, aspectos que são espacializados e eventualmente desenhados	Plano Director Municipal
			Plano de Urbanização
			Plano de Pormenor

Figura 4 – Quadro construído a partir do Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

De acordo com a figura 4 podemos afirmar que as políticas de desenvolvimento, as grandes orientações de organização do território e de protecção do Ambiente, à escala nacional, se enquadram no PNPOT.

Resumidamente, o PNPOT define quatro grandes grupos de recursos territoriais: Riscos; Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal (onde se inserem primordialmente os espaços rurais); Sistema urbano e Acessibilidade e conectividade internacional¹⁴.

No âmbito dos Recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal constam as seguintes orientações:

- Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intra-urbanas;

Pelo que se conclui que, à escala nacional, o paradigma da «rurbanização» (difusão do urbano) foi identificado como problemas de resolução prioritária e são lhe apontadas orientações.

2.5 Intervenções à escala local

É à escala local que as estratégias e políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento rural e ambiente (formuladas à escala europeia e nacional) se concretizam.

No âmbito do Ordenamento do Território, os objectivos estratégicos do PNPOT concretizam-se nos planos intermunicipais e municipais (PDM, PU, PP). A elaboração e implementação destes instrumentos são da competência das autarquias locais, pelo que tem vindo a ser comum que os Planos sejam orientados sobretudo para a gestão do solo urbano (onde se observam maiores pressões, iniciativas de investimento e mais oportunidades) negligenciando consequentemente a gestão e ordenamento do solo rural.

No âmbito do desenvolvimento rural apresenta-se seguidamente uma síntese dos tipos de intervenção à escala local, principais programas e instrumentos.

2.5.1 Entidades e principais eixos de intervenção

A estrutura orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP)¹⁵ integra a Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), cujos objectivos passam pela gestão sustentável do território, a qualificação dos agentes e a diversificação económica de zonas rurais. É missão da DGADR lançar medidas e instrumentos de política que concretizem estes e outros objectivos de desenvolvimento rural¹⁶.

A organização interna da DGADR estrutura-se em seis unidades orgânicas nucleares, uma delas a Direcção de Serviços da Agricultura, dos Territórios e Agentes Rurais (DSA-TAR), à qual compete estudar e propor as linhas de orientação estratégica e as medidas de política relativas às infra-estruturas de suporte ao desenvolvimento agrícola e rural, promover e colaborar na concepção e desenvolvimento de acções de revitalização do tecido económico rural, incentivar e apoiar a qualificação das zonas rurais através da

¹⁴ MAOTDR (2007). "Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Sumário.

¹⁵ A quem cabe definir as políticas agrícola, agro-alimentar, silvícola, de desenvolvimento rural e das pescas, bem como assegurar o planeamento e coordenação da aplicação dos fundos nacionais e comunitários a favor do aperfeiçoamento das condições de desenvolvimento territórios rurais.

¹⁶ Segundo art.11º do Decreto-Lei n.º209/2006, de 27 de Outubro

concepção e desenvolvimento de acções de preservação e valorização do património edificado cultural e paisagístico e da promoção e marketing das amenidades rurais.¹⁷

A DAS-TAR dispõe de duas divisões com funções determinantes no âmbito das estratégias de desenvolvimento rural à escala local:

- Equipa de Promoção e Desenvolvimento dos Territórios Rurais;
- Divisão de Formação e Associativismo.

A estas duas divisões compete uma diversificação de actividades em meio rural baseada nas capacidades dos agentes locais, junto dos quais actuam favorecendo a consolidação do associativismo,¹⁸ acções no âmbito das quais a DGADR define três eixos básicos de intervenção (que nos parecem ser os mais pertinentes no âmbito das iniciativas de desenvolvimento à escala local):

- Turismo no Espaço Rural;
- Mercado Social de Emprego;
- Ofícios e Microempresas Artesanais.

2.5.1.1 Turismo em espaço rural

O turismo tem sido o eixo de intervenção mais privilegiado pelas políticas e estratégias de desenvolvimento rural. A actividade turística foi a que mais beneficiou, nos últimos anos, dos apoios financeiros de programas comunitários, sobretudo em territórios onde é mais difícil atrair investimentos (Moreno, 1999).

Porém alguns estudos afirmam que o turismo (só por si) não é uma boa base de desenvolvimento regional (Ribeiro, M. e L. Mergulhão, 2004). Esta debilidade da actividade turística pode residir nos seguintes aspectos:

- fraca singularidade dos seus atractivos (patrimoniais ou ambientais) - o que num mercado cada vez mais competitivo pode levar ao fracasso do investimento;
- dificuldade de conservar/preservar os atractivos - muitas vezes a própria actividade turística gera dinâmicas de degradação devido ao consumo excessivo dos recursos;
- incompatibilidade de usos - a existência de uma actividade turística associada a características ecológicas inviabiliza a fixação de outras actividades rentáveis que destruam essas mesmas características, o que leva os municípios a ter de recusar certos investimentos.

Assim, para ter sucesso no campo do desenvolvimento regional/local, o turismo em espaço rural tem de possuir à partida as seguintes especificidades:

- estar ligado às estruturas sociais que conservam valores, modos de vida e de pensamento de comunidade rural;
- ser diferenciado de acordo com a singularidade dos recursos ambientais, da história e das tradições do lugar onde acontece.

Na realidade, em Portugal tem imperado o modelo da “aldeia histórica”, que surgiu por influência do programa “Aldeias Históricas de Portugal”, promovido pela CCDRC na segunda metade da década de 90. Hoje são conhecidos inúmeros programas na mesma linha, de que o exemplo mais mediático é o projecto

¹⁷ Segundo art.3º da Portaria n.º 219-C/2007, de 28 de Fevereiro.

¹⁸ Segundo Despacho n.º 9185/2007, de 21 de Maio.

“Aldeias de Xisto”. Contudo, o tempo tem vindo a demonstrar que este modelo não induz um desenvolvimento sustentável e, acima de tudo, não evita o fenómeno de desertificação. É aliás nas intervenções de carácter turístico que mais se tem evidenciado o paradigma da «fetichização do rural». Por um lado estes programas permitem levar a cabo acções positivas: reabilitação do edificado e do espaço público, melhoria das acessibilidades e construção de equipamentos e infra-estruturas, por outro lado transformam os núcleos rurais em espaços esteticamente idílicos, «museus da ruralidade»¹⁹ mais vocacionados para a fruição dos cidadãos do que para a apropriação dos habitantes locais.

2.5.1.2 O Mercado social de emprego

Consiste num conjunto diversificado de soluções para a integração ou reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas em actividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado.

No âmbito do desenvolvimento rural destaca-se o programa das escolas-ofício que proporcionam qualificação profissional para o exercício de uma actividade no domínio dos ofícios tradicionais e de novas profissões relacionadas com a valorização do património, contribuindo para o desenvolvimento cultural e regional. Algumas actividades possíveis são: o apoio domiciliário a pessoas dependentes devido ao elevado grau de envelhecimento dos aglomerados rurais; a manutenção do parque florestal para prevenção de incêndios ou a animação turística.

2.5.1.3 Ofícios e microempresas artesanais

Este eixo básico visa promover a valorização, expansão e renovação dos ofícios tradicionais que se estão progressivamente a perder.

Neste âmbito foi criado o Estatuto do Artesão²⁰ e o estatuto de unidade produtiva artesanal, com os quais é possível ter acesso a apoios do Estado para o investimento na modernização das oficinas, formação ou participação em feiras. Este enquadramento legal permite ainda, às entidades públicas, assegurar a produção de dados estatísticos e de informação rigorosa e actualizada sobre o sector.

Os projectos de Ofícios e Microempresas Artesanais podem desencadear fortes dinâmicas de desenvolvimento, são bons exemplos a criação de escolas-oficina associadas a estabelecimentos de ensino preexistentes, onde os saberes tradicionais são transmitidos pelos artesãos aos mais jovens, com vista ao desenvolvimento posterior de projectos que combinem técnicas de design contemporâneas com artes e ofícios artesanais.

O Relatório de Execução de Actividades do Programa para a Promoção dos Ofícios e das Microempresas Artesanais (2002) apresenta diversos projectos bem sucedidos que visam inovar os saberes tradicionais na perspectiva da adequação ao mercado:

- Publicação trimestral e distribuição nacional da revista “mãos”, de artes e ofícios co-editada pelo CRAA, o CRAT, o CEARTE e o PPART.

¹⁹ Expressão pertence a Luís Moreno (1999:411)

²⁰ Através do Decreto-Lei n.º41/2001, de 9 de Fevereiro

- Realização de exposição itinerante ConTradições – Moda Portuguesa, colecção lançada na EXPO'98, divulgando o resultado do trabalho de criadores de moda em parceria com grupos de artesãos.
- Projecto “Lanpor – Lã Portuguesa”, que visou contribuir para o desenvolvimento das regiões desfavorecidas produtoras de lã. O projecto consistiu numa parceria única que reuniu todos os actores relacionados com a fileira produtiva da lã, da produção ovina à indústria de lanifícios, do artesanato ao design e à moda, da investigação à formação profissional.
- Projecto “SMART – Mobilidade transnacional de pessoas em formação nas artes e ofícios”, projecto que assenta na criação de um sistema de informação europeu para servir às pessoas ou organizações que desejem realizar um projecto de formação profissional nas artes e ofícios assente na mobilidade transnacional.

2.5.2 Operacionalização das estratégias de desenvolvimento local

O desenvolvimento rural na perspectiva da autoridade local (os municípios) operacionaliza-se através de instrumentos como:

- Agenda 21 Local (A21L), processo participativo que integra os grupos de interesse da comunidade (municípios, cidadãos, técnicos, empresários, associações) através da preparação e posterior implementação de um Plano Estratégico de longo prazo. Procura dar resposta directa às preocupações e prioridades identificadas a nível local.
- Rede Social, que opera numa outra vertente, materializa-se através da criação das Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), constituindo plataformas de planeamento e coordenação para uma intervenção na esfera social.

Dar-se-á neste texto maior relevância à Agenda 21 Local, porque se trata de um processo que associa directamente as intervenções de desenvolvimento rural a questões da sustentabilidade ambiental.

O conceito da A21L tem como base a parceria entre os agentes locais, surge na Cimeira da Terra do Rio de Janeiro e vem reafirmar a nível local os princípios da Agenda 21 (programa da ONU - Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento em prol de um desenvolvimento sustentável).

Apesar de conceptualmente ser bastante rico, o processo A21L depende directamente do dinamismo e da motivação da administração e técnicos, dos agentes e dos cidadãos, e do interesse de todos por um debate construtivo de ideias que possa gerar consensos sobre desenvolvimento para determinadas áreas do território, pelo que se observa ainda hoje uma adesão limitada de concelhos (aproximadamente 30 projectos de Agenda Local 21 em curso).

Guerra, J., J. Gil, et al. (2004) referem, no seu estudo “Agenda 21 Local: Autarcas, participação e desenvolvimento sustentável”, que apesar da expressão «desenvolvimento sustentável» estar frequentemente presente no discurso dos políticos, a dificuldade de implementação da A21L em Portugal prende-se desde logo com a fraca adesão das autarquias aos eventos internacionais de divulgação do programa. Situação que se agrava devido a outros factores como a inexistência de uma estratégia de implementação nacional e a falta de tradição de participação cívica neste tipo de processos.

Financeiramente, o desenvolvimento local operacionaliza-se através de Planos de Acção Local (PAL) e Planos de Desenvolvimento Local (PDL) realizados no âmbito do Programa LEADER.

O LEADER marcou, em 1991, o início de uma nova abordagem política de desenvolvimento rural (UE, 2004). Tendo como objectivo diversificar as actividades económicas em territórios rurais, permitiu definir e melhorar abordagens territoriais no sentido de as tornar mais integradas e participadas. Das características desta iniciativa salienta-se, mais uma vez, a importância dada aos Grupos de Acção Local (GAL) que foram os principais beneficiários dos apoios financeiros, sendo também eles os responsáveis pela elaboração e execução de uma estratégia de desenvolvimento obrigatoriamente baseada na valorização dos recursos naturais e culturais dos lugares e na valorização de produtos e saberes locais (UE, 2004).

De acordo com o relatório do Programa Nacional LEADER+, aprovado em 2003, os resultados dos programas LEADER I e LEADER II tiveram um efeito catalisador, induzindo o desenvolvimento e o aparecimento de outras iniciativas locais financiadas exclusivamente com fundos privados, para além de terem fortalecido bastante o papel das ADL, alargando de forma notável o âmbito das suas intervenções.

O último programa, LEADER+, integra alterações resultantes da avaliação crítica dos seus antecessores e assenta em três vectores primordiais:

- V1 (Apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto);
- V2 (Apoio à Cooperação entre Territórios Rurais);
- V3 (Colocação em Rede).

Quanto aos efeitos já avaliáveis do LEADER+, o Relatório Anual de Execução de 2006, revela que:

- Se criaram 1.637 novos empregos e permitiu-se a manutenção de 2.277;
- Verificaram-se fortes padrões de diferenciação regional quanto ao tipo de projectos aprovados.
- Dos projectos aprovados, 96 visam a preservação do ambiente, 3 o investimento em energias renováveis, 222 incidem na protecção, requalificação e renovação do ambiente natural e 35 são projectos transnacionais, como os “Caminhos de Santiago”, o “Festival Europeu de Jardins” ou as “Aldeias de Tradição”.

Conclui-se portanto que as políticas de desenvolvimento estão cada vez mais associadas a questões de sustentabilidade ambiental, e que tanto o processo A21L como os PAL e PDL incidem crescentemente em intervenções integradas que visam não só a valorização do potencial humano local, como também acções não agressoras dos sistemas ambientais. Além disso, ao estarem centradas na especificidade das pessoas e dos lugares para impulsionar o tecido económico, é garantido que geram dinâmicas internas que se prolongam no tempo.

3. O CASO DO PINHAL INTERIOR

3.1 Breve caracterização

A Região do Pinhal Interior situa-se no centro de Portugal Continental, numa área a que correspondem, na NUTS III, as sub-regiões do Pinhal Interior Norte e Pinhal Interior Sul.

O Pinhal Interior divide-se entre os distritos de Coimbra, Leiria, Castelo Branco e Santarém, numa extensão 4.520km², que abrange uma população de 183.346 habitantes e 19 concelhos: Alvaiázere, Ansião, Arganil, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã, Mação, Miranda do Corvo, Oleiros

Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela, Proença-a-Nova, Sertão, Tábua, Vila de Rei e Vila Nova de Poiares.

3.2 Políticas, estratégias, planos e outros instrumentos em vigor

O Pinhal Interior, pela presença de recursos naturais importantes – principalmente floresta e água – tem oportunidades muito particulares de desenvolvimento no contexto do FEOGA. Contudo, a sua localização e orografia geram problemas de “clausura geográfica” e graves dificuldades ao nível das acessibilidades.

Em termos de políticas e programas com impacto relevante na região destacamos o Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos (PRASD) cuja elaboração foi determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2003, de 20 de Fevereiro.

3.2.1 Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos (PRASD)

Instrumento de sinalização e de informação aos agentes económicos que funciona como uma base de discussão sobre as estratégias empresariais, e como uma orientação para os organismos públicos que têm poder de dinamização económica. Trata-se de um documento de suporte a medidas de política económica que visam um desenvolvimento equilibrado e o preenchimento de falhas/lacunas do mercado.

Uma leitura do PRASD revela que, a médio prazo, o futuro do Pinhal Interior estará em transformar-se numa das grandes florestas da Europa, complementada por actividades de turismo e lazer²¹.

Segundo o diagnóstico do PRASD a região do Pinhal Interior é uma das áreas mais problemáticas e de difícil reconversão. É um território onde se verificam com muita intensidade fenómenos de desertificação e envelhecimento populacional, além de que se trata de uma região que não dispõe de qualquer centro populacional importante. A produtividade nos Pinhais é descrita como sendo actualmente “baixíssima” (70 por cento da média nacional no Pinhal Interior Norte e 60 por cento no Pinhal Interior Sul), concentrando-se cerca de 30% da população activa no sector da agricultura.

Apointando soluções, o PRASD alerta para a necessidade de os municípios e os produtores florestais intervirem, no sentido do aproveitamento do potencial florestal da região, impulsionando o sector da madeira, “único esboço de actividade industrial” na região. O PRASD também recomenda que seja levado a cabo um programa de acção para atrair empresas do ramo da madeira e mobiliário.

Por outro lado, partindo da forte presença da agricultura, defende a criação de um programa de formação dirigido aos produtores agrícolas, no sentido de promover a diversificação e a valorização da produção agrícola regional para a formação de empresas, e a dinamização de marcas regionais, para a aposta no turismo e em sectores tradicionais.

Tendo em conta as características da região destacam-se as seguintes orientações do PRASD:

- Estruturação do sistema urbano,
- Garantia do “kit mínimo” de equipamentos,
- Aprofundamento das possibilidades de redes/projectos tematizados de expressão regional,

²¹ Informação recolhida em: http://www.ifadap.min-agricultura.pt/ifadap/incentivos/po_regionais/PIinterior.html

- Prioridade ao ensino profissional, combinando saberes horizontais com especializações, instituições e saberes localmente enraizados;
- Criação de um apoio ajustado às micro-empresas em geral (caso do micro-crédito).

Na linha dos objectivos expressos pelo PRASD, foram financiados alguns projectos, hoje emblemáticos na região, de que é exemplo a “Máquina Florestal”, mecanismo sem concorrência a nível nacional, eficaz para aceder aos terrenos florestais difíceis, que gerou numerosos postos de emprego no sector florestal. Na mesma fileira, mas como abordagem complementar, foi também financiada a revista “Divulgação e Informação Florestal”.

3.2.2 Iniciativas ao Desenvolvimento Rural

Com o Programa LEADER surgiram as ADL mais representativas da Região, com elas um novo leque parcerias e uma visão integrada e holística do território: agricultura; floresta; produtos locais, animação e artesanato, entre outros.

No âmbito das iniciativas locais de desenvolvimento rural, identificámos como principais grupos de acção local a Associação Pinhais do Zêzere²² e a ADXTUR – Agência Desenvolvimento Turístico. Para além destas entidades há que considerar ainda as autarquias, que com os seus planos de ordenamento e outras iniciativas levam a cabo acções de incidência local. Seguidamente apresentam-se três quadros resumo que procuram sistematizar as iniciativas mais significativas destas três entidades.

a) Iniciativas da Pinhais do Zêzere		
<p>A Pinhais do Zêzere é uma associação privada sem fins lucrativos constituída em 1994.</p> <p>Tem como objectivo a promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural da região, de uma forma integrada, através do aproveitamento e rendibilização dos seus recursos endógenos, promovendo a participação e integração da comunidade.</p> <p>Coordenam e orientam projectos de desenvolvimento socioeconómico, direccionados para a comunidade.</p>		
Área de intervenção	Recursos financeiros	Objectivos
Natureza e Ambiente	LIFE 95 (1996-98)	Instrumento financeiro constituído por componentes temáticas
Social	UNIVA (1997)	Apoio aos jovens no processo de transição para a vida activa
	ESCOLAS-OFICINAS (1997-98)	Destinado a desempregados e jovens à procura do 1.º emprego Procura revalorizar as actividades ligadas aos ofícios tradicionais
	POEDFS (2001-02)	Pretende fomentar a integração social e profissional de grupos desfavorecidos. Empregos: Cozinheiras Ajudantes, Produção de Compotas e Licores, Condução e Manutenção de Povoamentos Florestais
Património	MEDIDA AGRIS SUB-ACÇÃO 7.1 (2002-07)	Recuperação e valorização do património da paisagem e dos núcleos populacionais em meio rural
Desenvolvimento Económico	MEDIDA 2 – INTEGRAR (1997-98)	Formação e desenvolvimento organizacional
	LEADER+ELOZ (2003)	Promoção da originalidade do território como factor de afirmação

²² Recolha de informações em: <http://www.pinhaisdozezere.pt/>.

	Programa Director de Inovação, Competitividade e Empreendedorismo (2007)	Diagnóstico do potencial de inovação, competitividade e empreendedorismo e definição de estratégia
	SIM (2007)	Sistema de Microcrédito para o Auto-Emprego e a Criação de Empresas Dinamização na criação de empresas e de emprego
Desenvolvimento Agro-florestal	MEDIDA AGRIS – Acção 8 (2004-06)	Dinamização do desenvolvimento agro-florestal e rural
	PORC – Medida 2.8 (2004)	Qualificação dos recursos humanos, reforço da competitividade da economia regional, à exploração das novas oportunidades e à valorização dos recursos do território da região.
	PORC – Medida 2.8 (2004-05)	Desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, nas vertentes ambiental, económica e social.
	Medida 2.8 – Silvo pastorícia (2007)	Visa identificar a importância da caprinicultura no meio rural, em geral, e no espaço florestal em particular

b) Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto – ADXTUR²³

A Rede das Aldeias do Xisto O “Programa das Aldeias do Xisto” começou a ser implementada em 2001 pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR). É um projecto de âmbito regional, liderado pela ADXTUR, em parceria com 16 Municípios da Região Centro e com mais de 70 operadores privados que actuam no território. No fundo trata-se de uma marca, as “Aldeias do Xisto”, com oferta de serviços turísticos hotéis, pousadas, alojamento em espaço rural, restauração, animação turística, comércio tradicional, articulada com o Calendário de Animação das Aldeias do Xisto.

A ADXTUR, definiu juntamente com os parceiros públicos e privados modelos de gestão e promoção da marca, que hoje se vêm formalizados nos seguintes grupos de trabalho sectoriais:

Iniciativas

Rede de praias fluviais

Ambiente, caça e pesca

Produtos turísticos

Rede de lojas Aldeias do Xisto, que comercializa produtos locais

Formação e qualidade – certificação

Comunicação e marketing

Projectos de desenvolvimento e cooperação estratégica

Calendário de animação das Aldeias do Xisto

Programa permanente de eventos idealizados em conjunto com os parceiros locais do território

Rede de Património do Xisto, um projecto internacional de parceria com Røros, um local UNESCO na Noruega

c) Análise às iniciativas dos Municípios²⁴

Programa	Características
Ambiente – Conservação da Natureza e Biodiversidade (projecto pioneiro, apoiado pela CCDRC)	O desenvolvimento de actividades de conservação da natureza e biodiversidade num ecossistema ribeirinho
	Divulgação do património natural e a criação de trilhos de descoberta da natureza
	Criação de uma infra-estrutura que reúna e divulgue aspectos associados ao património natural, cultural e etnográfico do concelho e da região
	Envolvimento de novos agentes para o desenvolvimento que visem a conservação da natureza e da biodiversidade

²³ Informação recolhida em: <http://www.aldeiasdoxisto.pt/institucional/9/5>

²⁴ Informação recolhida no contacto com Câmaras Municipais inseridas na área do Pinhal Interior.

Praia Fluvial das Rocas	<p>Neste contexto, destaca-se o caso do Município de Castanheira de Pêra, que apostou fortemente no turismo como chave de desenvolvimento através da criação de uma grande infra-estrutura balnear artificial, que foi designada por Praia Fluvial das Rocas. Complexo de lazer e recreio, situado num lago com quase 1km de extensão que possui, barcos a remos ou “gaivota” e onde se pode pernoitar num dos veleiros atracados na marina ou num dos 6 <i>bungalows</i> perfilados na margem da albufeira em Plena Serra da Lousã.</p> <p>Apesar de ser uma aposta sazonal que se reduz ao período balnear, desde 2005, ano em que a Praia das Rocas abriu as suas portas ao público já se registaram cerca de 300 mil entradas.</p>
-------------------------	--

De um modo geral, o resultado da conversa com populares revelou que, apesar de se considerar que os projectos implementados vieram permitir o acesso a novas infra-estruturas de lazer e atraíram bastante população visitante para os concelhos, reconhece-se também que ainda não foi criada uma base de desenvolvimento económico segura. Além de que as iniciativas mais visíveis são no campo do turismo, tendo uma flutuação sazonal relevante.

O caso das Aldeias de Xisto, apesar de ser um claro caso de «fetichização do rural», está no entanto a exceder as expectativas porque, sendo uma marca que teve grande promoção, tornou-se na imagem de toda a região e tem, por isso, desencadeado outras intervenções estruturantes vocacionadas não só para os visitantes, mas também para os locais.

4. CONCLUSÕES

Ao longo do trabalho tornou-se evidente uma efectiva incorporação, embora de forma muito progressiva e bem mais visível nos últimos instrumentos e políticas, de que são exemplo o ENDS, o PNPOT e os processos A21L e LEADER+, de conceitos de desenvolvimento rural e de sustentabilidade ambiental mais complexos e integrados, em contraposição à ênfase dominante até à década de 1980.

Por outro lado, como vimos, as políticas “macro” identificam já os novos paradigmas, sobretudo a questão da «rurbanização». Por outro lado, apesar da questão da «fetichização do rural» ainda não estar claramente definida como um problema, ou uma tendência a contrariar, ela encontra-se reflectida nas políticas, através dos eixos orientadores que acentuam a necessidade de se basear as iniciativas locais nas características endógenas dos lugares. Estas orientações fazem a apologia de intervenções mais voltadas para a dinamização do mercado de emprego, em detrimento das que procuram exclusivamente a valorização turística ou patrimonial da (muitas vezes escassa) herança natural e cultural dos lugares.

Porém, e porque as políticas “agitam” principalmente a esfera colectiva, onde os interesses específicos dos agentes podem não se justapor, as acções teoricamente preconizadas nos programas e estratégias à escala europeia e nacional não encontram, muitas vezes, formas de se concretizar à escala local.

A não operacionalização dos dignos objectivos macro implica que há, em determinado ponto do processo de transposição global – local, uma resistência por parte de agentes:

- porque os princípios constantes das orientações “macro” surgem de forma pouco concreta nos planos de ordenamento municipais, como os PDMs;

- porque as autarquias, procurando ambiciosamente atrair investimentos, comprometem o ordenamento territorial do solo municipal;
- ou porque a falta de “educação ambiental” (desconhecimento do valor potencial dos recursos) da população é um entrave significativo à implementação de políticas de intervenção local.

Depois desta breve reflexão ficou para nós muito claro que as intervenções locais só têm possibilidade de sucesso se forem capazes de extrapolar um único sector, formando uma rede de agentes (informados) que têm interesse pessoal em trabalhar para a valorização dos atributos de um determinado lugar. Pelo que, no caso do Pinhal Interior, um ponto bastante positivo na acção conjunta de várias entidades é o facto destas serem complementares, em termos dos seus objectivos e em termos das suas prioridades de intervenção. Actuando simultaneamente em diversos sectores: turismo, ambiente, esfera económica e social, terão mais facilidade em gerar dinâmicas de desenvolvimento.

Por fim gostaríamos de deixar a seguinte reflexão: não deixa de ser paradoxal que face aos dois paradigmas identificados, ambos reflectindo uma procura “entusiasta” do rural por parte dos urbanos, o espaço rural (não-agrícola e remoto como no caso do Pinhal Interior) continue em processo de desertificação. Mais curioso é reparar que nenhum dos instrumentos, programas, políticas e estratégias, aponta, como possível acção, aliciar população urbana a fixar-se no espaço rural e qualificá-lo com esse fim. Na verdade, as políticas focalizam-se quase exclusivamente no objectivo de fixar população local. Contudo, os interesses da população vão contra os objectivos das políticas: os urbanos valorizam o rural (embora de forma «fetichizada») e os rurais valorizam o espaço urbano (símbolo de progresso e qualidade de vida).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. (2000) *Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo*. Rio de Janeiro, IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.

ALMEIDA, J. F. d., J. F. d. Amaral, et al. (1994) *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento?* Lisboa, Centro de Acolhimento e Integração Social (CAIS) e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES)

ALVES, T. (2001) “OS SERVIÇOS NAS ÁREAS RURAIS: NOVOS MODOS DE VIDA OU NOVAS FORMAS DE RURALIDADE?” in 1º Congresso de Estudos Rurais, UTAD (Vila Real), 16 – 18 Set.

BAPTISTA, A. J. M. (2004) “ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS” in Seminário Leader: Ordenamento do Território e Desenvolvimento Rural, Covilhã, 16 Dez.

BAPTISTA, F. O. (1993) *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*. Coimbra, Fora do Texto – Cooperativa Editorial de Coimbra.

BAPTISTA, F. O. (2001) *Agriculturas e Territórios*. Lisboa, Celta Editora.

BARRETO, A. (1987) *Anatomia de uma Revolução – A Reforma Agrária em Portugal 1974-1976*. Mem Martins, Publicações Europa-América.

BAUER, G. e J.-M.-. Roux (1976) *La Rurbanisation ou la Ville Éparpillée*. Paris, Éditions du Seuil.

BERRY, B. J. L. (1976) *Urbanization and Counter-Urbanization*. Beverly Hills, Sage Publications.

CAVACO, C. (2005) “As Paisagens Rurais: do "Determinismo Natural" ao "Determinismo Político?”. Finisterra XL, Vol.79, pp. 73-101.

CAVACO, C. e A. S. e Ramos (1994) *Do Despovoamento Rural ao Desenvolvimento Local*. Lisboa, Programa da Artes e Ofícios Tradicionais/ Direcção Geral do Desenvolvimento Regional.

CHOAY, F. (1965) *O Urbanismo*. São Paulo, Editora Perspectiva.

CNPOMA (2002). “Relatório de Execução de Actividades do Programa para a Promoção dos Ofícios e das Microempresas Artesanais”.

CORDOVIL, F. e M. Rosa (1997) *Desenvolvimento Rural: Novas Realidades e Perspectivas*. Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDRural).

DPP-MAOTDR (2006) “Evolução das Assimetrias Regionais”. *Prospectiva e Planeamento*, n.º13.

FERRÃO, J. (2000) “Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro”. *EURE* (Santiago) Vol.26, n.º78

FIGUEIREDO, E. (2003) *Um Rural para viver, outro para visitar – o ambiente nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais*, Tese de doutoramento, Aveiro: Universidade de Aveiro

FIGUEIREDO, E. (2001) “O RURAL COMO RESERVA AMBIENTAL – O LUGAR DO AMBIENTE NAS PROCURAS EXTERNAS DAS ÁREAS RURAIS EM PORTUGAL” in IV Colóquio Hispano-Português de Estudios Rurales, Santiago de Compostela, 7 – 8 Jun.

GUERRA, J., J. Gil, et al. (2004) “AGENDA 21 LOCAL: AUTARCAS, PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL” in V Congresso Português de Sociologia, Braga, 12 – 15 Mai.

HUTCHING, K. (2007) *Ecocriticism in British Romantic Studies*. *Literature Compass* 4 (1), pp. 172-202.

IDRHA (2003) “Programa Nacional Leader+”.

LIMA, A. V. d. (2006) “OS PORTUGUESES E O AMBIENTE” in VIII Curso de Verão da Ericeira. *Viver a Natureza. Pensar o Ambiente*.

LOURENÇO, F. M. D. (2001) “AGRICULTURA E RURALIDADE – ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL” in 1º Congresso de Estudos Rurais, UTAD (Vila Real), 16 – 18 Set.

MACNAGHTEN, P. e J. Urry (1998) *Contested Natures*. London, Sage.

MADRP (2007) “Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013 (versão Fevereiro 2007)”.

MADRP (2007) “Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013”.

MADRP (2006) “Orientações estratégicas regionais para a recuperação das áreas ardidas no Pinhal Interior e Beira Interior em 2003”. Castelo Branco, MADRP – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas - Comissão Regional de Reflorestação do Pinhal Interior e Beira Interior.

MADRP (2005) “Orientações para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural”. *Desenvolvimento Rural* 2007 – 2013

MAOTDR (2007) “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Sumário”

MAYOUX, J. (1979) *Demain l'espace. L'habitat individuel péri-urbain – report de la mission d'étude*. Ministère de L'environnement et du Cadre de Vie – service de l'information, Paris.

MOREIRA, M. B. (2001) *Globalização e Agricultura*. Oeiras, Celta Editora.

MORENO, L. (1999) *A Serra do Açor e o Piódão: Refúgios de uma ruralidade recriada*. in Cavaco (1999), *Desenvolvimento Rural: Desafio e Utopia*, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.

MURTEIRA, M. (1979) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento e o Modelo Português*. Editorial Presença/ Gabinete de Investigações Sociais.

MURTEIRA, M. (1986) *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*. Lisboa, Editorial Presença.

NUNES, A. S. (1969) *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento*. Lisboa, Moraes Editores.

RIBEIRO, M. e L. Mergulhão (2004) “TURISMO E DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES DO INTERIOR. A PERSPECTIVA DOS AUTARCAS”. in IV Congresso Português de Sociologia, Lisboa, 25 – 28 Jun.

ROCA, M. d. N. O. (2001) “ACTORES E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO VALE DO LIMA” in 1º Congresso de Estudos Rurais, UTAD (Vila Real), 16 – 18 Set.

UE (2004) “Factsheet – O Desenvolvimento Rural na União Europeia”. Comissão Europeia.

VALENTE, S. e E. Figueiredo (2003) “HABITANTES E VISITANTES – UMA “LUTA” INEVITÁVEL”. in Actas do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais – Futuro dos Territórios Rurais numa Europa Alargada. ESAB (Bragança).

WCED (1987) “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”.

Internet

ADXTUR (2008) "Aldeias do Xisto. A descoberta começa aqui". 27 de Maio 2008, em <<http://www.aldeiasdoxisto.pt/>>

CMS (2008) "Aldeias de Montanha". 27 Maio 2008, em <http://www.cm-seia.pt/index.php?Itemid=156&id=116&option=com_content&task=view.>

DGADR (2008) "Agricultura, territórios e agentes rurais. Diversificação de Actividades em Meio Rural, Ofícios e Microempresas Artesanais". 23 Maio 2008, em <<http://www.dgadr.pt/default.aspx>.>

Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico (2008) "Estratégia de Desenvolvimento Sustentável". 22 de Maio 2008, em
<<http://www.desenvolvimentosustentavel.pt/pt/desenvolvimentosustentavel/a-estrategia/lista.aspx>.>

MADRP (2008) "PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural" . 20 Maio 2008, em
<<http://www.proder.pt/PresentationLayer/homepage.aspx>.>

UCP-ESBI 2007) "O que é a Agenda 21 Local?". 12 Maio 2008, em
<http://www.agenda21local.info/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=89>

UE (2007) "Disposições gerais sobre os Fundos estruturais". 5 de Maio, 2008, em
<<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l60014.htm>.>

UE (2007) "Apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)". 10 de Maio, 2008, em <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l60032.htm>.>

UE (2004) "LEADER+". 20 Maio 2008, em <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/g24208.htm>.>