

# Desenvolvimento e cooperação internacional

## Territórios e Culturas Ibéricas

### Conferências – 2 e 3 de Dezembro 2004

Tatiana Moura

## Capítulo I

- DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

- *Desenvolvimento e cooperação internacional: enquadramento* - José Manuel Pureza
- *Novas institucionalidades e modelos de governação transfronteiriça* - Tatiana Moura
- *Do Rio Zêzere à Serra do Açor*
- *princípios fundamentais para o desenvolvimento local* - Rui Filipe Neves Ferreira

I - DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL

Novas Institucionalidades e modelos  
de governação transfronteiriça

*Tatiana Moura*

**I. A Governação Ambiental Transnacional:  
Algumas Referências Conceptuais**

A internacionalização da temática ambiental a partir de 1972, por ocasião da Conferência de Estocolmo, veio lançar o debate quando à necessidade de regulação internacional nesta área, nos âmbitos regional, internacional e global.

Da importância crescente da dimensão ambiental nas Relações Internacionais desde essa altura, deriva um duplo fenómeno: por um lado, o aumento do número de normas e regulações através de mecanismos com diferentes graus de formalização e capacidade vinculativa; e, por outro, uma deslocação do foco da temática – inicialmente limitado ao acesso aos recursos naturais – para uma preocupação de alcance geral, multissetorial e de carácter profundamente político (Grasa, 2000: 114).

Incorporando uma variedade de práticas sociais inovadoras para além da cooperação interestatal, os problemas ambientais são objecto de resolução especialmente através da criação de regimes que focam problemas específicos, não necessitam de organizações políticas centralizadas para serem administrados e atribuem frequentemente papéis importantes a actores não estatais (Young, 1999: 2) – factor particularmente decisivo tanto para o

crescente interesse pela ideia de sociedade civil global como para a evolução da protecção internacional do meio ambiente.

### 1. A IDEIA DE GOVERNAÇÃO SEM GOVERNO

A estrutura básica da política internacional é tida como inadequada para lidar com os novos desafios, nomeadamente ambientais, fruto da crescente interdependência entre os membros da sociedade internacional.

A ideia de governação sem governo, popularizada por Rosenau, implica que existem certas funções de controlo que não requerem um governo formal: "governacão refere-se a actividades apoiadas em valores partilhados que podem derivar ou não de responsabilidades ditadas por via legal e formal que não requerem inevitavelmente o apoio do poder político para superar as reservas e garantir o cumprimento" (Rosenau e Czempiel, 1992: 4).

Trata-se de um "[...] fenómeno mais abrangente do que um governo, que inclui mecanismos informais não-governamentais" (Rosenau e Czempiel 1992: 4), permitindo uma maior flexibilidade e inovação no desenvolvimento progressivo de novos sistemas de regulação. De facto, a ausência de um governo mundial não significa que a comunidade internacional esteja desprovida de regras.

Uma das respostas perante o fosso aparente entre a procura e a oferta de governação ao nível internacional e transnacional, que enfatiza a ideia de governação sem governo, centra-se no estudo dos regimes, e alguns dos esforços mais criativos desta área dizem respeito especialmente aos te-

mas ambientais.

Na verdade, a Teoria dos Regimes tornou-se o paradigma dominante do debate da cooperação internacional desde a segunda metade dos anos 70, em larga medida, por propor uma solução de cooperação entre os Estados num contexto de ausência de uma autoridade política central (Young, 1999: 189) e por permitir aos Estados gerir colectivamente a sua interdependência regional e global beyond anarchy and short of supranational governments (Hanf, 2000: 5).

Estes padrões emergentes de governação não suplantam o sistema estatal, emergem a seu lado. São, por isso, uma combinação de regimes interestatais e de normas, regras e procedimentos menos formalizados, um sistema híbrido de práticas estatais e não-estatais diversas (Patterson, 1999: 796). A autoridade é "deslocalizada" em múltiplas direcções.

## 2. OS REGIMES INTERNACIONAIS COMO FONTES DE GOVERNAÇÃO

### 2.1 Definição de regime internacional

Apesar de existirem várias definições de regime, a mais comum é a formulada por Krasner no início dos anos 80. Segundo este autor, os regimes são "conjuntos de princípios, normas, regras e processos de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos actores convergem numa dada área das relações internacionais" (1983: 2).

Os princípios afirmam a visão teórica do mundo; as normas identificam o comportamento geral, os deveres e obrigações dos Estados; as regras determinam nomeadamente linhas de reconciliação e resolução de conflitos entre os princípios e as normas; e os processos de decisão especificam a metodologia a utilizar relativamente, por exemplo ao sistema de voto, que se vai alterando à medida que o regime se vai consolidando e alargando (1983: 4-5).

Actualmente, é muito difícil identificar normas ou regras partilhadas entre actores a nível internacional em que não se parta de um acordo explícito e escrito entre Estados (Grasa, 1999: 124). A maior parte dos regimes estão fundamentados em acordos ou instrumentos legais vinculativos (convencções, tratados, protocolos) e podem mesmo estar associados à emergência de organizações internacionais.

Isto significa que não há identidade entre regime internacional e regulação jurídica internacional: o conteúdo normativo de um regime internacional não tem que assumir uma formalização jurídica canónica. O essencial é a dimen-

são regulatória, independentemente da respectiva natureza formal.

A distinção entre regimes (isto é, instituições), organizações (isto é, entidades materiais que possuem escritórios, orçamentos, pessoal e personalidade jurídica) e direito (isto é, normas jurídicas formalmente positivadas) permite afirmar que esta abordagem acentua a ideia de governação sem governo e pode portanto desempenhar a função de governação, minimizando o estabelecimento de novas burocracias ou entidades administrativas (Young, 1999: 7).

O facto dos regimes governarem áreas específicas, distingue-os, mais uma vez, das outras formas de governação estudadas nesta área (Vogler, 1995: 23).

Esta primazia da horizontalidade é, porém, simultaneamente um ponto de convergência e de bifurcação. Convergência no facto de todos os teorizadores desta versão da governação sem governo rejeitarem a reprodução, à escala transnacional, da lógica centralizadora do modelo estatal. Quer dizer, a proposta dos regimes internacionais é, em si mesma, uma negação da ideia de "governo mundial/transnacional".

Ficam, porém, em aberto, o sentido e o alcance desta horizontalidade ou descentralização. Para uns, ela não é mais do que o resultado da aceitação do dado de base da anarquia do sistema internacional, não sendo, pois, os regimes internacionais senão ilhas de governação em meio anárquico, segundo uma lógica eminentemente pragmática e técnica (problem-solving approach). Para outros, esta horizontalidade, posta em evidência pela teoria dos regimes internacionais e por outras linhas teóricas da governação transfronteiriça, deve ser encarada como um elemento crucial de uma leitura crítica do sistema internacional contemporâneo: tratar-se-á fundamentalmente de recuperar, em sede de governação transnacional, a ideia de comunidade democrática de pessoas e de povos, transgredindo os pressupostos essenciais em que tem assentado, desde Vestefália, a representação do sistema mundial: segmentação territorial, soberana exclusiva, anarquia internacional.

Marie-Claude Smouts considera que a eficácia dos regimes fica provada se os participantes obedecem aos princípios, regras, processos de decisão... ou pelos menos os tomam como referências; se protestam quando estes são violados; se não é necessário utilizar a força ou sanções para levar os intervenientes a respeitar o regime; se o regime permite atingir os objectivos determinados pelos membros e a maior parte, senão todos, sair a ganhar (1998: 145).

### 3. A RECONFIGURAÇÃO DA SOBERANIA

Nos anos 70, a soberania - como controlo exclusivo por parte dos Estados das actividades dentro dos seus territórios - era o obstáculo fundamental à gestão eficiente dos problemas ambientais transnacionais (Patterson, 1999: 798).

A ordem que tinha triunfado com a paz de Vestefália (1648) oficializava os princípios da territorialidade e da soberania e, enquanto tal, o poder estatal era absoluto, não podendo ser precedido por nenhum outro nem restringido por qualquer princípio que o transcendesse (Badie, 1998: 40).

No entanto, a mundialização, a relativização da soberania e a crise do Estado foram revelando a pouco e pouco que esse poder absoluto dos Estados não resistia mais à emergência dos bens comuns que transcendem fronteiras, à interdependência entre as comunidades políticas e entre as economias, aos problemas ambientais transnacionais, à multiplicidade dos espaços de integração.

O novo "mundo multicentrado" resultante da proliferação na cena mundial de actores não-estatais, individuais ou colectivos, que suscitam, pelas suas interacções, um número considerável de "fluxos transnacionais", contorna o controlo dos Estados-nação, transgredindo nomeadamente a sua soberania e competência territorial (Badie, 1998: 50).

Krasner sublinha a capacidade dos Estados de criar regimes internacionais como um exercício de soberania legal internacional que, apesar de significar uma perda de soberania vestefaliana ao estabelecer estruturas de autoridade exteriores, oferece aos governantes a possibilidade de captarem recursos externos que podem reforçar a sua capacidade para se manterem no poder e promoverem os interesses de segurança, económicos e ideários dos seus constituintes (Krasner, 2000b: 19).

Neste novo contexto, os sinais tendem a inverter-se: o Estado não é um fim em si, mas um instrumento; está destinado antes de mais a servir uma comunidade humana; essa comunidade humana não é mais fechadamente soberana, está inserida numa comunidade mais vasta onde certos parâmetros são claramente transnacionalizados.

É "[...] uma soberania agora chamada a ser mais serviço do que poder, mais administração do que propriedade. Se a noção de interesses comuns começou por ser identificada com a realidade empírica dos interesses coincidentes, ela tem vindo a ganhar uma intensidade cada vez maior, projectada em formas de cooperação e de partilha que vão muito além da tradicional coexistência negativa" (Pureza e Lopes, 1998: 88).

A consciência da interdependência e dos bens comuns projecta-se no plano da governação na

edificação de uma rede descentralizada de mecanismos institucionais e normativos que estimulam o aprofundamento e alargamento de regimes internacionais nesta área, ao permitir "[...] a participação e fomentar o desenvolvimento de um sentido de comunidade associada ao ecossistema em causa, o desenvolvimento de estruturas de gestão informais, não subtraindo, no entanto, o poder executivo dos governos nacionais envolvidos ou da administração local, regional ou estadual da área" (Pureza e Lopes, 1998: 93-94).

### 4. A DIMENSÃO DE GOVERNAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL GLOBAL

De facto, temos vindo a assistir, nesta última década, à explosão do papel e da influência dos actores da sociedade civil global, muito especialmente das organizações não governamentais (ONG), que progressivamente vão desempenhando funções de governação tradicionalmente associadas ao Estado (Newell, 2000: 118). As suas actividades estabelecem modos de interacção e geram redes horizontais transnacionais que são, na realidade, parcialmente responsáveis pela definição da vida social.

Antes de mais, grande parte destes movimentos sociais tem um papel extremamente importante na criação das agendas políticas nacionais e internacionais, e participam ainda activamente no processo político interno que culmina na decisão dos governos nacionais de participar num acordo formal que regule o alcance e o conteúdo de uma acção cooperativa (Hanf, 2000: 7).

Para além de penetrar profundamente no processo de decisão oficial, a sociedade civil organizada apoia também as actividades necessárias para a efectiva aplicação dos regimes. Na verdade, muito do trabalho de implementação das disposições acordadas é feito por estes actores não estatais que modelam e difundem comportamentos e criam determinados entendimentos e práticas (Wapner, 1997: 77).

Estes actores da sociedade civil global, nomeadamente as ONG, fortalecem o tecido dos regimes internacionais e devem, por isso, ser entendidos, hoje em dia, como fontes legítimas de exercício de poder no sistema de governação global.

Pondo a funcionar toda uma cadeia de relações de carácter formal e informal, em muito baseada nos laços pessoais - poder relacional - a sociedade civil organizada estabelece contactos e influencia a seu favor as políticas tanto das entidades nacionais/locais, como das entidades supranacionais.

A União Europeia, por sua vez, serve-se destes actores não estatais para implementar as suas políticas de aprofundamento do processo de in-

tegração. Aproveitando as identidades regionais ligadas à ideia de território que unem determinados povos europeus, nomeadamente Portugal e Espanha, a União Europeia encoraja actividades conjuntas para solucionar problemas comuns e apoia o desenvolvimento de posições políticas transnacionais, enfraquecendo, assim, o efeito de fronteira entre os Estados-membros.

Motivada por estas afinidades que reavivam as culturas regionais, e estimulada pelo investimento da União na promoção das regiões (o Comité das Regiões é o reflexo desta preocupação), a sociedade civil forma redes de cooperação transfronteiriça e assume papéis internacionais formais cada vez mais indispensáveis na governação global.

## II. modelos de Governação Transfronteiriça Em Acção: O Caso Portugal-Espanha

### 1. IMPULSO COMUNITÁRIO E REGIMES TRANSFRONTEIRIÇOS PORTUGAL-ESPANHA

A cooperação transfronteiriça trata-se de um daqueles temas que surgem, de longe a longe, para estimular a capacidade criadora e inovadora dos estudiosos do Direito Internacional e, em consequência, para dar um impulso inovador a este ramo do Direito.<sup>1</sup>

As relações entre Portugal e Espanha testemunharam um longo período de isolamento, marcado por uma fronteira praticamente "intransponível", que dificultou o desenvolvimento de acções de cooperação, nomeadamente ao nível ambiental, entre as regiões de fronteira dos dois países. A ausência de uma cultura de cooperação transfronteiriça entre as autoridades dos dois países (motivada por uma longa trajectória histórica de tensão política e territorial e culminada nos regimes centralistas e ditatoriais por que passaram em mais de metade do séc. XX) e os seus estatutos político-administrativos e quadros jurídicos distintos foram os principais responsáveis pela marginalização da faixa fronteira comum aos dois Estados ibéricos face aos principais centros de decisão.

Até muito recentemente, e não obstante os ganhos que advêm da valorização da cooperação transfronteiriça, os contactos transfronteiriços entre Portugal e Espanha ocorreram, de forma quase exclusiva, a dois níveis: o interestatal e o exclusivamente local. A um nível interestatal traduziram-se por reuniões periódicas de carácter diplomático, estritamente dependentes do estado das relações políticas entre os dois países. Visavam essencialmente regular o aproveitamento hidro-

1) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, p. 11.

eléctrico dos rios transfronteiriços e a construção de pontes internacionais. Ao nível local traduziam-se, e traduzem-se, por relações reais entre vizinhos da fronteira, reguladas por costumes ancestrais, na sua maioria aceites pela entidade estatal, resultantes da necessidade de resolução de questões sobre o uso de águas comuns para consumo humano, regadio, alimentação do gado ou pesca. Este contacto entre as populações vizinhas sempre se manteve independente das características do relacionamento entre os dois países.

A instauração dos regimes democráticos nos dois países na década de 70 e as consequentes alterações ao nível administrativo (com o reforço do poder autárquico em Portugal e das autonomias em Espanha), a entrada de ambos os países na Comunidade Europeia, em 1986, e o lançamento da primeira geração da Iniciativa Comunitária INTERREG em 1991<sup>2</sup>, alteraram por completo o panorama, dando início a uma nova fase de dinamização das zonas de fronteira, ou das chamadas "terras de ninguém"<sup>3</sup>. Wladimir Brito considera a cooperação transfronteiriça a "[...] forma originária da cooperação bilateral internacional, em geral, cuja evolução histórica acompanhou a da própria sociedade internacional e, por isso mesmo, começou por ter a mesma natureza descoordenada, heterogénea e fragmentarizada dessa sociedade, para, de seguida, com ela evoluir para uma cooperação organizada"<sup>4</sup>. Mais ainda, a noção de interdependência traduz-se na "edificação de uma rede descentralizada de mecanismos institucionais e normativos [...] que permitem o desenvolvimento de [...] estruturas de gestão informais, não subtraindo [...] o poder executivo dos governos nacionais [...] ou da administração local, regional ou estadual da área" (Pureza e Lopes, 1998: 93-94).

É precisamente essa rede descentralizada de mecanismos institucionais que nos propomos a analisar.

#### 1.1. INTERREG Portugal / Espanha – o impulso comunitário

A partir de 1991, a tradição de isolamento

2) Em concreto o artigo 10 do Regulamento 4254/88, relativo ao FEDER, concedeu à Comissão um poder de iniciativa que se concretizou na Comunicação C(90) 1562/3 dirigida aos Estados-membros, na qual se estabelecem as directrizes para os programas operacionais que cabe aos Estados elaborar no âmbito da iniciativa comunitária sobre zonas fronteiriças INTERREG.

3) "Documento Único de Programação, INTERREG III (2000-2006)": Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, 2000

4) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, p.14.

das zonas de fronteira começa a ser substituída por uma cultura de cooperação transfronteiriça, numa tentativa de reforço do processo de integração europeia. Isto foi possível em grande medida através da aplicação das Iniciativas Comunitárias, criadas em 1989 como complemento dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) e como instrumentos especiais de financiamento da política estrutural. No quadro da cooperação entre Portugal e Espanha, tem especial importância uma dessas Iniciativas, o INTERREG, que conta já com três fases. O seu objectivo geral é o de tentar eliminar o precedente das fronteiras nacionais enquanto obstáculo ao desenvolvimento equilibrado (principalmente ambiental) e à integração do território europeu na sua totalidade.

O INTERREG I (1991-1993), nomeadamente o que se refere a Portugal/Espanha, ofereceu um enquadramento financeiro e político para os contactos e experiências de cooperação já existentes entre os dois lados da fronteira e incentivou e apoiou o processo de criação de vários organismos que se transformaram em peças fundamentais no processo de cooperação transfronteiriça - Comunidades de Trabalho, Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças e Comunidades Territoriais de Cooperação - essencialmente no que diz respeito a áreas ambientais e saneamento básico, construção de estradas, desenvolvimento rural e acções de reabilitação do património natural e construído.

Foram abrangidos pelo Programa todos os distritos portugueses de fronteira: Viana do Castelo, Braga, Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja e Faro (cerca de 40 mil km<sup>2</sup> de território português). De um total de 276 propostas aprovadas no âmbito do INTERREG, 82 acções (cerca de 30%) diziam respeito ao ambiente e à defesa do património. Destacam-se entre elas a realização de estudos para promoção do turismo, projectos de recuperação paisagística, criação de redes fronteiriças de vigilância da qualidade do ar, entre outras, correspondentes a 21% do orçamento aprovado pelo Programa.

Em Junho de 1994, numa tentativa de continuação da iniciativa anterior, a Comissão propôs orientações para as 13 Iniciativas Comunitárias existentes<sup>5</sup>, e para o período de programação previsto para 1994-99 (2ª fase).

Ao nível da estratégia, o INTERREG II Portugal/Espanha (1994-1999) contemplou os incentivos aos mecanismos de cooperação transfronteiriça

5) Comunicação 94/C 180/13 aos Estados membros fixando as directrizes para programas operacionais que os Estados membros são convidados a elaborar no âmbito desta iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento transfronteiriço, cooperação transfronteiriça e redes de energia seleccionadas (INTERREG II).

como um dos principais objectivos, considerando como fundamentais o reforço da cooperação institucional, o apoio à criação e funcionamento de órgãos ou redes de cooperação transfronteiriça de natureza empresarial e sócio-cultural, e a cooperação com vista ao ordenamento do território (gestão coordenada dos recursos naturais)<sup>6</sup>. Por outro lado, previa a conclusão de infra-estruturas, sobretudo rodoviárias (grande prioridade da iniciativa INTERREG I).

Esta 2ª fase foi executada em três vertentes distintas: cooperação transfronteiriça (vertente A), ou seja, o apoio a zonas fronteiriças internas e externas da UE, promovendo a criação e desenvolvimento de redes de cooperação de fronteiras internas, e sua articulação com redes comunitárias mais amplas; redes energéticas transnacionais (vertente B), na tentativa de completar as redes de energia seleccionadas na iniciativa REGEN (1989-93) e articulá-las com redes de energia mais amplas; e cooperação transnacional (vertente C), nomeadamente em temas relativos ao ordenamento do território.

Centrando-nos principalmente nas relações desenvolvidas entre a Região Norte de Portugal e Castela e Leão por um lado e a Região Norte de Portugal e Galiza por outro, podemos identificar alguns indicadores materiais da densificação territorial pretendida pelo INTERREG.

No que diz respeito à gestão e utilização de recursos comuns, a nível regional, foram criadas diversas infraestruturas para a gestão coordenada de espaços naturais transfronteiriços (principalmente nas áreas de actuação dos Parques Naturais) e seu aproveitamento turístico-ambiental, e foram concebidas estratégias de preservação e combate a incêndios. Como exemplos destes esforços de cooperação destacam-se a articulação entre os Parques da Peneda-Gerês/Xurês, apoiada no âmbito do Sub-programa Norte de Portugal/Galiza do INTERREG II, as estruturas de cooperação ambiental Montesinho/Sanabria/Culebra e Arribes del Duero/Douro Internacional, que dão especial importância à vertente transfronteiriça que decorre da aplicação das directivas comunitárias sobre habitats e espécies protegidas.

Finalmente, no que diz respeito à constituição de redes e estruturas de gestão regional e local comuns, assistiu-se à generalização das Comunidades de Trabalho (Norte-Galiza, Norte-Castela e

6) Foi neste contexto que foram realizadas as cimeiras ibéricas (em que foi negociada a Convenção internacional sobre gestão de recursos hídricos). Além deste domínio fundamental, cabe também destacar a intensificação e sistematização da cooperação entre as áreas protegidas Peneda-Gerês/Xurês (no âmbito do Programa Norte de Portugal/Galiza) e o incremento das estruturas de cooperação ambiental entre Montesinho/Sanabria/Culebra e Arribes/Douro Internacional.

Leão, Centro-Castela e Leão, Centro-Extremadura, Alentejo-Extremadura, Alentejo-Andaluzia e Algarve-Andaluzia), iniciativas com base essencialmente regional, e de estruturas de cooperação de âmbito local, como as associações de municípios e grupos de acção local, que se reuniram para trazer Propostas de Acção Conjunta a apresentar ao INTERREG III Portugal/Espanha.

Apesar destas importantes evoluções na cooperação e integração transfronteiriças, facilitadas pelas duas fases do INTERREG, e em particular pela redução de défices infraestruturais que inibiam o desenvolvimento socioeconómico e territorial dos espaços transfronteiriços, o conjunto destas duas primeiras etapas (1991-1999) foi marcado por uma relativa autonomia de iniciativas, longe da construção conjunta de acções e projectos comuns<sup>7</sup>, seja na fase de concepção seja na respectiva implementação.

Este défice era denunciado pela própria UE: a avaliação levada a cabo pelo Documento Único de Programação INTERREG III (2000-2006), sublinhava que "o aprofundamento destas experiências de cooperação deve evoluir para um ordenamento conjunto do espaço transfronteiriço, designadamente em zonas com problemas homogéneos (por exemplo troços de baixo caudal do Minho, Douro Internacional em Arribes del Duero, áreas urbanas transfronteiriças de Verín-Chaves, Fuentes de Oñoro-Vilar Formoso, Valência de Alcántara-Castelo de Vide e Rosal de la Frontera-Vila Verde de Ficalho).

Na terceira (e actual) fase das Iniciativas Comunitárias (2000-2006), a Comissão pretende incentivar a dimensão europeia das iniciativas e intensificar a sua complementaridade com os objectivos prioritários, reflectindo esta preocupação nas suas propostas para o INTERREG III<sup>8</sup>.

"O PIC<sup>9</sup> INTERREG define-se como um programa em que predomina o carácter transfronteiriço da estratégia de acções, o que significa que o seu principal objectivo consiste em procurar superar as dificuldades resultantes da existência de uma fronteira. Sendo este um objectivo das políticas de desenvolvimento da União Europeia, na perspecti-

7) Segundo o Documento Único de Programação Conjunta, "o facto de o Programa Portugal/Espanha ter assentado em duas vertentes nacionais, com mecanismos autónomos de aprovação e gestão, não facilitou o aprofundamento dos requisitos mais exigentes da cooperação e integração transfronteiriça, reflectindo o esgotamento do modelo, em termos de eficácia e eficiência, face a estes objectivos fundadores do INTERREG".

8) Comunicação da Comissão aos Estados membros de 28 de Abril de 2000, através da qual se fixam as orientações para uma iniciativa comunitária relativa à cooperação trans-europeia para fomentar um desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu. Interreg III (DOCE 143/08, 19/05/2000).

9) Programa de Iniciativa Comunitária.

va da integração e da harmonização de políticas, instrumentos de promoção do desenvolvimento regional são aqueles que se revelam mais enquadreadores de intervenções deste tipo, constituindo mesmo o elemento central da estratégia dos países com regiões Objectivo 1"<sup>10</sup>.

É nesta lógica de intensificação que são redefinidas as três vertentes do Programa. A actual vertente A, relativa à cooperação transfronteiriça, tem como principal prioridade promover o desenvolvimento regional integrado entre as regiões fronteiriças, incluindo as regiões periféricas e marítimas. Os programas relativos a esta vertente serão elaborados pelas autoridades regionais ou locais das zonas abrangidas, em colaboração com as autoridades nacionais, em função da estrutura institucional de cada Estado-membro. Em geral cada programa abarcará uma fronteira e contará com diversos sub-programas para cada região transfronteiriça. A vertente B, que diz respeito à cooperação transnacional, propõe o desenvolvimento territorial e sustentável, abrangendo grupos amplos de regiões europeias (as macro-regiões)<sup>11</sup>. Enfim, a vertente C, relativa à cooperação interregional ou trans-regional, constitui a principal novidade desta terceira fase, uma vez que a figura de um terceiro nível de cooperação – o nível regional – era inexistente nas fases anteriores do INTERREG<sup>12</sup>. Tem como objectivo promover o intercâmbio de experiências ao nível do desenvolvimento regional, políticas e técnicas de coesão e visa favorecer o estabelecimento de redes em certos domínios da política regional.

O processo de elaboração do DOCUP<sup>13</sup> (Do-

10) Documento Único de Programação INTERREG III – Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000.

11) A delimitação das macro-regiões tem por objectivo "promover um maior grau de integração territorial em grandes grupos de regiões europeias com o objectivo de alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado na Comunidade Europeia e uma maior integração territorial em relação aos países candidatos à adesão e a outros países vizinhos". Documento Único de Programação, INTERREG III: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000.

12) Wladimir Brito em Brito, Wladimir (2000), p.15, defende que a cooperação transfronteiriça, "(...) sem perder aquela sua natureza predominantemente interestatal, acabou por se orientar também para uma cooperação entre colectividades fronteiriças regionais e locais, passando a ter uma natureza inter-regional e/ou interlocal. Em todas essas fases foi sempre bilateralizada, funcionalmente descoordenada e descentrada, predominantemente política".

13) Os contributos regionais para o Documento Único de Programação do Interreg III Portugal-Espanha foram elaborados a partir de dois eixos principais: as Orientações Comunitárias (Comunicação aos Estados-Membros de 28.04.2000) e o Guião - Estrutura do Programa, elaborado pelos dois governos nacionais e difundido no final de Julho de 2000 junto dos espaços de cooperação sub-regionais (Comissões de Coordenação portuguesas), como elemento orientador da preparação dos sub-programas.

cumento Único de Programação do INTERREG III Portugal-Espanha), seguindo as orientações nacionais do Guião PIC Portugal/Espanha, optou por privilegiar o envolvimento em parceria dos agentes institucionais regionais de ambos os lados da fronteira, enveredando por uma abordagem ascendente, inexistente nas duas fases anteriores do INTERREG. Entre as estratégias utilizadas para este trabalho de preparação e de articulação de projectos pode referir-se, a título de exemplo, a criação de comissões especializadas para a abordagem de problemas sectoriais, que reuniram responsáveis regionais e locais<sup>14</sup>.

## 1.2. Novos instrumentos de cooperação transfronteiriça

Os novos instrumentos ou mecanismos emergentes no cenário da cooperação transfronteiriça foram em larga medida fruto do impulso comunitário, nomeadamente do INTERREG, por um lado, e resultado do aparecimento de um terceiro nível de análise já referido – o nível regional. A principal novidade reside no facto de estas regiões não obedecerem ao traçado tradicional da fronteira, desenhando um "mapa" de regiões com características e problemas comuns que não coincide propriamente com o mapa institucionalizado. Dentro destas regiões, chamadas de macroregiões ou mesmo euro-regiões por abrangerem uma área que não se confina ao território nacional, surgiram instrumentos ou mecanismos que são por si internacionais, por ultrapassarem fronteiras, e que actuam em conjunto para superar obstáculos e promover o desenvolvimento da região. Estas macroregiões são relativamente recentes no mapa administrativo europeu, e têm revelado ser bastante eficazes especialmente no que diz respeito à cooperação transfronteiriça (pela maior proximidade geográfica das administrações regionais relativamente à fronteira, maior grau de conhecimento dos problemas e das soluções a levar a cabo e maior disponibilidade financeira por comparação com as autoridades locais).

Falamos das Comunidades de Trabalho e das Comunidades Territoriais de Cooperação, cujo aparecimento se deve a um conjunto de factores facilitadores que passamos desde já a analisar.

No seguimento da entrada de Portugal e Espanha na Europa Comunitária, tanto as regiões portuguesas fronteiriças (Norte, Centro, Alentejo e Algarve) como as Comunidades Autónomas espanholas (Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia) foram incluídas na lista dos objectivos

14) Destacam-se duas linhas de orientação da actividade destas comissões especializadas: o balanço das experiências de cooperação anteriores e a identificação de acções a desenvolver em conjunto no sentido da sua apresentação ao INTERREG IIIA.

nº1 (prioritários) da Reforma dos Fundos Estruturais (em 1988), auspiciada pelo Acto Único Europeu. Tanto o Conselho da Europa como a União Europeia passaram a vincar a urgência da cooperação transfronteiriça, com o objectivo de estreitar as relações entre os seus membros e atenuar as desigualdades económicas que subsistiam.

Também a entrada em vigor da Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais<sup>15</sup>, aprovada em 1980 pelo Conselho da Europa, abriu caminho para uma colaboração directa entre as Comunidades Autónomas espanholas e as "correspondentes" regiões portuguesas. Estabelecia-se assim o terceiro nível de cooperação transfronteiriça, o nível regional, que vem fortalecer os níveis transfronteiriço e transnacional já existentes, dando-se início a uma transformação do conceito de fronteira (de linha de separação e travão ao desenvolvimento para zona formada por territórios que, embora pertencentes a Estados diferentes, têm que resolver problemas comuns). No entanto, e na opinião de Wladimir Brito, "a Convenção-Quadro não institui nenhum tipo novo de cooperação, limitando-se a oferecer modelos de disciplina jurídica para a prática cooperativa que as populações de um e do outro lado da fronteira dos Estados vizinhos vinham desenvolvendo com bastante sucesso"<sup>16</sup>. No entanto, e ainda segundo a opinião deste autor, a Convenção-Quadro pretende "[...] habilitar as colectividades territoriais a participar na cooperação transfronteiriça e, para o efeito, a celebrar acordos de cooperação com as suas homólogas do outro lado da fronteira, atribuindo-lhes, através do mecanismo de remissão para o direito interno, os competentes poderes para outorga daqueles acordos"<sup>17</sup>.

Esta Convenção é, então, o direito fundamentador das relações de cooperação transfronteiriça entre as comunidades territoriais, regularizando-as e institucionalizando-as<sup>18</sup>. Nesta Convenção estão expressos os três níveis de cooperação transfronteiriça – o governamental, o regional e o local.

A materialização institucional desta mutação de concepções traduz-se fundamentalmente em dois novos instrumentos internacionais de coope-

15) Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais, que entrou em vigor em Portugal a 11 de Abril de 1989, depois de ter sido aprovada, para ratificação, por Decreto do Governo nº29/87, de 13 de Agosto.

16) Brito, Wladimir (2000), □A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais□, Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, p. 10.

17) Idem, p. 295.

18) Idem, p. 305.

ração transfronteiriça entre Portugal e Espanha<sup>19</sup>: as Comunidades de Trabalho entre as Comunidades Autónomas espanholas e as Comissões de Coordenação das Regiões portuguesas<sup>20</sup> e as Comunidades Territoriais de Cooperação. De acordo com Wladimir Brito,

*"Os organismos regionais de cooperação transfronteiriça [...] são associações constituídas voluntariamente por regiões fronteiriças de dois ou mais Estados vizinhos com base em critérios de homogeneidade espacial, económico-social, histórico-cultural ou de funcionalidade sócio-económica, que têm por objectivo fomentar e garantir a cooperação entre os seus membros. Trata-se, portanto, de organismos que não têm uma natureza nacional, mas sim internacional, ou se se quiser, transnacional, cujos membros são sempre as colectividades territoriais fronteiriças – regiões político-administrativas ou só administrativas, províncias, departamentos, municípios".<sup>21</sup>*

#### IV. BIBLIOGRAFIA

Badie, Bertrand (1998), "De la souveraineté à la capacité de l'État", in Smouts (org.), *Les nouvelles relations internationales - pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 37-58.

Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", *Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora*.

Documento Único de Programação, INTERREG III (2000-2006): *Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, 2000*.

Documento Único de Programação INTERREG III - *Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000*.

Grasa, Rafael (2000), "La construcción de regímenes internacionales para la protección transfronteriza del medio ambiente y los recursos naturales: sistemas de gobernación o sistemas de gobierno?", *Papeles y Memorias*, 113-133.

19) "[...] sujeito da cooperação transfronteiriça e dos acordos reguladores dessa cooperação é toda e qualquer entidade territorial local dos Estados parte na Convenção, a que cada Estado, de acordo com o seu direito interno e a sua concreta organização administrativa, pela via legislativa, atribui essa qualidade e autoriza a participar nessa cooperação", idem, p. 349.

20) Importa aqui referir que a formação dos organismos de cooperação da região alpina foi pioneira, sob a forma de Comunidade de Trabalho.

21) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", *Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora*, p.408.

Hanf, Kenneth (2000), "The Domestic Basis of International Environmental Agreements", in Underdal e Hanf (orgs.), *International Environmental Agreements and Domestic Politics - the Case of Acid Rain*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1-19.

Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Krasner, Stephen (2000a), "Compromising Westphalia", in Held e McGrew (orgs.), *Global Transformations Reader - an Introduction to the Globalization Debate*. Polity Press, 124 ss.

Krasner, Stephen (2000b), "Soberania: concepções alternativas e normas contestadas", *Política Internacional*, 22, vol.3, 5-46.

Newell, Peter (2000), "Environmental NGO's and Globalization. The Governance of TNC's", in Cohen e Rai (orgs.), *Global Social Movements*. London: The Athlone Press, 117-133.

Patterson, Matthew (1999), "Interpreting Trends in Global Environmental Governance", *International Affairs*, 75 (4), 793-802.

Pureza, José Manuel; Lopes, Paula (1998), "A água, entre a soberania e o interesse comum", *Nação e Defesa*, 86, 85-99.

Rosenau, James (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", in Rosenau e Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.

Smouts, Marie-Claude (1998), "La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale" in Smouts, Marie-Claude (org.), *Les nouvelles relations internationales - pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 135-159.

Vogler, John (1995), *The Global Commons - Environmental and Technological Governance*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.

Wapner, Paul (1997), "Governance in Global Civil Society", in Oran Young (org.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 65-84.

Young, Oran (1999), *Governance in World Affairs*. Ithaca and London: Cornell University Press.

[http://inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/index\\_en.htm](http://inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/index_en.htm)

## 1.1 - Do Rio Zêzere à Serra do Açor – Princípios Fundamentais para o desenvolvimento Local<sup>22</sup>

*Rui Filipe Neves Ferreira*

### RESUMO:

O desenvolvimento local é um tema abrangente que tem sido alvo de abordagens distintas ao longo das últimas décadas, que têm em comum, a procura da sustentabilidade dos espaços rurais.

A União Europeia tem se constituído como a principal instituição a dinamizar as políticas e os programas de desenvolvimento para os espaços rurais, contribuindo assim, para a melhoria da qualidade de vida das populações.

As áreas rurais mais afastadas dos centros urbanos constituem-se como uma das principais preocupações das políticas comunitárias. No futuro, urge inverter a actual conjuntura, que aponta para o abandono demográfico e descaracterização sócio-cultural e ambiental que afecta as regiões periféricas. Neste estudo serão analisadas as características de uma região deprimida geograficamente, situada entre o Rio Zêzere e a Serra do Açor.

### PALAVRAS-CHAVE:

Rio Zêzere, Serra do Açor, desenvolvimento rural, espaços periféricos, forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

### O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A análise do espaço rural e das suas paisagens foi ao longo dos tempos uma das preocupações dos geógrafos. A escola francesa, no início do século XX, dinamizou o estudo das paisagens rurais procurando estabelecer uma relação Homem/Natureza.

A noção de "Mundo Rural" pressupõe um vasto território contínuo em que vastas gentes e populações constituam uma cultura autónoma com papel relevante nas sociedades em que se incorporam. O que existe, com grande diversidade de situações, são "zonas" de cultura rural de dimensões variadas, em territórios fortemente despovoados e com débeis e pouco diversificados tecidos empresariais, em que se desenvolveram "urbes" sustentadas pelas administrações públicas centrais e locais e actividades comerciais e de serviços que servem os funcionários públicos, as famílias proprietárias e as populações que viram o seu poder de compra aumentado através de políticas assistencialistas/caritativas, consubstan-

ciadas principalmente pelos chamados Programas Ocupacionais (GODINHO 1998).

A estratégia territorialista construiu uma perspectiva de desenvolvimento endógeno ou desenvolvimento a partir de baixo. Com efeito, é através da mobilização das populações e das suas organizações que se encontram as soluções que deverão originar o processo de desenvolvimento. Neste contexto território será um "espaço apropriado, organizado e reconhecido de um ponto de vista político, social, económico, e ideológico por um grupo ou classe social em nome da população que nele habita e trabalha e com ele se identifica" (AMARO, 1990).

O Território/Espaço Rural é assim o suporte para o conceito de desenvolvimento rural. Este conceito pode ser definido como "a melhoria das condições de vida das pessoas residentes nas áreas e regiões rurais, através de processos sociais que respeitem e articulem os seguintes princípios: eficiência económica, equidade social e territorial, qualidade patrimonial e ambiental, sustentabilidade, participação democrática e responsabilidade cívica" (MARTINHO, 1998).

O conceito de desenvolvimento rural está assim, directamente associado à busca da sustentabilidade. Neste contexto, será fundamental avaliar as potencialidades das áreas rurais, sobretudo nos domínios do património natural e cultural, com a convicção de que são uma mais-valia sócio-económica, que poderá constituir-se como fundamental, para revitalizar "territórios abandonados".

### INSTRUMENTOS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL EM PORTUGAL

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia constituiu um marco importante na orientação das políticas nacionais, no âmbito do desenvolvimento rural. Ao longo da década de 90, as entidades nacionais competentes procuraram junto das instituições europeias o financiamento para projectos distintos, em diferentes áreas. Os programas comunitários constituíram-se assim, como um instrumento fundamental para o financiamento de projectos, desde o sector privado, até aos desígnios públicos.

Segundo Carminda Cavaco, a questão do desenvolvimento rural tem vindo a congregar razões para no seu âmbito ser constituída nova política, resultante da reforma da PAC, assim como das negociações do quadro multilateral da OMC (Organização Mundial do Comércio) e do alargamento da UE, acrescidos ainda da presumível Reforma da Política Regional Comunitária. Neste contexto, a autora refere que tal situação revela um atraso significativo, relativamente, aos elementos con-

<sup>22</sup> Este trabalho desenvolveu-se no âmbito das conferências "Territórios e Culturas Ibéricas" do Centro de Estudos Ibéricos.

clusivos da Conferência de Cork (Irlanda, 7-9 Novembro de 1996). DIEGUEZ (2000) refere que "diferentes documentos assumidos pelos responsáveis públicos da União Europeia: Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural (Declaração de Cork, 1996) ou a própria Agenda 2000 (1997) incidem na necessidade de manter um mundo rural vivo(...) com base na trilogia: Integração, Subsidiariedade e Associação".

A «Declaração de Cork (Un Milieu Rurale Vivant)» que anunciou um programa em dez pontos para a «Política de Desenvolvimento Rural da União Europeia»<sup>23</sup>. Ai se destacam importância e urgência de "um novo impulso na política de desenvolvimento rural" e se anuncia um programa da UE de desenvolvimento rural. A Conferência de Cork ainda incita, nas suas conclusões (segunda alínea), as políticas da Europa, "a tornarem as áreas rurais mais atractivas para as pessoas nelas viverem e trabalharem, e tornarem-se centros com mais elevado significado de vida para uma crescente diversidade de pessoas de todas as idades". A prosperidade das zonas rurais é fundamental para o bem-estar da sociedade em geral, mas também para a manutenção do equilíbrio ecológico e do tecido socio-económico envolvente.

O Guia Europeu de Planeamento para a Agenda 21 Local<sup>24</sup>, baseia-se numa visão democrática, cujas propostas implementadas contribuiriam indiscutivelmente para tornar o planeamento local mais participado, o que por exemplo pode ser aduzido do facto de defender a «responsabilidade partilhada» e a necessidade de existir um «Fórum Ambiental Local» com vista à troca de opiniões, de informações e de experiências.

Neste contexto urge assumir uma postura mais activa perante as áreas rurais, de modo a que estas não sejam ameaçadas por um conjunto de condicionantes, naturais, sociais, económicas e culturais. As questões associadas ao desenvolvimento dos espaços rurais são na generalidade analisadas e discutidas fora dos territórios de intervenção. O primeiro passo para o levantamento de problemas é o conhecimento do terreno no qual eles ocorrem. Conhecer o território não é sinónimo de uma simples leitura de dados e questões numa sala de reunião, é necessário que os intervenientes se deslocuem às localidades, procurando junto da população identificar as respectivas preocupações.

A aplicação de programas de desenvolvimento comunitário, por vezes revela-se assim, extremamente difícil, devido a um conjunto de factores de ordem social e económica.

23) Europe Documents 2012, Nov. 1996, pp. 1-4.

24) A Agenda 21 aprovada na Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), recomenda no seu capítulo 28 que a maioria dos poderes locais adoptem Agendas do Ambiente.

No âmbito do terceiro quadro comunitário de apoio existe um rol de programas e medidas, que poderão constituir-se como fundamentais, no âmbito de uma política de desenvolvimento local que vá de encontro às reais necessidades dos espaços rurais.

O FEDER (Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional) utiliza como principais instrumentos os Programas Operacionais de Desenvolvimento Regional, nos quais se destacam programas como a PAC, o INTERREG e o LEADER.

O INTERREG III é um programa de Iniciativa Comunitária, financiado pelo FEDER para o período 2000-2006<sup>25</sup>. Nos princípios de aplicação do INTERREG III destacam-se:

- A implementação de estratégias conjuntas transfronteiriças transnacionais e programas de desenvolvimento;

- O aprofundamento de parcerias entre diferentes níveis da administração com os agentes económico-sociais relevantes.

O INTERREG III compreende assim, três vertentes de cooperação:

- Vertente A - cooperação transfronteiriça - Cooperação entre regiões fronteiriças vizinhas; o objectivo é desenvolver a cooperação económica e social através de estratégias conjuntas e programas de desenvolvimento.

- Vertente B - cooperação transnacional - Cooperação entre grandes grupos de regiões europeias com o objectivo de prosseguir o desenvolvimento e uma maior integração territorial na UE e com os países candidatos e outros países vizinhos.

- Vertente C - cooperação inter-regional - Cooperação entre regiões no território da UE e países vizinhos para aumentar a coesão e desenvolvimento regional mediante a constituição de redes, especialmente no caso das regiões menos desenvolvidas e das regiões em reconversão.

A Iniciativa Comunitária LEADER+ tem como objectivo estratégico a experimentação de novas formas de valorização do património natural e cultural e o reforço do ambiente económico, no sentido de contribuir para a criação de postos de trabalho e a melhoria da capacidade organizacional das respectivas comunidades, e articula-se em torno de três vectores:

- Vector 1 - apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, assentes na abordagem ascendente e na parceria horizontal;

- Vector 2 - apoio à cooperação inter-territorial e transnacional;

- Vector 3 - colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da Comunidade Europeia,

25) As orientações foram aprovadas pela Comissão em 28 de Abril 2000 (C 143 de 23 de Maio 2000).

beneficiários ou não do LEADER+, bem como de todos os agentes do desenvolvimento rural.

Segundo Raul Marques a importância conferida à Iniciativa LEADER como núcleo do desenvolvimento local/rural prende-se com o facto de defendermos que assenta numa filosofia de participação que tem privilegiado medidas onde a inovação socioeconómica e sociocultural surge como um pivot que conduz os actores locais à elaboração de estratégias de desenvolvimento integrado, assumindo por isso uma particular importância na transformação das regiões rurais e podendo mesmo contribuir para uma «reconfiguração reticular»<sup>26</sup>

O LEADER+ não é um plano geral de investimentos para toda a Zona de Intervenção. Esse não é o seu espírito, nem as verbas previstas o permitem. É antes do mais um programa experimental, de demonstração, que procura facilitar a emergência de iniciativas piloto, de natureza exemplar, que devem procurar potenciar e interligar as características endógenas, nomeadamente os produtos locais, como o artesanato, a doçaria, os licores e os vinhos, bem como aproveitar o património natural, cultural e arquitectónico.

O FEOGA Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola. Os objectivos centrais a prosseguir parecem ser claros: contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura europeia multifuncional, sustentável e repartida por todos os espaços da União, e para a diversificação económica e social dos territórios rurais europeus. A qualidade de vida das pessoas residentes nestes territórios e a sua participação nos processos de desenvolvimento constituirão os indicadores chave para avaliar o sucesso desta estratégia. Do lado da agricultura e da política agrícola (PAC), a evolução deverá conter um leque mais amplo de objectivos que contemple uma visão mais alargada gestão do espaço rural. Do lado da diversificação e dinamização económica e social do território rural haverá que valorizar outras actividades em meio rural e as relações de interdependência com a agricultura. As iniciativas de turismo em espaço rural representam, entre muitos outros, um dos campos onde essa interdependência pode e deve ser reforçada.

O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento financeiro que permite à União Europeia concretizar os objectivos estratégicos da sua política de emprego. Ainda no que concerne ao emprego importa destacar o programa LEDA (Programa de Acção para o Desenvolvimento do Emprego Local), fundamental para as oportunidades de emprego em espaço rural. Criar empregos nas zonas rurais apresenta-se, em várias regiões e sob diversos contextos, com cariz prioritário;

26) Organização das regiões rurais em rede.

mas também aqui a formação de políticas, sem conteúdo e processamento específicos, não pode asseverar progressos substanciais. A posição assumida nesta vertente, em publicação da OCDE, merece realce: "... nas zonas rurais, onde a densidade da população é fraca, a criação de um pequeno número de empregos pode ter um efeito considerável sobre a economia local"<sup>27</sup>. Pierre GUERRY (1995), em artigo inserido na mesma publicação, sublinha a potencialidade a nível local dos produtos regionais de qualidade, podendo constituir-se como elementos fundamentais para a sustentabilidade.

O Programa LIFE,<sup>28</sup> constitui o instrumento financeiro da União Europeia para o Ambiente. Este Programa é constituído por 3 componentes temáticas - LIFE-Ambiente, LIFE-Natureza e LIFE-Países Terceiros. Embora estes três domínios partilhem objectivos de melhor ambiente, cada um deles integra prioridades específicas.

Diversidade paisagística: O trinómio Vale - Encosta - Cumeada

Nas palavras de Orlando Ribeiro "... À sua massa e altitude (as montanhas da Cordilheira Central) devem o poder ligar-se ainda às regiões Atlânticas, de que formam uma espécie de promontório avançado para Sul. Relevos de xisto, altos mas sem grandeza, cimos boleados e cristas agudas, pela maior parte despidos de arvoredo..."

A área em estudo localiza-se no bloco NW da Cordilheira Central, ocupando uma área que se estende desde as cumeadas da Serra do Açor (1418m - Pico de Cebola), até às margens do Rio Zêzere (300m - Dornelas do Zêzere). O grande acidente de Cebola separa a Serra do Açor (NW), do fosso do médio Zêzere (SE).

Luciano Lourenço (1994) distingue duas subunidades na área de estudo. A área situada Noroeste da Falha de Cebola é designada por "Serras Setentrionais". Nesta zona encontramos as altitudes mais elevadas, localizadas nos picos de Cebola (1418m) e Gondufo (1243 m). A zona situada a Sudeste da falha de Cebola é designada por "Fosso do Médio Zêzere Oriental". Nesta área, de altitudes menores, destacam-se pela sua imponência, as cristas quartzíticas dispostas em escadaria, com uma orientação NW-SE. Os Penedos de Unhais são um exemplo destas formas de relevo saliente, que pela sua espectacularidade, se destacam de toda a área envolvente.

Em região francamente xistenta, a topografia é marcada por relevos extremamente acidentados,

27) OCDE - Créer des emplois pour le développement rural. De nouvelles politiques, Paris, OCDE, 1995, p.23

28) Aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000, com a alteração que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) 1682/2004 de 15 de Setembro.

com declives superiores a 40% e com vales extremamente profundos, onde se instalam inúmeras linhas de água que drenam todas as águas para o Rio Zêzere. A rede hidrográfica é bastante densa, existindo várias ribeiras que constituem uma rede de afluentes e subafluentes do Rio Zêzere.

A Ribeira Unhais e a Ribeira de Porsim, apresentam uma orientação NW-SE, constituem os principais afluentes do Rio Zêzere nesta zona. Estes cursos de água são alimentados por vários afluentes que na maioria dos casos apresentam uma orientação semelhante. Esta situação sugere uma adaptação nítida do traçado dos cursos de água às principais linhas de fracturação dos xistos.

No que respeita ao ritmo climático, esta área apresenta uma grande variação tanto ao nível das temperaturas, como no que respeita, à precipitação. Os Invernos são extremamente húmidos e nas regiões mais elevadas registam-se frequentes quedas de neve. No Verão as temperaturas ultrapassam, frequentemente os 35°C e os valores pluviométricos apresentam regimes insignificantes.

Segundo a divisão agro-florestal realizada por CARY (1985), esta área localiza-se na denominada "Zona Serrana".<sup>29</sup>

A diversidade paisagística da área está assente no trinómio Vale/Encosta/Cumes. Nas áreas de Vale destacam-se os cursos de água, que corre quase de forma imperceptível, devido à densidade da vegetação ripícola que se estende ao longo das margens. Paralelamente aos cursos de água, surgem as áreas agrícolas, dominadas essencialmente pelos muros e socalcos que delimitam as propriedades e "retêm" a terra necessária para o cultivo. No entanto, o crescente abandono da actividade agrícola tem provocado a ocupação dos campos pela vegetação envolvente.

O pinheiro bravo é a espécie dominante ao longo das encostas, sobretudo nas áreas de menor altitude. O verde-escuro é o tom imperante nestas áreas, quebrado apenas localmente pelo eucaliptal, que avança sobretudo, numa zona central da área de estudo. Esporadicamente, surgem outras espécies arbóreas, como o castanheiro, o carvalho e o sobreiro, que no entanto, apenas se destacam pelo colorido que conferem à paisagem, criando assim alguma descontinuidade no tom dominante nas vertentes. Estas espécies menos preponderantes têm no entanto um elevado valor patrimonial e ambiental, visto serem em alguns casos, os vestígios de uma vegetação que outrora dominara esta região, como comprovam os topónimos que lhe estão associados: Sobral, Cabeça Sobral, Carvalho, Carvalhal, Souto Negro...

Nas encostas localizadas no extremo ocidental da área de estudo, o Pinheiro outrora dominante, deu lugar aos matos e arbustos, devido à acção do grande incêndio de 2001, que afectou quase 40 % da área de estudo. Nestas zonas surgem agora em associação com os pequenos pinheiros que regeneraram após o flagelo, vegetação secundária como: o carrasco, o medronheiro, a giesta, a carqueja e as urzes. Estas espécies arbustivas são de resto as espécies que se desenvolvem nas superfícies culminantes, sobretudo acima da cota dos 900m. Após o período mais frio do Inverno os tons mais escuros dão lugar a retalhos florísticos, coloridos de tons alegres, destacando-se os lilases e os amarelos, dos urzais e carquejais.

#### DA RECESSÃO DEMOGRÁFICA AO ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

A área de estudo é composta por cinco freguesias: Sobral de S. Miguel, São Jorge da Beira e Aldeia de São Francisco (concelho da Covilhã) e Unhais-o-Velho e Dornelas do Zêzere (concelho da Pampilhosa da Serra). A densidade populacional de 31,8 hab/Km<sup>2</sup> constitui um valor extremamente reduzido, que evidencia a existência de vastas áreas completamente despovoadas.

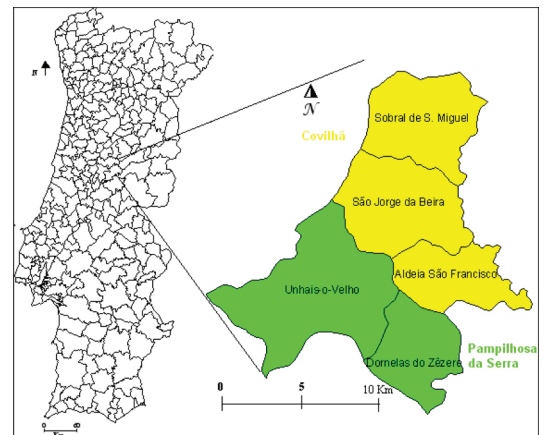


Ilustração 1- Enquadramento geográfico da área de estudo

Sérgio Caramelo (1998) designa esta região como o "Ermamento da Cordilheira Central", caracterizado pela rarefacção demográfica da Cordilheira Central e da sua vertente Sul. Os condicionantes físicos implicam uma continuação das tendências registadas (despovoamento e consequente desvitalização económica), pelo que o seu dinamismo será reduzido, constituindo tendências pesadas que levam à pouca capacidade atractiva de pessoas e funções. A tendência parece ir no sentido de apenas as sedes de concelho, os aglomerados com significativa actividade económica, os aglomerados com boas acessibilidades e os aglomerados valorizados em termos patrimoniais, conseguiram estancar ou inverter o acelerado

29) - A Zona Serrana também é designada por Zona da Serra da Estrela, incluindo o bloco NW da Cordilheira Central.

processo de despovoamento.

As freguesias analisadas denotaram uma acentuada quebra de população ao longo das últimas décadas. Segundo os Censos de 2001, a área apresentava uma Taxa de crescimento natural de -8,8%, resultado de uma Taxa de mortalidade de 13,3 ‰ e uma Taxa de natalidade com um valor de 4,4 ‰.

Para agravar ainda mais esta tendência o saldo migratório apresenta também valores negativos. A procura de um emprego que possibilite a valorização económica individual, leva todos os anos dezenas de pessoas, a abandonar as aldeias, destinadas sobretudo ao estrangeiro (França, Suíça e Alemanha), ou aos principais centros urbanos nacionais. Actualmente esta tendência tem vindo a diminuir, devido ao desenvolvimento socio-económico que se faz notar na região da Cova da Beira. No entanto, estas aldeias são áreas de difíceis acessos, com poucas vias rodoviárias, muitas vezes em péssimo estado de conservação, impedindo assim, a possibilidade de realização dos trajectos casa/emprego, com uma periodicidade diária. As dificuldades de acesso aos centros urbanos inviabilizam, por vezes, as oportunidades de emprego existentes nas sedes de concelho.

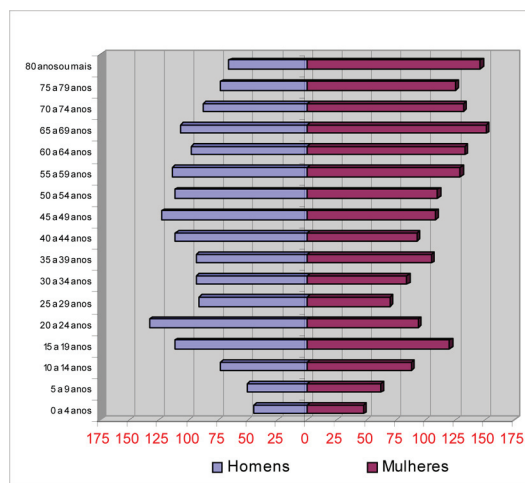


Ilustração 2- Pirâmide etária em 2001  
Fonte: Censos de 2001

A estrutura etária em 2001, caracterizava-se por uma grande irregularidade, bem vincada, nos dois claros estreitamentos, que podemos observar na pirâmide etária. O primeiro, corresponde às classes infantis e é o resultado da diminuição do número de nascimentos, ocorridos nos últimos anos. O segundo estreitamento verifica-se ao nível das classes adultas, especialmente entre os 25 e os 45 anos. Esta situação é uma consequência da forte emigração que se fez sentir nas últimas décadas, e que originou uma diminuição da população superior aos 40%, de 1960, para 2001,

causando também uma assimetria entre os dois sexos.

O processo migratório verificado na região desenvolveu-se ao longo de várias décadas e passou por três fases distintas:

Numa primeira fase, (anos 40 a 60 do século XX), saíram os homens, a força de trabalho, aqueles que estavam inseridos na população activa, pelas aldeias foram ficando os mais idosos, as crianças, jovens e as mulheres;

Numa segunda fase, (anos 70 e 80 do século XX), os jovens adultos após cumprido o serviço militar seguiram as pisadas dos pais, que por sua vez, na grande maioria dos casos vieram buscar as suas esposas, ficando nas aldeias os mais idosos, que devido aos factores saúde e idade já não estavam em condições de enfrentar a dureza da emigração;

Numa terceira fase, (anos 90 do século XX), temos o regresso dos que saíram do concelho à mais de 30 e 40 anos, para gozarem as suas reformas (pensões), na sua terra junto de alguns de seus familiares, vindo assim aumentar o já elevado número de idosos do concelho, e junto dos mais novos, mantém-se a ideia de à quarenta anos atrás, ou seja, os jovens (19 - 29 anos), logo após terminarem o serviço militar obrigatório procuram na emigração, e ou migração para os grandes centros do litoral português, aquilo que não encontram no seu concelho, emprego, melhores condições de vida. Associado a esta situação verifica-se uma drástica diminuição no número de nascimentos, o que está a contribuir de forma decisiva para o duplo envelhecimento da população.

Perante a tendência para o despovoamento e envelhecimento da população local, o Verão é a época do ano em que se denota uma certa "lufada de ar fresco". Nesta estação as aldeias "ganham outra vida", com o regresso de muitos emigrantes, que vêm aqui gozar o seu período de férias, junto dos familiares, permitindo assim o desenvolvimento das relações culturais com outras realidades.

#### UMA SITUAÇÃO SOCIAL E ECONÓMICA INSTÁVEL

Estas freguesias necessitam de uma intervenção racional, essencialmente ao nível da melhoria das infra-estruturas, pois em alguns casos, o decréscimo populacional, tem-se acentuado a um ritmo extremamente elevado, que pode colocar em risco a sobrevivência de algumas localidades ao longo deste século.

A população residente desenvolve essencialmente práticas agrícolas, na maioria dos casos viradas para o autoconsumo. A agricultura e a pecuária, constituíram-se desde os tempos remotos

como a principal actividade económica da região. Torna-se assim, necessário fazer uma referência ao passado, na tentativa de reconhecer a importância deste sector ao longo das últimas décadas, no contexto da economia local.

A maioria das áreas cultivadas localiza-se no fundo dos vales, aproveitando assim, os depósitos resultantes da acumulação de sedimentos, por acção das principais linhas de água. No entanto, também podemos observar alguns terrenos cultivados em encostas, onde os depósitos de vertente são aproveitados para a prática agrícola, através da construção de socacos. Actualmente, os terrenos mais afastados das aldeias, encontram-se ao abandono.

À semelhança do que acontece relativamente à agricultura, também em relação à pastorícia, se tem notado uma diminuição significativa da actividade. Segundo uma estimativa da DRABI a redução de gado caprino, ao longo das últimas décadas, ultrapassa os 70%.

Esta referência torna-se pertinente, dada a importância que estes animais desempenham na manutenção dos matos, com um tamanho reduzido. Por outro lado, deixaram-se de roçar os matos para as camas dos animais e para estes se alimentarem.

Este progressivo abandono das actividades agrícolas, silvícolas e pecuárias, traz-nos como consequência, o aumento da carga combustível nas florestas e matos da região, cada vez mais densas e sem qualquer tipo de limpeza, criando assim, toda uma situação favorável ao início de deflagração de um incêndio e consequente progressão. A diminuição das actividades pastoris, onde elas ainda permanecem, a florestação mais ou menos maciça, mas quase sempre desordenada e o estado geral de abandono a que tem sido votado o espaço serrano têm contribuído para o elevado número de incêndios e a intensidade que nalguns casos assumem. Os incêndios florestais surgem todos os Verões delapidando progressiva e inexoravelmente um património em muitos casos raro e sempre valioso, e pondo em perigo populações, que pelas suas características demográficas (particularmente a avançada idade), sociais, culturais e económicas, são especialmente vulneráveis (CUNHA, 2003).

No aproveitamento da floresta, podemos verificar que actualmente, também o sector atravessa um período de crise. Para além dos incêndios que têm causado a delapidação do património florestal, a compartimentação das propriedades agro-florestais, impede o desenvolvimento de actividades consideradas cruciais para o aumento da produtividade familiar e ou empresarial. Por outro lado, o envelhecimento da população residente, é

normalmente, sinónimo de falta de espírito inovador e de um baixo nível de instrução que impede os proprietários de reconhecer as principais formas de rentabilizarem os respectivos recursos. Por último, a falta de capital disponível para investir e a dificuldade de rentabilização dos projectos, constituem uma agravante, que condiciona os anseios das comunidades locais. Neste contexto o proprietário promove a preferência pelas espécies de crescimento rápido (como o eucalipto) em detrimento de espécies autóctones e susceptíveis de salvaguardar os equilíbrios ecológicos e ambientais (ex. Castanheiro).

No que respeita às outras actividades económicas importa salientar sobretudo a evolução do emprego, relacionado com a exploração mineira. As Minas da Panasqueira são uma empresa centenária, que conseguiu sobreviver aos períodos de crise, marcados essencialmente por conjunturas negativas e por grandes oscilações nos mercados internacionais do volfrâmio, à custa de uma forte riqueza daquela área no que respeita aos recursos. As consecutivas reduções de emprego nas Minas da Panasqueira têm originado a "debandada" de muitos antigos mineiros, que se tinham fixado nestas freguesias, nos vários períodos de expansão, da empresa ao longo das últimas décadas. Na década de 40, período áureo da actividade mineira, cerca de dez mil pessoas dependiam directamente da Mina, actualmente, laboram na empresa pouco mais de duzentos mineiros.

O emprego feminino restringe-se essencialmente às poucas fábricas do sector têxtil (confecções), que têm resistido à crise do sector, desenvolvendo a sua actividade nas freguesias próximas como: Paúl, Unhais da Serra e Tortosendo.

O sector terciário não tem um grande significado no contexto económico local. Neste ramo de actividade destacam-se como maiores empregadores, os lares e centros de dia de apoio aos idosos, os correios e pequenas áreas comerciais, que no entanto não atingem valores de emprego significativos. Apesar desta situação, a taxa de desemprego atinge "apenas" os 3,3%, resultado da forte migração verificada nas classes dos jovens e adultos.

O declínio da natalidade está na génese de outro problema de ordem social que afecta a área, o encerramento das escolas. Entre as décadas de 50 e 70, muitas eram as escolas com mais de meia centena de alunos, fica apenas a memória, e mesmo essa, tende a desvanecer-se na bruma dos tempos. Hoje fruto das constantes mutações demográficas a realidade é muito diferente e bastante mais dura. As escolas de ensino mediatizado encerraram, resistindo apenas a esta realidade a nova escola localizada na Barroca Grande. Nas

aldeias com menor poder demográfico, o ensino primário deixou de funcionar. Perante esta situação, é infalível que algumas aldeias atravessassem neste momento uma situação de perda de identidade, sobretudo no que respeita, às classes etárias mais jovens. O encerramento das instituições de ensino é uma realidade num espaço, onde mais de 20% da população não sabe ler nem escrever.

Relativamente ao artesanato, podemos considerar, que este sector se encontra extremamente envelhecido e sem condições financeiras, não se registando interesse pelas classes mais jovens em prolongar e manter a actividade artesanal. Esta situação provoca também uma falta de espírito de inovação na realização dos trabalhos. Lentamente o artesanato da região apresenta sinais tenros de revitalização, despontando um novo tipo de arteção com uma escolaridade mais elevada, mais aberto a todo o tipo de inovações (por vezes em demasia) e mais agressivo em termos de mercado, aproveitando todas as hipóteses de escoamento dos produtos fora dos circuitos tradicionais. Para estes novos artesãos as noções de "gestão", "marketing" e "design" são tão importantes como os velhos saberes dos seus mestres.

Os circuitos de comercialização são altamente deficientes ou inexistentes e os produtores têm muita dificuldade em vender bem os seus produtos, mesmo os tradicionais de alta qualidade. Os produtos acabam por ser comercializados principalmente por intermediários, sujeitando-se os produtores ao preço de ocasião que lhes for oferecido, sem o acesso às condições de venda possíveis.

As acessibilidades (inter e intra-regionais) permanecem dificultadas pelas características orogénicas da área. A rede de estradas é pouco densa, faltando ainda concluir a construção de uma via fundamental para a ligação entre as aldeias. As ligações às sedes de concelho apresentam também alguns problemas, verificando-se uma degradação extrema em alguns troços. Relativamente às ligações externas, a autoestrada A23 veio contribuir significativamente para a diminuição da distância-tempo a regiões mais distantes.

No Domínio das telecomunicações, destaca-se a existência de uma central de correios, que serve a área do couto mineiro e algumas freguesias próximas. Relativamente ao acesso às novas tecnologias, o atraso também é notório, não existindo espaços públicos para a utilização de Internet. A utilização da Internet pelos utilizadores é feita a partir da rede telefónica. A impossibilidade de utilização da banda larga vem criar dificuldades ao nível da comunicação, inflacionando os respectivos serviços.

## TRILHOS A PERCORRER NA BUSCA DA SUSTENTABILIDADE

Para diagnosticar e relacionar todas as potencialidades com as respectivas fraquezas da área utilizou-se uma tabela SWAT.<sup>30</sup>

Strengths (Forças)	Weakness (Fraquezas)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualidade ambiental;</li> <li>- Diversidade / complementaridade paisagística (Montanha/Vale);</li> <li>- Romarias, tradições e costumes;</li> <li>- Existência de diferentes tipos de associações (solidariedade social, desporto, cultura e recreio);</li> <li>- Património construído (casario tradicional, monumentos religiosos, achados arqueológicos e gravuras do período proto-histórico);</li> <li>- Produtos regionais genuínos;</li> <li>- Recursos naturais de valor estratégico (água; energia);</li> <li>- Outros recursos (rec. turísticos; rec. minerais).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recessão demográfica;</li> <li>- Envelhecimento da população;</li> <li>- Baixos níveis de instrução;</li> <li>- Resistência à inovação;</li> <li>- Susceptibilidade a riscos naturais (incêndios florestais);</li> <li>- Falta de oportunidades de emprego;</li> <li>- Debilidade e ausência de acessibilidades.</li> </ul>

Opportunities (Oportunidades)	Threats (Ameaças)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração da protecção da natureza com valorização de produtos regionais e actividades de lazer;</li> <li>- Desenvolvimento de actividades ligadas ao turismo, nas suas variadas vertentes;</li> <li>- Aproveitamento dos recursos florestais;</li> <li>- Aproveitamento dos recursos minerais (volfrâmio e estanho);</li> <li>- Aproveitamento dos recursos energéticos (vento e água);</li> <li>- Criação de centros de interpretação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desequilíbrio e descaracterização ambiental;</li> <li>- Perda de recursos no domínio florestal e agrícola;</li> <li>- Despovoamento;</li> <li>- Debilidade dos sectores económicos tradicionais e Desaparecimento de actividades artesanais;</li> <li>- Deslocalização de empresas multinacionais (têxteis e mineira);</li> <li>- Encerramento de escolas.</li> </ul>

Sugere-se assim como formas de ultrapassar os obstáculos com os quais se deparam os residentes: a criação de gabinetes locais que apoiem as candidaturas aos diversos projectos comunitários.

30) Adaptado de CUNHA, Lúcio (2003) – "A montanha do centro português: espaço de refúgio, território marginal e recurso para o desenvolvimento local". pp.175-191.

rios, concedendo a formação necessária a todos os cidadãos interessados. Para tal, é também importante o "desencravamento" desta área, a superação das graves deficiências de acessibilidades locais e sub-regionais e a sua articulação com as áreas mais dinâmicas do país e da região.

Os aspectos acabados de referir justificam o apoio a acções tendentes ao aproveitamento das potencialidades, à superação dos estrangulamentos e à mobilização dos recursos minerais, florestais, eólicos e hídricos.

Os recursos minerais constituem-se como uma mais-valia económica, sendo responsáveis pela actividade de algumas centenas de trabalhadores. A extracção do estanho e do volfrâmio nas Minas da Panasqueira e a extracção dos xistos e ardósias em Sobral de S. Miguel são os expoentes desta actividade. Estas actividades devem no entanto respeitar a qualidade ambiental das áreas envolvidas, não hipotecando assim a respectiva beleza natural.

Os recursos florestais têm vindo a perder a relevância que detiveram durante várias décadas, resultado da acção dos incêndios florestais e da grande compartimentação da propriedade, impedindo assim, o desenvolvimento de uma política florestal eficiente. A constituição de associações de produtores que congreguem diversos proprietários é assim fundamental, para uma valorização deste recurso.

A água é um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de actividades de extrema importância no contexto das economias locais. A preservação dos cursos de água, com uma qualidade reconhecida será fundamental para a potencialização deste recurso.

A aposta na produção da energia eólica é neste momento uma realidade da política energética nacional. Esta área apresenta uma grande potencialidade, relativamente a este tipo de energia, no entanto, será necessário respeitar alguns instrumentos de protecção ambiental como é o caso da Rede Natura. Actualmente está a ser implementado um parque eólico no extremo Sul da área de estudo. No restante território estão a desenvolver-se projectos de prospecção e estudo dos ventos.

Para além do aproveitamento dos recursos naturais, será também fundamental desenvolver acções específicas orientadas para a valorização dos recursos humanos, para a igualdade e o fomento de novas oportunidades de inserção no mercado de trabalho e para o combate aos factores de pobreza e exclusão social.

Os residentes detêm uma grande cultura e saber no domínio dos produtos tradicionais regionais, em artesanato e em gastronomia, que urge

cultivar e preservar. A transformação e comercialização de produtos agrícolas e silvícolas, a criação de agro-indústrias, ficando a mais-valia na região, a par com a certificação e marketing de alguns produtos, deverá ser a aposta forte da região em termos imediatos.

O azeite, o mel, a broa de milho, o pão centeio, o queijo cabreiro, os cogumelos e as aguardentes são produções, que pela sua especificidade e alta qualidade, têm assegurada uma presença competitiva no mercado. Estes produtos necessitam de ver criadas as suas denominações de origem, que devem ser apoiadas e preservadas, a par com a procura e incremento de novos produtos, sempre na linha artesanal e ou de qualidade.

A grande diversidade paisagística da área constitui-se também como uma mais-valia, no que concerne, ao desenvolvimento de actividades lúdicas e desportivas. Neste contexto, podem desenvolver-se várias actividades com uma grande procura: o rappel e a escalada; a canoagem; a asa delta e o parapente; o BTT e o todo-o-terreno; o atletismo e as caminhadas pedestres, para além de um conjunto de jogos de cariz tradicional.

O património imaterial constitui-se também como um recurso, muitas vezes esquecido, mas de extrema importância, para a dinamização neste tipo de regiões. Neste contexto, será fundamental que associações locais existentes na área promovam junto dos mais jovens as tradições e os costumes esquecidos impedindo assim a ruptura com as actividades mais tradicionais do passado.

As rotas que fazem parte integrante da história desta região, poderão por um lado, desempenhar um papel fundamental na relação entre as várias comunidades e por outro contribuir para o desenvolvimento de actividades de educação ambiental.

A Rota do Sal, a Rota dos Mineiros, a Rota da Transumância e as Rotas Proto-históricas, são exemplos que mostram a importância e o papel que estas áreas têm desempenhado ao longo dos séculos.

Este tipo de actividades poderá ser potencializada e divulgada de modo a contribuir para a dinamização cultural de "territórios adormecidos". A criação de um "Centro de Recursos de Animação Rural": projecto que visa a criação de um centro de recursos o qual se assuma, através da concretização de uma plataforma electrónica, como uma porta de acesso comum a todos os recursos existentes na área.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento rural/local é fundamental para a valorização dos territórios rurais. O património imaterial e o património ambiental

constituem-se como os principais suportes para o desenvolvimento de uma política de desenvolvimento rural integrada e sustentada.

O desenvolvimento rural das áreas mais periféricas está envolvido por um conjunto de amarras, que ao longo dos últimos anos têm impedido que estas regiões se aproximem dos reais padrões de desenvolvimento humano.

A aproximação e a participação dos cidadãos nas diferentes vertentes do desenvolvimento encontram-se perspectivadas na Agenda 2000. No entanto, as questões relacionadas com o desenvolvimento rural são maioritariamente tratadas, fora do âmbito local, impedindo assim, uma participação directa dos principais intervenientes. Os cidadãos constituem-se assim como um conjunto de actores que vão desempenhar um papel numa peça, que em alguns casos não se encontra adequada ao cenário, no qual o teatro se vai desenvolver.

O desconhecimento dos programas comunitários e o desajustamento de alguns desses programas aos espaços mais deprimidos constituem por vezes, o segundo obstáculo às políticas de desenvolvimento rural para as áreas mais deprimidas. Neste contexto, é fundamental que as instituições competentes procurem conhecer todos os programas previstos para estas regiões, para os diferentes sectores, de modo a aproveitarem a totalidade dos fundos que lhes advém e que tão necessários são para a inversão da tendência sócio-económica que afecta estes espaços.

A própria política de desenvolvimento rural da União Europeia, está susceptível à crítica, devido à forte restrição financeira que afecta os programas de desenvolvimento rural, dos quais o LEADER+ e o INTERREG III são apenas alguns exemplos.

O desenvolvimento sustentado da área situada entre o Zêzere e o Açor, constitui-se ainda como uma miragem, apesar de algumas melhorias verificadas pontualmente ao longo das últimas décadas. Neste contexto, a formação e a responsabilização dos cidadãos poderá constituir-se como um dos elementos fundamentais para a inversão das actuais tendências.

A valorização da paisagem e das actividades nela desenvolvidas, associadas à melhoria das infra-estruturas, poderão futuramente, converter estas áreas numa alternativa forte, aos destinos turísticos tradicionais, mais procurados pelos cidadãos que procuram a fuga aos modos de vida urbanos.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBINO, José Carlos (1998), "Agricultura e Desenvolvimento Rural: Casamento ou Divórcio?" in A Rede para o Desenvolvimento Local – Edição especial.

AMARO, Rogério Roque (1990) – "O Puzzle territorial dos anos 90 – uma territorialidade flexível e uma nova base para as relações entre nações e regiões" in *Vértice*, p. 41.

CARAMELO, Sérgio (1998) – "A Observação Territorizada das Redes Urbanas e o seu Papel no Desenvolvimento Regional". Beira Interior como Região de Fronteiras – Actualidade e Perspectivas, UBI, Covilhã, pp. 73-99.

CARY, F. C. (1985) – Enquadramento e perfis do investimento agrícola no continente português – 1º volume. Estudos 23. Banco de Fomento Nacional.

CAVACO, Carminda (1998) – Política de Desenvolvimento Rural e Políticas Europeias. Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

CUNHA, Lúcio (2003) – "A montanha do centro português: espaço de refúgio, território marginal e recurso para o desenvolvimento local". In CAETANO, Lucília (coord.) – Territórios, ambiente e trajectórias de desenvolvimento. CEGC, Coimbra, pp.175-191.

DIÉGUEZ, Valentín Cabero (2000), *Médio Ambiente y desarrollo rural en Médio Ambiente. Nuevas Tecnologías e Sociedad*, Ediciones Universidad de Salamanca, pp.90-96.

GUERRY, Pierre (1995) – *Créneaux commerciaux et développement rural. Compte rendu d'un atelier et recommandations pour l'action*, OCDE, Paris, p. 84.

LOURENÇO, Luciano (1995) – *Serras de xisto do Centro de Portugal. Contribuição para o seu conhecimento geomorfológico e geo-ecológico*. Diss. Doutoramento, Coimbra, 756 p.

MARQUES, Raul Jorge (2000) – *Desenvolvimento Local em Espaço Rural e Novas Competências – A Participação dos Cidadãos no Concelho de Santa Comba Dão*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 183 p., ISBN 972-636-124-9.

MARTINHO, Victor João Pereira (2000) – *Reflexões sobre o desenvolvimento rural nacional*. Instituto Politécnico de Viseu.

RIBEIRO, Orlando, Hermann Lauthensach e Suzanne Daveau (1987), *Geografia de Portugal*, volumes I e II, Edições João Sá da Costa, Lisboa.

Conferência Europeia sobre o Desenvolvimento Rural (Irlanda, 7 a 9 de Novembro de 1996) subordinada ao tema A Europa Rural – Perspectivas para o Futuro, in *Europe Documents 2012*